



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

**ESCUELA NACIONAL DE PROFESIONALIZACIÓN GUBERNAMENTAL  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
RVOE 871360**

**PRINCIPIOS DEL MUNICIPIO LIBRE EN MÉXICO:  
ESTUDIO DE CASO EN EL MUNICIPIO DE VILLA DE  
TAMAZULÁPAM DEL PROGRESO, OAXACA.**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA  
M. EN C. ERICK ALEJANDRO RAFAEL AGUILAR OBREGÓN**

**DIRECTOR DE TESIS  
MTRO. MANUEL QUIJANO TORRES**

**Ciudad de México**

**Septiembre de 2017**

## ÍNDICE

Prefacio .....	I
Introducción .....	IV
Capítulo I. Genealogía del municipio en México .....	1
1.1 Origen del municipio en México .....	2
1.2 El principio filosófico del Municipio Libre en México .....	8
1.3 La Constitución de 1917 y el marco jurídico del municipio mexicano .....	14
Conclusión .....	25
Capítulo II. Estado, Federalismo y municipio mexicano .....	28
2.1 El Federalismo .....	30
2.1.1 Federalismo y descentralización.....	32
2.2 Federalismo y municipio mexicano .....	33
2.2.1 El PRONASOL: Descentralizar centralizando (1988-1994) .....	33
2.2.2 El Nuevo Federalismo (1994-2000) .....	34
2.2.3 El Federalismo en la alternancia (2000-2006) .....	37
2.2.4 Federalismo y Mando Único (2006-2012) .....	43
2.2.5 El Federalismo de Enrique Peña Nieto (2012-2018) .....	49
Conclusión.....	51
Capítulo III. Políticas Públicas .....	55
3.1 La definición de las políticas públicas .....	55
3.2 Análisis de Políticas.....	58
3.3 Diseño de Políticas .....	60
3.4 Implementación de Políticas .....	63
3.4.1 Modelos <i>Top-Down</i> y <i>Bottom-Up</i> .....	68
3.5 Las recomendaciones y los lineamientos internacionales en materia de política pública: BID, OCDE y CEPAL .....	69
3.6 Políticas Públicas Locales.....	73
Conclusión.....	76
Capítulo IV. Salud en el Desarrollo .....	79
4.1 La definición de Salud y el fenómeno Salud/Enfermedad .....	80
Conclusión.....	85
Capítulo V. Herramientas de gestión de proyectos aplicadas al estudio de caso: Jornada de Salud Bucal en el municipio Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca .....	86
5.1 Los proyectos de desarrollo.....	86
5.1.1 El Acta de constitución del proyecto: Un medio para controlar los cambios .....	89
5.1.2 Herramienta de planeación del alcance: Estructura.....	90
Desglosada del Trabajo	
5.1.3 Herramienta de gestión del tiempo: Cronograma .....	91
y ruta crítica	
5.1.4 Herramienta de gestión de costos: Curva S .....	93
5.1.5 Herramienta de gestión de compras: Matriz de adquisiciones .....	94
5.1.6 Herramienta de gestión de riesgos: Matriz de.....	96
riesgos	
5.1.7 Herramienta de gestión de las comunicaciones: .....	98
Matriz de comunicaciones	

5.1.8 Herramienta de gestión de los recursos humanos: .....	100
Matriz de responsabilidades	
5.1.9 Herramienta de control del proyecto: Matriz de .....	101
planificación	
5.2 Jornada de Salud Bucal en el municipio de Villa de Tamazulápam .....	101
del Progreso, Oaxaca	
5.2.1 Perfil del municipio Villa de Tamazulápam del.....	103
Progreso	
5.2.2 Constitución de la Jornada de Salud Bucal, organización .....	106
y definición de roles	
5.2.3 Alcance y Productos de la Jornada de Salud Bucal .....	108
5.2.4 Organización del tiempo: Itinerario y ruta de pacientes .....	112
5.2.5 Costos e insumos materiales .....	114
5.2.6 Costos, viáticos y adquisiciones .....	116
5.2.7 Transformación del riesgo en oportunidad.....	119
5.2.8 Comunicación de principio a fin .....	122
5.2.9 Integrantes y responsabilidades.....	124
5.2.10 Resultados y valor agregado del proyecto de.....	125
Jornada de Salud Bucal	
Conclusión.....	128
Capítulo VI. Conclusiones .....	130
Bibliografía .....	134
Recursos en línea .....	138
Base de datos trabajada .....	141
Software de cómputo .....	141
Anexo 1. Nota informativa N°318 abril de 2012 de la OMS: Salud .....	142
Bucodental	
Anexo 2. Certificado del autor.....	144
Anexo 3. Informe de Jornada de Salud Bucal en Zacatlán, Puebla.....	145
Anexo 4. Presentación “Intervención Municipal”.....	154
Anexo 5. Información sobre selladores dentales.....	155
Anexo 6. Técnica de cepillado .....	156
Anexo 7. Lista total de asistentes a la Jornada de Salud Bucal .....	157

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Elementos constitutivos de la Metodología de Gestión .....	VIII
de Proyectos del BID	
Cuadro 2. Diferencias entre Anarco-colectivismo y Anarco-comunismo .....	11
Cuadro 3. Modelo Estratégico para el federalismo .....	39
Cuadro 4. Relación entre la Agenda Desde lo Local y .....	41
la Agenda 21	
Cuadro 5. Policías Municipales en países extranjeros .....	44
Cuadro 6. Diferentes enfoques de la política pública.....	56
Cuadro 7. Tipologías de la política pública.....	58
Cuadro 8. Modelo de implementación comprehensiva: cuatro tipos.....	65
Cuadro 9. Pros y Contras de las políticas según el orden de gobierno.....	75
Cuadro 10. Características del proceso de hechura de políticas públicas.....	76
municipales	
Cuadro 11. Escenarios de la agenda de políticas públicas municipales .....	77
Cuadro 12. Causas y efectos de la salud/enfermedad .....	83

Cuadro 13. Niveles de la Estructura Desglosada del Trabajo .....	91
Cuadro 14 Principales datos del municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca .....	104

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1. Dispersión y alejamiento respecto a la media de los IDH's de los 570 municipios del estado de Oaxaca .....	105
---	-----

## ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Cuadrantes e indicadores de la Agenda Desde lo Local .....	40
Imagen 2. Métrica de semáforo de la Agenda Desde lo Local .....	41
Imagen 3. Desecamiento del mar Aral.....	74
Imagen 4. Barcos varados en el desierto del mar Aral.....	74
Imagen 5. Pirámide de Maslow .....	79
Imagen 6. Ejemplo de la construcción de la curva S a partir de relacionar costos con unidad de tiempo .....	94
Imagen 7. Ejemplo de la matriz de adquisiciones .....	96
Imagen 8. Ejemplo de la matriz de riesgos con evaluación.....	98
Imagen 9. Ejemplo de la matriz de comunicaciones .....	99
Imagen 10. Ejemplo de la matriz RACI.....	100
Imagen 11. Ejemplo de la matriz de planificación .....	101
Imagen 12. Jazmín Villegas y Carlos Soriano .....	102
Imagen 13. Organización administrativa .....	107
Imagen 14. Organograma del personal de la jornada de salud bucal .....	107
Imagen 15. Sesión de introducción al tema de intervención municipal .....	108
Imagen 16. Espacio de convivencia e integración al término de las sesiones de trabajo.....	108
Imagen 17. Área de diagnóstico y ejemplos de los padecimientos bucales de la población.....	109
Imagen 18. Área de educación para la salud y técnica de cepillado .....	109
Imagen 19. Área de aplicación de selladores.....	110
Imagen 20. Área de aplicación de flúor .....	110
Imagen 21. Área de eliminación de cálculo.....	111
Imagen 22. Itinerario de actividades de la Jornada de Salud Bucal .....	112
Imagen 23. Taller de identidad local impartido por estudiantes de trabajo social .....	114
Imagen 24. Lista de material general por alumno .....	116
Imagen 25. Departiendo a la hora de la comida.....	117
Imagen 26. Cotización de instrumental/material .....	118
Imagen 27. Detalle del monto erogado por el municipio .....	119
Imagen 28. Show de payaso con motivo del Día del Niño.....	120
Imagen 29. Convirtiendo el Riesgo en Oportunidad .....	121
Imagen 30. Festividad del Señor del Desmayo.....	122
Imagen 31. Propuesta de realización de la Jornada de Salud Bucal .....	123
Imagen 32. Plantilla de la Responsiva firmada por cada uno de los asistentes .....	123
Imagen 33. Acta de entrega de material.....	124
Imagen 34. Doctores titulados asesorando la práctica de estudiantes .....	127
Imagen 35. Constancia de participación .....	128
Imagen 36. El valor agregado de la atención a la población .....	129

<b>Imagen 37. Carteles de la jornada y de los festejos de Tamazulápam .....</b>	<b>133</b>
---	------------

## **ÍNDICE DE MAPAS**

<b>Mapa 1. Ubicación geográfica de Villa de Tamazulápam del Progreso.....</b>	<b>103</b>
<b>en la región Mixteca del estado de Oaxaca</b>	

## **ÍNDICE DE TABLAS**

<b>Tabla 1. Reformas del artículo 115 constitucional .....</b>	<b>16</b>
<b>Tabla 2. Comparativo de IDH en los diferentes municipios de Oaxaca .....</b>	<b>104</b>
<b>Tabla 3. Ruta de atención de pacientes .....</b>	<b>113</b>
<b>Tabla 4. Costo del material aportado por los odontólogos sin .....</b>	<b>115</b>
<b>cargo al municipio</b>	
<b>Tabla 5. Función y responsabilidades de los miembros de la.....</b>	<b>125</b>
<b>Jornada de Salud Bucal</b>	
<b>Tabla 6. Cifras de atención a la población de la Jornada de Salud .....</b>	<b>126</b>
<b>Bucal</b>	

## Prefacio

*La cocción de las ideas requiere más sutilidad que la del pan;  
no se trata de saciar, sino, por el contrario, de dar hambre.*

-Le Porrier

En 1946 tiene lugar un hito del municipalismo mexicano. Es significativo en tanto que nos muestra el grado de importancia que el pueblo -protagonizado por la ciudadanía del municipio de León, Guanajuato- le otorga a la elección de sus autoridades locales; incluso nos muestra el precio a pagar por aquel municipio libre al que hace mención la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La aún fresca herida de la Revolución Mexicana es el telón de fondo en el que se gesta la afrenta estatal hacia la voluntad popular. Martínez y Serrano (2015) nos narran:

*“Desde las nueve horas de lo que sería aquel trágico 2 de enero de 1946, varios grupos de manifestantes recorrieron las calles de la ciudad de León, Guanajuato, invitando a la concentración en la que, por la tarde, protestaría Carlos A. Obregón como presidente municipal. Había sido postulado por la alianza entre la Unión Cívica Leonesa (UCL), la Unión Nacional Sinarquista (UNS) y el Partido Acción Nacional (PAN). Al mismo tiempo, las tropas encabezadas por los coroneles Emilio Olvera Barrón, jefe de la Guarnición de Defensas Rurales, y Pablo Cano Martínez, al mando de la 16ª Zona Militar con sede en Irapuato, recibían la orden de actuar en contra de la multitud que en el transcurso del día se fue congregando frente al Palacio Municipal.” (Martínez y Serrano, 2015: 57)*

El saldo de la acción del ejército fue de 600 heridos, 30 muertos, varios cadáveres secuestrados y por lo menos seis personas desaparecieron sin dejar rastro (Martínez y Serrano, 2015). La razón de semejante masacre fue que los ciudadanos leoneses se opusieron a que el candidato oficial Ignacio Quiroz -postulado por el Partido de la Revolución Mexicana- tomara protesta como presidente municipal de León. Previamente Quiroz había sido derrotado por Carlos Obregón en las urnas (22.173 votos a favor de Obregón, 58 para Quiroz) pero el triunfo no le fue reconocido a este último. Por su parte Ignacio Quiroz, seguía la línea de Salvador Muñoz, presidente municipal saliente y uno de los hombres más ricos del municipio.

Cabe agregar que el gobernador de Guanajuato, Ernesto Hidalgo, consideró inapropiado que Obregón fuera declarado como presidente municipal de León por su filiación claramente anti-revolucionaria:

*“...los votos se recontaron y el resultado fue muy semejante, pero el gobernador rechazó el triunfo de Obregón y ordenó que Quiroz tomara posesión de la*

*presidencia municipal. [...] Sin que el PRM exhibiera información alguna sobre los resultados electorales, el comité estatal instaló al doctor Quiroz en la presidencia municipal el primero de enero de 1946, “como muestra de afirmación revolucionaria”. (Martínez y Serrano, 2015: 61)*

Al siguiente día de la masacre el gobernador Hidalgo desconoce al gobierno de Quiroz en tanto que el hecho fue dándose a conocer tanto a nivel local como nacional y las reacciones fueron de muy diversa índole e intensidad:

*“Tanto las cámaras de comercio y de industria como las asociaciones patronales de León reconocieron que con los trágicos acontecimientos se ponía en evidencia el cansancio de “todas las clases sociales del continuismo gubernamental”. La burguesía, bañándose en salud, organizó paros parciales para suspender la actividad económica en ciudades claves del país y acompañar en su luto a la familia leonesa, lo cual fue criticado por la CTM porque, desde su perspectiva, se trataba de “un movimiento de carácter político en contra del gobierno y de las fuerzas revolucionarias”. (El nacional, 1946 c. p. Martínez y Serrano, 2015: 63)*

El punto cúlmine del conjunto de reacciones se alcanzó el 7 de enero cuando el Presidente Manuel Ávila Camacho declara la desaparición de poderes en Guanajuato:

*“El 7 de enero el presidente de la República envió al Congreso de la Unión el decreto de desaparición de poderes en Guanajuato, exponiendo, entre otros argumentos, que “todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de este” (fraseando la Constitución mexicana), así como que “los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, y la disposición de que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.”*

*Después mencionaba que “toda autoridad que traspone el terreno de la legalidad, deja, por ese solo hecho, de actuar como autoridad porque carece ya de la fuerza y apoyo que la sustentan”. Asimismo, reconoció que los acontecimientos “nos señalan un estado de intranquilidad pública, resultante de una serie de violaciones contra la libre emisión de la voluntad popular, violaciones imputables a los poderes del estado”. (Martínez y Serrano, 2015: 64)*

El Presidente Ávila Camacho tomó tal decisión a partir de dos elementos: uno oficial y otro muy del corte de la *Realpolitik*:

*“La defensa de la soberanía municipal y de la voluntad popular fueron los móviles que el presidente Ávila Camacho utilizó formalmente para el paso que dio. Aunque detrás estaba la investigación realizada por el secretario de Gobernación, Primo Villa Michel, que inculpaba a Ernesto Hidalgo de imponer a Quiroz como candidato a la municipalidad. [...] En virtud de que se acercaban las elecciones federales y un nuevo presidente sustituiría a Ávila Camacho, los esfuerzos por resolver los problemas de Guanajuato debían redoblar.” (Martínez y Serrano, 2015: 64)*

Las consecuencias de tales determinaciones fueron en el corto plazo, que el gobernador de Guanajuato acusó al ejecutivo federal de intervenir en cuestiones meramente locales. Por otra parte, una junta civil creada expresamente por el mismo ejecutivo federal le reconoció el triunfo a Obregón. En el mediano plazo el recién formado Partido Revolucionario Institucional (PRI) entendió la necesidad de adherir a sus filas a los principales hombres del movimiento civilista de León bajo la más pura lógica de integración-desactivación de la oposición:

*“La influencia de la oposición de derecha aumentó en la región. Los personajes más destacados del movimiento civilista de León encabezaron el gobierno municipal de esta ciudad por un largo periodo. Herculano Hernández Delgado, sinarquista y fundador de la UCL, fue presidente local en 1950 postulado por el PRI, partido que también apoyó a Enrique Aranda, quien presidió el ayuntamiento en 1952.”* (Martínez y Serrano, 2015: 65)

En el largo plazo la masacre de León fue un hito para la cultura política del bajío al darle al PAN, la UCL e incluso a la UNS mayor participación en el gobierno local.

Finalmente y para dar pie al inicio de nuestra investigación, lo ocurrido en León es una muestra de los alcances a los que una comunidad política cohesionada puede llegar para hacer valer y respetar su voluntad. Incluso subyace, el papel emancipador y hasta combativo del **municipio libre** como institución producto de las grandes luchas ideológicas de los últimos 200 años como se argumentará en las siguientes líneas.

# Introducción

*Un ojo en el microscopio y otro ojo en el telescopio... ser capaz de mirar lo que no se mira pero que merece ser mirado...y al mismo tiempo ser capaz de contemplar el universo desde el ojo de la cerradura.*

–Eduardo Galeano

Si bien el tema del municipio en México es generoso epistemológicamente hablando, también es ampliamente complejo por la serie de relaciones jurídicas, políticas, históricas, culturales, económicas y administrativas que lo originaron y que actualmente lo sustentan en el tiempo.

En nuestro país, en los últimos años el tema del gobierno municipal ha tomado relevancia. Es necesario admitir que el municipalismo mexicano vivió un aparente marasmo que lo aquejó durante gran parte del siglo XX. Entre las principales causas de dicho marasmo se identifican:

1. La existencia de un orden nacional sustentado en un partido hegemónico que durante un periodo de varias décadas articuló las acciones periféricas -en estados y municipios- con las decisiones centralistas -originadas en la sede del gobierno federal.
2. La alta injerencia que el orden de gobierno estatal tuvo en la determinación -y también remoción- y “designación” informal del titular del orden de gobierno municipal.
3. Los cacicazgos como forma de organización. Dichos cacicazgos eran la forma última de vivir y de sentir el presidencialismo mexicano de mediados del siglo XX.
4. El desconocimiento de la población rural respecto de sus derechos y obligaciones como ciudadano.
5. Lagunas jurídicas cuya ambigüedad provocó un estancamiento en el proceso del desarrollo del municipalismo en México.

Como consecuencia de la pérdida de hegemonía política que vivió el país a partir del inicio de la década de los años 90 y que culmina con la alternancia del año 2000; la llama del municipalismo mexicano empezó a reavivarse como más adelante se explicará.

Ante tal escenario, la Administración Pública mexicana se encuentra en un momento histórico en el cual se ha repensado la forma de abordar los nuevos –y no tan nuevos- problemas nacionales. En dicho repensar el papel del gobierno local es uno que poco a poco se ha legitimado no sólo ante la academia sino ante la lógica de gobernantes y gobernados. Para el caso de México se tiende a relacionar al gobierno local con el orden de gobierno municipal. Cabe mencionar que muchos otros estudiosos se han ocupado del tema, autores como Sosa (2002) enfatizan la importancia de la concepción del gobierno

más cercano, puesto que en su estudio se pueden “descifrar las claves del diseño institucional que aseguren que toda instancia pública se mantenga cometida a un mandato social y no sólo a los propósitos de quienes las dirigen.”(p. 809). Por lo que se ha vuelto válido pensar que geográfica y administrativamente el gobierno más cercano es el que remite al orden municipal.

Más aún, autores como Ziccardi (1998) relacionan al gobierno más cercano –el local- como el lugar en donde la participación ciudadana<sup>1</sup> –“entendida como la relación que existe entre individuos y Estado- tiene mayores posibilidades de ser efectiva” (Ziccardi, 1998: 28). El siguiente párrafo es ampliamente explicativo:

*“Es en el barrio, la colonia, el municipio o las delegaciones del Distrito Federal, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen su calidad de vida.”* (Ziccardi, 1998: 29)

Así, se puede decir que en la actualidad el tema municipal remite a concepciones recién acuñadas o por lo menos revaloradas como lo son la participación ciudadana, la planeación participativa, el federalismo y quizá el más importante de todos: la libertad -a la que alude el municipio LIBRE.

Muy probablemente la realidad y competencia de “lo local” cambiará el monólogo institucional de varios países, incluido México, con vías a buscar un diálogo que permita no sólo entender los problemas sino entender la forma en cómo estos deben ser abordados y luego solucionados teniendo siempre al ciudadano y al federalismo como hilos conductores.

En el otro extremo del resurgimiento del municipalismo están los abusos y omisiones con las que servidores públicos de dudosa capacidad y vocación han defraudado la confianza de sus gobernados. Así, so pretexto de la falta de un control de finanzas, aunado a una insustentabilidad de corte económico, una insana dependencia del Ramo 33 y 28<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Para autores como Gallino (2005) la participación significa intervenir en los centros de gobierno de un grupo, asociación, organización, comunidad local e inclusive un Estado del que se es miembro. Es decir, la participación es uno de los rasgos característicos de la democracia. Con respecto a la participación ciudadana, Ziccardi la distingue de otros dos tipos de participación, la *social* y la *comunitaria*.

<sup>2</sup> Ramo es:

*“el término que se utiliza para identificar y clasificar el gasto público federal, de acuerdo con las dependencias administrativas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.”* (IHAEM, 2003: 91).

El Ramo 33 son las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, es decir, son montos etiquetados -en tanto que es recurso que pertenece a la Federación.

Mientras que el Ramo 28 son las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, es decir, es dinero que no le pertenece a la Federación pero que por cuestiones de capacidad en la captación de impuestos, la Federación recaba con la condición de “devolverlo” a los estados y municipios.

y en muchos casos un enorme endeudamiento de las delegaciones -del en ese entonces Distrito Federal- y los municipios mexicanos; en el año 2012 explotó la deuda local. Municipios urbanos y rurales por igual, y hasta las mismas delegaciones del otrora Distrito Federal evidenciaron la magnitud de la situación financiera en la que se encontraban. Líneas como las siguientes fueron muy cotidianas en los periódicos nacionales:

*“A cinco días de haber asumido el cargo, los 16 nuevos jefes delegacionales encontraron dificultades financieras, en algunos casos falta de material y hasta de vales de gasolina así como contratos asignados en los últimos días de las gestiones concluidas, para emprender sus primeras acciones de gobierno y prestar los servicios en sus territorios.”* (Redacción, 2012)

*“El Ayuntamiento de Puerto Vallarta tiene un largo listado de pendientes de las administraciones pasadas. En las oficinas del municipio, de los regidores, hay gente que pide el pago de deudas de las administraciones pasadas. O reclaman el término de apoyos económicos que ya no se pueden entregar por el estado financiero de Puerto Vallarta.”* (Plasencia, 2013)

*“La acción legal contra el ayuntamiento de Cuernavaca se suma a la crisis financiera que enfrenta por el desfaldo superior a los 600 millones de pesos, cometido presuntamente por ex servidores públicos de la actual administración.”* (Miranda, 2012)

*“El presidente municipal de Acapulco, Luis Walton Aburto, confirmó que por un factoraje que solicitó la administración pasada para el pago a proveedores por el orden de los 53 millones de pesos, Bancomer los colocó en buró de crédito, por lo que ninguna empresa crediticia puede facilitarles préstamos, aunque aseguró que se está trabajando en ello para saldar los montos.”* (Covarrubias, 2012)

Las anteriores noticias nos permiten tener una idea de lo que se le presenta al público general como la realidad de los municipios mexicanos, donde si bien en un extremo el municipio se perfila como una de las formas de organización más inclusivas socialmente hablando, en otro extremo es innegable que hace falta capacitar a funcionarios y eliminar la anarquía administrativa que sigue existiendo en varios municipios del país.

La presente investigación tiene el **objetivo** de analizar su objeto de estudio a partir de dos grandes ejes que a su vez la dividen en dos grandes apartados imaginarios. En el primer apartado –capítulo uno y dos- se expone el sustrato genealógico-ideológico del municipio mexicano desde las postrimerías del siglo XIX. En dicho apartado se analiza el encuentro histórico entre ideologías decimonónicas –anarco-comunismo principalmente-, movilizaciones sociales y conflictos entre los grupos revolucionarios que llevaron a plasmar el municipio libre en la Constitución de 1917. La generalización del municipio imperante en el primer apartado obedece a la necesidad de reafirmación del origen combativo del

municipio mexicano. Es decir, el origen del municipio mexicano va más allá de la Constitución de 1917, llega a los primeros años de vida independiente y es materia de discusión de grandes hombres como lo fueron Servando Teresa de Mier, Prisciliano Sánchez Padilla y Miguel Ramos Arizpe, por mencionar algunos (Rives, 2013). Posteriormente el adjetivo de municipio “libre” subsume en sí mismo todo un proceso de gestación y negociación ideológica de los principales actores políticos revolucionarios. Dichos actores tuvieron como palestra el Congreso Constituyente de Querétaro en donde se vertió la savia más concentrada de décadas de enfrentamientos no solamente bélicos sino también intelectuales.

Finalmente el espíritu de los primeros dos capítulos es el de oponerse al pragmatismo político actual que busca operacionalizar métodos y principios administrativos, instituciones e incluso leyes que entienden al orden municipal como un estorbo ante la búsqueda de hegemonía por parte del orden federal e incluso estatal.

El segundo gran apartado –compuesto por los capítulos cuatro y cinco- versa sobre un estudio de caso como forma de aludir a lo micro del municipio mexicano y en última instancia demuestra como la autonomía y autodeterminación municipal –aludida en los primeros dos capítulos- pude orientar la definición del fenómeno *salud/enfermedad* vía la *práctica médica* en tanto que dicha práctica orienta la acción pública institucionalizada en materia de salud (Laurell, 1978). En el segundo apartado se expondrá la realización de una jornada de salud bucal en el municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca. Dicho apartado se sustentará en: i) definir al fenómeno salud/enfermedad como algo eminentemente social y por lo tanto susceptible de ser afectado por la *función gubernativa* que realice el gobierno municipal y ii) La metodología que se usó para la planeación de dicha jornada de salud bucal –en tanto que no fue una jornada estudiantil- se deriva de la propuesta metodológica para la gestión de proyectos de desarrollo usada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El lector en una primera y panorámica vista puede intuir como divorciados e incluso inconexos el primer apartado –capítulos uno y dos- del segundo apartado –capítulos cuatro y cinco. Tal divorcio es inexistente en tanto que el espíritu de libertad de acción, de autonomía e incluso la herencia anarquista que subyace en el municipio libre que se instituyó en 1917 en México son lo que posibilita la influencia no sólo administrativa sino hasta socio-histórica del devenir de la población que habita un municipio<sup>3</sup>. Es gracias a

---

<sup>3</sup> Como ejemplo el caso del municipio de León que se usó como prefacio de la presente investigación.

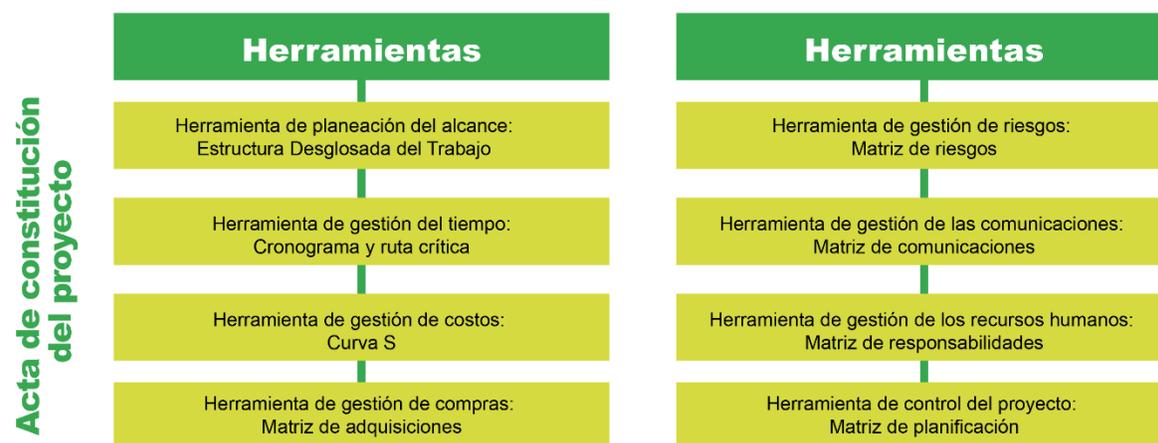
tomar en cuenta el proceso socio-histórico de la construcción del municipio libre –vía los principios filosóficos que serán expuesto líneas abajo- que se puede incluso pensar en la influencia ideológica que el gobierno municipal tiene en un tema tan concreto como la salud local.

Por lo anterior y para hacer redonda esta investigación cabe mencionar que capítulo tres, que versa sobre las políticas públicas, será el eje articulador entre los primeros dos capítulos y los últimos dos capítulos de la presente investigación en tanto que los principios analíticos del estudio del que hacer municipal encuentran expresión última al incidir en la realidad, ya sea por medio de políticas públicas o bien en proyectos locales de desarrollo.

Retomando lo antes dicho es necesario mencionar que la **hipótesis** que dirigirá la presente investigación será la siguiente:

*El proceso socio-histórico que llevó a establecer los principios del municipio libre en México, hace que dichos principios permitan la gestación de acciones locales –incluso políticas públicas- desde la población y no solamente desde los funcionarios municipales.*

Para fines de la presente investigación y en el plano operacional del segundo apartado, se analizará la aplicación de las herramientas para la gestión de proyectos del BID -ver cuadro 1- con los resultados obtenidos empíricamente de la jornada de salud bucal que se llevó a cabo los días 30 de abril y 1° de mayo de 2016 en el municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca.



Cuadro 1. Elementos constitutivos de la Metodología de Gestión de Proyectos del BID. Elaboración propia a partir de BID (2016).

Se considera que para efectos de la presente investigación y, más importante aún, para la intervención en favor del desarrollo local, se debe pensar en una lógica dual en

donde lo macro debe alimentar lo micro y viceversa. El anterior principio será el hilo conductor de las siguientes páginas.

## Capítulo I. Genealogía del municipio en México.

*El Municipio ha sido vaciado paulatinamente de sus poderes para fortalecer al Estado, con la idea de centralizar facultades; pero lo que en un principio redundó en fortalecimiento del Estado, amenaza hoy con convertirse en una crisis estructural [...], es el vigor de las partes, es decir, de los Municipios, lo que hará fuerte al Estado*  
- Reynaldo Robles

Las ciencias sociales explican la amplia diferencia entre una comunidad y una asociación:

*“Son comunidades o grupos sociales comunitarios las colectividades basadas en una previa unidad (sangre, convivencia cultural, proximidad, etc., etc. (sic)) que se producen como espontáneamente, como orgánicamente, sin que ninguno de los componentes haya planeado de antemano la fundación ni la estructuración del ente social. Sus integrantes forman parte del grupo independientemente de la decisión deliberada; es decir, se hallan ligados no por un acto de libertad encaminada a un determinado fin, sino por lo que Toennies llama una voluntad esencial u orgánica, esto es, por una simpatía de afinidad o de pertenencia al ente social. Son complejos comunitarios: la familia, el círculo de compañerismo, el estamento, el grupo de vecindad, la nación, la comunidad de los fieles.” (Muñoz, 1979: 14)*

Con respecto a la asociación se puede decir:

*“Son complejos asociativo o societarios aquéllos fundados en las preferencias o deseos de los individuos que los integran, o sea, en la voluntad libre o de arbitrio de éstos, y que se han formado como una asociación deliberada para llevar a cabo ciertos fines.” (Muñoz, 1979: 15)*

Por lo que el municipio es, en términos estrictos, una asociación con fines superiores a los de los propios individuos que lo conforman:

*“... el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios [...] la comunidad y el Estado se sirven de los individuos para realizar fines superiores a los fines individuales.” (Muñoz, 1979: 16)*

A su vez el municipio tiene dos connotaciones la natural y la política, por natural se entiende el sentido gregario inherente al hombre, mientras que por la connotación política se entiende: *“hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.” (Ochoa Moisés, 1968 c. p. Muñoz, 1979: 17).*

Por otra parte Polo (2016) refiere que:

*“Municipium es una palabra compuesta por los lexemas munus y capere, que en conjunto expresan reglas de conducta individual y colectiva.” (p. 51)*

El lexema *munus* en su traducción al español designa desde “un regalo” hasta “un deber u obligación”. Por su parte el lexema *capere* refiere la acción de “agarrar” “tomar” o bien “aferrar”. Así, el municipio puede ser “un regalo que se toma” o bien “un deber que hay que aferrar”, este segundo significado nos da pie a interpretar que la activa participación de los habitantes de un municipio es un deber con implicaciones más profundas que un simple “regalo”. No basta con asir dicho deber; hay que aferrarse a él so pena de perderlo. En no pocas ocasiones el desinterés de la comunidad en la vida socio-política de su localidad ha provocado que el papel de autoridad y los cargos públicos sean ejercidos por las personas menos idóneas, menos calificadas e incluso nocivas para las finanzas públicas.

Ahora bien, si por una parte la concepción política del municipio refiere a la institucionalización del régimen a una comunidad domiciliaria y por otra parte existe “un deber al cual aferrarse”; entonces surge la pregunta de ¿cómo se da dicha institucionalización del deber?

### **1.1 Origen del municipio en México**

A lo largo de la historia del municipio en México dicha institucionalización se ha dado de diferentes formas, el primer caso, que remite, a su vez, al primer municipio fundado como tal en México, es el del origen del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz. El maestro Moreno narra brevemente el suceso:

*“Una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego Velázquez adjudicándose el título de Justicia Mayor y Capitán General, y reconociendo únicamente la autoridad del Rey de España. Para ello constituye un ayuntamiento, mismo que sería el primer vestigio del desarrollo municipal de México. Es necesario hacer notar la importancia que desde su origen tuvo el municipio en nuestro país, dado que “la circunstancia de que Cortés, para justificar su rebeldía ante el Capitán General de Cuba, Diego Velázquez y asumir el poder de la Conquista, haya recurrido a la fundación del régimen municipal, indica su trascendencia.”* (Moreno, 1976 c. p. Muñoz, 1979: 32)

El hecho es trascendente en tanto que Cortés se vale del municipio y de su autoridad con el fin de dejar de ser subordinado de Diego de Velázquez –quién muy seguramente la habría aplicado la pena capital tras desobedecerle y salir de Cuba- para pasar a tener una relación de autoridad directa con el Rey (Polo, 2016).

A lo largo de la Colonia, el régimen jurídico del municipio se sustentaba en un Estado que primaba las relaciones de sangre por sobre la representatividad de los gobernados, así:

*“El sistema general de las instituciones políticas durante este periodo fue el mismo que en las demás colonias: un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia; un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores; y un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales. [...] En un principio los cargos municipales eran adquiridos mediante elección popular, lamentablemente, con posterioridad, la adjudicación de los oficios concejiles se efectuó mediante subastas públicas haciéndose en forma perpetua y renunciable, lo que motivó a que cayeran.” (Nava c. p. Muñoz, 1979: 34)*

Así, las primeras alcaldías se instalaron en lugares con predominio de población hispana, generalmente lugares con intensas actividades económicas como puertos, minas y villas. Para el caso de los lugares con mayoría de población indígena se instituyó el *Corregimiento*<sup>4</sup>, una especie de magistratura jerárquicamente menor a las alcaldías (Rives, 2013). Cabe mencionar que para el año de 1570 se dio el máximo fraccionamiento político de la Nueva España en tanto existían 70 alcaldías mayores y más de 200 corregimientos

Con motivo de las Cortes de Cádiz (1810-1814), el diputado por Coahuila, Miguel Ramos Arizpe (1775-1843) expuso a la descentralización gubernamental como la solución a los defectos del gobierno monárquico, que a decir de Rives (2013) son:

- Los efectos negativos del sistema de gobierno monárquico se traducen en despotismo y arbitrariedad.
- Falta de justicia expedita por la concentración geográfica en la capital.
- Falta de cabildos en la zona norte del territorio.
- Cabildos bajo el mando militar.

Por lo anterior se puede considerar a Miguel Ramos Arizpe como el padre del federalismo mexicano.

El Estado de corte absolutista en el que se sustentó el dominio español tuvo una vigencia hasta la segunda década del siglo XIX, cuando con la gestación de la lucha de

---

<sup>4</sup> Respecto a los Corregimientos se puede decir lo siguiente:

*“En España el corregidor era un funcionario nombrado por el rey que participaba en el consejo con los regidores, pero en la Nueva España el corregidor actuó como administrador de los súbditos indígenas de la Corona, magistrado, recaudador de impuestos y alguacil, concentrando así en una persona los atributos de las cuatro ramas civiles del gobierno. Al principio los encomenderos se opusieron a la interferencia en sus dominios, pero en 1550 una cédula ordenó que todas las encomiendas fueran asignadas a algún corregimiento, y para 1570 esa orden se había cumplido en todo el país. Así la Nueva España pasó a dividirse en muchas jurisdicciones civiles contiguas, gobernadas cada una por un funcionario de la Corona. entre 1550 y 1570 la Nueva España fue dividida en alrededor de cuarenta provincias gobernadas cada una por un alcalde mayor encargado de supervisar una serie de corregimientos sufragáneos, a los que debía efectuar visitas anuales para escuchar apelaciones y corregir abusos.” (Gerhard, 1986 c. p. Rives, 2013: 38)*

independencia se desarrollaron paralelamente nuevos fundamentos jurídicos relativos al régimen de gobierno. Para el caso específico del municipio es importante decir que la Constitución de Apatzingán de 1814 se refirió someramente a su legislación al declarar que:

*“...en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos.”* (Constitución de Apatzingán c. p. Martínez Cabañas, 1985: 127)

Posteriormente, en el año de 1823 y con motivo del Congreso Constituyente que buscaba expedir el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana distintas personalidades convergieron en pos de establecer el régimen federal en la naciente nación. Si bien hombres como Servando Teresa de Mier<sup>5</sup> (1765-1827), Prisciliano Sánchez<sup>6</sup> (1783-1826) entre otros expusieron su beneplacito hacia la formación de una federación, fue Ramoz Arizpe quién puntualizó el tema municipal. El político coahuilense se decantó por la necesidad de establecer municipios en donde las autoridades fueran elegidas por los vecinos y no por medio de la venta de cargos, como se expresa en el siguiente fragmento de uno de sus discursos:

*“La necesidad de establecer municipalidades en todas las poblaciones es tan evidente, que no necesita en su apoyo de raciocinios prolongados. Cada población es una asociación de hombres libres, que se reúnen, no para ser mandados despóticamente por el más fuerte, según sucede en las tribus de bárbaros sino por uno o más varones prudentes capaces de ser padres de la República. He aquí el fundamento de las municipalidades sostenido por las leyes y costumbres de*

---

<sup>5</sup> En su discurso, Servando Teresa de Mier expuso su postura a favor de la federación:

*“¿Quiere Usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores y que allá mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio, en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya a la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacemos respetables y temibles a la santa alianza, ni se enerve la acción del gobierno, que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación. Este es mi voto y mi testamento político.”* (O’ gorman, 1945 c. p. Rives, 2013: 91)

<sup>6</sup> Por su parte Prisciliano Sánchez mencionó en el Pacto Federal del Anáhuac de 1823 que:

*“...cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo cuyo respecto se dice soberano de sí mismo. Tiene su legislatura, su gobierno, y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan; ejecutarlas, aplicarlas, y administrarse justicia, sin tener necesidad de recurrir a otra autoridad externa, pues dentro de sí tiene toda la que ha menester.”* (Reyes, 1978 c. p. Rives, 2013: 93)

*España y mandado observar por el de Indias. Y siendo indudable que la prudencia y demás virtudes, que han de adornar a los que manden los pueblos, se conozcan con más acierto por sus respectivos vecinos, es muy justo dejar a éstos la libertad de elegirlos, quedando la aprobación a la autoridad de la provincia, con lo que quedará abolido para siempre el despotismo, echado por tierra el escandaloso sistema de vender a son de tambor los empleos de la República, y quedando abierta la puerta tan solo al mérito, todos los ciudadanos anhelarán, por conseguirlo, siendo infalible consecuencia la tranquilidad y buen orden de los pueblos y la felicidad de los ciudadanos” (Ramos, 1993 c. p. Rives, 2013: 92)*

En la Constitución de 1824, de corte federalista, no hizo mención alguna al tema municipal (Martínez Cabañas, 1985) en tanto que el contexto de la recién formada nación buscaba mantener unidos los distintos territorios tras haber perdido algunos estados miembros tras la caída del imperio de Iturbide.

Posteriormente, la legislación secundaria o bien, interior de los estados fue la que rigió el tema municipal hasta 1836, año en que:

*“La sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en los tiempos del gobierno centralista, disponía que los ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento; en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos que existían 8000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas gubernamentales, sin que excedieran los síndicos de 6 y los regidores de 12, respectivamente.” (Martínez Cabañas, 1985: 127)*

Posteriormente, en la ley del 20 de marzo de 1837 los alcaldes fueron colocados, en términos de jerarquía, “*como los últimos elementos de la cadena de mando*” (Martínez Cabañas, 1985: 127). La Constitución de 1857 dejó de lado el tema municipal y prácticamente fue hasta la época revolucionaria cuando a través de los diversos planes se vuelve a tratar de reformar el tema municipal en México. Como los ejemplos más claros se tienen:

a) El Plan de San Luis, promulgado por Francisco I. Madero en 1910, en donde se menciona la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección de las autoridades municipales.

b) El Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata en 1911:

*“... el Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios procurándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal.” (Martínez Cabañas, 1985: 138)*

c) En el Pacto de la Empacadora, publicado por Orozco y Zapata en 1912:

*“...se destacaba que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.” (Martínez Cabañas, 1985: 138)*

d) Por último, en el Plan de Guadalupe promulgado por Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913, el jefe revolucionario abraza el necesario establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Si bien el actual artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el que rige el orden municipal y lo dota de personalidad jurídica y atribuciones dentro otras muchas cosas; el artículo tiene un origen ideológico que es necesario analizar en el siguiente sub-apartado intitulado: *1.2 El principio filosófico del Municipio Libre en México*, por el momento sólo se hará una mera contextualización histórica del sustento jurídico del municipio en México. El primer referente al que se puede apelar es el proyecto de Constitución de 1916 del propio Carranza en donde se decía con respecto al municipio:

*“...es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitieran cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.” (Martínez Cabañas, 1985: 138)*

Luego, en el proyecto original de Carranza para el artículo 115 se menciona:

*“Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.” (Martínez Cabañas, 1985: 138)*

Al anterior proyecto, la respectiva comisión de Constitución le agregó algunos términos por lo que quedó de la siguiente forma:

*“artículo 115: los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a tres bases siguientes: I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en*

*la proporción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que establezcan las leyes. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.” (Martínez Cabañas, 1985: 139)*

Finalmente y tras modificar cuestiones relativas a la conformación de la hacienda municipal; al momento de la promulgación de la Constitución el artículo 115 quedó así:

*“...los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades Municipales; y III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.” (Martínez Cabañas, 1985: 139)*

Es importante decir que la votación en que se aprobó se conformó con 88 votos a favor y 62 votos en contra; lo que para Martínez Cabañas (1985) demuestra *“la inconformidad de varios diputados en relación a que se le asignó una libertad política, económica y administrativa incompleta.”* (p. 139).

Como se observa, el tema de la organización y administración de los municipios ha sido transversal a la historia de México. Españoles, insurgentes, centralistas -que no federalistas- y revolucionarios reconocieron directamente la importancia de regular, modificar y operacionalizar la función político-administrativa del municipio en favor del proyecto político que abanderaban. Resalta el hecho que durante la *pax porfiriana* el municipio tuviera una vida aparentemente latente y que una vez llegada la Revolución Mexicana, las bases sociales de la lucha armada se dieran en localidades para después conformar regiones como la villista, la zapatista, la orozquista; y posteriormente conformar ejércitos como el carrancista o villista. En muchos casos la gestación fue eminentemente local.

Ahora bien, en la actualidad el tema de la autonomía municipal tiene muchos puntos encontrados en tanto que se discute su verdadera libertad en materia hacendaria, así como su articulación -o desarticulación- con el federalismo. Dicho tema será abordado en el segundo capítulo de la presente.

## 1.2 El principio filosófico del Municipio Libre en México

Como se mencionó en el anterior sub-apartado, el origen del municipio libre en México es el resultado último de una serie de discusiones ideológicas y armadas tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Ahora bien, para exponer la parte internacional es necesario remontarnos a la segunda mitad del siglo XIX cuando en el extranjero la Comuna de París delineaba cuatro propuestas revolucionarias y ampliamente innovadoras:

*“...la Comuna de 1871 innovó el imaginario político con cuatro propuestas prácticas: a) la implantación de las libertades municipales –el municipio libre- con base en la democracia popular y ciudadana y la participación electoral directa; b) la defensa de la colectividad por el pueblo en armas; c) el establecimiento del pacto federalista entre comunas libres, y d) la transformación material de las clases populares por medio de la revolución social.” (Lidia, 2001: 108)*

En México los primeros visos de las ideologías socialistas y anarquistas llegaban al país desde finales de la Guerra de Reforma:

*“... en 1861 llegó a México proveniente de Barcelona, después de una larga estancia en París y otras capitales europeas, el griego Plotino C. Rhodakanaty, quien pronto comenzó a atraer a jóvenes discípulos a las ideas socialistas, especialmente las de Fourier, pero también las de Proudhon y otros. Además, comenzó a promover la transformación de la propiedad rural y la promulgación de una "ley agraria" en México. Es cierto que los principios en los que se apoyaban estos cuestionamientos eran muy generales; a grandes rasgos, se trataba de condenar "el feudalismo", que según Rhodakanaty representaban las haciendas, de promover el reparto justo de la tierra y de favorecer la regeneración social armónicamente y no por medio de la lucha de clases ni de la violencia revolucionaria.*

*Dentro de la expansión de los socialismos en este país, el mayor cambio se empezó a sentir cuando en 1871, en la ciudad de México, se formó un núcleo llamado La Social, inspirado también por Rhodakanaty y sus seguidores, especialmente por Francisco Zalacosta.*

*Un lustro después, en 1876, La Social se reorganizaba e incorporaba también a las mujeres como militantes activas, y se pronunciaba con cierta mayor claridad respecto del problema agrario y de la "propiedad mal distribuida". Así, en 1876 reiteraba lo dicho por Rhodakanaty unos años antes, que la única manera de abolir el monopolio de la tierra era disolviendo las haciendas, pues eran "verdaderas instituciones feudales" y "focos de esclavitud e ignorancia para la raza indígena del país”.” (Lidia, 2001: 127)*

En los inicios del porfirismo, La Social fue la organización con más actividad a nivel nacional, cuya presencia se hacía sentir a través de diversos periódicos locales de corte socialista –La Reforma Social, El Hijo del Trabajo, etc.-, incluso tuvo mucha injerencia en la promulgación del “Plan de la Barranca”, detonante de la Rebelión de la Sierra Gorda y que posteriormente fue apoyada por el insurgente Miguel Negrete:

*“...el 1° de junio de 1879, "Los pueblos unidos de la Confederación Mexicana" - una coalición de comunidades campesinas del centro del país presumiblemente vinculadas con el Comité Comunero- se aglutinaron en torno al "Plan de la Barranca", en cuya redacción tal vez había influido el propio Zalacosta. En su artículo primero, el documento declaraba el desconocimiento de "la autoridad de todo gobierno constituido en las formas conocidas hasta hoy, y las que de él emanen, reconociendo solo el municipal o socialista". [...] La rebelión de los pueblos unidos fue secundada ampliamente en la región y llegó a abarcar diversos pueblos de los estados de Querétaro y Guanajuato que, según La Voz de México, habían reunido un ejército cuyo número "asciende ya a más de dos mil hombres". Por otra parte, al poco tiempo los insurgentes encontraron como aliado a un militar ya conocido por su historial rebelde, Miguel Negrete, quien el 1° de junio de 1879, había emitido un manifiesto a la nación, desde Monte Alto, Estado de México, contra Porfirio Díaz debido a las promesas incumplidas del Plan de Tuxtepec. Si bien Negrete no consiguió sumar muchos adeptos, al amalgamar su movimiento con el de los alzados de la Sierra Gorda dio un giro estratégico que reforzó la rebelión de la Barranca. Ambas partes ganaron: como veremos, el general se hizo de una propuesta social de la cual carecía, mientras los rebeldes y sus "dirigentes socialistas" contaron con un profesional de la guerra.” (Lidia, 2001: 134)*

La ideología meramente socialista que inspiró la rebelión se expresó claramente en el plan Socialista de la Sierra Gorda publicado el 15 de julio de 1879. Dicho plan:

*“...no abolía la propiedad privada; designa al municipio como la unidad fundamental de gobierno con pleno goce de autonomía. [...] En las capitales, el presidente municipal también lo sería del estado y, en la de la nación, habría un presidente (VIII y X), y en ambos casos, la estructura del gobierno municipal sería su fundamento. Por otra parte, los consejos municipales ocuparían el lugar del congreso legislativo...” (Lidia, 2001: 136).*

La duración de dos años que tuvo la rebelión de la Sierra Gorda se explica gracias al fuerte carácter municipalista de la misma, el cual provocaba una inmediata adhesión por parte de la población:

*“El fuerte carácter municipalista del Plan Socialista, así como su claro llamado a la propiedad comunal, sin por ello declararse contra una propiedad privada, aunque a esta le otorgara un carácter limitado, y su propuesta de participación democrática en la vida de los municipios y de la nación pueden explicar la magnitud y duración del movimiento. En efecto, las fuerzas armadas tardarán dos años en aniquilar esta rebelión de los pueblos unidos de la Sierra Gorda a pesar del interés personal de Porfirio Díaz por lograrlo.” (Lidia, 2001: 138)*

Ideológicamente, la rebelión de la Sierra Gorda es interpretada por los medios liberales como algo contrario a los ideales preestablecidos, el periódico *El Socialista* es el único en interpretarla como una movilización social con visos de anarquismo:

*“Mientras la prensa liberal condenaba de manera casi unánime los movimientos de las comunidades, El Socialista fue de los pocos que destacó una veta*

*anarquista en esa lucha: "hartos los pueblos de pésimos gobiernos optan por no tener ninguno". Si bien este malestar agrario no nos permite precisar la influencia de una ideología determinada más allá de la federalista y municipalista."* (Lidia, 2001: 139)

Para el año de 1880 es clara la vinculación de los socialistas y anarquistas mexicanos con las Asociación Internacional de los Trabajadores:

*"Ya en enero de 1881 había dado noticias de sus vínculos con grupos mexicanos desde las páginas de su periódico The An-archist, publicado en Boston. Aunque los detalles no siempre sean precisos, cabe destacar que esta primera vinculación de México con el internacionalismo anarquista sin duda fue significativa. A partir del Congreso de Londres en julio de 1881 volvemos a encontrar referencias a México en informes policiales secretos sobre reuniones anarquistas que tuvieron lugar en Suiza a fines de ese año y comienzos del siguiente, donde se señalaba que en la AIT se habían recibido adhesiones de cinco grupos de la Federación Mexicana. En contra parte, con sólo revisar los artículos que sobre Europa publicaba un periódico como El Socialista entre 1880 y 1882, vemos que el interés por los acontecimientos revolucionarios y socialistas está muy vivo en México."* (Lidia, 2001: 141)

Fue durante el porfirismo cuando se gestó el pensamiento anarquista en el sector obrero mexicano. Martínez (1983) alude a la emigración de obreros españoles la ideologización de los obreros mexicanos:

*"La literatura anarquista que se editaba en España y la emigración de obreros españoles nutrieron durante varias décadas la avidez de conocimientos de los obreros mexicanos. El anarquismo aseguró por largo tiempo una firme hegemonía entre la parte activa de los obreros. El triunfo temporal de los libertarios y la represión anarco-obrera que se desató a partir de la primera reelección de Porfirio Díaz, obstaculizaron la organización de los trabajadores y la constitución de un partido obrero independiente" (p. 12)*

Conviene puntualizar ahora que si bien el anarquismo como corriente de pensamiento homogénea se atribuye a Bakunin, en la *praxis* el anarquismo constituye una corriente heterogénea como se observa en el cuadro 2.

Tema/Postura ideológica	Anarco-colectivistas	Anarco-comunistas
<b>Métodos para el cambio social</b>	+ A favor de la acción sindical pacífica y de vías legalmente constituidas	+A favor de la vía insurgente. (A partir de la década de 1870 nace en Italia la propaganda por el hecho o lucha insurreccional de carácter individual, que consiste en actos de terrorismo.)
<b>Formas organizativas</b>	+ Recogen el federalismo bakuninista como principio organizativo (están a favor de la realización de congresos entre los sindicatos de las diferentes comarcas y regiones.) + Aprueban la huelga general pacífica y reformista.	+ Rechazan el federalismo bakuninista por considerarlo una noción política. + Optan por el pacto como forma organizativa. + Rechazan la huelga general pacífica y reformista + Aprueban las huelgas amenazadoras en las cuales el trabajador tome por la fuerza lo que por justicia le pertenece, es decir, la propaganda por el hecho.
<b>Concepción de la economía</b>	+ No abrogan la propiedad individual y buscan hacerla compatible con la propiedad pública. + Siguen las ideas de Proudhon.	+ Defienden la propiedad en manos de toda la comunidad —la propiedad común. + Siguen las ideas de Cabet sin dejar de rechazar el principio de autoridad.

Cuadro 2. Diferencias entre Anarco-colectivismo y Anarco-comunismo. Elaboración propia a partir de Beltrán (2011).

Como se observa el anarco-comunismo es la vertiente más radical de los postulados socialistas que considera que para llegar a un comunismo anti-autoritario se debe romper totalmente con el orden social previamente establecido, por lo que las concesiones y la conciliación son inaceptables. La *propaganda por el hecho* es la cristalización última de acciones radicales tendientes a eliminar -literalmente- más que a conciliar intereses opuestos:

*“La propaganda por el hecho nació cuando la represión impedía la organización de grandes grupos anarquistas. Fue una respuesta del anarco-comunismo a una situación de crisis en su seno, una crisis de militancia, de ideología y una crisis provocada en gran medida por la represión del Estado. Sus objetivos fueron el Estado, la Iglesia y la burguesía.”* (Beltrán, 2011: 207)

Ahora bien, a finales del porfiriismo, el eco de las declaraciones en contra de los hacendados de mediados del siglo XIX resuena en el programa original del Partido Liberal Mexicano de 1906 (PLM) fundado por los hermanos Flores Magón:

*“The PLM’s original program of July 1906 called not only for armed struggle against the “elected” dictator Porfirio Díaz, but also for an agrarian and labor reform directed at smashing the hacendados’ (big landowners’) economic and political power. This was to be the first step toward an anticapitalist and antibureaucratic revolution, whose agenda was kept secret until the PLM adopted a second and patently communist program in September 1911”* (Hodges, 1995: 10)

<sup>7</sup> Traducción propia:

*“El programa original del PLM de julio de 1906 llamaba no sólo a la lucha armada contra el dictador “elegido” Porfirio Díaz, sino también a una reforma agraria y obrera dirigida a terminar con el poder político y económico del hacendado (gran terrateniente). Este sería el primer paso hacia una revolución anticapitalista y antiburocrática, cuya agenda se mantuvo en secreto hasta que el PLM adoptó un segundo programa, explícitamente comunista, en septiembre de 1911”*

Por otra parte, el 20 de agosto de 1911 surge el Partido Socialista de México como medio para continuar la labor que el anarquismo en declive había realizado por varias décadas:

*“No fue hasta 1911, en el periodo inicial de la revolución cuando un grupo de obreros e intelectuales emprende el esfuerzo más duradero, aunque todavía incipiente, por crear un partido obrero inspirado en el socialismo científico de Marx. El 20 de agosto de aquel año surge el Partido Socialista Mexicano bajo el impulso de Adolfo Santibáñez, Lázaro Gutiérrez de Lara y el artesano de origen alemán Pablo Zierold. A través de distintas reorganizaciones y de conflictos marcados por la lucha contra el anarquismo declinante y el reformismo en ciernes, el PSM emprende la tarea de convocar al Primer Congreso Socialista a escala de todo el país...”* (Martínez, 1983: 12)

Tras el inicio de la lucha armada existieron contactos entre facciones bélicas –como el zapatismo- y líderes ideológicos –como Flores Magón:

*“After the PLM adopted a new program for revolution in 1911, Flores Magón made common cause with Emiliano Zapata’s armed struggle and attempted to influence it ideologically. According to Cockcroft, Mexico had more than one political-military vanguard, “first in the PLM (until 1911) and then in the Zapatista “army of the south”.”<sup>8</sup>* (Hodges, 1995: 10)

Tras la llegada de Madero a la presidencia y el aparente fin de la dictadura porfiriana la efervescencia ideológica de algunos pensadores como Flores Magón no cesó, sino que se exacerbó. No era suficiente cambiar de presidente en tanto las masas de individuos seguían careciendo de vivienda, alimento, tierra y libertad. Más importante que la libertad política era la conquista de la libertad económica. Hodges (1995) lo menciona de la siguiente manera:

*“Although the PLM’s armed struggle contributed to Díaz’s forced resignation in May 1911 and his replacement by Francisco Madero, the PLM rejected Madero’s program of “effective Suffrage, No Re-election”. What Mexicans needed was not a new president, argued Flores Magón, but bread, housing, and land of their own. More important than political liberty is economic liberty, he added, to be had only by the forcible expropriation of landlords and the vindication of the right of workers.”<sup>9</sup>* (p. 10)

---

<sup>8</sup> Traducción propia:

*“Después de que el PLM adoptó un nuevo programa para la revolución de 1911, Flores Magón hizo causa común con la lucha armada de Emiliano Zapata y trató de influirla ideológicamente. Según Cockcroft, México tenía más de una vanguardia político-militar, “primero en el PLM (hasta 1911) y luego en el “ejército zapatista del sur”.”*

<sup>9</sup> Traducción propia:

*“A pesar de la lucha armada del PLM contribuyó a la renuncia forzada de Díaz en mayo de 1911 dando lugar a Francisco Madero, el PLM rechazó el programa de Madero de “Sufragio efectivo, no reelección”. Lo que necesitaban los mexicanos no era un nuevo presidente, sostuvo Flores Magón, sino pan, vivienda y tierra de su propiedad. Más importante que la libertad política era la libertad*

Para finales de la segunda década del siglo XX, la principal de las fuerzas que se contraponen al proyecto ideológico del ejército constitucionalista –bajo el mando de Venustiano Carranza- es la fuerza obrera y su ideología anarco-comunista:

*“El quinquenio de 1916 a 1921 es de intensa inquietud social y búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo de México. Mientras los combates armados perdían intensidad a medida que los constitucionalistas afirmaban su hegemonía sobre los ejércitos unidos de zapatistas y villistas [...] a floraba un conflicto ideológico y político no menos importante para el futuro del país que la disputa en los campos de batalla. Nuevas ideas y fuerzas sociales irrumpen en la vida nacional o adquieren diferente contextura. [...] La principal de estas fuerzas nuevas, la más agresiva y amenazante, era la clase de los obreros. De 1916 a 1921 transcurre una inusitada actividad de los trabajadores, indicativa de que ha entrado en escena un nuevo personaje: el movimiento obrero nacional.” (Martínez, 1983: 15)*

Como se adelantó líneas arriba el artículo 115 constitucional fue el producto de una serie de hitos específicos en donde las voluntades de las masas populares cuestionaban y hasta amenazaban la incipiente hegemonía carrancista. El caso de la huelga de electricistas de julio de 1916 –a tan sólo cuatro meses de que iniciara el Congreso Constituyente en Querétaro- pone de manifiesto las tensiones existentes entre el régimen carrancista y la clase obrera:

*“Del 31 de julio al 2 de agosto, la segunda huelga general paraliza la electricidad y todos los servicios públicos y empresas de la capital de la República. Venustiano Carranza, fundador del nuevo estado y exponente de la tendencia victoriosa en la revolución, decreta la ley marcial y desempolva la Ley del 25 de enero de 1862 para castigar con pena de muerte a los huelguistas y a quienes los apoyen. Había pasado sólo un año desde que el Primer Jefe firmara el pacto con los líderes de la Casa del Obrero Mundial, pero una vez que se sabía triunfador, descargaba su odio contra los obreros en lucha. Un tribunal militar se levanta para juzgar a los miembros del Comité en huelga y al titubeante líder de los electricistas, Ernesto Velasco. De modo que antes de que Carranza asuma la presidencia constitucional, los obreros ya saben a qué atenerse con el régimen de los vencedores.” (Martínez, 1983: 16)*

Ya en el Constituyente de Querétaro la oposición obrera encuentra voces que condenan la represión contra la huelga de los electricistas de julio 1916:

*“Más la violencia carrancista no amedrenta a los obreros. Uno tras otro se suceden los hechos reveladores de que el movimiento obrero adquiere proporciones nunca vistas hasta entonces. En su primer discurso en el Congreso Constituyente de Querétaro, inaugurado el 30 de noviembre de 1916, Nicolás Cano, un minero de*

---

*económica, agregaba, que se tenía solamente por la expropiación forzosa de los propietarios y la reivindicación de los derechos de los trabajadores.”*

*Guanajuato elegido diputado y que poco después abrazaría la causa del comunismo, condena la represión contra huelguistas del Distrito Federal y demanda a la asamblea “que no se declare alteradores del orden ni de la paz pública a los huelguistas”.*” (Martínez, 1983: 16)

Incluso se forman grupos que abordan desde nuevos enfoques la cuestión social. Uno de dichos grupos es el dirigido por el diputado Francisco J. Múgica:

*“Pero no sólo entre los obreros surgían los impulsores de nuevas formas de abordar los conflictos planteados a la sociedad mexicana a finales de la revolución de 1910. En las labores del Congreso Constituyente había aparecido un grupo de diputados hostil al proyecto carrancista de Constitución y portador de nuevos enfoques de la cuestión social: el que podría ser caracterizado como expresión de la democracia-revolucionaria, a cuya cabeza se encontraba Francisco J. Múgica. Este grupo coincidía con la posición directamente obrera representada por el ya mencionado Nicolás Cano y por el maestro de San Luis Potosí, Luis G. Monzón, que poco después pasaría al comunismo. Estas dos corrientes denunciaron el proyecto inicial de Carranza e impulsaron la aprobación de los artículos más avanzados de la Constitución de 1917.”* (Martínez, 1983: 17)

Ahora, tras el recuento histórico realizado líneas arriba, se entiende con mucha mayor claridad el devenir histórico e ideológico del municipio libre que culmina con el artículo 115 de la Constitución de 1917. Una vez analizado el origen del artículo ya citado se puede hablar del marco jurídico al cual el municipio mexicano debe estar ceñido.

### **1.3 La Constitución de 1917 y el marco jurídico del municipio mexicano**

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

*“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”* (CPEUM, 2016: 45)

Para el caso particular de las facultades de los ejecutivos estatales la CPEUM dicta:

*“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”* (CPEUM, 2016: 136)

El artículo que liga estrechamente al municipio<sup>10</sup> con el Estado Mexicano es:

---

<sup>10</sup> Para el caso particular de la Ciudad de México, el artículo 122 establece que:

*“Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. [...] El gobierno de*

*“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

*I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. [...] Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) Alumbrado público.*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) Mercados y centrales de abasto.*
- e) Panteones.*
- f) Rastro.*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. [...] V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:*

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.”*  
(CPEUM, 2016: 109)

---

*las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.”* (CPEUM, 2016: 121)

Es de resaltar que el devenir del artículo 115 constitucional ha transitado por distintas reformas como se muestra en la tabla 1:

Presidente en turno	Fecha de reforma	Texto de la reforma
<b>Plutarco Elías Calles</b>	20 de agosto de 1928	<p>III.— ...</p> <p>El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p>
<b>Abelardo Luján Rodríguez</b>	29 de abril de 1933	<p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de cuatro años.</p> <p>La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:</p> <p>a) El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.</p> <p>b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p> <p>El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los Diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p>

<b>Manuel Ávila Camacho</b>	8 de enero de 1943	III.— ... Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.
<b>Miguel Alemán Valdés</b>	12 de febrero de 1947	I.— ... En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.
<b>Adolfo Ruiz Cortines</b>	17 de octubre de 1953	Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I.— Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado. Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.
<b>Luis Echeverría Álvarez</b>	6 de febrero de 1976	IV.— Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. V.— Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.
<b>José López Portillo</b>	6 de diciembre de 1977	III... b) ... De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.
<b>Miguel de la Madrid Hurtado</b>	3 de febrero de 1983	Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I.— Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos

	<p>cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p> <p>II.— Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>III.— Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Agua potable y alcantarillado.</li> <li>b) Alumbrado público.</li> <li>c) Limpia.</li> <li>d) Mercados y centrales de abasto.</li> <li>e) Panteones.</li> <li>f) Rastro.</li> <li>g) Calles, parques y jardines.</li> <li>h) Seguridad pública y tránsito, e</li> <li>i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</li> </ol> <p>Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.</p> <p>IV.— Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</li> </ol> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p>
--	--

		<p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p> <p>Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p>V.— Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p> <p>VI.— Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</p> <p>VII.— El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.</p> <p>VIII.— Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</p> <p>La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.</p> <p>a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.</p> <p>b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p>
--	--	--

		<p>El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once de los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.</p> <p>IX.— Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.</p> <p>X.— La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p>
	<p>17 de marzo de 1987</p>	<p>I a VII.— ...</p> <p>VIII.— Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>IX.— DEROGADA.</p> <p>X.— DEROGADA.</p>
<p><b>Ernesto Zedillo Ponce de León</b></p>	<p>23 de diciembre de 1999</p>	<p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>...</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p> <p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p>

		<p>II. ...</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p> <p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b) ...</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d) ...</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) ...</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea</p>
--	--	---

	<p>necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través de del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;</p> <p>IV. ...</p> <p>a) a c) ...</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p> <p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p>h) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p> <p>VI. ...</p> <p>VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>
--	---

		El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.
<b>Vicente Fox Quesada</b>	14 de agosto de 2001	Fracción III. Último párrafo Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.
<b>Felipe de Jesús Calderón Hinojosa</b>	18 de junio de 2008	VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
	24 de agosto de 2009	IV... Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
<b>Enrique Peña Nieto</b>	10 de febrero de 2014	Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I.—... Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
	29 de enero de 2016	Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México IV.— ... Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. V.— ... En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

Tabla 1. Reformas del artículo 115 constitucional. Elaborado a partir de Rives (2010)

En palabras del maestro Carpizo (2011), dentro de las principales reformas positivas a la Constitución de 1917, se encuentran aquellas dedicadas a fortalecer al municipio, siendo estas las de 1977, 1983, 1987 y 1999. Por su parte Rives (2010) sintetiza las ya mencionadas reformas al artículo 115 de la siguiente manera:

*“La primera reforma se llevó a cabo en 1928, para reducir a 7 el número mínimo de diputados en la legislatura local. En 1933, y en consecuencia con la reforma a los artículos 55 y 59, se ratificó el principio de no reelección para gobernadores (en ningún caso) y para los presidentes municipales, regidores y síndicos propietarios. En 1943, se ratificó el periodo de 6 años para los gobernadores. En 1947, se dio derecho de voto a la mujer en elecciones municipales, y en 1953 éste se amplió a las elecciones federales. En febrero de 1976, se reconoció la concurrencia federal estatal y municipal en materia de centros urbanos, consecuente con la reforma al artículo 27 párrafo tercero. En 1977, se introdujo el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos. En 1983 se llevó a cabo una reforma que cambió sustancialmente el contenido del artículo, al establecer la autonomía municipal así fortalecida abarcó tres aspectos: político, al establecer un procedimiento general y preciso para suspender o desaparecer ayuntamientos, revocar el mandato a alguno de sus miembros; al introducir principios de representación proporcional en la integración de un ayuntamiento. Financiera al establecer diversas fuentes de ingresos, particularmente los provenientes de la prestación de servicios públicos. Administrativa, al posibilitarles que, dentro del marco de la legislación federal y estatal, formulen sus planes de desarrollo, y suscriban convenios de coordinación. En 1987, se amplió a los municipios el reconocimiento expreso para regir las relaciones laborales con sus trabajadores por el artículo 123; al tiempo que se derogaron las fracciones IX y X, relativas a los estados y pasándolas al artículo 116. En diciembre de 1999 se aprobó una amplia reforma por la que se reconoce al municipio como nivel de gobierno, ya no sólo de administración, dotándolo de facultades para el manejo de residuos, reservas territoriales, planes de desarrollo urbano, entre otras. En 2001, se reconoce el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a coordinarse y asociarse. En 2009 se precisó que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.”* (Rives, 2010: 86)

Finalmente en términos jerárquicos se debe entender por marco jurídico del municipio:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política del Estado.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Ley Anual de Ingresos Municipales.

-Otras leyes estatales de aplicación municipal (vivienda, protección de datos, transparencia, agua, etc.)

-Los Reglamentos Municipales

Posteriormente, los fundamentos jurídicos del municipio deben de ser suficientes para garantizar, incentivar y sustentar: la libertad política, la libertad administrativa y la personalidad jurídica.

El entendimiento de la libertad no sólo política sino administrativa es clave en lo que a los gobiernos locales se refiere. Para tales efectos, el maestro Martínez Cabañas (1985) dice:

*“Libertad de administración.- Los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local; en este sentido, el ayuntamiento, en cuanto órgano máximo de la administración municipal, ordena cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad; reglamenta, cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no correspondan a otras instancias gubernamentales; delibera, cuando analiza los negocios más importantes, o los asuntos de interés permanente de la comunidad y, determina la mejor manera de afrontarlos; informa, cuando se refiere a cuestiones que sólo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y, por último, representa o gestiona ante los poderes públicos, sobre asuntos propios de su competencia; en tal caso procede como agente de las necesidades de los pueblos, órganos de su voluntad e intérprete de sus deseos.”* (Martínez Cabañas, 1985: 148)

## **Conclusión**

A partir de las líneas anteriores, se entiende la razón de ser del municipio libre, el cual es el constructo aglutinador de un proceso que va desde la Constitución de Cádiz, pasando por la Comuna de París de 1871 hasta las luchas bélico-ideológicas en México que buscaron liberar a la población de las haciendas y por lo tanto dotar de libertad no sólo al municipio sino también a todos y cada uno de los individuos que ahí habitan. Si bien dicho proceso tuvo lugar en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, tal proceso tuvo como telón de fondo tres siglos de colonialismo español. El Estado de corte paternalista que dominó durante tres siglos causó profundas influencias en el mediano y largo plazo. Es significativo que las haciendas del México independiente tuvieran enormes similitudes con las encomiendas de la colonia española; la propiedad nula propiedad de los habitantes, las unidades locales de producción y autoconsumo así como la monopolización del poder político-ideológico por presbíteros –en las encomiendas- y por los señores –en las grandes

haciendas- son el caldo de cultivo para un movimiento emancipador que se fraguó a lo largo de muchos años.

El municipio mexicano tiene una raíz eminentemente filosófica moderna y por ende combativa con las ideas de dominio tradicional, un sustrato anarco-comunista y una vocación de autonomía necesarios de tomar en cuenta para toda ocasión que se pretenda aludirlo ya sea en cursos de acción –políticas públicas-, ya sea en discursos y declaraciones políticas.

Además, el municipio tiene la función supraestructural de educar en la vida democrática ya no a una comunidad –en clave sociológica-, ni a una entidad federativa y mucho menos a un Estado-Nación sino a toda una República en clave roussoniana<sup>11</sup>.

Existen autores que mencionan que:

*“Según las tesis iusnaturalistas, el municipio es el resultado de un proceso de evolución social del ser humano, constituye en sí una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos”* (Ugarte, 1985 c. p. Mendoza, 2016, 2)

Nosotros pensamos que el municipio amén de ser el resultado de un proceso de evolución social -lo cual es válido para una amplia gama de instituciones como la familia, la religión, etc.- tiene dentro de sí principios políticos que se pueden rastrear hasta llegar a Rousseau. En el Contrato Social Rousseau menciona que a cambio de renunciar a una parte de su libertad, el hombre puede obtener un mejor tipo de libertad; la libertad política (Rousseau, 2007). En lo que a nuestro análisis atañe, el ser humano renuncia a una parte de su libertad cuando es impelido a asumir *el deber que hay que aferrar* –recordemos el *munus* y el *capere* de los primeros párrafos de este capítulo; pero a cambio de esa imposición –y por ende renuncia a una parte de su *natural* libertad- el ser humano obtiene la institucionalización de un nuevo tipo de libertad, la llamada libertad política

En el siguiente capítulo tratará la forma en que dicha libertad política es operacionalizada bajo el nodal concepto de: Federalismo. Se analizarán las acciones implementadas por el ejecutivo federal en los últimos 30 años en materia de federalismo. De igual forma se considera importante el federalismo en tanto que compartimos la afirmación del maestro Ortega Lomelín (1994) que vincula estrechamente al federalismo con el municipalismo:

---

<sup>11</sup> El pensamiento político de Rousseau se centró en la idea de República, específicamente en:

*“...que el único sujeto del poder soberano es el pueblo. Ni uno, ni pocos, ni la mayoría pueden ser titulares de este poder, sino solamente todos los miembros asociados que unidos forman el cuerpo soberano.”* (Fernández, 1988 c. p. Ortiz, 2007: 24)

*“El federalismo y el municipalismo son la base para el desarrollo que alienta una mayor autonomía local, pues tienen vida en sus propios procesos políticos, en su vigor económico y en la identidad cultural de las comunidades. El federalismo es el conductor de estrategias para combatir desigualdades o asimetrías, redistribuir recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas.” (p. 8)*

Subyace en el fondo de la cita anterior la idea de que el federalismo es la forma de gestionar, de operacionalizar la libertad política a la que anteriormente hemos aludido. Por último conviene aclarar que hablar del federalismo en la segunda década del siglo XXI en México, precisa de hacer una breve recapitulación histórica en tanto que lo que actualmente vivimos y entendemos como tal es el resultado de procesos y reformas político-administrativas llevadas a cabo desde hace algunos sexenios. Lo dicho se explicitará en el siguiente capítulo.

## Capítulo II. Estado, Federalismo y municipio mexicano.

... es la mala dirección lo que causa mal en el mundo, y no  
el que se haya corrompido nuestra naturaleza.  
- Dante

Como se había adelantado en las páginas previas, en los últimos 30 años el proceso de federalismo en México es entendido principalmente como una serie de acciones y reglamentaciones tendientes a la descentralización de funciones administrativas planeadas, decididas y realizadas por el gobierno federal.

Antes de seguir adelante con la presente investigación es preciso resaltar que el concepto de *Federalismo* remite estrictamente al Estado y que este a su vez remite a la representación jurídica de un pueblo (Jellinek, 1958). O bien como dice Rives (2013):

*“Bajo la óptica jurídica de la Teoría del Estado, Kelsen afirma que el Estado tiene distintas facetas, pues aparece como voluntad supraindividual, orden de poder, autoridad, orden jurídico, orden coactivo...”* (p. 11)

Por lo que si bien el Estado tiene diferentes facetas, en todos sus ámbitos alinea dichas facetas para cumplir con los *finés del Estado*. Por una parte, por *finés del Estado* se entiende los principios básicos de seguridad y justicia (Rives, 2013). Por otra parte autores como Matute (2011) establecen que los fines del Estado son dinámicos e incluso subjetivos:

*“...el fin del Estado sería el análisis que realiza un grupo determinado de individuos, históricamente ubicados, pertenecientes al gobierno o vinculados con éste, para definir la organización estatal, lo que ésta debe hacer, por qué y para qué lo hace.”* (Matute, 2011: 146)

Se puede decir que los *finés del Estado*, ante todo representan la creación de un orden y un sistema de poder que le dan *corpus* al Estado (Rives, 2013). Para alcanzar dichos fines el Estado realiza ciertas funciones que deben estar enmarcadas por ciertas atribuciones, como lo son:

*a) atribuciones de mando, de policía o de coacción, incluyendo todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público. Estas eran las actividades típicas del siglo XIX.*  
*b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.*  
*c) atribuciones para crear servicios públicos.*  
*d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, social, cultural y asistencial del país, las que se fueron incorporando a la agenda de actividades del Estado en la medida que la evolución social y económica así lo fue requiriendo.”* (Rives, 2013: 15)

El concepto de atribución es la razón de ser del Derecho Administrativo (Fraga c. p. Matute, 2011). Y como todo aquello que es eminentemente social -como lo es la construcción de un sistema de poder y orden- las atribuciones cambian en número y extensión para alcanzar los fines subjetivos del Estado en un momento y lugar particular (Rives, 2013).

Las *atribuciones del Estado* son producidas y a la vez son generadoras del tipo y amplitud de relaciones que guardan el Estado y la Nación en una especie de proceso dialógico:

*“Referirse a las atribuciones del Estado significa, en primer lugar, referirse al tipo y amplitud de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y la Nación, ya que las necesidades individuales de la colectividad se satisfacen por la acción conjunta del Estado y de los particulares, de manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno se traduce en reducción de la esfera de acción de los otros y viceversa...”* (Rives, 2013: 16)

Con respecto a las *funciones del Estado*, que se sustentan en las *atribuciones del Estado* se puede mencionar que:

*“La atribución abarca la actividad del Estado; la función, el medio de realizarla, es la forma de la actividad del Estado; la forma en que se ejercen las atribuciones, siendo éstas, hoy en día legislativa, ejecutiva y judicial.”* (Rives, 2013: 16)

Matute completa la definición de función agregando el adjetivo *gubernativa*, que en síntesis refiere a:

*“Este posicionamiento del presente respecto al futuro debe tomar en cuenta que el Estado nacional se ubica en un mundo globalizado en el que debe competir con instituciones supranacionales, regionales e incluso internas que le disputan el antes incuestionado monopolio de decisión dentro de un territorio; debe hacer consideraciones de las capacidades de organización a su disposición y tener claro el objetivo a alcanzar en el largo plazo. Esto, en síntesis, es lo que se conoce como función gubernativa o política.”* (Matute, 2011: 146)

Por lo que se entiende que el Estado posee cinco instrumentos - i) racionalidad burocrática, ii) políticas públicas, iii) servicio de personas profesionalizadas, iv) aprendizaje social y v) el marketing público -que posibilitan la realización de la función gubernativa:

*“La función gubernativa está vinculada con la determinación de cómo se llevará a cabo la gestión de los bienes públicos para lograr la mayor satisfacción de los ciudadanos [...] Esta función tiene a su servicio diversas herramientas como son la racionalidad burocrática (principio de legalidad y jerarquía), el análisis de políticas públicas, el servicio de personas profesionalizadas, el aprendizaje social y el “marketing” público y se potencializa en la medida en que parte de una reflexión que se traduce en una gestión concreta con resultados medibles.”* (Matute, 2011: 147)

Así se puede concluir que el principal fin del Estado es prevalecer en el tiempo y que entre la Nación y el Estado se disputan atribuciones. Dichas atribuciones del Estado remiten a la ejecución de la función gubernativa como medio para perseguir los fines del Estado.

Como resultado de dicha disputa de atribuciones, es el Estado quién expropia atribuciones que se enmarcan como el monopolio de funciones tan vitales y necesarias para la supervivencia del Estado como lo son las funciones: legislativa, ejecutiva y judicial (Rives, 2013). O en palabras de Matute (2011):

*“En síntesis, los fines del Estado son el porqué y el para qué de la actividad pública y la respuesta a esas preguntas se obtiene a través de la llamada función gubernativa, función política o de gobierno. El logro de lo deseable depende de que se desarrolle un esfuerzo sistemático acorde con la organización de que se dispone...”* (Matute, 2011: 149)

Por lo que para la forma de organización Federal, el esfuerzo -en clave de Matute- remite a procesos de descentralización sustentados en una sólida conceptualización de federalismo como se expondrá en el siguiente apartado.

## **2.1 El Federalismo**

El Estado Federal es la constitución de un Estado a partir de varios Estados que se unen voluntariamente a lo que en adelante se conocerá como Federación. Usualmente se aplica ante la necesidad de organizar política y administrativamente territorios muy extensos (Rives, 2013). Por su parte Watts menciona que el federalismo es:

*“El término de Federalismo no es descriptivo sino normativo y significa la defensa de un gobierno múltiple, con elementos de gobierno común y de autogobierno regional. El valor que pretende alcanzar es mantener la unidad y la diversidad aceptando, preservando y fomentando las diferentes identidades dentro de una unión política más amplia.”* (Watts, 2001: 18 c.p. Gadsden, 2003: 2)

La palabra Federación proviene del latín *foederatio* que significa alianza o liga (RAE: 2016). Por lo que un Estado Federal remite a una serie de instituciones de común acuerdo y respecto que “ligan” a entidades -provincias, regiones, etc.- que poseen un pasado y cultura generalmente comunes y que administran sus recursos propios de manera autónoma (Rives, 2013).

Jurídicamente el Estado Federal posee las siguientes características:

*“En cuanto a su estructura jurídica, el Estado federal tiene como principales características:*

- Su creación se debe al Congreso Constituyente, existencia de dos niveles gubernamentales, el federal y el local, cada uno con su respectivo ordenamiento jurídico, pero con la primacía del derecho federal sobre el local.
- Organización gubernamental en dos planos: por un lado, el federal bajo el principio de división del ejercicio del poder, en legislativo, ejecutivo y judicial; el otro plano son las bases de organización para las entidades federativas, incluido el principio de distribución de competencias entre las autoridades federales y de los estados.
- Capacidad de autogobierno de los estados miembros que garanticen su autonomía constitucional.
- Representación de los estados miembros en el poder legislativo nacional, en una de las dos cámaras
- Intervención de los estados en la formulación del derecho federal.
- La existencia de una suprema corte de justicia que al interpretar la constitución política dirima los conflictos suscitados entre las partes de la federación, entre el gobierno federal y el de los estados o el de ellos entre sí, en ocasiones en ello también llega a intervenir la Cámara de Senadores.
- El reparto de competencias y el régimen fiscal hacendario, tributario.
- Señalamiento del lugar de residencia de los poderes federales, casos de cambio de residencia y sus posibles implicaciones.
- Establecer un mecanismo, que generalmente asume el poder legislativo, para la creación de nuevos estados y admitirlos en la federación.
- La garantía federal, que implica la obligación de la federación de proteger a los estados.” (Rives, 2013: 25)

Existen dos elementos de fundamental importancia en los Estado Federales: la Constitución Política y la Soberanía. Por una parte, la Constitución Política de un Estado Federal es de vital importancia puesto que ahí se establecen las atribuciones, injerencias, campos y materias de acción de las entidades que conforman la Federación a fin de salvaguardar el orden y la eficacia del Estado. Por otra parte la Soberanía, en una Federación, implica que los miembros al estar juntos son soberanos o cosoberanos y al estar separados están sometidos a ciertas obligaciones:

*“La soberanía es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalista), para lo cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común, creando un órgano superior que los conduzca. En cuanto a los Estados miembros o federados, para Jellinek son aquellos que en conjunto son soberanos, o cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones.” (Rives, 2013: 26)*

El Estado Federal exige colaboración y un amplio sentido de cooperación intergubernamental puesto que en sí mismo subyace “...una forma específica de relaciones intergubernamentales” (Gadsden, 2003: 2)

### 2.1.1 Federalismo y centralización

El centralismo es una forma de organización aparentemente contraria a un Estado Federal, sin embargo la experiencia mexicana muestra que es posible la existencia de una República Federal en condiciones de centralismo y autoritarismo. Ante semejante paradoja, a inicios del siglo XXI se empezó a reformular lo que se entiende por un proceso de descentralización, que es más acorde con los postulados y principios federales de lo que jamás podrá ser el centralismo. Incluso se llegó a acuñar el neologismo de *moderna descentralización* entendido como:

*“La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que, por el contrario, quiere intervenir desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil, sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otras.”* (Borja, 2000: 83 c. p. Gadsden, 2003: 1)

Lo importante de la descentralización es que va acorde con el proceso de modernización del Estado, así como que genera una serie de relaciones intergubernamentales que tienen su máxima cristalización en el bienestar de la población, incluyendo a la más alejada del centro político administrativo del Estado (Gadsden, 2003).

Los procesos de descentralización, actualmente, remiten a temas transversales como lo son el desarrollo sustentable y la democracia:

*“Existen nuevas visiones también en la relación que puede existir entre descentralización y relaciones con los temas de la democracia y el desarrollo sustentable.[...]De esta manera se ha ido comprendiendo mejor el papel de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en términos de su vinculación con el tema del poder y la gobernabilidad.”* (Gadsden, 2003: 2)

El accidentado devenir que el proceso de descentralización y más esencialmente el principio del federalismo han seguido en los últimos 30 años -explicitados a continuación- es consecuencia directa de una tradición centralista que data desde la fundación de México. No olvidemos que:

*“El Estado federal que se inició muy débilmente en el México de 1824 ha debido operar con un alto grado de centralización para ser viable, [...] no ha habido la suficiente autonomía de las partes como para poder realmente tomar el control de su propia historia compartida. En esa época los actores políticos tuvieron que hacer un esfuerzo enorme para centralizar el poder, en un contexto en el que el desmembramiento del país era uno de los riesgos más claros.”* (Gadsden, 2003: 3)

## **2.2 Federalismo y municipio mexicano**

Como se expresó en la introducción de la presente investigación, fue a finales del siglo pasado cuando la llama del municipalismo comenzó a reavivarse vía el federalismo. Es importante trazar la ruta de las acciones implementadas en aras del federalismo que el ejecutivo federal llevó a cabo en los últimos 30 años.

Como se mencionó líneas arriba el concepto de federalismo permite, en un primer momento, solucionar el problema de dejar claramente delimitadas la fronteras de las acciones de los tres órdenes de gobierno (vías los artículos 115, 122, 124 e incluso del 117 de la CPEUM). Sin embargo el federalismo llevado a la praxis en nuestro país todavía implica severos problemas en el respeto a la autonomía y decisión de los órdenes municipal y estatal. Lo anterior es un proceso que a continuación se busca explicitar en aras de comprender cuál es el estado actual que guarda la comprensión del federalismo por parte del Estado Mexicano.

### **2.2.1 El PRONASOL: Descentralizar centralizando (1988-1994)**

Para contextualizar las líneas siguientes conviene mencionar que en 1983, durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se impulsó un proceso de descentralización sustentado en reformas administrativas e incluso constitucionales, que no fueron acompañadas por una redistribución de recursos fiscales (Cabrero,1997). En términos generales, el proceso de descentralización fue más teórico que práctico, más de leyes que de acciones concretas, más *de jure* que *de facto*.

Posteriormente en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) parece ser que el proceso de descentralización fue contrario a la lógica e intenciones del ejecutivo federal en tanto que el programa de desarrollo social que enarboló tenía una orientación a todas luces centralista. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue la principal política pública que identificó al sexenio de Carlos Salinas<sup>12</sup>. Dicho programa estaba estructurado y diseñado para que el ejecutivo federal fuera el principal tomador de decisiones así como el principal aplicador de las mismas:

*“Por su parte, el periodo siguiente dejó en buena medida de lado la intención descentralizadora, y cuando la retomó adoptó la estrategia de manejar y controlar la descentralización desde el centro a partir de la lógica y racionalidad del Programa Nacional de Solidaridad, la cual no necesariamente concebía la cesión de autonomía de decisión a los gobiernos de estados y municipios del país como*

---

<sup>12</sup> La iniciativa de la federalización de la educación fue un hito excepcional contrario a la lógica imperante de ese entonces (Cabrero, 1997).

*un componente facilitador del programa, sino más bien como un obstáculo que había que esquivar en la medida de lo posible.” (Cabrero, 1997: 329)*

El PRONASOL fue un oxímoron administrativo, puesto que la figura de delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fungía como un poder paralelo al ejecutivo estatal creando así un programa que tenía la intención de descentralizar desde el centro:

*“El antecedente más reciente del ramo 26 es el polémico Programa Nacional de Solidaridad. Identificado como una estrategia descentralizadora manejada desde el centro, este programa se constituyó en la columna principal de los esfuerzos descentralizadores de esta administración a partir de su preocupación por apoyar el desarrollo de las distintas regiones del país. Paradójicamente, el modus operandi del Pronasol, que relacionaba directamente al gobierno federal con la comunidad, se dio en menoscabo de los esfuerzos descentralizadores implementados por gobiernos anteriores, al pasar por alto las estructuras institucionales construidas para la descentralización, creando de facto, una estructura paralela de poder en el nivel estatal con la figura del delegado de la Secretaría de Desarrollo Social...” (Cabrero, 1997: 330)*

En última instancia y en el aspecto político el centralismo salinista se evidenció al cambiar a los titulares de 17 ejecutivos estatales:

*“Por citar un ejemplo, en el periodo presidencial mexicano de 1988-1994 se cambió, como era usual, a 17 gobernadores estatales desde el poder central bajo diferentes modalidades y apariencias. En la legislación constitucional mexicana a los gobernadores estatales no los puede cambiar el Presidente de la República, ya que son electos a través de votación popular y constitucionalmente pertenecen a otro orden de gobierno no subordinado. Sin embargo, esto sucedía de facto” (Gadsden, 2003: 4)*

### **2.2.2 El Nuevo Federalismo (1994-2000)**

En el siguiente sexenio, encabezado por Ernesto Zedillo (1994-2000), se dio un nuevo impulso hacia un federalismo que priorizó estados y municipios vía la reforma administrativa:

*“En 1994, desde el inicio del periodo de Ernesto Zedillo, se planteó la iniciativa de un “federalismo renovado” el cual “... debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades propias del Gobierno Federal” (PND, 1995). Igualmente se señala que “en la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno”; además se sostiene que “... para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades” (PND, 1995).” (Cabrero, 1997: 330)*

Con la implementación del programa “Nuevo Federalismo 1995-2000”, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo, se buscó redistribuir competencias, recursos y responsabilidades en favor de los gobiernos locales. Los puntos más significativos de dicho programa fueron los concernientes a:

*“... descentralización de los servicios de salud, de la política agropecuaria, de la gestión ambiental, del manejo del agua, en la operación y mantenimiento de carreteras y en el fomento al turismo.” (Villalobos, 2010: 95).*

Cabe recalcar que el espíritu del Nuevo Federalismo versaba en descongestionar las sobreexcedidas capacidades de la federación y transferirlas a estados y municipios amén, del gran rezago de algunos gobiernos estatales y locales que a su vez no les permitía -permite- cumplir las atribuciones y funciones administrativas otorgadas por la CPEUM (Cabrero, 1997).

Para efectos administrativos, en 1995 los fondos de los programas de Desarrollo Regional y Solidaridad fueron transferidos a los estados y municipios de la siguiente forma:

*“Este proceso tendría un periodo de maduración de dos años y medio; de este modo, en su primer año (1995) la transferencia sería de 50%, para el segundo (1996), las dos terceras partes del ramo, y para el tercero, se liberarían la totalidad de los recursos. [...] la Sedesol inició la descentralización en 1995, con la transferencia de 50% de los recursos del ramo a los municipios del país. No obstante, esta transferencia no fue hecha con las características esenciales del proceso de 1996 y 1997, esto es, no existió fórmula o criterio, por lo menos no de conocimiento público y/o establecido legalmente, a partir del cual se decidiera la distribución de los recursos del ramo a los estados y municipios del país, ni tampoco, la conformación de los fondos, y sus respectivos lineamientos, a través de los cuales se decidiera la operación de la descentralización.” (Cabrero, 1997: 364)*

El grave descontrol de las finanzas públicas es un punto importantísimo que la autoridad debe atender puesto que redundará no sólo en un daño patrimonial del Estado sino que también repercute en la calidad de vida de la población. La pretensión de “fondeo” de las haciendas estatales y locales no debió primar sobre la lógica de actuar a partir de reglamentaciones y criterios institucionales. Como medio de “fondeo”, el ramo 26 fue un instrumento que durante más de una década tuvo diferentes etapas:

*“En una perspectiva histórica de 12 años (1985-1997), las tendencias de los recursos federales del ramo 26 han experimentado tres etapas. La primera corresponde a los últimos cuatro años de gobierno de Miguel de la Madrid; en ésta la asignación de los recursos del ramo fue decreciente al observarse una tasa media de -15.05%. En la segunda, identificada durante el sexenio de Carlos Salinas, la dotación de los haberes del ramo fue creciente, con una tasa media de crecimiento de 16.73%. Finalmente, está la relativa a los tres años que corresponden al momento de la iniciativa descentralizadora del nuevo federalismo;*

*la tendencia del capital del ramo, de entonces a la fecha ha sido decreciente, con una tasa de -6.22%. El comportamiento del monto total de recursos a la baja, precisamente en el momento en el que comienza a descentralizarse este ramo presupuestal, sugiere que habría la pretensión del gobierno federal de que en una medida creciente las haciendas estatales deberán ir sustituyendo o manteniendo estos fondos.” (Cabrero, 1997: 368)*

Finalmente y a partir de 1996 el ramo 26 presentó las siguientes transformaciones:

*“En el primer año de la aplicación del nuevo esquema (1996), el ramo 26 estuvo constituido por tres fondos: el Fondo de Desarrollo Municipal; el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. Para 1997 la conformación de este ramo quedó reducida a dos fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo. El Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo (FDRE) estuvo constituido por 35% del ramo. En este fondo, la responsabilidad en la orientación y administración de los recursos estuvo compartida por los niveles federal y estatal del gobierno, aunque, a diferencia del FDSM, no existía certidumbre sobre los criterios utilizados para definir la distribución de los recursos hacia los estados. Esto último, fue producto del sistema imperante, en el que cada estado definía con la Sedesol, vía su delegación estatal, la aportación federal correspondiente a cada programa.” (Cabrero, 1997: 365)*

Aunque no se menciona el papel que el municipio tenía en la gestación de los lineamientos de asignación de recursos, la participación del orden municipal se daba vía los Consejos de Desarrollo Municipal:

*“El Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) estuvo integrado por el restante 65% del ramo 26. El objetivo de este fondo fue la descentralización de recursos y funciones hacia los municipios del país para que estos ejecutaran obras y acciones tendientes a la mejora de las condiciones de vida de los más pobres. La operación y manejo de los recursos del FDSM estuvo directamente bajo la dirección de las autoridades municipales y sus comunidades a través del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM).” (Cabrero, 1997: 366)*

Durante el sexenio de Zedillo los Consejos de Desarrollo Municipal tenían la siguiente conformación:

*“El Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) era el órgano democrático de planeación, decisión y control de los recursos del FDSM. El CDM estaba integrado por el presidente municipal, quien presidía el Consejo; por representantes de organizaciones sociales; por los Comités Comunitarios elegidos en barrios, colonias y ejidos del municipio; y por un vocal de control y vigilancia. Además de estos miembros, se consideraba la participación de un representante del gobierno local y otro de la Sedesol en actividades de asesoría.” (Cabrero, 1997: 366)*

Y al momento de la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal el Consejo Municipal tenía las siguientes atribuciones:

*“El último eslabón en la distribución de los recursos del FDSM lo integraban las comunidades de los municipios. En este nivel, la decisión sobre la asignación correspondía al Consejo de Desarrollo Municipal. [...] la distribución realizada por este órgano debía estar orientada hacia aquellas comunidades y grupos de población que no contarán con los servicios básicos prioritarios; sin embargo, hasta ahora no se observan experiencias en las que dicha distribución se basara en datos o indicadores de pobreza por nivel comunitario.*

*En la definición de las obras públicas financiadas con los recursos del FDSM, el proceso iniciaba con la propuesta de obra de la comunidad, la cual se organizaba en una asamblea comunitaria. Una vez hecho esto, la propuesta identificada, acompañada por el acta de la asamblea, era turnada al CDM, que tenía la capacidad de autorizar directamente aquellas obras con un costo menor a 100 000 pesos. En el caso de que la propuesta fuese aprobada, a continuación se integraba el Comité Comunitario, el cual tenía entre sus responsabilidades ejecutar las obras, acciones y proyectos aprobados por el fondo, así como llevar a cabo vigilancia, el control y el seguimiento de los mismos en coordinación con el vocal de Control y Vigilancia del CDM.” (Cabrero, 1997: 368)*

Al escribir que “no se observan experiencias en las que dicha distribución se basará en datos o indicadores de pobreza por nivel comunitario” una vez más se evidencia la necesidad que los municipios tienen de superar carencias históricas como lo es la generación y procesamiento de información para la toma de decisiones a nivel local. La información oportuna y verídica así como técnica debe ser siempre accesible cuando de toma de decisiones y asignación de recursos económicos se habla.

El sexenio de Zedillo fue un intento más acabado en cuanto a la construcción de un federalismo sustentado no sólo en decretos sino en facultades administrativas para estados y municipios con cierto grado de autonomía en lo que a recursos económicos se refirió. Para el siguiente sexenio se impulsará el federalismo con otros medios, programas e instituciones.

### **2.2.3 El Federalismo en la alternancia (2000-2006)**

Como consecuencia de la pérdida de hegemonía política<sup>13</sup> que vivió el país a partir del inicio de la década de los años 90 y que culmina con la alternancia del año 2000 cuando Vicente Fox encabeza el sexenio que va del año 2000 al 2006, se establecieron nuevas formas de incidir en la vida municipal de México.

Primeramente se estructuró una serie de tres estrategias básicas para la descentralización, las cuales consistían en:

---

<sup>13</sup> En 1989 el gobierno del estado de Baja California fue asumido por el candidato del Partido Acción Nacional.

- i) Estrategia coherente de descentralización<sup>14</sup>.
- ii) Estructura institucional adecuada<sup>15</sup>.
- iii) Un proceso asimétrico de descentralización<sup>16</sup>.

Con base en las anteriores estrategias se desarrolló un modelo estratégico para México en donde el núcleo estaba conformado por el vínculo entre coherencia intergubernamental y federalismo (Ver cuadro 3). Gadsden (2003) lo explica de la siguiente manera:

*“Consta de una visión: construir una coherente arquitectura de Gobiernos de cara a los ciudadanos. Tiene dos líneas estratégicas complementarias con cuatro polos: 1) Descentralización política y su contraparte en la misma línea: 2) Fortalecimiento a los Gobiernos Locales. En la segunda línea estratégica: 3) Relaciones Intergubernamentales Auténticamente Federalistas y su contraparte indispensable: 4) Fortalecimiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Los cuatro elementos tienen programas concretos.*

---

<sup>14</sup> Estrategia fundamentada en:

*“En primer lugar, la descentralización tiene efectos importantes en diversas áreas, tales como la prestación de servicios, la estabilidad macroeconómica, la gestión gubernamental y la disminución de la pobreza. Por ello, aquellos países que buscan descentralizar sus sectores públicos con éxito para los ciudadanos necesitan diseñar una estrategia coherente de descentralización. Una mala aplicación de un proceso de descentralización trae como consecuencias un desequilibrio macroeconómico, la intensificación de las diferencias regionales y un atraso en los procesos de gestión y servicios públicos. Esto implica diferenciar una política pública de otra y, con ello, diseñar esquemas estratégicos coherentes que permitan la visión global de qué se pretende”* (Gadsden, 2003: 11)

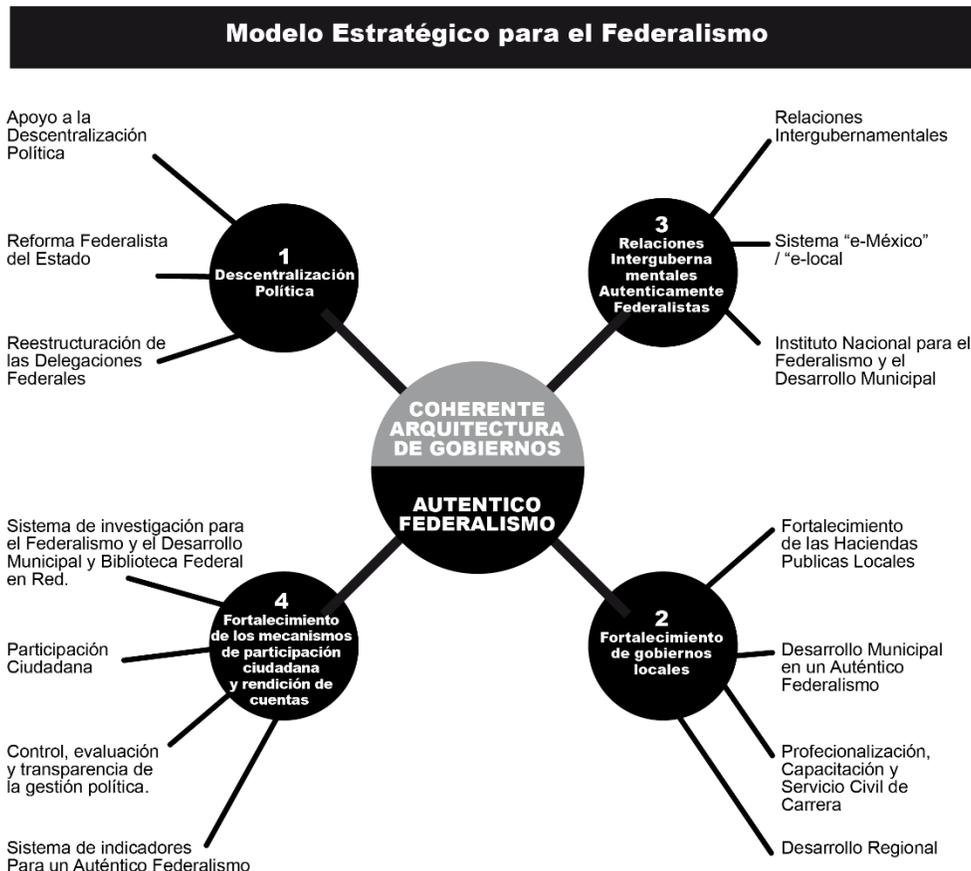
<sup>15</sup> Estrategia fundamentada en:

*“En segundo lugar, ya que la descentralización es una actividad que genera progreso y evolución, requiere de una estructura institucional adecuada y suficientemente fortalecida que permita la formulación de políticas públicas oportunas y eficaces para la descentralización. Para ello, se necesita un adecuado marco de normas y leyes, así como de instituciones que coadyuven con las organizaciones responsables para proponer, conducir, coordinar y evaluar las estrategias previstas.”* (Gadsden, 2003: 12)

<sup>16</sup> Estrategia fundamentada en:

*“En tercer lugar, el proceso de descentralización debe ser asimétrico, es decir, diferenciado. No a todos al mismo tiempo ni de la misma manera. Ha quedado demostrado a través de la experiencia de otros países que las campañas uniformes y sin una adecuada planeación estratégica han fracasado, dando como resultado que los países en cuestión tengan que regresar a campañas de descentralización incrementales, con reglas definidas conforme a la capacidad administrativa de las unidades territoriales. Cuando la descentralización se promueve de manera homogénea y sin reconocer las diferencias existentes, el proceso se va a focalizar en la parte más débil, la más lenta; mientras que en un proceso de descentralización con unidades diferentes, van a haber municipios con mucho mayor capacidad que otros, por tanto, hay que permitir avanzar más rápido a aquellos cuyas capacidades así lo permitan. Al mismo tiempo, hay que contar con estrategias claras y diferenciadas también para promover el proceso en los actores que inicialmente enfrenten mayores obstáculos.”* (Gadsden, 2003: 12)

*Dentro de este modelo la creación de la institución para conducir el proceso fue central. Para ello se diseñó y se instaló el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en el lapso de un año y medio del nuevo gobierno. Esta institución tiene como objeto proponer, conducir y evaluar las acciones y políticas de la administración pública federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal. Es el instrumento principal de aplicación del Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2003-2006. Trabaja en conjunto con 22 dependencias federales en estos temas.” (p. 13)*



Cuadro 3. Modelo Estratégico para el federalismo. (Gadsden, 2003: 13).

Por lo que fue a partir del modelo Estratégico para el federalismo y al amparo del Programa Especial para un Auténtico federalismo 2002-2006 que el 30 de julio de 2002 se creó el Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2016). El modelo de intervención municipal del INAFED se dio a partir de conceptualizar la descentralización como un proceso cuya génesis se da en los gobiernos locales:

*“...atraer la descentralización desde abajo, desde los gobiernos locales. [...] Cuando la descentralización es empujada desde arriba pero obedece fundamentalmente a la necesidad sentida, deseada y expresada, es decir, atraída o jalada desde abajo, entonces la descentralización puede dar lugar al fortalecimiento adecuado del gobierno local e incluso del gobierno que descentraliza, pues puede encontrar su nueva función e identidad a través de un*

esquema cooperativo. Bajo este proceso se puede trabajar la asimetría de manera responsable. [...] si no hay funcionarios con cara, con rostro, con responsabilidad profunda con el tema, lo que se da son burócratas que empujan porque recibieron una instrucción, cuando lo que se requiere es que sean actores políticos que construyan elementos nuevos y mecanismos que permitan hacer el trabajo correctamente.” (Gadsden, 2003: 15)

La herramienta fundamental que usó el INAFED para arraigar el proceso de descentralización consistió en un autodiagnóstico municipal conocido posteriormente bajo el nombre de “Agenda Desde lo Local” que se define como:

“...una metodología que traduce en términos de medición lo que la descentralización estratégica para el desarrollo local requiere. Es decir, a través de un sistema de indicadores mínimos básicos inspirados y sustentados en la Agenda Local 21 de la Organización de Naciones Unidas (ONU), las autoridades municipales pueden realizar un autodiagnóstico con base en un instrumento ágil y sencillo de semáforo con indicadores rojos, amarillos y verdes, mismo que permitirá conocer la situación actual de la administración municipal contra un mínimo acordado en los siguientes aspectos: 1) Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno. 2) Desarrollo Social Incluyente. 3) Desarrollo Ambiental Sustentable y 4) Desarrollo Económico Sostenible.” (Gadsden, 2003: 15)

La medición consistía en calificar una serie de cuatro cuadrantes, divididos en 38 indicadores con 298 parámetros (ver imagen 1) a partir de una lógica de semáforo en la cual los colores verde, amarillo y rojo representaba prácticas aceptables, prácticas por debajo de lo aceptable y prácticas inaceptables, respectivamente (ver imagen 2).

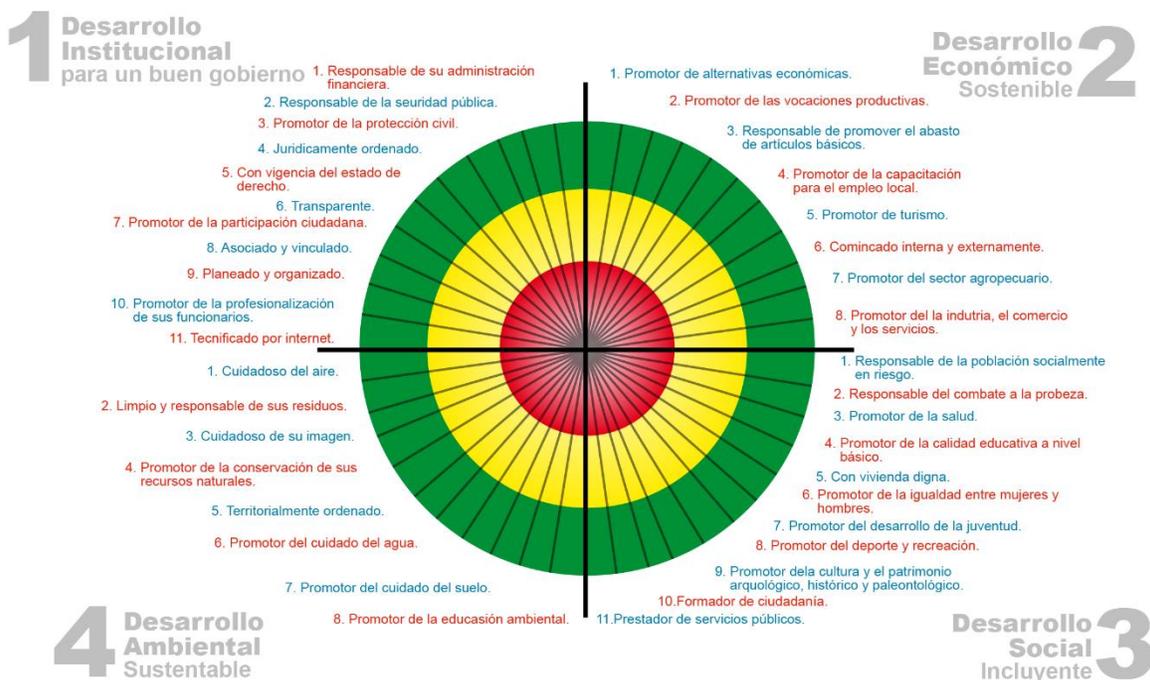


Imagen 1. Cuadrantes e indicadores de la Agenda Desde lo Local. INAFED (2012b, 5).

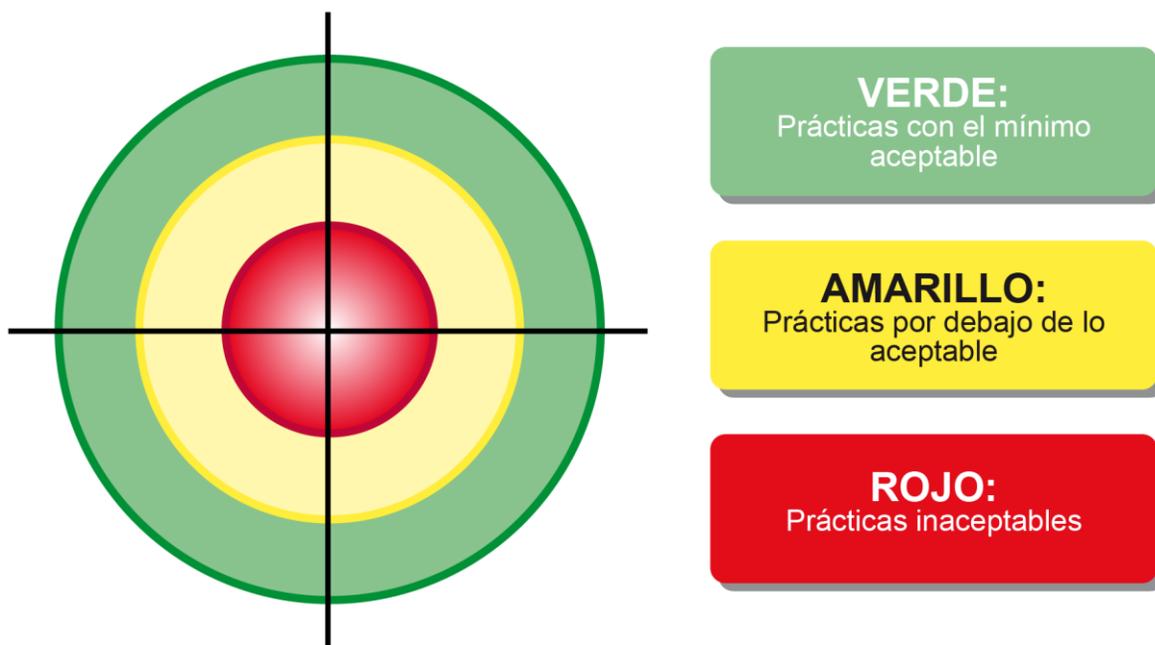


Imagen 2. Métrica de semáforo de la Agenda Desde lo Local. INAFED (2012b, 6).

Es importante resaltar que la “Agenda Desde lo Local” estaba en consonancia con otro tipo de instrumentos de corte internacional como la ya citada Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas. Así lo muestra el cuadro 4 al relacionar indicadores con incisos específicos de la Agenda 21:

<b>Cuadrante 1. Desarrollo institucional para un buen Gobierno</b>	
<b>Indicador de la Agenda Desde lo Local</b>	<b>Referente de la Agenda 21</b>
<b>1. Responsable de su administración financiera</b>	“14.24. Los gobiernos, al nivel que corresponda [...] deberían introducir estrategias y mecanismos de gestión como servicios de contabilidad y auditoría [...] y delegar responsabilidades administrativas y financieras en niveles locales sobre la adopción de decisiones, la obtención de ingresos y los gastos.”
<b>10. Promotor de la profesionalización de sus funcionarios</b>	<p>“6.37 Los programas deben orientar al personal municipal necesario para la labor de saneamiento de las ciudades y darle la formación profesional básica para el desempeño de sus funciones.”</p> <p>“7.45 (inciso c) Fortalecer la capacidad institucional de las autoridades y los administradores locales para la prestación integrada de servicios adecuados de infraestructura...”</p> <p>“18.45. Entre los enfoques adecuados figuran el aprovechamiento y perfeccionamiento de los recursos humanos de que disponen las autoridades locales para la administración de la protección, el tratamiento y la utilización del agua...”</p>

## Cuadrante 2. Desarrollo Económico Sostenible

### Indicador de la Agenda Desde lo Local

### Referente de la Agenda 21

#### 1. Promotor de Alternativas Económicas

"28.4. Podría promoverse la asociación entre las organizaciones y los órganos pertinentes, tales como el PNUD, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el PNUMA, el Banco Mundial, los bancos regionales, la Unión Internacional de Administraciones Locales, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, la Cumbre de las Grandes Ciudades del Mundo, la Organización de Ciudades Unidas y otras instituciones internacionales pertinentes, con miras a movilizar una mayor financiación internacional para los programas de las autoridades locales."

## Cuadrante 3. Desarrollo Social Incluyente

### Indicador de la Agenda Desde lo Local

### Referente de la Agenda 21

#### 3. Promotor de la salud

"6.5. Los gobiernos nacionales y las autoridades locales con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales pertinentes, a la luz de las condiciones concretas de sus países, deberían reforzar sus respectivos programas para el sector de la salud, prestando especial atención a las necesidades del medio rural, con los siguientes fines..."

"6.32... en consecuencia, el mejoramiento de la salubridad urbana depende de que se coordine la acción de todos los niveles del gobierno..."

#### 6. Promotor de la igualdad entre mujeres y hombres

"5.16... se debe prestar más atención a la satisfacción de las necesidades, sobre todo de las mujeres y los niños, que requieren el mejoramiento de la gestión municipal y el gobierno local."

## Cuadrante 4. Desarrollo Ambiental Sustentable

### Indicador de la Agenda Desde lo Local

### Referente de la Agenda 21

#### 2. Limpio y responsable de sus residuos

"18.58 (inciso b) Procurar que para el año 2000 se hayan establecido y aplicado normas cuantitativas y cualitativas para la evacuación de los efluentes municipales e industriales"

"21.35...Los gobiernos, las municipalidades y las autoridades locales, con la debida cooperación internacional, deberían: [inciso e] Crear programas para aumentar al máximo la separación en la fuente y la eliminación por métodos seguros de los componentes peligrosos de los desechos sólidos municipales"

#### 5. Territorialmente Ordenado

"7.16...Todos los países deberían, según procediera y de conformidad con sus planes, objetivos y prioridades nacionales, y con la asistencia de las organizaciones no gubernamentales y los representantes de las autoridades locales, emprender las siguientes actividades a nivel nacional, estatal/provincial y local, con la asistencia de los programas y los organismos de apoyo pertinentes:  
(a) Adoptar y aplicar directrices de gestión urbana en las esferas de ordenación de tierras, ordenación del medio urbano, gestión de la infraestructura y finanzas y administración municipales;"

## 6. Promotor del cuidado del agua

“18.12 (inciso O, párrafo i) En el más bajo nivel pertinente [el local], delegando la ordenación de los recursos hídricos, en general, en ese nivel, de acuerdo con la legislación nacional, incluida la descentralización de los servicios gubernamentales, que pasarían a depender de las autoridades locales...”

“18.40 (Inciso C, párrafo 2) Tratar aguas residuales municipales para su utilización sin riesgos en la agricultura y la acuicultura”

Cuadro 4. Relación entre la Agenda Desde lo Local y la Agenda 21. Elaboración propia a partir de ONU (1992).

Como se observa, en su momento la “Agenda Desde lo Local” fue un dispositivo innovador en lo que a intervención municipal se refiere. Para el siguiente sexenio el programa Agenda Desde lo Local tendrá modificaciones de forma más no de fondo. Incluso, se puede establecer una continuidad en lo que a la visión institucional de federalismo se refiere. El INAFED seguirá siendo la institución encargada de “...promover el desarrollo integral de los municipios y fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales” (INAFED, 2012: 9) vía la Agenda Desde lo Local. Lo que distinguirá la visión de federalismo en el siguiente sexenio tendrá una amplia relación con el tema de seguridad pública, justo como se expone en el siguiente sub-apartado

### 2.2.4 Federalismo y Mando Único (2006-2012)

Es necesario decir que durante el sexenio del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) la violencia causada por el crimen organizado –gestada varios años atrás- dejó las sombras para exponerse y exponenciarse como el principal problema nacional. La incapacidad de los tres órdenes de gobierno de salvaguardar la vida de miles de mexicanos sigue siendo un sello característico del México actual.

Más allá de programas y políticas que precisan de un entorno nacional pacífico y seguro para su aplicación –como la Agenda desde lo local- el tema de interés se volvió la seguridad del país, de los estados y por supuesto de los municipios.

El tema del federalismo fue ampliamente enfocado a partir de la seguridad pública –incluso intercambiado. Por lo que en marzo de 2010 la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) pronunció oficialmente una propuesta que desde tiempo atrás era un “secreto a voces”: El Mando Único o también llamado Policía Única Estatal.

Fue el ejecutivo estatal de Nuevo León quien presentó la propuesta como un:

*“...“modelo policial que privilegie el mando único en las entidades federativas, es decir, que los Estados absorban las capacidades policíacas de los Municipios para integrar un solo cuerpo, que pueda haber una mejor coordinación que privilegie la homologación de la capacitación, del equipamiento, que privilegie también los*

*esfuerzos de investigación, de análisis, de inteligencia y el poder lograr al final del día una policía científica que pueda realizar mediante la investigación, prevención”.* (Barrón, 2011: 5)

Uno de los muchos argumentos que buscaba sustentar la propuesta del Mando Único era que en muchos países “desarrollados” las policías unificadas eran un ejemplo a seguir. Dicho argumento es evidentemente falso en tanto que en esos mismos países existe una policía municipal como se observa en el cuadro 5.

País	Corporaciones policíacas existentes	Mención explícita de policía municipal
Francia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Policía Nacional.</li> <li>2. Gendarmería Nacional.</li> <li>3. Policía Municipal.</li> </ol> Además, existe un área que realiza funciones de policía judicial	Sí
Alemania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Policía territorial de seguridad.</li> <li>2. Policía móvil.</li> <li>3. Policía fluvial.</li> <li>4. Policía de investigación criminal.</li> </ol> Estos organismos conforman la policía de los Länder. A su vez los cuerpos federales son: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Oficina Federal de la Policía Criminal.</li> <li>2. Policía Federal de Fronteras.</li> </ol> Las instancias federales sólo actúan de manera complementaria y por requerimiento de los länder.	No
Canadá	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gendarmería Real.</li> <li>2. Policías provinciales (Ontario y Quebec)</li> <li>3. Policía de Toronto.</li> <li>4. Policía de Montreal.</li> <li>5. Policías Municipales.</li> </ol>	Sí
España	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Guardia Civil.</li> <li>2. Cuerpo Nacional de Policía.</li> <li>3. Policías Autonómicas (Ertzaintza, Mossos d'Esquadra, Foral).</li> <li>4. Municipal (decisión de los ayuntamientos).</li> </ol>	Sí

Cuadro 5. Policías Municipales en países extranjeros. Elaboración a partir de Barrón (2011, 7).

Los argumentos relativos a la debilidad institucional de las corporaciones policiales locales y estatales:

- *Un pobre diseño institucional que solo atiende incivildades y deja de lado el combate a la delincuencia en el ámbito local, lo que propicia la evolución de la criminalidad y su escalada hacia cuadros delictivos más violentos.*
- *La dispersión y pésima distribución y cobertura por que más de la mitad de las 2,022 policías municipales concentran el 25 % del estado de fuerza y eso hace imposible unificar criterios, métodos, sistemas, procedimientos, para concertar acciones de reducción de la delincuencia.*

- *Un déficit de profesionalización y un bajo nivel de escolaridad promedio, al acreditar menos de 10 años de formación académica.*
- *Un avejentamiento policial frente a una población joven, edad promedio 35 años.*
- *Una policía municipal corrupta e infiltrada por el narcotráfico y el crimen organizado y además mal pagada, de ahí su perversión.” (SSPF, 2010 c. p. Suárez, 2011: 34)*

Encuentran cabal respuesta en lo dicho por Suárez (2011):

*“Esas afirmaciones aunque tengan su dosis de verdad, son generalizaciones que no reconocen la diversidad de cuerpos policiales municipales preventivos que existen en el país, ni su composición y características, ni sus avances, logros y debilidades. Desde Tapachula y sus maneras de vivir y trabajar con la migración; pasando por policías municipales de la Región Montaña de Guerrero preocupadas por la pobreza, el hambre y la marginación estructural que las aqueja de antaño; y transitando por la Zona Metropolitana de Guadalajara donde la sociedad civil legítimamente demanda avanzar en el camino de la metropolización de la función de la seguridad ciudadana; y subiendo hacia el norte para llegar a Ciudad Juárez donde los policías municipales, esos sobrevivientes de la triple irrupción, -es decir del proceso de depuración masiva emprendido en la administración 2008- 2010, del proceso de llegada y retiro de los militares y del proceso de llegada y retiro de los federales- , que nomás no terminan de encontrar su lugar. ¿Acaso nos hemos propuesto hacer frente a esos desequilibrios o desbalances policiales desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública para poder garantizar el necesario proceso de homologación o estandarización que impondría un sistema policial descentralizado como el nuestro reconociendo además nuestra absoluta diversidad y pluralidad cultural?” (p. 34)*

Si bien el principio básico de la seguridad pública es proteger la vida de todos y cada uno de los habitantes de nuestro país desde Tijuana hasta Tapachula, la homogenización en temas tan particulares como lo es la seguridad pública en territorios aún más particulares es una respuesta miope a primera vista. En una segunda consideración dicha homogenización podría ser viable bajo criterios muy especializados que requieren más que acciones tácticas, principios estratégicos claros y perfectamente definidos. Quizás el más importante sea la definición de un Modelo Policial<sup>17</sup>, el cual no es contemplado a lo largo de las reformas y acciones relativas a la seguridad pública en este sexenio:

*“...a partir de los documentos emitidos por la SSPF, donde se indica que el objetivo del modelo [policial] es: a. Integrar las 2,022 corporaciones municipales en 31 corporaciones estatales de policía. b. Mejorar la calidad de vida de la población al combatir los delitos de mayor frecuencia e impacto: robo, secuestro,*

<sup>17</sup> Balbe distingue 12 modelos policiales:

*“...1. Comunitarios. 2. Dispensa de servicio. 3. Vigilancia. 4. Proximidad. 5. Minimal. 6. Arbitrario. 7. Autoritario. 8. Legalista. 9. Dinámico. 10. Resolución de problemas. 11. Inteligencia. 12. Militarizado. Es importante advertir que cada uno de ellos tiene particularidades que si bien, en algunos casos, se pueden fusionar o combinar, en otros sería casi imposible porque son antagónicos” (Balbe, 1996 c. p. Barrón, 2011: 10)*

*extorsión y homicidio. c. Frenar la evolución criminal en todo el país. d. Optimizar la aplicación de recursos públicos. e. Mejorar perfil del policía municipal. f. Fortalecer capacidad institucional a nivel local para combate a la delincuencia. g. Acelerar transformación del modelo de seguridad pública. h. Impulsar coordinación entre instancias para eficaz combate a la delincuencia y protección policial. i. Adoptar una perspectiva integral. j. Estandarizar salarios. k. Asegurar suficiencia de recursos en todo el país. l. Garantizar a Alcaldes el uso de la fuerza pública para gestión del gobierno municipal.*

*Entonces, es evidente que por ninguna parte hay una propuesta sustentada en lo que es un modelo policial. Afirmación que se comprueba con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la cual entro en vigor el 2 de enero de 2009, y que establece en su artículo 75 que para el mejor desempeño de su desempeño las instituciones de policía desarrollarán las funciones de inteligencia, prevención y reacción. Esta división forma el “modelo” policial actual que debe regir en el país; el cual de conformidad con la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), se encuentra en el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDP) que está orientado a la consolidación del servicio civil de carrera policial, bajo los siguientes rubros:*

- Incorporación de policías con perfil de investigador dentro de la Policía Federal.*
- Impulso a la prevención del delito.*
- Fortalecimiento de la investigación policial.*
- Homologación de métodos, procesos y procedimientos policiales conforme a estándares internacionales.*
- Impulso a la participación ciudadana en la evaluación del desempeño policial.*
- Control de confianza para el ingreso, la permanencia y la promoción policial en todas las corporaciones policiales.*
- Modernización de los sistemas de operación policial con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías.*
- Capacitación y especialización permanente.*

*Como es visible este no es un modelo teórico, sino simple y llanamente son aspectos organizacionales. Por tanto, ni la SSPF sabe cuáles son las bases teóricas de cómo debe implementarse un modelo policial, lo cual es bastante grave, pues es el órgano rector de la seguridad en el país. Vale la pena entonces preguntar ¿Dónde está el modelo policial? [...] Finalmente, en cualquier modelo policial que se intente aplicar necesariamente se tiene que contemplar el ámbito municipal.” (Barrón, 2011: 10)*

En términos más terrenales y menos abstractos, el Mando Único, al desaparecer a las policías municipales se enfrentaría a desincorporar a los casi 161 mil elementos adscritos a corporaciones municipales –en el año 2010-, lo que plantea dos opciones: i) adscribir esos 161 mil elementos a otras corporaciones o ii) dar de baja –y por ende desemplear- 161 mil personas so pretexto de sus vínculos con el crimen, lo que llevaría a engrosar aún más el número de delincuentes (Barrón, 2011).

Para efectos del federalismo, la autonomía municipal cristalizada en el Bando de Policía y Buen Gobierno sería un gran escollo a superar por la propuesta del Mando Único, puesto que:

*“...la autonomía de los municipios [...] constituye uno de los elementos fundamentales que rigen el sistema federalista del país. Por tanto, se tendrá que realizar un nuevo cambio en la Constitución Política del país, [...] igual suerte tienen que correr las Constituciones Estatales, con lo cual se tendrá que abrogar o derogar todos los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los aproximadamente 2,441 municipios que existen en el país. Entonces el escollo jurídico se salva fácilmente...”* (Barrón, 2011: 16)

Y es que el Bando de Policía<sup>18</sup> y Buen Gobierno provee al municipio de un sustrato filosófico que va más allá del anarco-comunismo del siglo XIX, un sustrato que incluso se remonta a la vida Novohispana y cuyo principal fin iba más allá de apresar criminales; se centraba en regular y orientar todas las actividades implicadas en la buena convivencia social<sup>19</sup> para la consecución de la felicidad de los –en ese entonces- súbditos:

*“...la cultura del Bando proviene de la época colonial. La emisión del mismo era una de las competencias del cabildo de cada ciudad o pueblo. Bajo el nombre de policía se expedían leyes, reglamentos y bandos que concernían a la administración del Estado, y que buscaban afirmar e incrementar su poder. El objetivo declarado era hacer buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos”* (Barrón, 2011: 17)

Por lo anteriormente citado y explicado se entiende que las labores de la policía, en particular de la policía municipal, están encaminadas no sólo a prevenir y sancionar el delito sino a estimular la sana convivencia en lo social, económico y demás ámbitos normados en el Bando de Policía y Buen Gobierno. Existe una gran diferencia entre las labores de corte integral que debe realizar la policía municipal y las labores especializadas que debe hacer

---

<sup>18</sup> Von Justi (1996) entiende dos sentidos diferentes de la palabra *Policía*:

*“La palabra policía es derivada del griego Polis [...] Se tomo hoy en día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido, y el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de policía, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; [...] La palabra policía tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos miran a hacerles la vida más comoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir.”* (p. 21)

<sup>19</sup> El Bando de Policía y Buen Gobierno nace de una visión integral de la vida en sociedad:

*“En una palabra, se requería la explotación adecuada del comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etcétera. Todo ello interesaba al Estado, y dependía de la inteligencia con que estas cosas fuesen administradas que se lograría la felicidad de los vecinos, y como tal el responsable del cumplimiento de ello era el cabildo. Es decir, históricamente el concepto y las funciones de la policía iban encaminados a ejercitar actividades de gobierno que permitieran salvaguardar la seguridad del pueblo. Por ello había que estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, señalar las características de las obras públicas y de la vivienda particular, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos.”* (Barrón, 2011: 17)

la policía de investigación. Dicha diferencia no es atendida por los impulsores del Mando Único. Por lo tanto, derogar este último para darle lugar al Mando Único sería un craso error. Mejor sería que las autoridades entendieran y apreciaran en su contexto histórico y en su utilidad actual al Bando de Policía y Buen Gobierno:

*Pero la idea del bando incluso entre los políticos generó enorme confusión, al no saber la utilidad de los mismos. [...] Lo más importante de esta descripción es que nos muestra la enorme diferencia que existe entre la policía municipal con la policía de investigación, cosa que las autoridades no quieren ver en la propuesta de la policía única estatal.” (Barrón, 2011: 19)*

Curiosamente para 2011, la iniciativa del Mando Único operaba bajo condiciones “irregulares” en tanto que no contaba con el suficiente contenido y sustento legales, tan fundamentales en la vida democrática de los Estados Modernos:

*“Paradojas de la hiperrealidad mexicana: una iniciativa que ni siquiera termina de discutirse ni aprobarse por el Congreso de la Unión, y en simultáneo entidades federativas y municipios que avanzan en la celebración de sus convenios de mando único y policías (50%) que manifiestan que no se toma en cuenta su opinión para hacer las leyes que les afectan” (Suárez, 2011: 34)*

Finalmente y para concluir con el presente sub-apartado, Suárez (2011) enumera tres aspectos necesarios de ser tomados en cuenta y reflexionarlos al momento de discutir sería y cabalmente la aplicación -o no aplicación- del Mando Único:

i) La iniciativa del Mando Único es opuesta a la creciente tendencia internacional de fortalecimiento de “lo local”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Dicha tendencia se resume en:

*“...la iniciativa de Mando Único Policial al restarle competencia al municipio en materia de seguridad pública apuesta por una clara tendencia contraria a la internacional dominante. Esta última busca fortalecer las capacidades y liderazgos de los gobiernos locales para propiciar intervenciones multisectoriales a favor de la seguridad y la convivencia, junto con las comunidades y donde las policías municipales/locales se convierten en actores clave de esos procesos. Es decir, mientras que en México se pretende desaparecer a las policías municipales, en otras partes de la región y el mundo, cada vez se hacen más esfuerzos por empoderar a los policías municipales o locales, porque son a ellos a quienes se les reconoce la capacidad de conocer de mejor forma lo que ocurre en el territorio y tienen además, la facultad de participar en la articulación de las políticas urbanas y sociales en respuesta a las causas o factores que explican por ejemplo las causas de delincuencia. En ese sentido, juegan un papel preponderante en la prevención porque actúan interviniendo y contribuyendo a transformar los territorios. Esto es, los delitos no ocurren en el espacio o “en cualquier lado”, ocurren en un lugar determinado, en una zona determinada y bajo circunstancias que lo facilitan.” (Suárez, 2011: 31)*

ii) El policía municipal es un mediador privilegiado entre el Estado y el ciudadano por lo que es una pieza clave en la vida democrática de un Estado de Derecho<sup>21</sup>.

iii) La iniciativa del Mando Único Estatal no contempla las raíces de la violencia y la criminalidad que vive el país desde hace varios años<sup>22</sup>.

### 2.2.5 El Federalismo de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

La actual administración plantea el llamado federalismo articulado, el cual es enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y establece:

*“...una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. En este sentido, se promoverá un replanteamiento de los mecanismos de coordinación, que permita una mayor transparencia en el actuar público y en la implementación de políticas públicas comunes o concurrentes, así como la claridad frente a la ciudadanía de las responsabilidades que cada orden de gobierno tiene en la arquitectura institucional. Se promoverán iniciativas que permitan, por una parte, culminar procesos de descentralización inconclusos, así como revisar aquellos que requieran esfuerzos regionales, y por otra delinear una redistribución de funciones hacia las entidades federativas y municipios que mejore la atención de la ciudadanía y la promoción de un desarrollo regional equilibrado.”* (Gobierno de la República, 2013: 39)

Amén de lo establecido por el PND, un punto neurálgico del actual gobierno federal que define la relación con el orden de gobierno municipal –al igual que en anterior sexenio– es el relativo a la seguridad pública, en específico el tema del Mando Único Policial.

---

<sup>21</sup> Es privilegiado en tanto:

*“En este proceso es central reconocer en la policía municipal preventiva a los operadores del sistema de justicia por su saber-hacer como personas, ciudadanos y funcionarios públicos formadores de ciudadanos, así como por su capacidad para contribuir a crear y desarrollar una cultura de paz y respeto a las normas y a los derechos de los demás. No podemos olvidar que el policía es importantísimo en el Estado Democrático de Derecho, y que justo ahí, en el municipio, al representar a las autoridades locales con jurisdicción sobre el territorio, tiene mayores posibilidades de intervenir sobre los problemas de seguridad y convivencia con más elementos de juicio y a tiempo, evidentemente siempre en diálogo y cooperación con todos los actores comunitarios y de gobierno. En ese sentido, se convierte en un agente central en la resolución de conflictos y en un mediador privilegiado para procurar contextos libres de violencia. De ahí que decimos que un buen policía municipal se define fundamentalmente por sus habilidades y competencias para la resolución de conflictos sin recurrir a la agresión y la violencia.”* (Suárez, 2011: 36)

<sup>22</sup> El argumento se expone como sigue:

*“En primer lugar, de que en la iniciativa presentada prevalece la idea de que la solución para la seguridad está en la policía. Apuesta que no reconoce que la violencia criminal está sobrepasando la efectividad policial, no sólo por la clara debilidad institucional, sino por las causas hondas y profundas que detonan las violencias y la criminalidad, reflejo de las pobrezas, la marginalidad, la discriminación, la exclusión y las inseguridades. De ahí que no habrá medidas coercitivas y fuerza suficiente que controlen las violencias y la delincuencia.”* (Suárez, 2011: 30)

Es necesario recordar que la propuesta del Mando Único fue suscrita por el en ese entonces gobernador del Estado de México y actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

*“...nos parece oportuna, conveniente, y que se da en el marco de este escenario de intranquilidad, de insatisfacción que hay entre la sociedad ante las expectativas que se han tenido para mejorar la seguridad pública y que sin duda no se han cubierto...”* (El Informador, 2010 c. p. Barrón, 2011: 5)

Si bien el artículo 115 constitucional señala en su fracción III que:

*“III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

*Inciso reformado*

*b) Alumbrado público.*

*c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

*d) Mercados y centrales de abasto.*

*e) Panteones.*

*f) Rastro.*

*g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

*h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.”* (CPEUM, 2016)

Resalta el hecho de que el inciso h) relativo a la obligación del municipio de dotar de seguridad pública a la población inmediatamente remite al artículo 21 constitucional, el cual fue reformado el 29 de enero de 2016 y que en su apartado a) da las bases para lo concurrencia de los tres órdenes de gobierno respecto al tema de seguridad. La lógica que subyace en la actual iniciativa del Mando Único sigue siendo la del sexenio anterior; y de la misma forma las observaciones y defectos continúan siendo los mismo que en la pasada administración –mismos que oportunamente ya fueron enunciados líneas arriba.

La versión oficial declara que los municipios no han sabido administrar y aprovechar los mayores recursos, los cambios legales y la ampliación de sus atribuciones en pos de ser gobiernos más eficaces:

*“Como es conocido, en las últimas décadas las atribuciones y fuentes de financiamiento de los municipios se han ampliado. Sin embargo, los cambios al marco legal y la mayor disponibilidad de recursos no han sido suficientes para lograr gobiernos municipales eficaces, con capacidad para satisfacer las necesidades de la población.”* (INAFED, 2016c: 5)

Sin embargo, resalta el hecho de que en ningún momento se menciona la creación/continuación de espacios, foros y lugares de encuentro donde los diferentes

órdenes de gobierno puedan comunicarse e interactuar. Dependiendo de dicha capacidad de encuentro la verdadera voluntad de continuar o iniciar –según sea el caso- el proceso de descentralización. Gadsden (2003) menciona la importancia de dichos espacios como sigue:

*“Deben existir elementos en donde los funcionarios públicos puedan interactuar con sus homólogos de otros órdenes de gobierno y que estos tengan la tarea específica de trabajar en este sentido, que se cuente con instituciones que permitan medir el proceso, llevarlo a cabo, empujarlo y estructurar los cambios legales y administrativos que se requiera.” (p. 12)*

A los hechos, el papel que actualmente el ejecutivo federal otorga a la descentralización en el orden de gobierno municipal es deficiente por no decir opuesto a lo realizado en los dos últimos sexenios. Es muy significativo el hecho de que el INAFED –la principal institución de orden federal que tiene contacto directo con los municipios del país- no cuenta con coordinador desde el mes de noviembre de 2015 –tal designación se da directamente por la Secretaría de Gobernación que a su vez es cabeza de sector. Es grave que una institución como el INAFED carezca de responsable pero más grave es que dicha ausencia afecte las acciones sustantivas de la institución; como por ejemplo las salidas de campo del personal encargado de establecer enlaces con estados y municipios. A falta de un coordinador que autorice el uso presupuestal para pago de viáticos del personal que se dedica a salir a campo; dicho personal o paga las salidas por sus propios medios o las salidas son financiadas por las entidades que los “invitan” o bien se cancelan las salidas de campo.

Tal parece que existe un desmantelamiento institucional del federalismo más allá de las intenciones y acciones expresadas *de jure*. Es difícil pensar que a más de la mitad de la presente administración la visión de federalismo cambie en lo que resta del sexenio.

## **Conclusión**

El federalismo como dispositivo organizativo de una nación constriñe pero también habilita (Giddens, 2015). Constriñe en tanto liga determinados temas a la lógica de concurrencia administrativa de los tres órdenes de gobierno en donde todos los actores participen de forma eficaz –o ineficaz. No es suficiente que la mayoría tenga un buen desempeño, el resultado exitoso en la acción concurrente estará comprometido aunque sea un solo elemento el que falle. La totalidad y su logro vía consensos -más que imposición- es el principal constreñimiento implicado en el federalismo moderno. Habilita en tanto que el federalismo precisa de un respeto hacia la vida interior de, en este caso, los municipios. Es

bajo el federalismo que los diferentes procesos de descentralización crean una cultura de respeto, entendimiento y cooperación de los tres órdenes de gobierno, es bajo el federalismo que el presidente deja de ser visto como el jefe de los gobernadores y estos a su vez como jefes de los presidentes municipales. El federalismo nos habilita para vivir en un Estado plural y heterogéneo unido por la concurrencia y la cooperación más que por mandatos legales o incluso acciones armadas.

Finalmente, conviene hacer énfasis en uno de los varios sexenios anteriormente expuestos. Y es que la experiencia del gobierno salinista es un excelente ejemplo de lo que sucede cuando no existe un compromiso con la descentralización y por lo tanto con el federalismo. Dicha experiencia nos enseñó que de no implementar un federalismo cuyo objetivo principal sea el de fortalecer a estados y municipios *“...los riesgos de un estancamiento en ambos procesos de cambio -el económico y el político- serán mayores”* (Cabrero, 1997: 330). Empíricamente se puede constatar que en términos económicos un municipio dependiente de la federación no genera las condiciones propias para un mercado interno -y local- productivo y consolidado. Ahí el gran error del PRONASOL del sexenio salinista:

*“En términos generales, el funcionamiento del Pronasol como mecanismo descentralizador fue un intento contradictorio y de corte coyuntural. Contradictorio porque al esquivar a los gobiernos locales buscando dar entrada directa a la participación de la sociedad civil organizada, se dejó muy poco espacio de acción e incluso se debilitó a los órdenes estatal y municipal de gobierno. Coyuntural porque al no utilizar los canales institucionales existentes y funcionar de acuerdo con un esquema en el que la voluntad política presidencial era fundamental, no logró construir mecanismos duraderos de organización ni de decisión.”* (Cabrero, 1997: 364).

Más allá de hacer inferencias macroeconómicas -que son ampliamente debatibles-, sólo se dirá que el sentido común indica que un municipio fortalecido institucionalmente es capaz de generar procesos productivos en su interior, financieramente podrá acceder a los medios y recursos económicos para generar, organizar, planear y distribuir la producción por lo que dicho municipio no expulsará mano de obra barata, tendrá garantizados los mínimos del bienestar social para la población -por lo que no será tierra fértil para actividades ilícitas que dañen la dignidad y vida de las personas-, y por lo tanto será semillero para que florezca el sentido de ciudadanía en todos y cada uno de sus habitantes.

La vida democrática y el progreso social precisan de ciudadanos que acceden a servicios y bienes necesarios y suficientes para su completo desarrollo. No es posible hablar de ciudadanos en zonas deprimidas y marginadas cuya principal relación de apoyo

con el Estado son transferencias económicas y que cada tres años dejan de ser beneficiarios de programas sociales para convertirse momentáneamente en electores o peor aún en *voto duro*. El apego de las autoridades municipales, estatales y federales a los principios que establecen un eficaz y cabal federalismo es más que necesario para superar escenarios de marginación, pobreza y subdesarrollo social.

Por último, el federalismo es un medio -que no un fin en sí mismo- para llegar al progreso social. El proceso para hacer asequible dicho progreso es responsabilidad última de aquellos que la sociedad elige para la toma de decisiones sensibles y estratégicas, es decir los políticos. En sociedades con pocas interrelaciones es más sencillo observar los componentes y elementos que conforman y afectan tal proceso. En sociedades más complejas y con mayores interrelaciones es difícil observar aisladamente los factores y elementos constitutivos en la construcción de un proceso de progreso social. En ambos casos lo que permanece constante es que procesos duraderos se gestan y se mantienen en vigor si y sólo si los implicados –tomadores de decisiones- asumen la responsabilidad y la tarea de planear, actuar, supervisar y evaluar toda acción encaminada a mejorar su nivel de vida y por lo tanto a contribuir en el advenimiento del progreso social.

En la segunda parte de la presente investigación se analizará la metodología que se considera como la más apropiada a partir de la cual sea la misma comunidad la responsable de planear y ejecutar su propio proceso de progreso social. El tema con el que se pretende exponer dicha metodología es por antonomasia un tema inherente al progreso social: la salud pública. Por lo que se expondrá el proceso de planeación, ejecución y realización de una jornada de salud bucal en el municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca operado con la metodología de gestión de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A manera de acotación previa y como se mencionó en la introducción de la presente investigación, antes de abordar la segunda parte se expondrá en el siguiente capítulo el eje que articula los principios socio-históricos del municipio con temas tan concretos de desarrollo local como lo es la salud o la acción local; dicho eje articulador son los cursos de acción bajo la forma de política pública. Toda acción cuyo fin es cumplir con la *función gubernativa* debe sustentarse en principios que apelen no sólo a los *finés del Estado* sino también al proceso histórico y colectivo de la institución que ejecuta la acción. Es por eso que toda acción del gobierno municipal debe estar consonancia con su razón de ser –expuesta en la primera parte de la presente investigación. Caer en el pragmatismo a ultranza de ejecutar acciones sin el ya citado sustento puede desvirtuar y vaciar de

contenido al municipio como orden de gobierno y poner en manos de otras instituciones y ordenes lo que inicialmente le competaría al ya mencionado municipio.

### Capítulo III. Políticas Públicas.

*La 'fabricación' de políticas públicas es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y a veces las nefastas prácticas de la decepción y el soborno... No es nada, sino 'política'.*  
-James Anderson

A partir de los postulados del Estado moderno y de entender que uno de los instrumentos por los cuales el Estado logra la realización de la *función gubernativa* son las políticas públicas; se vuelve necesario definir las y precisarlas para que su efectiva comprensión sirva de eje articulador entre la primera parte –primeros dos capítulos- y la segunda parte –siguientes dos capítulos- de la presente investigación.

Luis F. Aguilar (2001) entiende a las políticas públicas como una respuesta ideológica de la academia y gobierno anglosajones ante la ola de planificación central emanada por la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en la segunda mitad del siglo pasado. Es decir, mientras en la URSS los planes tenían el objetivo de controlar y *planificar* cada uno de los aspectos de la vida común e individual, las políticas –en específico las de los Estados Unidos de América- sólo buscaban orientar la vida en sociedad sin asfixiar la esfera de libertad individual inherente a cada individuo; dicho campo de conocimiento le concernía a las *Policy Sciences* –ciencia de las políticas- (Aguilar, 1992).

La *función gubernativa* resuelve problemas cuya magnitud impele a orientar esfuerzos sociales y del Estado para su efectiva resolución. Por lo tanto se puede pensar que la política pública al ser un medio al cual la función gubernativa apela, esta bien delimitada y cumple con elementos claramente constituidos y definidos.

#### **3.1 La definición de las políticas públicas**

Teniendo presente lo expresado líneas arriba, las políticas públicas son cursos de acción para resolver una situación que generalmente se llama problema. Para que exista una política pública debe existir un problema, en tanto que por problema se entiende una situación contraria a los ideales socialmente compartidos en un tiempo y un lugar determinados.

El Estado, al buscar permanencia y prevalencia en el tiempo –lo que en el segundo capítulo se definió como *finés del Estado*- se enfrenta a una serie de retos cambiantes y en consonancia con el contexto socio-histórico pertinente. Así, en un momento dado el Estado

puede estar enfrentando el problema del Racismo y en un siguiente momento el problema puede ser diferente, incluso haber migrado hacia cuestiones como equidad de género, respeto a pueblos originarios, derechos de las minorías, etc. Por lo tanto, las políticas públicas al enmarcar cursos de acción para afrontar los diferentes problemas inherentes a la producción y reproducción de la sociedad deben abreviar de diversos enfoques que les permitan asir el constructo conocido como realidad social. En el cuadro 6 se muestran algunos de los principales enfoques y sus autores más emblemáticos cuando se habla de las Ciencias de las políticas.

Enfoque	Descripción	Autores Relevantes
<b>Racional</b>	El objetivo de la ciencia de las políticas es alcanzar la mejor decisión para resolver un problema. La mejor decisión remite a poseer toda la información. En el presente enfoque se necesitan muchos recursos, tiempo, dinero e información para saber cuál es la mejor decisión para resolver un problema. Es un modelo muy caro para tomar decisiones.	Weber, Taylor y Fayol
<b>Racionalidad Limitada</b>	Se asume que la mejor decisión es inasequible en tanto que es muy costosa en términos de recursos, por lo que se busca llegar a la decisión más óptima. La opción más óptima es la mejor decisión dadas las constantes limitantes de recursos y tiempo.	Simon
<b>Incremental</b>	En un gobierno democrático la decisión que se gesta del centro llega a su destino “distorsionada”. Este enfoque propone que las mejoras se dan paso a paso. Los únicos que emplean el modelo Racional son los gobiernos totalitarios. Lindblom dice que los gobiernos democráticos lo hacen de poco a poco con el fin de que con el tiempo y la suma agregada de pequeños cambios, se llegue a un cambio mayor.	Lindblom
<b>Mixto</b>	El enfoque establece que nunca se aplicará uno de los enfoques anteriores de forma total, siempre tendrá resquicios de algún otro enfoque. Por lo tanto el enfoque mixto asume que se actúa dependiendo del contexto.	Dror

Cuadro 6. Diferentes enfoques de la política pública. Tomado de Aguilar (2014: 16).

Como se observa es complicado dar inicio al proceso de definición de la política pública, puesto que si bien es necesario adoptar algún enfoque también es necesario encontrarse en las condiciones iniciales:

*“La política comienza a abandonar el cielo de los proyectos y deseos y a tocar el mundo real sólo cuando ocurren las “condiciones iniciales”, y por consiguiente desatan el proceso de causación. Las “condiciones iniciales” parecen ser dos hechos: el consenso en torno a un objetivo de la política, por ende, en torno del acontecimiento que se desea ocurra (en su estudio de caso, el empleo de las minorías) y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para*

*producir el acontecimiento preferido (en su estudio, préstamos y subsidios públicos)” (Aguilar, 1993: 45)*

Por lo que pensar en el ciclo de vida de las políticas públicas remite a seis momentos articulados entre sí (Aguilar, 2014):

- I) Identificación del problema
- II) Decisión
- III) Formulación de la agenda
- IV) Implementación
- V) Evaluación y
- VI) Realimentación

Cabe mencionar que el momento de la implementación es de fundamental importancia puesto que es cuando se transita de lo etéreo a lo tangible:

*“Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan, programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. Son dos así los significados del “llevar a cabo, a efecto, a culminación”, del “implementar”: el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado. El ío de pasar de un dicho a un hecho” (Aguilar, 1993: 47)*

Junto con lo mencionado líneas abajo respecto al tema de implementación cabe agregar que para una implementación exitosa existen dos factores que desde hace varios años Lasswell (1957) estudió exhaustivamente: *Knowledge of*<sup>23</sup> -conocimiento de- la toma de decisiones- y *Knowledge in*<sup>24</sup> -conocimiento en- la toma de decisiones. Actualmente y debido al avance epistemológico de la Administración Pública existen líneas de investigación como lo son: el análisis de políticas (*policy analysis*), el diseño de políticas (*policy design*) así como la vertiente teórico-analítica de la implementación de políticas públicas (*policy implementation*) de los cuales es importante exponer los puntos más relevantes.

---

<sup>23</sup> Se refiere a la política —esa serie de acuerdos, negociación y voluntades diversas que se dan cita en la arena de la —políticall- la parte del juego de poder, el *lobbying*, es decir el cabildeo. El principal objetivo es evaluar los equilibrios entre los diferentes grupos que tienen interés en la decisión o acción que se está gestando (Lasswell, 1952).

<sup>24</sup> Se refiere a la parte técnica. La idea es consultar a los expertos con el fin de asesoría. Aquí es donde el conocimiento técnico por parte de especialistas y no de políticos de carrera se vuelve el principal objetivo. Conforme pase el tiempo y a partir de la creación de los think-tanks en países anglosajones, la relación entre Estado-Academia dará lugar a replantear la supuesta neutralidad académica (Lasswell, 1957).

### 3.2 Análisis de Políticas

El análisis de las políticas –policy analysis- precisa de retomar la clasificación de Lowi (Steinberg, 1980). Así las políticas pueden ser: i) distributivas, ii) redistributivas y iii) regulatorias. Cabe mencionar que existen varias clasificaciones más sobre las que el análisis de políticas puede apoyarse, algunas de estas son las enunciadas por Steinberg (1980):

1. La de Olson que distingue entre bienes públicos y bienes no-públicos.
2. La de Foreman que distingue entre áreas y segmentos.
3. La de Eulau y Eyestone quienes distinguen entre políticas de control y políticas adaptativas
4. La de Edelman que distinguen entre lo simbólico y lo tangible de las políticas públicas.

El cuadro 7 se observa que cada una de estas clasificaciones apela a una dimensión específica de la política pública por lo que, en lo que se refiere al análisis de políticas, existe un amplio espectro de tipologías capaces de profundizar en la dimensión elegida por el analista de políticas –policy analyst.

Dimensions of Public Policy		Categories of Public Policy	
Substantive impact:	Distributive	Redistributive	Regulatory
Political impact:	Adaptative	Control	
Scope of impact:	Areal	Segmental	
Exhaustibility:	Public Goods	Private Goods	
Tangibility:	Symbolic	Tangible	

Cuadro 7. Tipologías de la política pública. Tomado de Steinberg (1980: 149)

Por una parte las tipologías enunciadas posibilitan al analista de políticas superar las limitaciones inherentes al método de estudio de caso (Lowi c. p. Steinberg, 1980). Por otra parte y en una visión crítica del análisis de políticas Steinberg menciona que existen dos problemas principales relativos al uso que los analistas de políticas hacen de las distintas tipologías existentes:

*“An analyst [...] must select one of the typologies, but the criteria for selection are by no means clear [...] Most actual policies tend, upon analysis, to overlap categories. [...] Thus, an objective classification appears to be impossible [...] Lowi himself notes, for example, that virtually every policy has redistributive aspects of some kind”<sup>25</sup> (Steinberg, 1980: 145)*

<sup>25</sup> Traducción propia:

*“Un analista [...] debe seleccionar una de las tipologías, pero el criterio de selección no es de ninguna forma claro [...] La mayoría de las políticas actuales tienden, al ser analizadas, a superponer categorías. [...] Por lo que, una clasificación objetiva parece ser imposible [...] El propio*

Por lo que los dos grandes problemas de la clasificación que hace posible el análisis de políticas son: i) el criterio estrictamente personal, por parte del analista, para la selección de una determinada tipología y ii) la superposición de dos o más tipologías para una misma política. En este punto existe una proclividad a entender el análisis de política como algo meramente voluntarioso e incluso extremadamente subjetivo; el sentido voluntarioso se desvanece al aceptar que si bien existe subjetividad en el análisis de políticas, dicha subjetividad se desprende de las construcciones sociales que se pretende asir y aprehender vía las distintas tipologías de la política pública (Steinberg, 1980). Es decir, los elementos centrales que diferencian una tipología de la otra son construcciones eminentemente sociales –por ende subjetivas- que se centran en conceptualizaciones –igualmente subjetivas- particulares como lo son: los bienes públicos, la segmentación, la redistribución, etc.

Por su parte, Cochran (2010) menciona que el principal fin del análisis de políticas es producir información precisa y útil para los tomadores de decisiones. En tal sentido existen dos tipos de análisis de política pública: el análisis positivo y el análisis normativo. El primero se caracteriza por ser un análisis libre de juicios de valor que se centra en las premisas lógicas de causa y efecto y en cuyos debates y discusiones priman los hechos por sobre los argumentos. El segundo, el análisis normativo, es la oposición directa al primero en tanto su principal característica es una visión deontológica, es decir prescriptiva sobre lo que estrictamente debería ser la política pública en aras de la consecución del bienestar general. Y en oposición directa al análisis positivo libre de juicios de valor, el análisis normativo incluye pronunciamientos y argumentos que apelan a juicios de valor encausados sobre lo que “debería” o “no debería” ser.

La distinción del análisis positivo y del análisis normativo conlleva la simiente de la discusión entre lo cuantitativo *versus* lo cualitativo respectivamente. Así, los asépticos índices y coeficientes describen un mundo positivo; y las cualidades, opiniones, así como juicios de valor desembocan en declaraciones incendiarias, posturas que apelan al *pathos* en vez de a la *episteme*. Hans Morgenthau se oponía a la ciencia política que no despertara controversia –como aquella que se basa en técnicas meramente cuantitativas- puesto que en última instancia dicha ciencia política sería irrelevante:

*“...a political science that is neither hated nor respected, but treated with indifference as an innocuous pastime, is likely to have retreated into a sphere that lies beyond the positive or negative interests of society. The retreat into the trivial,*

---

*Lowi señala, por ejemplo, que prácticamente todas las políticas tienen aspectos redistributivos de algún tipo”*

*the formal, the methodological, the purely theoretical, the remotely historical –in short, the politically irrelevant- is the unmistakable sign of a “noncontroversial” political science which has neither friends of enemies because it has no relevance for the great political issues in which society has a stake.”*<sup>26</sup> (Morgenthau, 1966 c. p. Cochran, 2010: 5)

Por lo que el análisis de políticas debe apelar a construir un conocimiento controversial en tanto vivo -debido a sus partidarios y detractores-, puesto que sólo así se estará en presencia de un conocimiento socialmente relevante.

Finalmente Cochran (2010) menciona que en una sociedad democrática en donde las decisiones se gestan entre una panoplia de actores que van desde los poderes legislativo, judicial, ejecutivo, así como de los diferentes órdenes o niveles de gobierno, el análisis de políticas debe estudiar la forma en como dichos actores ejecutan su proceso de toma de decisiones en relación a la política pública. Lo que en última instancia converge con lo enunciado por Steinberg al mencionar que el significado de las políticas esta dado por el entendimiento que los propios actores inmersos en la política pública tienen de la misma. Así, si uno desea analizar el verdadero significado de una política debe:

*“By the meaning of a policy (and, hence, of its objective characteristics) we refer essentially to the understanding that participants have regarding the policy’s purpose, its potential impact and its relationship to other policies.”*<sup>27</sup> (Steinberg, 1980: 149)

### **3.3 Diseño de Políticas**

El diseño de políticas tiene una relación inicial con la *construcción de la Agenda gubernamental* (Theodoulou, 2013). Por *Agenda pública* entendemos los hechos a los que gobernados y gobernantes les imputan una serie de características que los enmarcan como temas importantes, de alto impacto y preponderantes por sobre otros temas. Kingdon (1995) establece las tres formas más comunes que existen de inclusión de un tema y/o

---

<sup>26</sup> Traducción propia:

*“... una ciencia política que no es ni odiada ni respetada, sino tratada con indiferencia como un pasatiempo inocuo, puede que se haya retirado a una esfera que está más allá de los intereses positivos o negativos de la sociedad. El retiro hacia lo trivial, lo formal, lo metodológico, lo puramente teórico, lo remotamente histórico -en resumen, lo políticamente irrelevante- es el signo inequívoco de una ciencia política “no controvertida” que no tiene amigos ni enemigos debido a que no tiene relevancia para las grandes cuestiones políticas en las que la sociedad tiene un interés.”*

<sup>27</sup> Traducción propia:

*“Por el significado de una política (y, por lo tanto, de sus características objetivas) nos referimos esencialmente al entendimiento que los participantes tienen con respecto al propósito de la política, de su potencial impacto y de su relación con otras políticas.”*

suceso en la *Agenda gubernamental*. La primera forma se da cuando un acontecimiento se torna catastrófico, por ejemplo un accidente de trenes podría situar la cuestión en la *Agenda gubernamental* de si el presupuesto dedicado a la seguridad en las vías es suficiente. Una segunda forma de inclusión de un tema tiene que ver con la acumulación de conocimiento sobre una política específica por parte de especialistas y por ende sobre la generación de nuevas propuestas de política pública por parte de esos mismos especialistas. Ejemplos como la acción del Estado ante nuevas tecnologías, o el cambio de variables por unas más robustas y sustentadas en los conocimientos y estudios previos de especialistas dan una idea sobre la dicha forma de inclusión en la *Agenda gubernamental*. Finalmente, la tercera forma apela al proceso político, cambios de gobierno, de administración, épocas electorales, incluso cambios en el temperamento/humor social imperante en determinado momento afectan directamente los temas susceptibles de ser agregados o excluidos de la *Agenda gubernamental*.

Para Theodoulou (2013) se ha operado un cambio que pasó de centrar la atención en la conformación de la Agenda gubernamental a centrarse en el diseño de políticas – *policy design*- así como en su formulación. En dicho tránsito surgieron nuevos actores con una relación directa con aquellos que hacen, diseñan y formulan las políticas públicas – *policy makers*. Actores como los empresarios de la política pública –*policy entrepreneurs*- pueden ser definidos como:

*“Policy entrepreneurs dramatize an issue by highlighting indicators of the problem. They also push for a problem definition they favor and present specific policies as solutions to the problem as they define it. Often entrepreneurs achieve their goal through “softening up” policy makers through activities such as a public hearing and media coverage. The job of a policy entrepreneur is to convince policy makers to see a problem the way he or she sees it and then adopt the solution the entrepreneur favors.”*<sup>28</sup> (Theodoulou, 2013: 128)

Por lo que se entiende que el papel del empresario de políticas es una especie de catalizador de la forma en como un grupo interpreta y piensa que debe ser interpretado determinado tema o problema social. Amén de la actividad de los empresarios de políticas,

---

<sup>28</sup> Traducción propia:

"Los empresarios de políticas dramatizan un tema destacando los indicadores del problema. También presionan por una definición del problema que favorecen y presentan políticas específicas como soluciones al problema tal como ellos mismos lo definen. A menudo, los empresarios logran su objetivo a través de "suavizar" a los responsables de las políticas a través de actividades como audiencias públicas y coberturas de los medios de comunicación. El trabajo de un empresario de políticas es convencer a los que hacen las políticas de ver un problema de la manera en que él o ella lo ven y luego adoptar la solución que el empresario favorece."

los responsables del diseño de políticas tienen la responsabilidad de entender la forma en cómo la política diseñada impactará al segmento de población para el cual está diseñada (Theosoulou, 2013).

Existe una relación entre la percepción generalizada de un grupo poblacional y la forma en como se diseñan políticas para dicha población (Schneider, 1993). En su estudio *The Social Construction of Target Populations: Implications for politics and policy*, Schneider e Ingram mencionan que el contenido y la justificación de una política pública están dados por la construcción social, por la forma en como la sociedad entiende a la población objetivo –también conocida como destinatarios de la política pública o *policy addressees*–, o en palabras de Theodoulou:

*“They [Schneider e Ingram] argue that the justification and substance of any policy can be understood through recognition of how groups targeted by a given policy are socially constructed. Social construction is how society perceives a group. In short, it is the image held of a group by others within both the political arena and society in general.”*<sup>29</sup> (Theodoulou, 2013: 129)

La construcción social y por ende cultural de determinado grupo gesta una imagen ante la sociedad de dicho grupo. Dicha imagen -ya sea positiva o negativa- es un factor el cual explica la distribución de beneficios o costos que una política pública puede imponer a la respectiva población objetivo. Por lo que se puede decir que el núcleo del diseño de políticas –*policy design*– es la justificación de la distribución de beneficios y costos en los diferentes grupos que conforman la sociedad.

Entonces, se puede observar que el diseño de políticas tiene un principio distributivo de beneficios y costos; ante tal principio subyace la construcción social y por ende la imagen social que impere en determinado momento de los distintos grupos sociales existentes. Dichos grupos sociales, convertidos en población objetivo poseen grados distintos de poder político así como de estima social. Más aún, en sistemas democráticos de competencia electoral variables como poder político y estima social y su utilización por parte de los responsables de política remite a que las mismas políticas públicas puedan ser usadas como medio para alcanzar la preponderancia de un sistema político:

---

<sup>29</sup> Traducción propia:

“Ellos [Schneider e Ingram] argumentan que la justificación y la sustancia de cualquier política pueden ser entendidas a partir de la forma en como la población objetivo es socialmente construida. La construcción social es cómo la sociedad percibe un grupo. En síntesis, es la imagen que un grupo ostenta en el ámbito político y en la sociedad en general.”

*"...policymakers ideally hope to distribute the most benefits to those groups with the most political power and most positive social construction."*<sup>30</sup> (Theodoulou, 2013: 129)

Por lo que la valoración de la población objetivo, es una actividad de gran importancia para los diseñadores de políticas y más cuando de épocas electorales se trata:

*"The effect of such image construction are than in electoral periods incumbents hope to maximize their electoral advantage through prior policy choices. [...] One possible consequence of such misperceptions is that policymakers' electoral success could be affected."*<sup>31</sup> (Theodoulou, 2013: 129)

Finalmente cabe mencionar que el actuar de los responsables de políticas al momento de diseñar una política pública remitirá -con razón o sin ella- a justificar sus decisiones bajo un halo de racionalidad que tratará de dotar de objetividad subjetiva preferencia de grupos favorecidos o en palabras de Schneider e Ingram:

*"In order to justify this behavior, Schneider and Ingram argue that policymakers utilize a number of believable rationalizations to justify their policy actions. Thus, policymakers exploit rationalizations that maximize the benefits and minimize the burdens targeted at favored groups."*<sup>32</sup> (Schneider 1993 c. p. Theodoulou, 2013: 129)

### **3.4 Implementación de Políticas**

Para Matland la política pública es entendida como una serie de actividades programadas formuladas en respuesta a una decisión de alguna autoridad, pudiendo ser esta última una legislatura, algún agente judicial o bien una rama del poder ejecutivo (Matland, 1995).

Son los responsables del diseño de política pública –*policy designers*– quienes deben llevar a cabo las ideas de autoridades legítimas, llegando a afectar a la población objetivo y/o a los destinatarios de la política pública.

---

<sup>30</sup> Traducción propia:

"... los diseñadores de políticas, idealmente esperan distribuir los mayores beneficios a aquellos grupos con el mayor poder político y la construcción social más positiva."

<sup>31</sup> Traducción propia:

"El efecto de tal construcción de la imagen es que en los períodos electorales los implicados esperan maximizar su ventaja electoral a través de opciones políticas anteriores. [...] Una posible consecuencia de tal percepción errónea, es que el éxito electoral de los responsables de política puede verse afectado."

<sup>32</sup> Traducción propia:

"Para justificar dicho comportamiento, Schneider e Ingram sostienen que los responsables de políticas utilizan una serie de razonamientos creíbles para justificar sus acciones políticas. Por lo tanto, los responsables de políticas explotan las racionalizaciones que maximizan los beneficios y minimizan los costos dirigidos a los grupos favorecidos"

La fase de implementación de la política pública –*policy implementation*- en esencia puede ser definida como el nodo creado por los implementadores de la política pública bajo el cual los responsables y los destinatarios –*policy addressees*- de la ya mencionada política pública se encuentran. Knill (2012) define la fase de implementación como:

*“Policy implementation is the stage in the policy-making process where a policy is put into effect by the responsible bureaucracies. So implementation is the stage in the policy cycle where there is a connection between policy-makers and policy addressees, mediated by the implementers.”*<sup>33</sup> (p. 149)

Más aún, los resultados obtenidos por una política dependen más de la fase de implementación que de la fase de diseño, en tanto que una cosa son los resultados planteados durante el diseño de la política y otra los efectivamente asequibles a partir de la forma y modo de implementación. La implementación precede a la evaluación y sucede a la planeación (Pressman y Wildavsky 1973 c. p. Knill, 2012).

La fase de implementación, al crear vínculos entre lo teóricamente propuesto y los sujetos así como con las condiciones contextuales existentes se vuelve una fase más que relevante. Autores como Cochran (2010) atribuyen que la claridad/vaguedad<sup>34</sup> con que se diseñen los objetivos de una política así como la legitimidad ostentada por la autoridad encargada de la implementación -y que es percibida por la población en general- son puntos de gran importancia en el éxito o el fracaso de la fase de implementación de cualquier tipo de política pública<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Traducción propia:

“La implementación de política es la etapa en el proceso de formulación de políticas en donde una política es puesta en marcha por las burocracias responsables. Por lo tanto, la implementación es la etapa en el ciclo de políticas donde hay una conexión entre los responsables de la política y los destinatarios de la misma, mediada por los implementadores.”

<sup>34</sup> Un ejemplo contemporáneo de la dificultad existente de evitar el uso de objetivos vagos para una política pública lo da toda política relativa al desarrollo sustentable. En tanto que el concepto de sustentabilidad incluye la dimensión económica, social y ambiental, dichas dimensiones examinadas a profundidad conllevan a objetivos disímiles, por lo que un objetivo común que afecta a las tres debe ser enunciado en términos vagos. La mayor precisión implicaría oposiciones mutuas.

<sup>35</sup> En palabras de Cochran:

*“It is much easier to implement a policy if it is clearly stated and consistent with other policy objectives. Vague and ambiguous language will be received quite differently by the state officials handling the implementation that will crisp, lucid legislation. Vaguely worded laws may be subject to varying interpretations by bureaucrats or state officials tasked with implementing a program. Vagueness may even permit opponents to effectively sabotage the policy. On the other hand, there are times when vagueness may be preferred to clarity, if the alternative would be no program at all. [...] Another factor that facilitates the implementation of a policy is its perceived legitimacy”* (Cochran, 2010: 53)

La teoría permite relacionar el tipo de implementación con el principio que determina los resultados de un proceso de implementación (*outcomes*). En el cuadro 8, Matland (1995) relaciona cuatro tipos de implementación, los principios centrales que determinan los resultados y dos conceptos clave para la implementación: la ambigüedad y el conflicto. La ambigüedad esta dada por el grado de entendimiento que se tengan de los medios y los objetivos inherentes a la implementación de una política. Por otro lado el conflicto expresa la disposición y el acuerdo político-administrativo en relación a los medios y fines subyacente en la implementación de una política.

		CONFLICTO	
		Bajo	Alto
AMBIGÜEDAD	Baja	<i>Implementación Administrativa</i> Recursos	<i>Implementación Política</i> Poder
	Alta	<i>Implementación Experimental</i> Condiciones contextuales	<i>Implementación Simbólica</i> Fuerza de Coalición

Cuadro 8. Modelo de implementación comprehensiva: cuatro tipos. Tomado de Matland (1995: 331).

Los rasgos más significativos y emblemáticos de cada tipo de implementación son:

1. *Implementación Administrativa*: La consecución del resultado deseado está prácticamente asegurada si y sólo si se dan los suficientes recursos, puesto que los recursos son el principal determinante. El modelo puede ser comparado con el funcionamiento de una máquina:

*“At the top of the machine is a central authority. This authority has information, resources, and sanction capabilities to help enact the desired policy. Information flows from the top down. Implementation is ordered in a hierarchical manner with each underlying link receiving orders from the level above. The policy is spelled out explicitly at each level, and at each link in the chain actors have a clear idea of their responsibilities and tasks. The paradigm invoked is Weberian bureaucrats loyally carrying out their appointed duties.”*<sup>36</sup> (Matland, 1995: 331)

<sup>36</sup> Traducción propia:

“En la parte superior de la máquina hay una autoridad central. Dicha autoridad tiene información, recursos y capacidades de sanción que la auxilian para llevar a cabo la política deseada. La información fluye desde arriba hacia abajo. La implementación se ordena de forma jerárquica con cada enlace subyacente recibiendo órdenes del nivel superior. La política es explícita en cada nivel, y en cada eslabón de la cadena los actores tienen una idea clara de sus responsabilidades y tareas.

Etzioni completa el panorama del modelo enumerando los mecanismos usados para que los responsables realicen su labor: mecanismos normativos, que apelan a la legitimidad de la autoridad; mecanismos coercitivos, que apelan al poder y finalmente mecanismos remunerativos, que apelan a los recursos (Matland, 1995).

Finalmente un ejemplo clásico de la implementación administrativa es la campaña de vacunación contra la viruela de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En dicha campaña medios y fines eran claros, se establecieron procedimientos estándar –protocolos de salud- y el éxito dependía de los recursos destinados para la eficiente implementación de la ya mencionada campaña (Matland, 1995).

2. *Implementación Política*: Una característica principal es que objetivos incompatibles producen disenso independientemente de la claridad en la definición de los mismos. El principio que determinará los resultados es el poder que alguno de los implicados pueda ejercer en los demás. No se descarta la formación de coaliciones con el fin de imponer una determinada visión de medios-fines en la política. En consecuencia, los mecanismos coercitivos y remunerativos –en clave de Etzioni- tendrán una aplicación frecuente.

3. *Implementación Experimental*: La principal característica es que no existe un proceso estandarizado de implementación como en el caso de la implementación administrativa, por lo que los resultados varían de un lugar al otro, en tanto son las condiciones contextuales las que los determinan. La alta ambigüedad en medios-fines puede llevar al desarrollo de nuevas capacidades –y tecnología- de los implicados a un nivel micro en tanto que el elemento crucial es el grado e intensidad de la participación de los ya mencionados implicados:

*“The crucial element is: Which participants are active and what is their intensity of participation? Participants’ level of activity in a choice situation depends on the intensity of their feelings, the number of other demands on their time, their physical proximity to the place where decisions are made, and a host of other variables.”<sup>37</sup>*  
(Matland, 1995: 334).

---

El paradigma invocado es el de los burócratas weberianos que cumplen fielmente sus deberes designados "

<sup>37</sup> Traducción propia:

“El elemento crucial es: ¿Cuáles participantes son activos y cuál es su intensidad de participación? El nivel de actividad de los participantes en una situación dada depende de la intensidad de sus sentimientos, el número de otras demandas simultáneas a las existentes, su proximidad física al lugar donde se toman las decisiones y una serie de otras variables.”

4. *Implementación Simbólica*: Algunos autores mencionan que con el fin de disminuir el conflicto en la implementación de una política los objetivos y medios-fines deben ser ambiguos, sin embargo, cuando un tipo de implementación presenta altos niveles tanto de conflicto como de ambigüedad cae en la presente clasificación. Independientemente de si se trata de nuevos objetivos o de viejos, el principio central que determinará los resultados es la fuerza de una coalición que pueda ser formada por los actores locales. Si bien la implementación política pone énfasis en la formación de coaliciones, la presente forma de implementación se diferencia de la primera en tanto que las coaliciones se dan a nivel micro, no a nivel macro. Como ejemplo de implementación simbólica Matland propone el caso de la Community Action Agencies (CAA) y su guerra contra pobreza:

*"The Community Action Agencies (CAA) established as part of the War on Poverty are a prime example of a symbolic policy. The stated goal of the CAA was to facilitate local citizenry empowerment. What this meant was unclear to virtually all participants. Despite great ambiguity, the CAA generated considerable controversy and animosity, often precisely because the policy was ambiguous and there was a fear of what the policy implied for existing relationships."*<sup>38</sup> (Matland, 1995: 336)

Ante los anteriores tipos de implementación se observa que la injerencia así como el papel de los actores cercanos a la implementación y de aquellas autoridades responsables pero lejanas al contexto y lugar de la implementación varía. En el caso de la Implementación Administrativa, son los tomadores de decisión quienes definen el resultado de la implementación vía su dirección, influencia y autoridad por sobre los implicados que se encuentran niveles inferiores. En el caso de la Implementación Política las coaliciones de autoridades o de implicados en niveles de alta jerarquía es un punto decisivo para la dirección de la implementación. Para el caso de la Implementación Experimental y Simbólica el papel de los implicados jerárquicamente en niveles inferiores se vuelve más relevante puesto que por la cercanía geográfica y de acción estos sujetos tienen más injerencia que los implicados que se encuentran en niveles jerárquicamente superiores.

Tres puntos esenciales que definen a la implementación son: i) La implementación de una política pública es, inicialmente, llevada a cabo por la burocracia, ii) Dicha burocracia

---

<sup>38</sup> Traducción propia

"Las Agencias de Acción Comunitaria (CAA por sus siglas en inglés), establecidas como parte de la Guerra contra la Pobreza, son un excelente ejemplo de una política simbólica. El objetivo declarado de las CAA era facilitar el empoderamiento de la ciudadanía local. Lo que esto significaba no estaba claro para muchos de los participantes. A pesar de la gran ambigüedad, las CAA generaron una considerable controversia y animosidad, a menudo precisamente porque la política era ambigua y se temía lo que la política implicaría para las relaciones existentes".

puede ser desde ministros hasta agencias autónomas locales o del gobierno central y iii) Actualmente, existe una tendencia de transferir las competencias relativas de la implementación hacia agencias autónomas en el entendido de que dichas agencias pueden ser más eficientes que la misma burocracia (Knill, 2012).

### **3.4.1 Modelos *Top-down* y *Bottom-Up***

Los primeros dos tipos de implementación remiten al llamado modelo *top-down*, mientras que las últimas dos tipologías remiten al modelo *bottom-up*. El primer modelo remite a aquella visión tradicional en la cual lo que importa son los objetivos propuestos de la política pública, se investiga su consecución así como proceso gestado a lo largo del tiempo y se asume que entre menos implicados existan en la cadena de implementación, mejor será la calidad de la misma (Knill, 2012). Para el caso del segundo modelo, *bottom-up*, se puede mencionar que este se desarrolló a finales de la década de los años de 1970 y principio de 1980, busca evadir la división entre formulación e implementación de una política y en él prima el análisis a nivel operativo de la multitud de actores relacionados con algún tema atacado específicamente por una política pública, amén de subrayar los fuertes lazos de interrelación existentes entre las distintas fases de la formulación de una política pública (Knill, 2012).

En términos específicos, el modelo *top-down* puede ser ilustrado en por los siguientes cuatro puntos: i) El modelo se centra en la consistencia/coherencia existente entre dos grupos, el grupo de los oficiales implementadores y la población objetivo y el grupo de los objetivos y procedimientos establecidos en la política, ii) el modelo se centra en el tiempo que los objetivos de la política pública tardaron en cumplirse, iii) el modelo evalúa los principales factores que afectaron los resultados (*outcomes*) de la política pública y iv) finalmente el modelo se presta al análisis de la posible reformulación de la política basada en la experiencia y cómo se realizaría dicha reformulación (Knill, 2012).

Por otra parte, el modelo *bottom-up*, puede ser caracterizado bajo los siguientes tres puntos: i) las modificaciones de objetivos e instrumentos utilizados son permitidas, incluso deseables, ii) los implementadores tienen flexibilidad y autonomía para ajustar la política pública a las necesidades específicas de un contexto en particular y iii) la evaluación deja lado los resultados (*outcomes*) para centrarse en la capacidad de crear y mantener una forma descentralizada de respuesta ante las vicisitudes de la implementación de una política pública.

Como se observa tanto el modelo *top-down*, como el *bottom-up* poseen características que, dependiendo del contexto, les permiten ser opciones deseables para llevar a cabo un proceso de implementación de política pública. Pero también es necesario enunciar las críticas que se les hacen a dichos modelos. Para el modelo *top-down* existen tres importantes críticas: i) el análisis en dicho modelo se centra en los resultados producidos y se olvida del contexto –y por lo tanto de la identificación de las barreras para la implementación-, ii) durante la implementación se olvidan los aspectos políticos para centrarse en los aspectos administrativos y iii) los actores locales no son tomados en cuenta. Por su parte, el modelo *bottom-up* presenta las siguientes críticas: i) desde el momento en que el nivel existen dos niveles macro –formado por los actores del gobierno central- y micro –formado por los actores locales- existe una gran dificultad para que el nivel macro influya a los implementadores del nivel micro de una forma homogénea – problema frecuente para políticas de corte democrático, ii) dicho modelo tiende a sobre-enfatizar la autonomía de la autoridad local, siendo que a menudo, es la misma política pública la que marca el grado de injerencia que tendrá la autoridad local y iii) la decisión de una política pública a un nivel micro es deficiente en tanto no toma en cuenta las considerables fuerzas y poder que se pueden ejercer sobre una problemática cuando se formula de manera inequívoca y explícita –justo como lo intenta hacer el modelo *top-down*.

Como se observa para el caso de la implementación, existe una gama de combinación de modelos muy amplia para ser considerados al momento de elegir la forma en que una política pública se quiere implementar. Las directrices internas y relativas a posturas teórico metodológicas tienen gran injerencia en los resultados y la consecución de los objetivos establecidos. A manera de auxilio y de fijar planteamientos generales que orienten y ayuden a los responsables de la realización, construcción, implementación y evaluación de políticas públicas, diversos organismos de corte internacional han generado recomendaciones y lineamientos sobre políticas públicas los cuales serán expuestos a continuación.

### **3.5 Las recomendaciones y los lineamientos internacionales en materia de política pública: BID, OCDE y CEPAL**

Como se explicó en el sub-apartado anterior existen diversas posturas académicas y teórico-analíticas para el estudio de las políticas públicas. Si bien es cierto que el campo académico de las políticas públicas es muy amplio, también es cierto que los Estados modernos llevan varios años planeando, implementando, evaluando y mejorando políticas

públicas. En el mundo existen muchos referentes empíricos que –a través de publicaciones de organismos como la ONU, el BID, etc.- nos pueden dar cierta idea de los elementos comunes necesarios para el éxito -o el fracaso- de una política pública.

En el caso de América Latina, el BID realizó un informe en el cual se expusieron algunos escenarios provocados de la implementación de políticas públicas a lo largo de 15 años:

*“Durante los últimos 15 años América Latina ha experimentado con una amplia gama de políticas y reformas. Si bien en muchos casos estas respondían a orientaciones semejantes, el éxito de las reformas y, en términos más generales, la calidad de las políticas públicas, han variado considerablemente.*

*• Mientras que algunos países pueden mantener la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable, otros experimentan cambios frecuentes en las políticas que aplican, lo que suele ocurrir cada vez que cambia el gobierno.*

*• Mientras que algunos países pueden adaptar sus políticas rápidamente a los cambios de las circunstancias externas o innovar cuando las políticas no dan resultados, otros países reaccionan lentamente o con grandes dificultades y mantienen políticas inadecuadas durante largos períodos.*

*• Mientras que algunos países pueden implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas promulgadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, en otros la calidad de la implementación es muy deficiente.*

*• Mientras que algunos países adoptan medidas de política que se centran en el interés público, en otros las políticas están plagadas de tratamientos especiales, procedimientos irregulares y exenciones.*

*¿Por qué esta variación? ¿Qué es lo que determina la capacidad para diseñar, aprobar y ejecutar políticas públicas eficaces?” (BID, 2006: 5)*

Las preguntas con las que termina la cita son ampliamente relevantes puesto que dan pie para mencionar las recomendaciones en materia de política pública por parte de organismos internacionales. En términos generales la Comisión Económica para América Latina y el Caribe identifica los siguientes once puntos necesarios en una política pública de excelencia:

*1 Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)*

*2 Estimación de costos y de alternativas de financiamiento*

*3 Factores para una evaluación de costo-beneficio social*

*4 Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)*

*5 Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)*

*6 De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)*

*7 Oportunidad política*

*8 Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)*

*9 Claridad de objetivos*

*10 Funcionalidad de los instrumentos*

11 Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)” (Lahera, 2004: 9)

En el caso de instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) existen recomendaciones de política específicas para México en temas particulares, siendo los más relevantes para esta investigación: la mejora de la gestión pública y eliminación de disparidades regionales:

*+ Diseñar un proceso presupuestario multianual, el cual se centre en el desempeño y la eficacia del gasto y en los resultados del sector público.*  
*+ Fomentar la eficiencia del gobierno, profesionalizando el servicio público, tomando medidas para mejorar la calidad del gasto y ampliando las iniciativas de transparencia y de gobierno abierto.*  
*+ Garantizar un gasto más estratégico a través de mejores mecanismos de adquisiciones públicas, apoyándose en la planeación, la recopilación de datos con fines de evaluación y una fuerza laboral especializada en cada una de las instituciones públicas.*  
*+ Medir la satisfacción de los ciudadanos con las herramientas existentes de gobierno electrónico para impulsar un gobierno abierto, a fin de alinear mejor la oferta y la demanda y explorar las opciones para crear servicios compartidos entre distintos órdenes de gobierno.” (OCDE, 2012: 20)*

*+ Crear un responsable federal único de la política regional, encargado de diseñar las políticas, crear incentivos para la acción a nivel subnacional y coordinar horizontalmente a los actores.*  
*+ Unificar el financiamiento de las políticas de desarrollo regional y aumentar la certidumbre por medio de un proceso presupuestario multianual. Aclarar las responsabilidades del gasto en los distintos órdenes de gobierno y eliminar las redundancias o duplicidades de funciones.*  
*+ Establecer un marco de clasificación presupuestal y contabilidad común, acorde con los estándares internacionales en todos los niveles de gobierno.*  
*+ Fortalecer el seguimiento y la evaluación, ampliando las evaluaciones de resultados, más allá de los programas sociales, a otras políticas públicas, estados y municipios.*  
*+ Aumentar los incentivos y los ingresos tributarios de los estados, limitando las transferencias federales y dando a los gobiernos estatales mayores facultades tributarias.*  
*+ Mejorar la transparencia del ejercicio de las transferencias federales a gobiernos estatales y municipales y mejorar los mecanismos de “nivelación” fiscal.*  
*+ Mantener actualizados los catastros para aumentar los ingresos del impuesto predial.*  
*+ Promover y apoyar el financiamiento sostenible de los servicios de agua a través de mayor recaudación local, mejor entendimiento de las restricciones de disponibilidad de agua y una creciente percepción social de incremento de su precio.*  
*+ Promover la atención de los congresos estatales para apoyar medidas consistentes con el establecimiento de tarifas de agua y elevar la capacidad de las agencias locales de provisión de servicio para que alcancen sostenibilidad financiera.” (OCDE, 2012: 24)*

Como se lee en la segunda cita, la creación de un responsable federal único de la política regional puede contravenir los principios de federalismo si no se toma en cuenta la coordinación horizontal de los actores, lo que a su vez llevaría a la necesidad de eficaces políticas públicas locales –o bien de orden municipal siguiendo el vocabulario institucional. En las anteriores recomendaciones para política pública se enfatiza la gestión orientada hacia resultados, tema de relativa reciente aplicación en la Administración Pública mexicana y que sin embargo el BID tiene consolidado desde hace tiempo.

El BID sugiere que el sector público planee a partir de la orientación hacia resultados. Al hablar de gestión orientada a resultados específicos para el desarrollo – *managing for development results* (MfDR)-, el BID identificó cinco pilares fundamentales en el ciclo de políticas públicas:

*“... the five pillars of the public policy management cycle:  
Planning  
Budgeting  
Public financial management  
Program and project management  
Monitoring and evaluation”*<sup>39</sup> (BID, 2015: 22)

El BID establece tres elementos necesarios para iniciar la metodología de planeación orientada hacia resultados:

*“(1) institutionalized strategic planning exercises, (2) instruments that make it possible to translate the strategy into annual programming of activities and resources, and (3) mechanisms that incorporate the opinions of the legislative branch and civil society organizations (CSOs) into the strategic plans.”*<sup>40</sup> (BID, 2015: 5)

Finalmente, algunas otras recomendaciones que hace el BID para la gestión del ciclo de políticas públicas en América Latina son:

---

<sup>39</sup> Traducción propia:

*“... los cinco pilares del ciclo de gestión de políticas públicas:  
Planeación  
Presupuestación  
Gestión financiera de recursos públicos  
Gestión de programas y proyectos  
Monitoreo y evaluación”*

<sup>40</sup> Traducción propia:

*“(1) institucionalización de ejercicios de planeación estratégica, (2) instrumentación que haga posible el paso de “la estrategia” hacia programas anuales de actividades y recursos; y (3) mecanismos que incorporen las opiniones del poder legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil a los planes estratégicos.”*

- + Align laws and regulations with the concepts of results-oriented management, quality of service, and good performance.*
- + Promote the effective integration of the planning and budgeting systems.*
- + Establish procedures to incorporate information on performance into the budgeting process.*
- + Reinforce coherence between strategic planning at the national and sectoral levels and investment planning.*
- + Strengthen the analysis and management of fiscal risk.*
- + Promote external oversight agencies' capacity to evaluate results.*
- + Expand and reinforce strategies for continuous improvement of the quality of services.*
- + Develop monitoring systems based on performance indicators.*
- + Build institutional capacity to evaluate policies, programs, and projects through a multi-annual assessment plan.*
- + Establish procedures to use the performance information produced by monitoring and evaluation systems.”<sup>41</sup> (BID, 2015: 9)*

### **3.6 Políticas Públicas Locales**

En la segunda mitad del siglo XXI, la URSS –vía procesos de planificación central- decidió cultivar intensivamente algodón y para ello se dedicó a extraer agua de los cauces que alimentaban al Mar Aral, en lo que actualmente es Kazajistán. Los resultados ambientales de una política gestada desde el centro e impuesta a la periferia se muestran en la imagen 3:

---

<sup>41</sup> Traducción propia:

- “• Ajustar las leyes y reglamentos con los conceptos de gestión orientada a resultados, calidad en el servicio, y un buen desempeño.*
- Promover la integración efectiva entre sistemas de planeación y de presupuestación.*
- Establecer procedimientos para incorporar información sobre el desempeño en el proceso de presupuestación.*
- Reforzar la coherencia entre la planeación estratégica a nivel nacional y sectorial y la planeación en inversiones.*
- Fortalecer el análisis y la gestión del riesgo fiscal.*
- Promover la capacidad de instituciones externas para para evaluar los resultados.*
- Ampliar y reforzar las estrategias para la mejora continua de la calidad en los servicios.*
- Desarrollar sistemas de seguimiento mediante indicadores de rendimiento.*
- Desarrollar la capacidad institucional para evaluar políticas, programas y proyectos a través de planes de evaluación plurianual.*
- Establecer procedimientos para utilizar la información de desempeño producida por sistemas de monitoreo y evaluación.”*



Imagen 3. Desecamiento del mar Aral.

El daño más evidente es el ambiental, sin embargo existe otra serie de daños más profundos para la realidad humano social y no tan evidentes a simple vista. Los poblados cercanos al mar Aral tenían su sustento en la actividad pesquera, sin mar la gente quedó sin empleo y los poblados empezaron a vaciarse (FAO, 1998).



Imagen 4. Barcos varados en el desierto del mar Aral.

Además la salud de las personas de la región se vio afectada desde que la desecación inició hasta la actualidad:

*“Las comunidades afrontan abrumadores problemas de salud. En Karakalpakstán, el agua potable es salina y está contaminada, con un alto contenido de metales -*

como estroncio, zinc y manganeso- que producen enfermedades como la anemia. En los últimos 15 años la bronquitis crónica ha aumentado 3 000 por ciento, al igual que las enfermedades de los riñones y el hígado, especialmente el cáncer, mientras que las artritis han aumentado 6 000 por ciento. No resulta sorprendente que la mortandad infantil sea una de las más elevadas de todo el mundo.” (FAO, 1998: s/p)

El caso del mar Aral es un ejemplo extremo de los resultados que puede tener la planeación central al no tomar en cuenta la voz y modo de vida de aquellos a quienes localmente afectarán las “grandes decisiones” nacionales. Por lo tanto se vuelve cuestión no sólo de mayor eficacia de las políticas públicas, sino de justicia social y de respeto a los derechos humanos el que los ciudadanos afectados participen y tengan conocimiento de las implicaciones presentes y futuras de cualquier curso de acción que el estado desee implementar vía políticas públicas.

La política pública local es –o debería ser- el punto neurálgico que conjuga la *función gubernativa* ejecutada vía el gobierno municipal con beneficio, acuerdo y respeto a la población localmente afectada. La política pública local no esta exenta de fallos pero tampoco lo ha estado la política pública planeada e implementada por los otros dos órdenes de gobierno. En el cuadro 9 se muestran los pros y contras de la política pública local y federal.

	Pros	Contras
<b>Política Pública Local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+Conocimiento de las formas de organización locales.</li> <li>+Creación de agenda local y mayor posibilidad de acciones coherentes con la misma.</li> <li>+Mayor capacidad para crear acuerdos informales y por ende mayor agilidad en la implementación de política pública.</li> <li>+Cercanía física para supervisión del devenir de la política pública.</li> <li>+Incentivos de innovación al tener que superar carencias técnicas y financieras.</li> <li>+Mayor capacidad de inclusión de la población local en las diversas etapas del ciclo de la política pública.</li> <li>+Capacidad de formar liderazgos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+Poco tiempo de mandato*.</li> <li>+Poca o nula capacidad económico/financiera para fundear proyectos o políticas públicas con recursos propios.</li> <li>+Imposibilidad de <i>pilotear</i> opciones políticas públicas.</li> <li>+Menor solidez y experiencia del gobierno municipal para implementar políticas públicas.</li> <li>+Ausencia de instrumentos y normas legales para direccionar el devenir de la política pública.</li> <li>+Ausencia de personal especializado en cuestiones altamente técnicas o científicas.</li> <li>+Alta informalidad en acuerdos con terceros.</li> <li>+Evaluaciones prematuras de las políticas públicas.</li> <li>+Confusa definición de responsabilidades entre las autoridades implicadas.</li> </ul>

<b>Política Pública</b>	+Mayor horizonte temporal en sus funciones. +Posibilidad de <i>pilotear</i> opciones políticas públicas. + Mayor solidez y experiencia del gobierno para implementar políticas públicas. +Se cuenta con personal capacitado técnica y científicamente en una diversidad de campos del conocimiento. +Capacidad para definir el horizonte temporal en la evaluación de una política pública. +Alta capacidad económico-financiera. +Definición formal de responsabilidades entre funcionarios, autoridades y personal técnico.	+Desconocimiento de las formas de organización locales. +Sustitución de datos cualitativos por datos cuantitativos. +Intervención unilateral sin tomar en cuenta agendas locales. +Supeditados a cumplir con todos los requisitos administrativos y reglamentación, lo que repercute en mayor dilación y mayor tiempo para la implementación de políticas públicas. +Distancia física para supervisión directa de obra, insumos, etc. de la política pública. +Posibilidad de que la población perciba la acción gubernamental como descontextualizadas y sin conexión con su realidad y problemas “evidentes”.
-------------------------	---	--

\*Se entiende que a partir de 2018 habrá reelección municipal consecutiva

Cuadro 9. Pros y Contras de las políticas según el orden de gobierno. Elaboración propia.

En el cuadro anterior se muestra la diversidad emanada del origen local o externo de la política pública. Finalmente, la política pública local en México tiene un sello muy característico, justo como lo resume Cabrero (2003) en el cuadro 10.

Definición del Problema	Formulación y Diseño	Implementación	Evaluación
Con frecuencia responde a demandas urgentes. Sólo se seleccionan problemas con solución visible y factible. Horizonte de tiempo restringido.	Poco tiempo para la deliberación. Imitación en el diseño de soluciones. O innovación en el diseño de soluciones.	Vinculación inmediata entre decisión y acción. Regulación formal poco eficaz. Regulación social muy eficaz. Regulación por proximidad.	Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas. Evaluación a partir del grado de satisfacción ciudadana. Débil evaluación de impacto de políticas.

Cuadro 10. Características del proceso de hechura de políticas públicas municipales. Elaborado a partir de Cabrero (2003: 17).

## Conclusión

Retomando el tema de las recomendaciones internacionales de política pública y a manera de respuesta a la primera cita del último sub-apartado, el BID enuncia de forma sencilla los siguientes diez enunciados, que en algunos casos parecerían corolarios –en tanto que no necesitan pruebas particulares:

1. *¡Los procesos son importantes!*
2. *Hay que tener cuidado con las recetas de política universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas.*
3. *Ciertas características clave de las políticas públicas pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido u orientación.*
4. *Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas solo pueden entenderse de manera sistémica.*

5. Las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no constituyen una buena estrategia de reforma.
6. Las reformas de política o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el Proceso de Formulación de Políticas deberán tratarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.
7. La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.
8. Es más fácil que existan procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas si los partidos políticos están institucionalizados y son programáticos, las legislaturas cuentan con una sólida capacidad para elaborar políticas, los sistemas judiciales son independientes, y la administración pública es fuerte.
9. La mayoría de estas “bondades institucionales” no se consiguen de la noche a la mañana. Para construirlas y mantenerlas, se requiere que los principales actores políticos tengan incentivos adecuados.
10. El liderazgo, si es funcional, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional. (BID, 2006: 7)

El BID reconoce en su segunda recomendación la necesidad de tener cuidado ante las *recetas universales*. Lo local tiene atributos tan complejos que a veces una receta parece simplificar dicha complejidad cuando lo único que hace es ignorarla. Encontrar la mejor forma de hacer política pública local sería tema de una nueva investigación, sin embargo Cabrero nos da una pauta de inicio que remite al momento fundacional del ciclo de la política pública: la identificación del problema –vía la construcción de una agenda local. Y es que si se ha de iniciar una mejora en la acción de las políticas públicas locales se debe empezar con el pasó más básico que remite a transitar de una agenda tradicional a una agenda integral, como se muestra en el cuadro 11:

Tipo de Agenda	Agenda tradicional	Agenda Ampliada	Agenda Integral
Naturaleza de la agenda	+Reactiva, recepción y acumulación de funciones y demandas por atender	+Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento	+Proactiva, agenda diversificada, compleja, densa, de mayor profundidad
Funciones	+Alumbrado público +Recolección de basura +Parque y jardines +Mercados y rastros +Policía	Además de las anteriores: +Planeación urbana +Agua potable +Seguridad pública +Zonificación y reservas +Uso de suelo +Transporte	Además de las anteriores: +Desarrollo integral (urbano y regional) +Competitividad +Bienestar social (pobreza-marginación) +Medio ambiente +Desarrollo Humano +Educación y salud +Vivienda +Seguridad pública Integral

Actores participantes	+Administración municipal +Cabildo	Además de los anteriores: +Agencias federales y estatales +Algunos actores no gubernamentales	Además de los anteriores: +Redes amplias de actores sociales +Redes intergubernamentales +Redes internacionales
Mezcla de recursos	+En espera pasiva de transferencias federales +Recursos propios limitados	Además de transferencias: +Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas +Ampliación de esfuerzos recaudatorios	Además de las anteriores: +Búsqueda de otras fuentes diversas +Mezclas público-privadas +Cofinanciamientos +Fuentes crediticias +Emisión de deuda

Cuadro 11. Escenarios de la agenda de políticas públicas municipales. Elaboración a partir de Cabrero (2003: 16).

Tomando en cuenta los escenarios que Cabrero (2003) plantea, en especial el de la Agenda integrada, el municipio puede acceder a una forma de ejercer la *función gubernativa* más proactiva así como contextualizada por su entorno social, cultural, ambiental, económico y cultural. No se debe olvidar que toda política pública o curso de acción emprendido por el municipio debe sustentarse en el proceso socio-histórico de creación del municipio libre además de estar contextualizada localmente; so riesgo de vaciarse de contenido y ser ineficaz.

## Capítulo IV. Salud en el desarrollo.

*...la enfermedad puede consistir muy bien en no tener síntomas cuando deberían tenerse. ¿Significa salud estar libre de síntomas? [...] ¿Qué nazis estaban sanos en Auschwitz o Dachau? ¿Aquellos que sentían angustiada su conciencia o los que la poseían lozana, clara y feliz? ¿Era posible que una persona profundamente humana no sintiera en tales circunstancias conflicto, sufrimiento, depresión, cólera, etc.?*  
- Abraham Maslow

Hablar de municipio en México precisa de hacer alusión a casos particulares sin caer en el empirismo a ultranza. Existen puntos en común compartidos por los 2,456 municipios mexicanos en cuanto a la búsqueda por el bienestar de la población y el desarrollo integral de la misma. Sin embargo, la forma de consecución de tales aspiraciones cambia según las especificidades propias de cada localidad. Las definiciones o conceptualizaciones que cada individuo –sea gobernante o gobernado- puede tener respecto a conceptos tan universales como bienestar, desarrollo, salud e incluso felicidad son indicios del estéril subjetivismo incapaz de formar puentes de entendimiento y de colaboración. Para salvar tales obstáculos en la presente investigación se abrevará del modelo de Abraham Maslow con el fin de orientar los elementos constitutivos del desarrollo del individuo, o en clave de Maslow, de la auto-realización individual (Maslow, 2009).

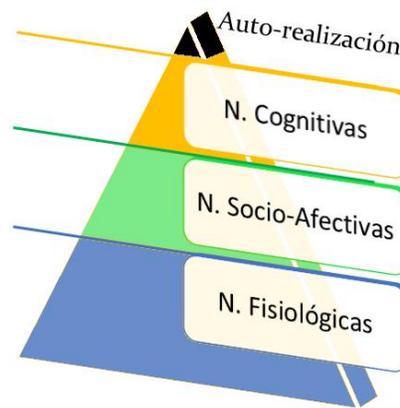


Imagen 5. Pirámide de Maslow. Elaboración propia a partir de Maslow (2009).

Amén de las profundas y subjetivas diferencias que existen entre lo que unos y otros entienden por bienestar. Maslow conceptualiza las necesidades humanas en tres grandes grupos escalonados y acumulativos: i) necesidades fisiológicas ii) necesidades socio-afectivas y iii) necesidades cognitivas. Únicamente satisfaciendo todas las necesidades

anteriores se puede llegar al vértice de la pirámide (ver imagen 5), es decir a la auto-realización:

*“...las personas sanas han satisfecho suficientemente sus necesidades básicas de seguridad, entrega, amor, respeto y auto-estimación, de tal modo que ahora se sienten motivadas primordialmente por tendencias conducentes a la auto-realización (definida como realización creciente de las potencialidades, capacidades y talentos...” (Maslow, 2009: 50)*

A lo que todos los gobiernos deben aspirar es a la auto-realización de todos y cada uno de sus integrantes. Los conceptos de desarrollo -sea local o económico-, bienestar social, justicia social, etc. quedan trancos si no se articulan con la plena realización del ser humano.

#### **4.1 La definición de Salud y el fenómeno Salud/Enfermedad**

La salud es una de las más básicas premisas de las cuales debe gozar el individuo para orientar su devenir hacia la auto-realización. La salud como concepto y como fenómeno ha ocupado a los estudiosos desde hace mucho tiempo como lo comenta Greene (1984):

*“La palabra salud apareció por vez primera [...] más o menos en el año 1000 a.C. como un medio para referirse a la cualidad de salud y la integridad en un sentido muy amplio. Su uso se remonta a la literatura de esa época y pronto se hizo evidente que los valores físicos, ingenio e inteligencia y la salvación espiritual estaban incluidos como un aspecto de la integridad. Pero, al parecer, conforme empezó el adelanto científico y proporcionó explicaciones científicas de los fenómenos humanos, el significado de la salud en forma gradual, desechó muchas de sus connotaciones intelectuales y espirituales; al principio del presente siglo no tenía, mayor significado que la ausencia de enfermedades físicas” (p. 6)*

Para 1946, la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió a la salud como:

*“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. La cita procede del Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Official Records of the World Health Organization, Nº 2, p. 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948.” (OMS, 2016)*

Desde 1946 la definición de salud se ha mantenido inmutable, aunque actualmente se ha hecho fehaciente que la salud va más allá de la ausencia de enfermedad y comprende un ámbito más allá del ser individual.

En el 2010 la misma OMS junto con otras agencias internacionales – la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización

Mundial de Sanidad Animal (OIE)- son las principales instituciones en promover un nuevo enfoque de la salud conocido como: el enfoque de una sola salud (OIE, 2013).

*“El concepto de “Una sola salud” surgió de la consideración de las grandes oportunidades ligadas a la protección de la salud pública por medio de las políticas de prevención y control de patógenos en las poblaciones animales en la interfaz entre el hombre, el animal y el medio ambiente.” (OIE, 2013: 1)*

Dicho enfoque integra la salud humana, la salud animal y la salud ambiental como una sola unidad e implícitamente pone de relieve la gestación de una conciencia social.

*“Una Salud propone y enfatiza la existencia de los seres humanos como parte del ecosistema de vida total y de las actividades y condiciones que cada miembro tiene de afectar a los demás; para la protección, aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, conducida por la innovación tecnológica y por una inteligencia y conciencia social crecientes.” (Arvizu, 2015: 1)*

Pese a los enfoques oficiales de agencias internacionales, se debe señalar la ausencia del componente intangible que permea a todas luces lo que actualmente entendemos como salud. Profundizar en la construcción social de la salud es relevante para nuestra investigación en tanto que en el orden municipal es donde primeramente se gestan las prácticas sociales en consonancia ideológica con la historia y la cultura –otra vez- locales.

Para Laurell (1978) la *salud/enfermedad*<sup>42</sup> es una unidad dialéctica que manifiesta dos momentos de un mismo fenómeno que a su vez es colectivo –en tanto que diferentes grupos sociales muestran diferentes patologías en un tiempo determinado- e histórico; con componente tanto biológico como ideológico. Laurell menciona que la actual concepción de salud apela a un fenómeno biológico meramente individual, el cual junto con la *práctica*

---

<sup>42</sup> Definida como:

*“La salud-enfermedad [...] El centro del campo de sociología médica lo constituye la salud-enfermedad, entendida ésta como un fenómeno colectivo con su manifestación concreta en el organismo individual y que tiene carácter parcialmente ideológico, dado que su base material, el proceso biológico siempre está sujeto a una valoración socialmente determinada. Es el centro del campo ya que sin la existencia de ella no existirían la práctica médica ni el pensamiento médico [...] No obstante, el campo de salud-saber médico-práctica médica no puede ser estudiado aisladamente, como ya se ha apuntado dado que cada uno de sus componentes al tiempo que guardan relaciones entre sí, se relacionan con y se encuentran determinados por aspectos socioeconómicos, políticos e ideológicos de la formación social.” (Lurell, 1978: 70)*

*médica*<sup>43</sup> y el *saber médico*<sup>44</sup> dominantes imposibilitan la explicación colectiva de la salud y menos aún incidir sobre el fenómeno *salud/enfermedad* desde nuevas perspectivas.

Si bien la *práctica médica* interpreta y establece las líneas de acción frente al fenómeno *salud/enfermedad* se puede inducir que la primera es lo que orienta la acción pública institucionalizada en materia de salud. Es decir, desde el momento en que la *práctica médica* "...es la forma social en la cual se organiza la respuesta a la enfermedad." (Laurell, 1978: 71), es ahí donde se inserta la administración pública puesto que en última instancia se entiende a la *práctica médica* como la forma institucional de un Estado para enfrentar e interpretar el fenómeno *salud/enfermedad*.

Por lo que entender el origen social -y por lo tanto dinámico devenir- de: i) la *práctica médica* ii) *saber médico* y iii) *salud/enfermedad*; redundará en revalorar el papel ideológico de los gobiernos locales al momento de planear y ejecutar acciones en materia de salud. Toda acción municipal en materia de salud contiene un componente ideológico el cual es producido y reproducido de forma dialógica -se este o no consciente de ello:

*"Definido el campo propio de la sociología médica se puede regresar a la proposición que constituye el punto de partida de nuestro planteamiento; la salud-saber-práctica-médica es una parte dinámica de la formación socioeconómica y encuentra explicación dentro de ella. Es decir, son hechos históricos y sociales que no pueden ser desligados del proceso histórico general aunque guarden cierta autonomía relativa frente a él."* (Laurell, 1978: 72)

---

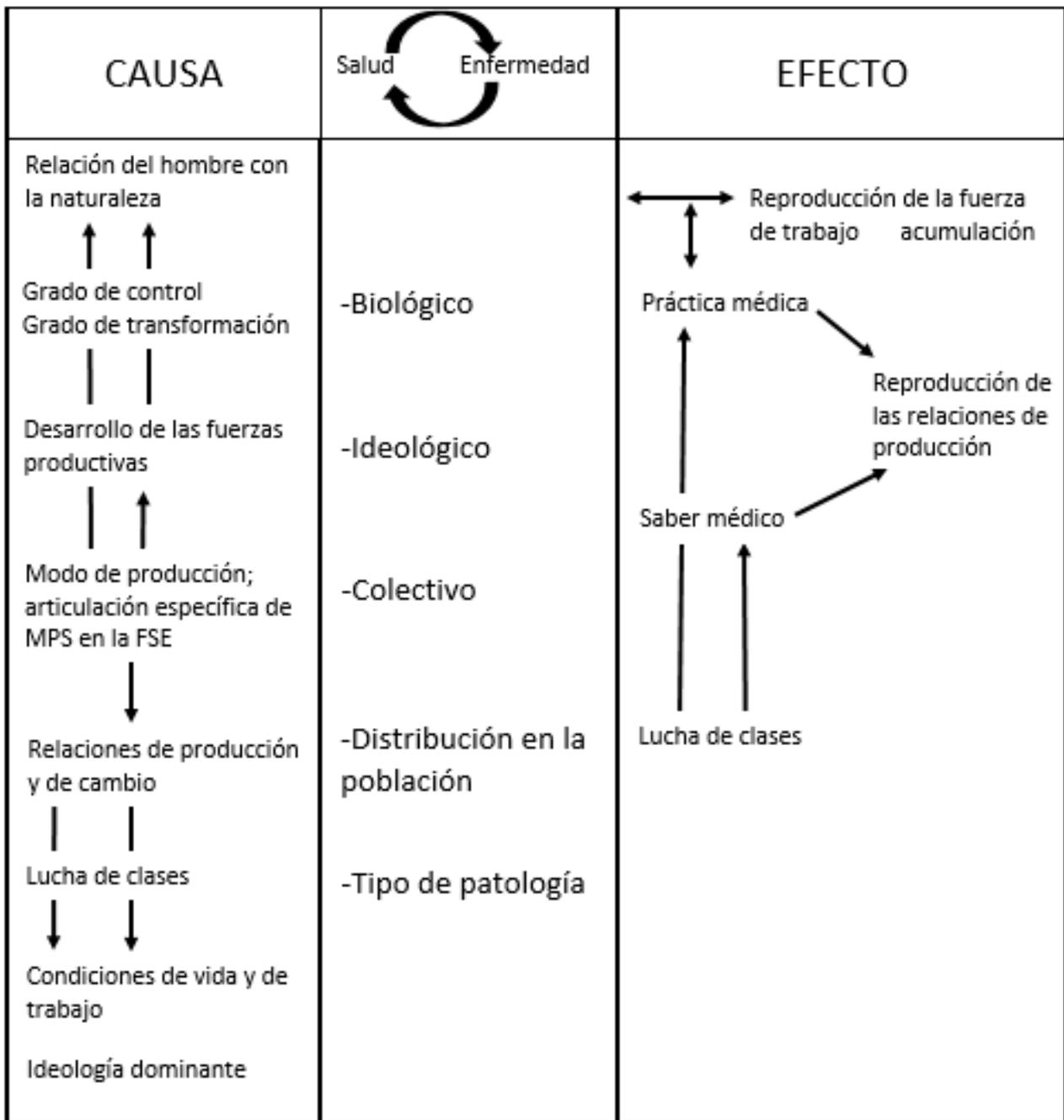
<sup>43</sup> Definida como:

*"La práctica médica [...] es la forma social en la cual se organiza la respuesta a la enfermedad. Es decir, el problema de la enfermedad suscita una acción social tendiente a eliminarla, que esta determinada por la estructura social. Así por ejemplo, la proliferación de sanatorios para tuberculosis a fines del siglo pasado y principios de este siglo, se explica parcialmente por la alta frecuencia de este padecimiento que lo convertiría en un problema de salud de primer orden, y por la interpretación de esta enfermedad como causado por el bacilo de Koch, que requería de un tratamiento individual específico y el aislamiento del enfermo del resto de la población. Evidentemente la práctica médica en este caso hubiera sido distinta si la alta frecuencia de TB., se hubiera adscrito a las condiciones de vida y trabajo del proletariado y no solo a la acción de una bacteria."* (Lurell, 1978: 71)

<sup>44</sup> Definido como:

*"El saber médico [...] es una forma de pensamiento social que se ocupa de entender y resolver el problema que representa la enfermedad. Constituye el cuerpo de conocimientos, ideas y creencias que se tienen en un momento histórico dado respecto a los fenómenos de salud-enfermedad, y se compone de elementos científicos e ideológicos, resultado de un proceso determinado por el proceso histórico social. El saber médico tiene dos formas de manifestación: una científica especializada y otra lega, popular."* (Lurell, 1978: 71)

Lo anterior queda explicitado en el cuadro 12, en donde se muestran los niveles biológico (individual) e ideológico (colectivo), así como las causas y efectos del fenómeno *salud/enfermedad*:



\*FSE: Formación Socioeconómica.

\*\*MPS: Modos de Producción Social.

Cuadro 12. Causas y efectos de la salud/enfermedad. (Laurell, 1978: 76).

Como se observa, el fenómeno *salud/enfermedad* individual tiene causas muy distintas al fenómeno *salud/enfermedad* colectivo, y por ende consecuencias diferentes. Lo

que es importante enfatizar es que la *práctica médica* dependerá de la interpretación social que se le dé al fenómeno *salud/enfermedad*. Lo que a su vez repercutirá en la reproducción de la población y por lo tanto en la reproducción de las fuerza de trabajo. Laurell (1978) incluso relaciona cambios en los modos de producción con la incidencia de algunas de las grandes epidemias en la historia de la humanidad.

El medio ambiente también interviene en el fenómeno *salud/enfermedad*, en tanto que a partir de las forma de relación y de apropiación que el ser humano tenga para con la naturaleza dicho fenómeno será determinado en su nivel colectivo. Del grado de desarrollo de las fuerzas productivas depende el dominio y la transformación que se ejerza sobre la naturaleza, lo que implícitamente lleva a una relación/apropiación de la misma y por lo tanto a redefinir el fenómeno *salud/enfermedad* a escala colectiva.

Queda demostrado que la actual definición de la salud promovida por la OMS no comprende ni enuncia –en el mejor de los casos- las implicaciones colectivo-ideológicas del fenómeno *salud/enfermedad*; mucho menos reconoce dimensiones subjetivas que sin lugar a duda afectan la salud del individuo en un primer momento y que posteriormente repercuten en la localidad. Greene (1984) enuncia las siguientes acotaciones:

1. Con respecto a la contribución positiva hacia la sociedad:

*“...una buena interacción social se hace análoga a una buena nutrición [...]. Otra manera posible de contemplar la salud social es admitir que para estar saludable, uno debe hacer una contribución positiva a nuestra familia y nuestra comunidad.”* (p. 7)

2. Con respecto al componente espiritual del ser humano:

*“Según el autor o autoridad que se seleccione, la esencia real de la salud se encuentra en una o cualesquiera combinaciones de los siguientes factores: 1) sentimientos subjetivos de bienestar, 2) habilidad para adaptarse a estados cambiantes o de tensión, 3) o habilidad para actualizar o hacer uso pleno del potencial que se posee. Parecería que nuestra condición espiritual tendría, cuando menos, efectos importantes en cualesquiera de estos criterios. Por tanto, la definición de la OMS parece pasar por alto este aspecto por completo. El posible motivo de esta clara omisión es una prueba más de las complejidades del concepto total de la salud.”* (p. 8)

La contribución positiva a la sociedad, al ser análoga a una buena nutrición se da diariamente y ¿qué mejor lugar para contribuir en beneficio de la sociedad que en el entorno local? Es decir, en las localidades propias del ámbito municipal.

## Conclusión

Finalmente, el tema de la salud es fundamental y más cuando del orden municipal se habla puesto que debido a la cercanía geográfica y de interacción social sus efectos y elementos colectivos tienden a gestarse más rápidamente de lo que lo harían en el ámbito estatal o nacional.

Por último, autores como Dunn han llegado a puntos de encuentro con nuestro ya enunciado Maslow y su concepto de auto-realización, lo que a su vez nos debe dar indicios de la vigencia y del poderoso alcance epistemológico de la construcción teórica del último.

*“El bienestar de alto nivel para el individuo se define como un método o funcionamiento integrado que está orientado hacia la maximización del cual es capaz el individuo dentro del ambiente en el que se desempeña. (Dunn 1977, pág. 9)” [...] El punto de vista de Dunn al parecer se acerca mucho al concepto del psicólogo Abraham Maslow sobre la autorrealización que define como “el uso pleno y la explotación de talentos, capacidades, potencialidades, etc.” (Maslow, 1970, pág. 150).” (Greene, 1984: 12)*

La definición de la Salud o bien del fenómeno *salud/enfermedad* ha transitado entre la atención de algunos autores hacia aspectos dimensionales, otros han hecho énfasis en los aspectos internos del individuo y de las formaciones socioeconómicas de las colectividades desde un enfoque materialista de la historia y finalmente algunos han reparado en las habilidades funcionales que posibilitan alcanzar el máximo desarrollo de cada individuo en su entorno inmediato. Queda demostrada la necesidad de incluir el componente de la salud como elemento primordial del desarrollo, del bienestar, de la justicia social y de la felicidad humana.

## **Capítulo V. Herramientas de gestión de proyectos aplicadas al estudio de caso: Jornada de Salud Bucal en el municipio Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca**

*La sabiduría del hombre se mide por sus obras.*  
- Ptah Hotep

El desarrollo municipal es la clave para, desde núcleos particulares de población, expandir bienestar y desarrollo social a todos y cada uno de los habitantes de nuestro país. Como se expuso en el capítulo II el desarrollo local debe sustentarse en un federalismo cabalmente definido y eficazmente aplicado, sin perder de vista el sustrato filosófico y por lo tanto la vocación emancipadora del municipio LIBRE.

El tema de intervención local es un tema tan amplio que nos llevaría a otra investigación por sí sólo. Baste con decir que en México uno de los principales pioneros en el tema fue el antropólogo Ricardo Pozas quien elaboró guías de intervención y al final de su prolífica carrera pregonaba la investigación-acción como medio necesario para incidir positivamente en el bienestar de la población rural marginada<sup>45</sup>.

En el presente capítulo se expondrá la intervención realizada los días 30 de abril y 1° de mayo del presente año bajo la forma de una Jornada de Salud Bucal (JSB) en el municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca. Dicha intervención se sustentó en la metodología de Gestión de Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se eligió la metodología del BID por su flexibilidad para ser aplicada tanto a proyectos de largo plazo como a proyectos de corto plazo. Además de que maneja potentes herramientas capaces de ser construidas intuitivamente y por lo tanto capaces de ser usadas por casi cualquier autoridad municipal o profesional de la intervención local<sup>46</sup>. Por último y con respecto a la metodología conviene decir que sus principales herramientas se expondrán en los siguientes sub-apartados para finalmente mostrar su aplicación en la Jornada de Salud Bucal al término del presente capítulo.

### **5.1 Los proyectos de desarrollo**

Un proyecto puede ser definido como un esfuerzo en el tiempo o como:

*“...conjunto de actividades coordinadas y relacionadas entre sí que buscan cumplir un objetivo específico (resultado, producto o servicio) dentro de un tiempo, con un costo y un alcance definidos. Cabe destacar que completar con éxito un*

---

<sup>45</sup> Como por ejemplo la *Guía general cualitativa para la investigación-acción autogestionaria de los pueblos indígenas*.

<sup>46</sup> Conviene decir que el autor está certificado en el uso de dicha metodología. Ver anexo 2.

*proyecto significa cumplir con los objetivos dentro del alcance propuesto, el costo determinado y el plazo pautado. El éxito de un proyecto también se mide por la calidad y el grado de satisfacción de los interesados, lo cual implica que se den los beneficios para los cuales fue emprendido el proyecto.” (BID, 2016a: 13)*

En los proyectos, el tiempo es fundamental en tanto que deben ser enfocados en el mediano y largo plazo a fin de lograr un cambio no sólo cuantitativo sino cualitativo. Al hablar de proyectos de desarrollo dicho esfuerzo tiene determinados objetivos que inequívocamente remiten a mejorar el estado y la calidad de vida de la población. Los proyectos de desarrollo están delimitados por el alcance<sup>47</sup>, el tiempo<sup>48</sup> y el presupuesto<sup>49</sup>. Para el BID, los proyectos de desarrollo poseen las siguientes especificidades:

---

<sup>47</sup> Por alcance se entiende:

*“Se refiere al trabajo (productos) requerido para entregar los resultados del proyecto y los procesos usados para producirlos: es la razón de ser del proyecto. Una de las principales causas para que un proyecto falle es el mal manejo de su alcance en las siguientes situaciones: no se dedicó el tiempo necesario a definir el trabajo, no hubo un acuerdo acerca del alcance por parte de los interesados (stakeholders) o existió una falta de gestión sobre el alcance. Todas estas falencias provocan trabajos no autorizados o presupuestados, conocidos como alteración del alcance (Scope Creep). La alteración del alcance o los cambios no controlados en el alcance provocan que un proyecto incluya más trabajo que el originalmente autorizado, lo que comúnmente resulta en costos más altos que los planificados y una ampliación de la fecha inicial de culminación.” (BID, 2016a: 17)*

<sup>48</sup> Por tiempo se entiende:

*“Se trata de la duración que requieren todas las actividades para completar el proyecto y es usualmente representado en un diagrama de barras (Gantt), un diagrama de hitos o un diagrama de red. A pesar de su importancia, el tiempo, a menudo, es la omisión más frecuente en proyectos de desarrollo. La ausencia de control de los tiempos de un proyecto se refleja en plazos que no se cumplen, actividades incompletas y atrasos en general. Un control adecuado del cronograma requiere una cuidadosa identificación de las tareas que serán ejecutadas, una estimación precisa de su duración, la secuencia en la que serán realizadas y cómo el equipo del proyecto y los recursos serán utilizados. El cronograma es una aproximación a la duración de todas las actividades del proyecto. No es difícil descubrir que los pronósticos iniciales no encajan una vez que el proyecto avanza y se incrementa el conocimiento del entorno; por eso, el control de tiempos y el cronograma son procesos iterativos. El equipo del proyecto debe, en cualquier momento, verificar las restricciones o los requisitos específicos de tiempo de los interesados (stakeholders) del proyecto.” (BID, 2016a: 17)*

<sup>49</sup> Por presupuesto -también entendido como costo- se entiende:

*“Son los recursos financieros aprobados para la ejecución de las actividades del proyecto e incluyen todos los gastos requeridos para alcanzar los resultados dentro del cronograma planificado. En proyectos de desarrollo, una débil gestión de los costos puede resultar en situaciones complejas de devolución de recursos y de presupuesto asignado para el año contable y, por ende, puede producir dificultad de apropiación de recursos en los siguientes ejercicios contables. En proyectos de desarrollo, existen factores importantes para tener en cuenta: las restricciones presupuestarias, las políticas de asignación de presupuesto, las normas y los procedimientos de adquisiciones, etcétera. Estas normas condicionan la obtención de recursos de personal, equipo, servicios y materiales que deben ser adquiridos por el proyecto. Los responsables de ejecutar y supervisar el proyecto deben estar informados sobre todas las políticas, los lineamientos y los procedimientos existentes para la*

*“Los proyectos en el ámbito del desarrollo tienen como objetivo final la obtención de resultados concretos que permitan impulsar el desarrollo socioeconómico de un país o una región. La implementación de proyectos para impulsar el desarrollo se basa en la premisa de que estos cumplirán sus objetivos dentro de sus limitaciones de alcance, tiempo y presupuesto. Estos proyectos se llevan a cabo bajo unos supuestos socioeconómicos que responden a una lógica de cambio gradual cuyos resultados a largo plazo solo se logran mediante la consecución de resultados intermedios. Los proyectos deben responder a esta lógica mediante la generación de resultados intermedios a lo largo de un sendero de cambio cuyo objetivo final es la obtención de resultados sostenibles en el largo plazo.”* (BID, 2016: 8)

Para que un proyecto llegue a ser considerado exitoso, los responsables –la gerencia del proyecto- deben ser lo suficientemente hábiles para desarrollar planes capaces de ser puestos en marcha respetando siempre las restricciones de alcance -productos-, tiempo -cronograma- y presupuesto -costos- (BID, 2016a).

El ciclo de vida de un proyecto se compone de cinco fases entrelazadas entre sí: “i) inicio, ii) planificación, iii) implementación, iv) monitoreo y control, y v) cierre.” (BID, 2016a: 19). Dichas fases recuerdan el ciclo de vida de las políticas públicas –expuesto previamente en el tercer capítulo- , que contempla: i) Identificación del problema/necesidad, ii) Decisión, iii) Formulación de la agenda, iv) Implementación v) Evaluación y vi) realimentación (Aguilar, 2014).

Como se puede observar, un proyecto precisa de gestión muy específica en cada uno de sus componentes y aspectos a fin de cumplir con los preceptos de eficacia, eficiencia y suficiencia. Por lo que la gestión de proyectos se entiende como:

*“...el uso de una combinación de herramientas y técnicas derivadas de buenas prácticas y estándares internacionales para asegurar el logro de los objetivos específicos (resultado, producto o servicio) del proyecto dentro del tiempo (cronograma), el costo (presupuesto), el alcance y la calidad planificados.”* (BID, 2016a: 13)

Por lo que la gestión de proyectos se apoya en las siguientes herramientas:

- Herramienta de planeación del alcance: Estructura Desglosada del Trabajo.
- Herramienta de gestión del tiempo: Cronograma y ruta crítica.
- Herramienta de gestión de costos: Curva S.
- Herramienta de gestión de compras: Matriz de adquisiciones.
- Herramienta de gestión de riesgos: Matriz de riesgos.

---

*adquisición de estos recursos. La información de proyectos anteriores similares puede ser útil para mejorar las estrategias de manejo del presupuesto.”* (BID, 2016a: 17)

- Herramienta de gestión de las comunicaciones: Matriz de comunicaciones.
- Herramienta de gestión de los recursos humanos: Matriz de responsabilidades.
- Herramienta de control del proyecto: Matriz de planificación.

Dichas herramientas serán expuestas inmediatamente después de definir la necesidad y utilidad del acta de constitución del proyecto.

### **5.1.1 El Acta de constitución del proyecto: Un medio para controlar los cambios**

La flexibilidad es la piedra de toque que permite superar las restricciones ante las cuales todos los proyectos están supeditados: alcance, tiempo y presupuesto. La realidad es un *continuum* de cambios sucesivos y por lo tanto toda intención de incidir en ella debe gestarse bajo una lógica de cambio y por lo tanto de flexibilidad. En pocas palabras, los objetivos deben de mantenerse firmes, son los medios los que deben de adaptarse y modificarse de acuerdo a los factores cambiantes tanto internos como externos del proyecto.

La gobernabilidad del proyecto se vuelve relevante desde el momento en que a partir de ella se establecen los roles y se prevén las estructuras organizativas por las cuales transitará el proceso de toma de decisiones. El BID le otorga especial importancia en tanto la gobernabilidad del proyecto es el paso previo para la construcción del acta de constitución de un proyecto:

*“¿Qué es la gobernabilidad de un proyecto? Se trata de las condiciones que permiten su desarrollo exitoso mediante la determinación de una clara estructura del proceso de toma de decisiones y de supervisión. Los proyectos que cuentan con una buena gobernabilidad presentan una estructura adecuada a la misión de la organización, la estrategia, los valores, las normas y la cultura interna.*

*¿Para qué es importante la gobernabilidad de un proyecto? El objetivo más importante de la gobernabilidad es establecer niveles claros de autoridad y de toma de decisiones. La gobernabilidad está representada por las personas, las políticas y los procesos que proporcionan el marco para tomar decisiones y adoptar medidas a fin de optimizar la gestión del proyecto. Una forma importante de establecer la gobernabilidad del proyecto es definir e identificar los roles, las responsabilidades y los mecanismos para la rendición de cuentas de las personas claves involucradas en el proyecto.” (BID, 2016a: 24)*

En una lógica flexible se precisa que la gerencia del proyecto sea capaz de prever quién y de qué manera realizará las modificaciones correspondientes de acuerdo al continuo fluir de la realidad social. Por lo que el control de cambios en la vida del proyecto queda enmarcado en el acta de constitución del proyecto, la que a su vez se define como:

*“Se trata de un documento de inicio de la implementación de un proyecto en el cual, entre otros, se definen: i) el alcance, el tiempo y los costos a alto nivel; ii) el*

*análisis de los interesados; iii) la estructura de gobernabilidad, y iv) el equipo responsable del proyecto.*

*El acta de constitución del proyecto ofrece una visión preliminar de los roles y las responsabilidades de los principales involucrados y define la autoridad del gerente del proyecto. Sirve como referencia para el futuro del proyecto y para comunicar su propósito a los diferentes interesados (stakeholders). La creación y la aprobación del acta por la Junta Directiva dan inicio formal al proyecto y asignan la autoridad para utilizar los recursos en las actividades del proyecto.” (BID, 2016a: 36)*

Y esta conformada por los siguientes elementos:

*+Racionalidad y propósito del proyecto: la razón de ser del proyecto, es decir, lo que el proyecto pretende cumplir y el problema que debe resolver.*

*+Objetivos del proyecto: una breve descripción de los objetivos del proyecto y del impacto esperado.*

*+Estrategia del proyecto*

*breve descripción del modelo de intervención;*

*alcance (productos más importantes) y límites del alcance (lo que no producirá el proyecto);*

*cronograma resumido de hitos;*

*presupuesto resumido;*

*riesgos, supuestos y restricciones de alto nivel.*

*+Estructura de gobernabilidad*

*+Gerencia y equipo*

*+Mecanismo de control de cambios y monitoreo” (BID, 2016a: 36)*

A partir del acta de constitución del proyecto se puede iniciar la gestión del proyecto apoyándose en las herramientas líneas arriba mencionadas.

### **5.1.2 Herramienta de planeación del alcance: Estructura Desglosada del Trabajo**

El alcance son los productos (trabajo) y procesos usados para generar los resultados que el proyecto deberá entregar a fin de cumplir con los objetivos propuestos. La Estructura Desglosada del Trabajo (EDT) también conocida como *Work Breakdown Structure (WBS)* es la forma gráfica de desagregar jerárquicamente los componentes del proyecto. A diferencia de una lista de actividades, la EDT parte del objetivo del proyecto (primer nivel) llega a los componentes del proyecto (segundo nivel), en donde cada componente posee productos y entregables particulares (niveles intermedios) cuya última expresión son los *paquetes de trabajo* (último nivel de la EDT). El cuadro 13 muestra la organización de los niveles mencionados:



Cuadro 13. Niveles de la Estructura Desglosada del Trabajo. Elaborado a partir del BID (2016b).

El paquete de trabajo puede definirse como:

*“...último nivel de desglose de la EDT, es aquel cuya duración y costo pueden ser estimados y que puede ser monitoreado y controlado. Otra característica del paquete de trabajo es que puede ser usado para asignar a un responsable.”* (BID, 2016b: 46)

Por lo tanto, la EDT es un insumo valioso para la comunicación y exposición de la secuencia lógica de los elementos necesarios para definir el alcance del proyecto y por lo tanto llegar al objetivo principal del mismo. A partir de la EDT se pueden construir el cronograma y el presupuesto del proyecto.

### **5.1.3 Herramienta de gestión del tiempo: Cronograma y ruta crítica**

El cronograma es la secuencia lógica de las actividades y la principal característica del mismo es que a dicha secuencia lógica se le integra la duración aproximada –en términos temporales- de cada actividad. Ante la restricción temporal, el cronograma es una potente herramienta que permite identificar las particularidades temporales de las actividades que constituyen el proyecto. A lo largo del proyecto el cronograma debe sufrir modificaciones a partir de su relación con otras herramientas como la matriz de riesgos y presupuesto entre otras.

La estimación de la duración temporal de las actividades puede calcularse, según el BID, a partir de cuatro técnicas de estimación: i) el juicio de expertos<sup>50</sup> ii) la estimación análoga<sup>51</sup>, iii) la estimación paramétrica<sup>52</sup> y iv) la estimación por tres valores<sup>53</sup>.

Un elemento del cronograma que lo vuelve una herramienta aún más potente es la llamada *ruta crítica*, definida como aquella ruta que:

*“...va desde el inicio hasta el final del proyecto y que toma más tiempo en comparación con las otras rutas. Es también la que no tiene espacios u holguras de tiempo entre actividades, lo que significa que cualquier demora en alguna de las actividades en esta ruta resultará en un retraso del proyecto. Calcular los valores para encontrar la ruta crítica es un proceso complejo ya que se debe determinar la duración de cada actividad en relación con los estimados, que incluyen los tiempos de holgura para que una actividad se inicie y concluya.”* (BID, 2016b: 57)

Por lo que el cronograma con ruta crítica es una herramienta capaz de proporcionar a detalle la duración y los “tiempos muertos” existentes entre las actividades a lo largo de todo el proyecto. Además no sólo permite planear *ex ante* sino también registrar las tareas ya realizadas, es decir tiene una función *ex post*. Por último cabe mencionar que la elaboración de dicha herramienta es un proceso “...iterativo, no lineal. A medida que se

---

<sup>50</sup> El cual consiste en:

*“Juicio de expertos: Teniendo en cuenta experiencias anteriores, los expertos pueden proporcionar tiempos estimados de duración. Esta técnica es útil para aquellas actividades en las que el equipo tiene bastante experiencia en proyectos similares.”* (BID, 2016b: 53)

<sup>51</sup> La cual consiste en:

*“Estimación análoga: Es una técnica para estimar la duración o el costo de una actividad o un proyecto mediante el uso de información histórica. Utiliza parámetros de un proyecto anterior similar, tales como la duración, el presupuesto y la complejidad. Por lo general, es menos costosa respecto a las otras técnicas, pero también tiene menor exactitud.”* (BID, 2016b: 53)

<sup>52</sup> La cual consiste en:

*“Estimación paramétrica: Utiliza una relación estadística entre datos históricos y otras variables para calcular una estimación de los parámetros de una actividad tales como el costo y la duración; por ejemplo, horas hombre o metros cuadrados. Con esta técnica se pueden obtener niveles más altos de exactitud, pero toma más tiempo y es más costosa.”* (BID, 2016b: 53)

<sup>53</sup> La cual consiste en:

*“Estimación por tres valores: Puede lograrse una mayor exactitud tomando en consideración el grado de incertidumbre y el riesgo. Para determinar esta estimación, se utiliza el método PERT, el cual calcula la duración esperada utilizando la siguiente fórmula:*

$$De = (O + 4M + P) / 6$$

*Donde:*

*De = duración esperada*

*O = duración optimista*

*M = duración más probable (realista)*

*P = duración pesimista”* (BID, 2016b: 53)

crea el cronograma, el gerente y el equipo del proyecto comprenden mejor las relaciones, las dependencias y la duración total del proyecto.” (BID, 2016b: 52).

#### 5.1.4 Herramienta de gestión de costos: Curva S

Por último y con respecto a las tres restricciones a las que todo proyecto esta constreñido (alcance, tiempo y costos) se presenta la herramienta que se enfoca específicamente en los costos del proyecto. La curva de uso de recursos o curva S es:

*“... una representación gráfica de los usos de recursos en función del tiempo. Normalmente, tiene la forma de la letra S porque al principio del proyecto los gastos son bajos, luego se incrementan y, después, se reducen a medida que el proyecto se termina. [...]La curva de uso de recursos es de gran importancia para cualquier organización y representa actualmente una estrategia financiera que se debe tener muy en cuenta al desarrollar un proyecto ya que permite el control de los recursos.”* (BID, 2016b: 62)

Para la construcción de dicha curva existen las técnicas de: i) estimación análoga, ii) determinación de tarifas<sup>54</sup>, iii) estimación con base a índices<sup>55</sup>, iv) juicio de expertos, v) estimación paramétrica y vi) estimación por tres valores.

La curva S se vuelve una herramienta potente desde el momento en que relaciona el uso de recursos económicos con el avance –en tiempo- del proyecto; lo que permite un control más detallado de un tema tan delicado como lo es el uso de recursos económicos. Así, al definir una unidad de tiempo (días, semanas, meses, o incluso años) se puede calcular el costo del proyecto por cada unidad de tiempo transcurrida. En la imagen 6 se muestra una tabla con la distribución de costos de un proyecto cuya unidad de tiempo es el mes y su consecuente graficación en términos de la curva S.

---

<sup>54</sup> La cual consiste en:

*“Determinación de tarifas: Implica usar las tarifas de costos unitarios, tales como las del personal por hora, los servicios y los materiales por unidad, correspondientes a cada recurso a fin de estimar el costo de la actividad. Un método para lograrlo es pedir cotizaciones que permitan obtener las tarifas. Para establecer el costo de los productos, los servicios o los resultados que deben obtenerse por contrato, también se pueden incluir las tarifas estándar que usa la organización, las bases de datos comerciales y las listas de precios publicadas por los vendedores.”* (BID, 2016b: 64)

<sup>55</sup> La cual consiste en:

*“Estimación en base a índices: Se trata de utilizar índices que determinan el costo unitario de un bien o servicio en relación con los materiales, los equipos y el personal que se requiere para completar una unidad de trabajo. Se usa en proyectos de construcción. El costo unitario se multiplica por las instancias de la unidad de trabajo en el proyecto para determinar el costo total.”* (BID, 2016b: 64)

Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10
5.000	10.000	17.000	25.000	30.000	30.000	25.000	17.000	10.000	5.000
5.000	15.000	32.000	57.000	57.000	117.000	142.000	159.000	169.000	174.000

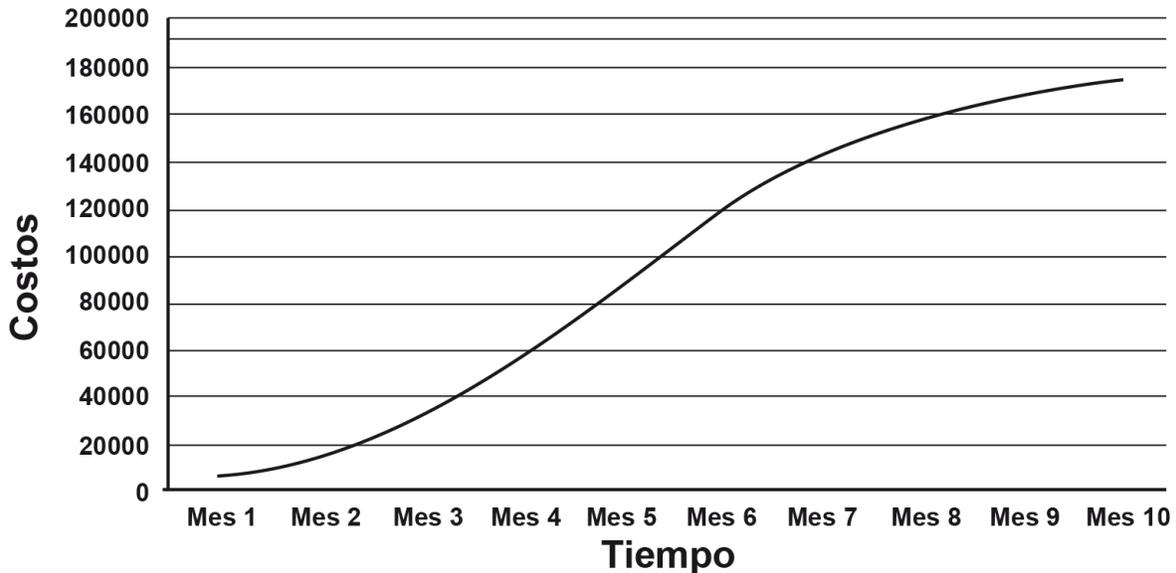


Imagen 6. Ejemplo de la construcción de la curva S a partir de relacionar costos con unidad de tiempo. Tomado de BID (2016b: 67)

Finalmente, la curva S no es otra cosa más que una herramienta de control de gastos del proyecto que permite visualizar con antelación si la erogación de recursos económicos del proyecto requiere o no ajustes lo que a su vez previene riesgos que comprometan el éxito del proyecto.

### 5.1.5 Herramienta de gestión de compras: Matriz de adquisiciones

Todo proyecto precisa de bienes y servicios. Es importante distinguir qué bienes y servicios deben ser adquiridos/contratados y cuáles pueden ser suministrados por el mismo personal/equipo del proyecto. La forma de contratación o adquisiciones también es fundamental puesto que afecta directamente la eficiencia del uso de recursos económicos –una de las tres restricciones de todo proyecto. La herramienta que el BID sugiere para ejecutar tales tareas es la matriz de adquisiciones, que se define como:

*“La matriz de adquisiciones es un documento vivo y constituye la herramienta más importante para la preparación del plan de adquisiciones porque identifica y define los bienes y los servicios que deben obtenerse y su relación con los productos y/o entregables de la EDT. [...] La matriz es también una herramienta que comunica*

*a todas las partes interesadas el estatus de las adquisiciones y permite coordinar las actividades entre el proyecto y la unidad de adquisiciones de la organización.”*  
(BID, 2016c: 80)

La forma de adquisición implica no sólo la manera de ejercer recursos económicos, sino también responsabilidades, plazos de tiempo, entre otros temas transversales que afectan directamente la realización de los paquetes de trabajo definidos en la EDT. Por lo que se debe elegir correctamente la forma de adquisición que aporte un mayor valor agregado al proyecto. Dichas formas pueden ser: i) licitación pública<sup>56</sup>, ii) licitación privada<sup>57</sup>, iii) comparación de precios<sup>58</sup>, iv) contratación directa<sup>59</sup> y v) administración directa<sup>60</sup>.

La imagen 7 muestra la correcta elaboración de una matriz de adquisiciones que considera: i) producto según la EDT ii) el bien o servicio a adquirir, iii) la forma de adquisición, iv) fechas de inicio y fin del contrato de adquisición y v) presupuesto estimado.

---

<sup>56</sup> Definida como:

*“Licitación pública: Es un procedimiento formal y competitivo mediante el cual públicamente se solicitan, se reciben y se evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el correspondiente contrato al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. Este sistema tiene dos formatos:*

*a) Licitación pública nacional: es aquella cuya publicación es de circulación nacional; puede constituir la forma más eficiente y económica cuando, dadas las características y el monto (norma local o del financiador) de las adquisiciones, no requiera competencia internacional.*

*b) Licitación pública internacional: es aquella cuya publicación es de circulación internacional.”*  
(BID, 2016c: 78)

<sup>57</sup> Definida como:

*“Licitación privada: Se hacen invitaciones en forma expresa a determinadas empresas y no se utiliza el anuncio público.”* (BID, 2016c: 78)

<sup>58</sup> Definida como:

*“Comparación de precios: Se obtienen cotizaciones de precios de tres o más proveedores nacionales o extranjeros.”* (BID, 2016c: 78)

<sup>59</sup> Definida como:

*“Contratación directa: Se contrata una firma sin seguir un procedimiento competitivo.”* (BID, 2016c: 78)

<sup>60</sup> Definida como:

*“Administración directa: El propio prestatario ejecuta una obra determinada utilizando su personal y su maquinaria.”* (BID, 2016c: 78)

CÓDIGO EDT	PRODUCTO O ENTREGABLE	TIPO DE ADQUISICIÓN	MODALIDAD DE ADQUISICIÓN	FECHAS ESTIMADAS		PRESUPUESTO ESTIMADO
				INICIO	FIN	
1.1.1	Equipo capacitado	Servicios	Licitación pública	1/1/2012	10/1/2012	\$50.000,00
1.1.2	Planes completados	Servicios	Licitación pública	10/1/2012	10/2/2012	\$50.000,00
1.1.3	Portal Instalado	Bienes	Contratación directa	10/2/2012	20/4/2012	\$50.000,00
1.1.4	Contenido publicado	Servicios	Administración directa	21/4/2012	30/6/2012	\$50.000,00

Imagen 7. Ejemplo de la matriz de adquisiciones. Tomado de BID (2016c: 79)

Por el hecho de que la matriz de adquisiciones sirve para comunicar el estatus de las adquisiciones así como para identificar y definir los bienes y servicios a adquirir –y su forma- es que conlleva un valor agregado al proyecto. La acertada elección en las formas de adquisición permitirá tener un flujo de efectivo constante, lo que evitará estresar el proyecto atendiendo así las restricciones de alcance y costos.

### 5.1.6 Herramienta de gestión de riesgos: Matriz de riesgos

Dada la inherente cualidad de cambio de la realidad, casi todo proyecto que el ser humano emprenda lleva en sí ciertas condiciones de incertidumbre. Para el caso de la gestión de proyectos la condición de incertidumbre se traduce en el concepto de riesgo, su definición y clasificación son las siguientes:

*“Un riesgo en un proyecto es un evento o condición incierta que, si se produce, puede tener un efecto negativo o positivo en uno o más de los objetivos del proyecto, tales como el alcance, el cronograma, el costo y la calidad. Es por esto que los riesgos con impacto negativo también se denominan amenazas y los riesgos con impacto positivo, oportunidades. Existen riesgos conocidos, es decir, aquellos que han sido identificados y para los cuales es posible planificar acciones para reducir su impacto o probabilidad. Sin embargo, también hay riesgos desconocidos, que no pueden gestionarse de forma proactiva.*

*En algunos casos, los proyectos pueden considerar ciertos riesgos como oportunidades para mejorar las posibilidades de éxito. Por ejemplo, el uso de una metodología de proyectos ágil puede tener el riesgo de incrementar el costo; pero también puede representar el beneficio de completar el proyecto antes de lo planificado.” (BID, 2016c: 82)*

Por lo que la gestión de riesgos se vuelve necesaria en tanto es un conjunto de procesos que permiten reconocer y entender la incertidumbre subyacente a la realización de un proyecto y enfrentar los riesgos asertivamente con acciones concretas.

Los tipos de riesgos más comunes en un proyecto son los relativos a las tres restricciones que se han enunciado desde el principio del capítulo: riesgo de alcance, riesgo de tiempo y riesgo de costos. Se debe agregar un cuarto riesgo, el relativo a la calidad, es decir a la a cumplir los objetivos del proyecto en consonancia con las necesidades de los beneficiarios (BID, 2016c).

La construcción de una matriz de riesgos se vuelve pertinente en tanto que permite concentrar, evaluar y ponderar de una forma sintética los riesgos y sus probabilidades de ocurrencia. Para su correcta construcción es preciso identificar los riesgos, por lo que se proponen las siguientes tres técnicas: i) lluvia de ideas<sup>61</sup>, ii) análisis FODA<sup>62</sup> y iii) técnica Delphi<sup>63</sup>.

Una vez identificados los riesgos, se ponderan de acuerdo a una escala del 1 al 3 en donde el 1 es el nivel más bajo de impacto/probabilidad y el 3 es el nivel más alto de impacto/probabilidad. Los valores en las celdas de impacto (I) y de probabilidad (P) se multiplican y se obtiene el valor de columna calificación (C) pudiendo encontrarse este último entre 1 y 2 –valor cuyo nivel de riesgo es más bajo-, entre 2 y 4 –valor cuyo nivel de riesgo es medio- y finalmente entre 6 y 9 –cuyo valor de riesgo es el más alto. En la imagen 8 se muestran dichas ponderaciones y evaluaciones. Se sugiere que los riesgos bajos sean aceptados, los medios sean monitoreados y los altos sean gestionados.

---

<sup>61</sup> La cual consiste en:

*“Lluvia de ideas: En una o varias reuniones, los participantes generan una lista de riesgos que pueden ocurrir teniendo en cuenta los objetivos, el alcance, el cronograma, el presupuesto y otras condiciones del proyecto. Esta lista puede clasificarse según categorías de riesgos.”* (BID, 2016c: 83)

<sup>62</sup> La cual consiste en:

*“Análisis FODA: Se analizan las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas del proyecto para identificar los riesgos.”* (BID, 2016c: 83)

<sup>63</sup> La cual consiste en:

*“Técnica Delphi: Se busca llegar a un consenso basándose en la información proporcionada de manera anónima por expertos mediante cuestionarios. Las conclusiones se forman a partir de las estadísticas de los datos obtenidos.”* (BID, 2016c: 83)

Nº	C/P	TIPO DE RIESGO	RIESGO	I	P	C	EVALUACIÓN	
							VALOR	NIVEL
1		Técnico	Tecnología muy nueva	3	3	9	3	Alto
2		Cronograma	Dependencias extremas del proyecto	3	2	6	3	Alto
3		Experiencia	Uso de técnicas del control del proyecto	2	2	4	2	Medio
4		Alcance	Cambios en los requerimientos	3	1	3	2	Medio

Imagen 8. Ejemplo de la matriz de riesgos con evaluación. Tomado de BID (2016c: 86)

No todos los riesgos son iguales, algunos cuyo impacto sea negativo son clasificados como amenazas, pero existen otros cuyo impacto es positivo para el proyecto y se denominan oportunidades. Y entonces ¿Cómo se enfrentan las amenazas/oportunidades? Existen cuatro formas de responder a las amenazas: i) Evitar, ii) Transferir –trasladar el impacto a un tercer, por ejemplo comparar un seguro-, iii) Mitigar y iv) Aceptar. A su vez existen otras cuatro maneras de enfrentar las oportunidades: i) Explotar, ii) Mejorar, iii) Compartir y iv) Aceptar (BID, 2016c).

Por último, la gestión de riesgos al identificar y cuantificar amenazas y oportunidades permite elaborar planes y estrategias de respuesta, lo que a su vez permite anticipar la ocurrencia de riesgos. Por medio de la matriz de riesgos se minimizan las amenazas y se concretan las oportunidades de un proyecto, lo que la vuelve una herramienta fundamental para todo tipo de proyectos.

### 5.1.7 Herramienta de gestión de las comunicaciones: Matriz de comunicaciones

Por una parte, la comunicación es importante para que el proyecto sea apropiado por la comunidad y por otra parte es necesaria para que las instituciones financiadoras del proyecto tengan reportes puntuales del estado que guarda el avance del mismo. La diversidad de los interesados (*stakeholders*) y participantes en el proyecto –financiadores, autoridades, gerencia, beneficiarios, etc.- precisa de diferentes tiempos y niveles de información sobre un mismo asunto: el proyecto. La matriz de comunicaciones es la herramienta idónea que permite distinguir qué información debe llegar a quién y en qué momento.

Como se observa en la imagen 9, los rubros que debe abarcar una matriz de comunicación son: objetivo<sup>64</sup>, usuario<sup>65</sup>, responsable<sup>66</sup> y tiempo<sup>67</sup>.

Objetivo		Usuario		Responsabilidad		Tiempo	
¿Qué comunicar?	¿Por qué?	Destinatario	Método de comunicación	Preparación	Envío	Fecha inicial	Frecuencia
Reporte avance del proyecto	Control	Supervisor	Escrito en formato	Coordinador	Gerente	1 de Enero	Trimestral

Imagen 9. Ejemplo de la matriz de comunicaciones. Tomado a partir de BID (2016c: 94)

La importancia de la comunicación es demostrada a partir de los rubros fundamentales que incluye la matriz. Por último, cabe mencionar que la comunicación es al proyecto lo que la sangre al cuerpo humano; por lo que la primera siempre debe de fluir.

<sup>64</sup> Lo que implica:

*“Objetivo: Incluye el mensaje principal y los datos o los temas específicos requeridos en la comunicación, es decir, ¿qué comunicamos? También se determina por qué el proyecto debe enviar la comunicación. En algunos casos, será en cumplimiento de las obligaciones del proyecto; en otros, para apoyar las estrategias de manejo de relaciones con los diferentes interesados (stakeholders).” (BID, 2016c: 93)*

<sup>65</sup> Lo que implica:

*“Usuario: Indica el nombre de la persona o los grupos que recibirán la comunicación, es decir, el destinatario. También se establece el método, o sea, se describe el medio que se utilizará para enviar la comunicación. Por ejemplo, correo electrónico, presentaciones en persona, grabaciones y otros medios que los interesados (stakeholders) o el proyecto han definido como estándares, incluyendo los formatos de entrega.” (BID, 2016c: 93)*

<sup>66</sup> Lo que implica:

*“Responsabilidad: Indica el nombre de la persona o miembro del equipo del proyecto que será responsable de preparar la comunicación, así como quién será responsable de enviarla.” (BID, 2016c: 93)*

<sup>67</sup> Lo que implica:

*“Tiempo: Señala la frecuencia de la comunicación. Esto incluye la fecha de inicio del envío y la frecuencia.” (BID, 2016c: 93)*

### 5.1.8 Herramienta de gestión de los recursos humanos: Matriz de responsabilidades

Los recursos humanos y su gestión son temas que al no ser abordados, siquiera revisados pueden provocar el colapso del proyecto. El aspecto cualitativo e intangible de los recursos humanos precisa de una clara definición y delimitación de los campos de acción de cada uno de los actores implicados. La herramienta que se presenta es la llamada matriz de responsabilidades que gestiona los recursos humanos del proyecto con el fin de relacionar roles, responsables, niveles de autoridad y actividades específicas.

El BID (2016c) recomienda la metodología RACI en la construcción de la matriz de responsabilidades. Dicha metodología se desglosa de la siguiente manera:

*“... matriz RACI por sus siglas en inglés.*

*R: Responsable de la ejecución (Responsible): alguien que es responsable; de esta manera, para cada producto y entregable de la EDT existe normalmente una persona responsable de su ejecución o de asegurarse que se ejecute.*

*A: Aprueba (Accountable): alguien que asume la responsabilidad final por la ejecución correcta y completa de un producto o entregable y recibe las informaciones de los responsables de su ejecución.*

*C: Consultado (Consulted): alguien que no está implicado directamente en la ejecución de un producto o entregable, pero que proporciona algún tipo de insumo para el proceso o es consultado para saber su opinión o pedirle un consejo.*

*I: Informado (Informed): alguien que recibe los resultados de un producto o entregable o recibe información acerca de los avances.” (BID, 2016c: 99)*

La imagen 10 muestra que al relacionar productos/entregables –establecidos desde la EDT- con el personal definido previamente como responsable, supervisor y consultor se puede crear una matriz de responsabilidades –también conocida como matriz RACI:

DIAGRAMA RACI	MIEMBROS DEL EQUIPO			
Producto/entregable	Ana	Benito	Carlos	Eduardo
Plan del proyecto	A	R	I	I
Requisito recopilados	I	A	R	C
Diseño preliminar	I	A	R	C
Pruebas	A	I	I	I

Imagen 10. Ejemplo de la matriz RACI. Tomado a partir de BID (2016c: 100)

Finalmente, al tener bien definidos los roles y las acciones de cada uno de los recursos humanos que intervienen en el proyecto se mejora la comunicación, se reducen los conflictos y se potencia exponencialmente el éxito del proyecto.

### 5.1.9 Herramienta de control del proyecto: Matriz de planificación

La última herramienta es la matriz de planificación, la cual es la síntesis articulada de las siete herramientas anteriormente expuestas. El panorama general y las actividades específicas del proyecto están enmarcadas en la matriz de planificación lo que la vuelve una herramienta que conjuga lo macro y lo micro del proyecto –como se muestra en la imagen 11:

Alcance (EDT)			Tiempo			Costo	Compras	Riesgos	Comunicación	Responsable
Componente	Productos	Entregables	Duración	Entrega	Avance (%)	Presupuesto	Tipo de Licitación	Nivel de Riesgo	Comunicaciones	Nombre
Componente 1	Producto 1.1	Entregable 1.1.1	20 días	21/01/212	100%	100.00	LPI	Alto	Reporte	EM
		Entregable 1.1.2	40 días	10/02/212	80%	50.00	LPI	Medio	Boletín	RS
		Entregable 1.1.3	30 días	10/03/212	40%	400.00	LPN	Medio	Reporte	SA
		Entregable 1.1.4	10 días	10/02/212	120%	100.00	LPI	Alto	Presentación	BE
	Producto 1.2	Entregable 1.2.1	20 días	21/04/212	0%	200.00	LPN	Bajo	Reporte	EM
		Entregable 1.2.2	10 días	10/05/212	0%	500.00	LPI	Medio	Boletín	SA
		Entregable 1.2.3	40 días	10/05/212	0%	50.00	LPN	Bajo	Reporte	RS
		Entregable 1.2.4	20 días	10/06/212	0%	200.00	LPI	Medio	Presentación	PR

Imagen 11. Ejemplo de la matriz de planificación. Tomado de BID (2016d: 108)

Finalmente la matriz de planificación usualmente es diseñada especialmente para para el gerente del proyecto puesto que representa mayor utilidad para él; aunque también es considerada como la forma sucinta y concisa de dar a conocer el proyecto a todo participante/interesado (*stakeholder*).

En el siguiente apartado se expondrá la forma en como los principios teóricos de las herramientas de gestión de proyectos se pusieron en práctica –así como también se adaptaron- para la realización de la Jornada de Salud Bucal en el municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca.

### 5.2 Jornada de Salud Bucal en el municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca

A lo largo de la segunda parte de la presente investigación se ha relacionado la necesidad de salud en la población como causa necesaria para el desarrollo; también se ha hecho mención del componente ideológico de la salud (Laurell, 1978), mismo que puede y debe

ser aprovechado por los gobiernos municipales en tanto que su esfera de acción es geográficamente cercana y cronológicamente inmediata.

Con base en los presupuestos anteriores se realizó una intervención en municipio bajo la forma de una Jornada de Salud Bucal<sup>68</sup>. Dicha intervención tuvo su génesis en la iniciativa de la Dra. Jazmín Villegas<sup>69</sup> quién junto con su primo Carlos Soriano<sup>70</sup> -ambos originarios de la región Mixteca del estado de Oaxaca- observaron la necesidad urgente de atención bucal para la población de Villa de Tamazulápam del Progreso. Ellos relatan que observaban que la población adulta se extraía por sus propios medios no sólo los dientes con caries sino también los dientes sanos; al ser cuestionados del por qué de tal acción - incluso para con los dientes sanos- las personas respondían que debido a su imposibilidad de acceder a servicios de salud bucal, tarde o temprano sus dientes sanos iban a tener caries y les iban a doler y preferían sacárselos antes de que todo eso sucediera.

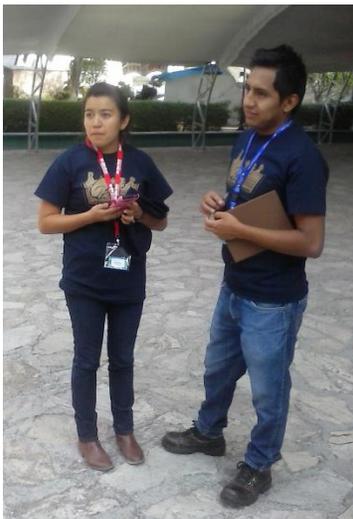


Imagen 12. Jazmín Villegas y Carlos Soriano

Jazmín Villegas y Carlos Soriano se dedicaron a buscar una cita con las autoridades municipales –encabezadas por el Ing. Obed Hernández Morales presidente municipal de Villa de Tamazulápam del Progreso- para proponer alguna acción en favor de que la población dejara de tener la práctica antes mencionada. Jazmín Villegas ya había

---

<sup>68</sup> Cabe hacer énfasis que dicha Jornada de Salud Bucal nada tuvo que ver con la liberación de servicio social, ni con la adquisición de créditos académicos para los asistentes que cayeran en el supuesto de ser estudiantes de licenciatura en ese momento. Por lo que se puede desechar la idea de que la presente fue una brigada estudiantil.

<sup>69</sup> Quien en ese entonces se encontraba en el cuarto año de estudios de la licenciatura de cirujano dentista en la Facultad de Odontología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

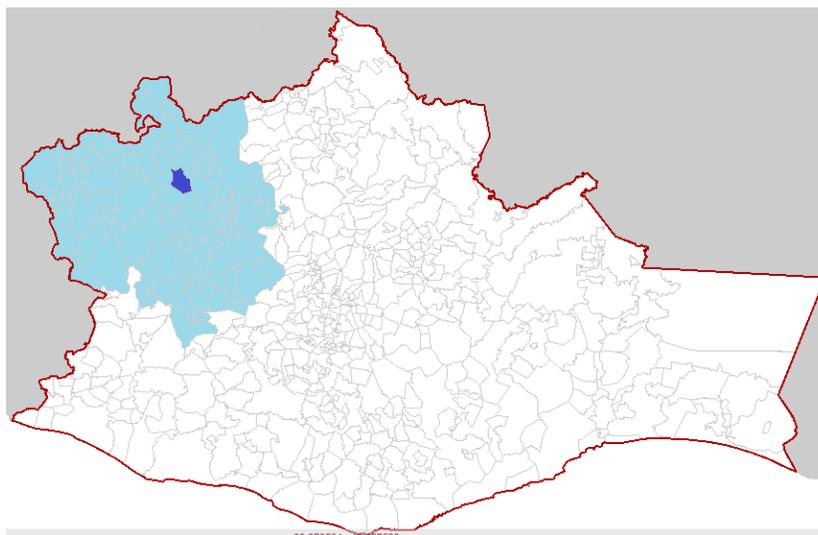
<sup>70</sup> Estudiante de la Facultad de Ingeniería de la UNAM que en ese momento se encontraba realizando servicio social.

participado en jornadas de salud bucal organizadas por su entonces profesora de la materia de Educación para la Salud, la Dra. Blanca Susana Obregón Castellanos por lo que al seguir teniendo relación con su otrora profesora, Jazmín Villegas le comentó la posibilidad de replicar las experiencias pasadas, en particular la realizada en el municipio de Zacatlán de las Manzanas<sup>71</sup>, en Villa de Tamazulápam del Progreso.

Paralelamente Carlos Soriano, como miembro del Grupo de Servicio Social con Aplicación Directa a la Sociedad (GSSADS) de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) buscó enriquecer el proyecto de la Jornada de Salud Bucal integrando a compañeros de ingeniería y de trabajo social que previamente tenían colaboración con el GSSADS, lo que desde un inicio le dio un carácter interdisciplinario al incipiente proyecto de jornada de salud bucal. Finalmente la Dra. Susana Obregón acudió al que escribe estas líneas con el fin de recibir asesoría relativa a la gestión del proyecto de jornada de salud bucal. El desarrollo del proyecto se expondrá en los siguientes sub-apartados teniendo como rúbrica el orden de exposición de las ocho herramientas de gestión de proyectos presentadas líneas arriba.

### 5.2.1 Perfil del municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso

El municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso se encuentra en la región Mixteca, en el distrito de Teposcolula del estado de Oaxaca (ver mapa 1).



Mapa 1. Ubicación geográfica de Villa de Tamazulápam del Progreso en la región Mixteca del estado de Oaxaca. Elaboración a partir de SEMARNAT (2016).

<sup>71</sup> A diferencia de otras jornadas realizadas en la Zona Metropolitana del Valle de México, la jornada de salud bucal realizada en el 2013 en Zacatlán, Puebla fue una de las experiencias previas más emblemáticas del trabajo en municipio y con población general. Ver *anexo 3. Informe de Jornada de Salud Bucal en Zacatlán, Puebla*.

En el cuadro 14 se muestra un perfil del municipio con los datos más relevantes:

Tema	Información
<b>Localización</b>	+Se localiza en la parte noroeste del estado, en las coordenadas 97°34' longitud oeste, 17°40' latitud norte y a una altura de 2,200 metros sobre el nivel del mar. +Limita al norte con Teotongo, Santiago Huajolotitlán; al sur con San Andrés Lagunas; al oriente con Villa Tejuapam de la Unión y San Pedro Yucunama; al poniente con San Andrés Dinicuiti y San Pedro Yucunama. +Su distancia a la capital del estado es de 152 kilómetros.
<b>Extensión</b>	La superficie total del municipio es de 146.17 km2 y la superficie del municipio con relación al estado es del 0.15%.
<b>Población</b>	Para el 2010 la población total es de 7,059 – de cuales 104 (43 hombres y 61 mujeres) hablan alguna lengua indígena- dividida en: 3,288 hombres y 3,771 mujeres.
<b>Vivienda</b>	Existen 1,802 viviendas habitadas de las cuales el 97.56% son casas particulares. El 90% de las viviendas cuentan con drenaje. El 94% de las viviendas cuentan con agua entubada a la red pública. El 95% de las viviendas disponen de luz eléctrica.
<b>Hidrografía</b>	Entre los principales ríos de este municipio se encuentran: El Mixteco, El Del Oro, Xata, barranca de Xacahua, lugar junto a la peña Pintada, Grande, de Tejuapán.
<b>Clima</b>	El clima que predomina en esta región es templado
<b>Características y uso de suelo</b>	Región montañosa con suelo tipo cambisol cálcico y bosque de coníferas, propios para la agricultura y forestación.
<b>Fiestas, Danzas y Tradiciones</b>	+Fiestas Populares: El 3 de mayo se lleva a cabo la fiesta religiosa del Señor del Desmayo. +Danzas: Jarabe Tamazulapense, del guajolote y el de las mojiangas. +Tradiciones Existen en este municipio como tradiciones las tornabodas, el burro, la cruz, el parabién, la fiesta de Todos los Santos, repartida de las ofrendas, las mojiangas, jaripeo, acciones de gracias de año nuevo y la petición de novias por los tonganos.

Cuadro 14. Principales datos del municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca. Datos tomados del INAFED (2016d) y del SNIM (2016)

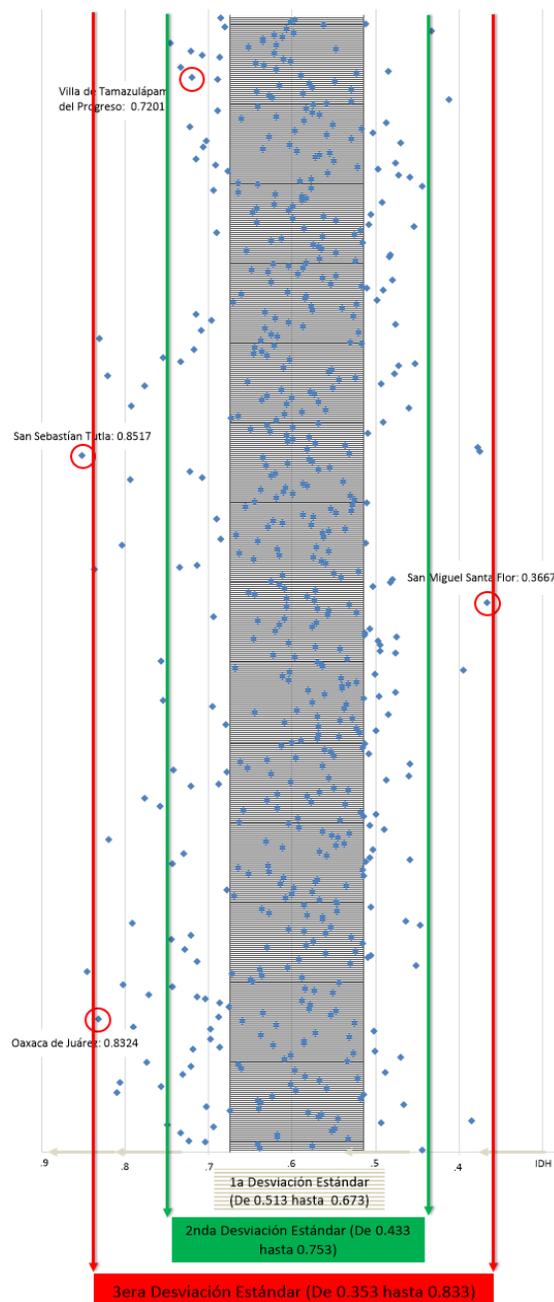
En la tabla 2 se muestran los municipios oaxaqueños más extremos en cuanto a valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) junto con los componentes que lo determinan. Por una parte San Sebastián Tutla es el municipio cuyo IDH es el más alto del estado –incluso por sobre la capital- con un total de 0.8517. Por otra parte San Miguel Santa Flor es el municipio cuyo IDH es el más bajo con un índice de 0.3667.

Municipio	Índice de Educación	Índice de Ingreso	Índice de Salud	IDH
San Miguel Santa Flor	0.2857	0.5047	0.3419	0.3667
San Sebastián Tutla	0.9105	0.8021	0.8460	0.8517
Oaxaca de Juárez	0.8213	0.7755	0.9055	0.8324
<b>Villa de Tamazulápam del Progreso</b>	0.6846	0.6785	0.8038	<b>0.7201</b>

Tabla 2. Comparativo de IDH en los diferentes municipios de Oaxaca. Elaborado a partir de PNUD (2011)

La media del IDH de los 570 municipios que conforman Oaxaca es de 0.5937 por lo que la desviación estándar para la muestra de 570 municipios es de .08. Como se muestra en la gráfica 1 el municipio de San Sebastián Tutla esta alejado más de tres desviaciones

estándar de la media, lo cual da una idea de la dispersión del IDH en el estado de Oaxaca y por lo tanto de las asimetrías socioeconómicas existentes<sup>72</sup>.



Gráfica 1. Dispersión y alejamiento respecto a la media de los IDH's de los 570 municipios del estado de Oaxaca. Elaboración propia apartir de PNUD (2011).

<sup>72</sup> El perfil descriptivo de la base de datos del estado de Oaxaca (PNUD, 2011), obtenido por el programa R para la variable de IDH es el siguiente:

	n	mean	sd	mediand	min	max	range	skew	kurtosis
IDH	570	0.59	0.08	0.59	0.37	0.85	0.49	0.48	0.57

## 5.2.2 Constitución de la Jornada de Salud Bucal, organización y definición de roles

El principal objetivo de la Jornada de Salud Bucal fue brindar atención del primer nivel de salud –de acuerdo con la clasificación de Leavell y Clark<sup>73</sup>- a la población en general sin costo, con eficacia, eficiencia y suficiencia del 18 al 22 de marzo de 2016<sup>74</sup>. Para tales efectos, se solicitó el financiamiento del H. Ayuntamiento de Villa de Tamazulápam del Progreso, quien fue el responsable de pagar el transporte, viáticos y algunos de los materiales necesarios para la atención de la población<sup>75</sup>.

En términos de organización hubo dos aspectos: i) administrativo y ii) jerárquico. Administrativamente y para efectos de coordinación en términos logísticos hubo relaciones directas e indirectas. Por cuestiones geográficas, durante la etapa de planeación de la Jornada de Salud Bucal, la relación entre el Presidente Municipal Obed Hernández y la Dra. Blanca Obregón fue indirecta en tanto que Jazmín Villegas y Carlos Soriano fueron el puente de comunicación entre ambas partes, como se muestra en la imagen 13.

<sup>73</sup> El siguiente cuadro expone la clasificación de Leavell y Clark:

PREVENCIÓN PRIMARIA		PREVENCIÓN SECUNDARIA		PREVENCIÓN TERCIARIA
PROMOCIÓN DE LA SALUD	PROTECCIÓN ESPECIFICA	DIAGNOSTICO Y TRATAMIENTO TEMPRANO	LIMITACIÓN DE LA INCAPACIDAD	REHABILITACIÓN
Educación sanitaria Buenos estándares de nutrición ajustados a las diferentes fases de desarrollo Atención al desarrollo de la personalidad Provisión de condiciones adecuadas de casa, recreación y condiciones de trabajo Genética Exámenes periódicos selectivos	Uso de inmunizaciones específicas Atención a la higiene personal Uso de saneamiento ambiental Protección contra los riesgos ocupacionales Protección contra accidentes Uso de nutrientes específicos	Medidas para encontrar casos, individuales y de masa Exámenes selectivos Encuentras de selección de casos Objetivos: Curar y prevenir la enfermedad Prevenir la difusión de enfermedades comunicables Prevenir complicaciones y secuelas Acortar el período de incapacidad	Adecuado tratamiento para detener la enfermedad y prevenir futuras complicaciones y secuelas Provisión de facilidades con el fin de limitar incapacidad y prevenir la muerte	Provisión de facilidades hospitalarias y comunitarias para adiestramiento y educación, con el fin de usar al máximo las capacidades remanentes. Educación del público y de la industria para utilizar al rehabilitado Trabajo como terapia en los hospitales Ubicación selectiva

(Leavell y Clark, 1965: 18 c. p. García, 1971: 145)

<sup>74</sup> Por cuestiones de agenda y de actividades del municipio, el presidente municipal decidió cambiar las fechas y duración de la jornada de salud bucal, por lo que el 31 de abril y el 1° de mayo quedaron como los días definitivos para realizar la jornada de salud bucal.

<sup>75</sup> Con respecto al hospedaje, inicialmente las autoridades municipales propusieron alojar a los 42 miembros de la jornada de salud bucal en las instalaciones del DIF municipal; sin embargo, debido a las deficientes condiciones del mismo la Coordinadora General –Jazmín Villegas- tuvo a bien proponer la casa de sus familiares como lugar en donde los miembros podían dormir y bañarse a lo largo de la jornada sin costo alguno.

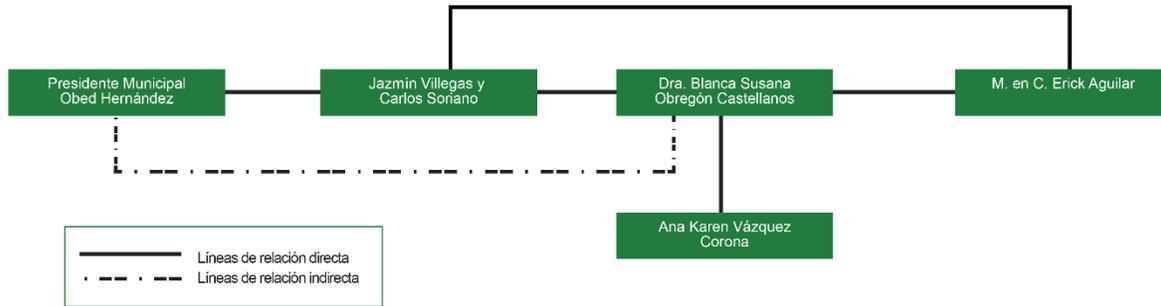


Imagen 13. Organización administrativa. Elaboración propia.

Posteriormente en el ámbito de jerárquico que lleva directamente hacia el control de cambios la organización se definió como se muestra en la imagen 14. En la Jornada de Salud Bucal existieron cinco comisiones: i) Diagnóstico, ii) Educación para la Salud, iii) Aplicación de Selladores, iv) Aplicación de Flúor y v) Eliminación de Cálculo. Dichas comisiones estuvieron constituidas por un Coordinador de Comisión y cinco integrantes más.

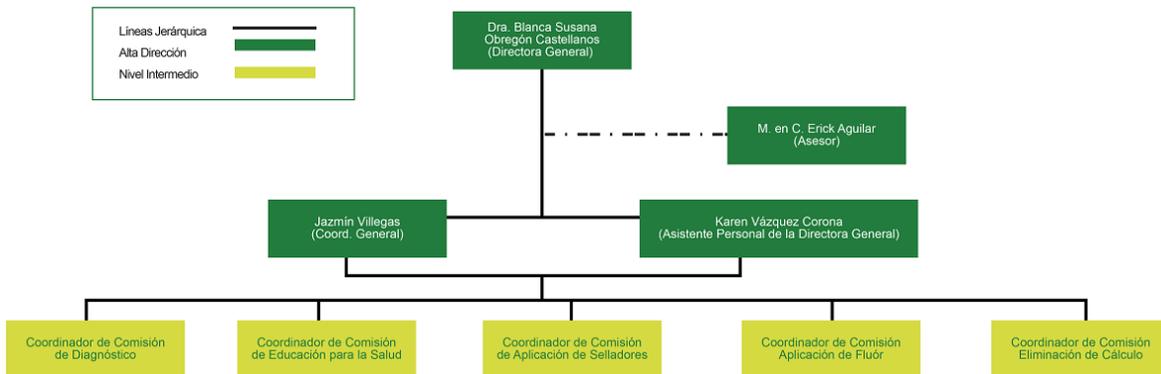


Imagen 14. Organograma del personal de la Jornada de Salud Bucal. Elaboración propia.

Finalmente y como parte del proceso de planeación se realizaron reuniones semanales desde la primera semana de febrero con el fin de cohesionar al grupo así como de establecer el alcance, el tiempo y los costos de la Jornada de Salud Bucal. Cabe mencionar que uno de los primeros y principales temas que se abordó en dichas reuniones fue la importancia de la intervención municipal; para lo cual el Asesor introdujo conceptos como Estado y Municipio a través de presentaciones multimedia (ver anexo 4). En las últimas sesiones previas a la salida hacia Villa de Tamazulápam del Progreso y debido a lo prolongado de las mismas se buscó realizarlas los días sábados y al terminar la sesión compartir la hora de la comida con el fin de integrar al grupo.



Imagen 15. Sesión de introducción al tema de intervención municipal.



Imagen 16. Espacio de convivencia e integración al término de las sesiones de trabajo.

### 5.2.3 Alcance y Productos de la Jornada de Salud Bucal

El alcance de la Jornada de Salud bucal consistió en llevar el primer nivel (prevención y promoción de la salud) de atención de la salud a la población de Villa de Tamazulápam del Progreso. Como se mencionó en el sub-apartado anterior hubo cinco comisiones: i) Diagnóstico, ii) Educación para la Salud, iii) Aplicación de Selladores, iv) Aplicación de Flúor y v) Eliminación de Cálculo. Los objetivos de cada comisión fueron:

i) *Diagnóstico*: Revisar a las personas que acudiesen a la jornada, llevar un control de edad y sexo así como de piezas dentales.



Imagen 17. Área de diagnóstico y ejemplos de los padecimientos bucales de la población.

ii) *Educación para la Salud*: Educar a la población en temas de higiene y salud bucal. En dicha comisión se enseñaba técnica de cepillado (ver anexo 6) a la población en general por medio de *tipodontos*. A las mujeres en edad reproductiva se les enseñaba la técnica adecuada para limpiar la cavidad bucal de los recién nacidos y bebés menores de 3 años. A los niños se les informaba de lo nocivo para su salud bucal que es consumir dulces y refrescos en exceso. Comisión referida a lo largo de la Jornada de Salud Bucal como “Técnica de Cepillado” en tanto que una vez con la cavidad bucal limpia –se regalaba un cepillo de dientes por persona-, el paciente estaba listo para ir a cualquiera de las siguientes comisiones o a todas –dependiendo del diagnóstico.



Imagen 18. Área de educación para la salud y técnica de cepillado.

iii) *Aplicación de Selladores*: Prevenir la aparición de caries en dientes sanos. La aplicación de selladores entra en el primer nivel de atención, puesto que se previene la

aparición de caries en piezas sanas. Es un procedimiento altamente recomendado para niños (ver anexo 5).



Imagen 19. Área de aplicación de selladores.

iv) *Aplicación de Flúor*. Proteger los dientes. La aplicación de flúor también entra en el primer nivel de atención, puesto que protege el esmalte de los dientes, su aplicación es recomendada tanto para niños como adultos y se realiza pieza por pieza.



Imagen 20. Área de aplicación de flúor

v) *Eliminación de Cálculo*: Retirar la calcificación de la placa dentobacteriana, conocida como cálculo. Dicho procedimiento sirve para prevenir la aparición de padecimientos como la gingivitis –inflamación de las encías.



Imagen 21. Área de eliminación de cálculo.

## 5.2.4 Organización del tiempo: Itinerario y ruta de pacientes

El itinerario de actividades a lo largo de la jornada fue el siguiente:

HORA		30 de Abril		01 de Mayo	
		Fac. Odontología	Fac. Ingeniería	Fac. Odontología	Fac. Ingeniería
7:00 AM	8:00 AM	Desayuno	Desayuno	Desayuno	Desayuno
8:00 AM	9:00 AM	Atención a Paciente		Atención a Paciente	Apoyo Odontología
9:00 AM	10:00 AM	Atención a Paciente		Atención a Paciente	Apoyo Odontología
10:00 AM	11:00 AM	Atención a Paciente		Atención a Paciente	Conferencia 1 y 2
11:00 AM	12:00 PM	Atención a Paciente	Recorrido de reconocimiento del Camino Tamazulapam Xatan	Atención a Paciente	Conferencia 3 y 4
12:00 PM	1:00 PM	Almuerzo		Almuerzo	Almuerzo
1:00 PM	2:00 PM	Atención a Paciente		Atención a Paciente	Conferencia 5 y 6
2:00 PM	3:00 PM	Atención a Paciente		Atención a Paciente	Conferencia 7 y 8
3:00 PM	4:00 PM	Atención a Paciente		Atención a Paciente	Conferencia 9 y 10
4:00 PM	5:00 PM	Recorrido Grupo TRASCOMUL		Recorrido Grupo TRASCOMUL	
5:00 PM	6:00 PM	Comida	Comida	Comida	Comida

Imagen 22. Itinerario de actividades de la Jornada de Salud Bucal.

Cabe mencionar que ya en la ejecución, las conferencias del día 1° de mayo no fueron posibles de llevarse a cabo por lo que los integrantes del grupo de ingeniería se dedicaron a apoyar al grupo de odontología. Dicho apoyo fue desde logístico hasta ir por las calles invitando a la población a la jornada que se llevaba a cabo en los portales del palacio municipal.

El tránsito de la ruta que deberían seguir los pacientes se previó de forma en que tuviesen que esperar lo menos posible para ser atendidos. En la tabla 3 se muestra la ruta a seguir por parte de los pacientes:



Tabla 3. Ruta de atención de pacientes.

Cabe agregar que a partir de la iniciativa de los estudiantes de trabajo social que asistieron –miembros del GSSADS -, se realizó continua y paralelamente un taller –cuya duración oscilaba entre los 15 y 20 minutos- que tenía como objetivo promover y fortalecer la identidad local. En dicho taller se pedía que la población expresará y resaltará –a través de un decálogo- las tradiciones, lugares y momentos que para ellos fuesen los más emblemáticos de su localidad. A fin de articular dicho taller con la Jornada de Salud Bucal, los compañeros de trabajo social se instalaron muy cerca del área de la comisión de diagnóstico a fin de ayudar a los miembros de la jornada a desahogar los momentos en que

la población se concentraba excesivamente. De igual manera en la comisión de eliminación de cálculo -donde era frecuente que la gente esperara debido a que el procedimiento requería más tiempo que los demás- los compañeros de trabajo social ayudaban dando su taller en lo que algún miembro de la comisión de eliminación de cálculo tenía un lugar disponible, haciendo más llevadera la espera del paciente.



Imagen 23. Taller de identidad local impartido por estudiantes de trabajo social.

### 5.2.5 Costos e insumos materiales

El costo que representó la jornada de salud bucal incluyó no sólo los gastos de transporte, viáticos y material que fueron absorbidos por el municipio y de los cuales sólo se tuvo injerencia en el monto de la cantidad destinada a la adquisición de material, como se verá en el siguiente sub-apartado.

Un costo muy importante a tomar en cuenta fue el relativo al instrumental/material personal que los 27 odontólogos –entre estudiantes, egresados y licenciados- llevaron para desempeñar sus actividades. La tabla 4 muestra la lista total del instrumental/material que fue aportado y sin cargo alguno al H. Ayuntamiento de Villa Tamazulápam del Progreso.

Material	Cantidad	Costo individual	Costo total
Juego de instrumental de exploración (explorador, espejo, pinzas y excavador de dentina)	17	\$900	\$15,300
Anestésico tópico	3	\$35	\$105
Arco de young	1	\$100	\$100
Bata desechable	10	\$25	\$250
Bolsa de algodón	2	\$30	\$60
Caja de anestésicos inyectables	1	\$300	\$300
Caja de campo quirúrgico	1	\$150	\$150
Caja de cubrebocas	2	\$175	\$350
Caja de grapas infantiles	1	\$800	\$800
Caja de grapas para adultos	1	\$900	\$900
Caja de guantes	3	\$150	\$450
Caja de microbrush	3	\$70	\$210
Caja de pastilla reveladora	2	\$75	\$150
Careta	5	\$35	\$175
Cepillo dental	50	\$4	\$200
Ck6	5	\$700	\$3,500
Cureta	41	\$400	\$16,400
Elevadores de periostio	3	\$950	\$2,850
Forceps	9	\$500	\$4,500
Godete	5	\$7	\$35
Jeringa	15	\$4	\$60
Jeringa carpule	5	\$900	\$4,500
Lámpara de polimerizado	3	\$1,200	\$3,600
Legramott	3	\$700	\$2,100
Lentes de protección	19	\$50	\$950
Loseta de vidrio	5	\$20	\$100
Micromotor	1	\$1,900	\$1,900
Pasta dental	10	\$10	\$100
Pasta profiláctica	3	\$50	\$150
Pieza de mano de baja velocidad	3	\$3,000	\$9,000
Pinzas de Korn	3	\$450	\$1,350
Pinzas para sutura	5	\$550	\$2,750
Rotafolio	5	\$100	\$500
Sondas	5	\$500	\$2,500
Suero	3	\$100	\$300
Tipodonto didáctico	2	\$180	\$360
		<b>Total</b>	<b>\$77,005</b>

Tabla 4. Costo del material aportado por los odontólogos sin cargo al municipio.

Además del listado anterior, existió una lista general para todos los participantes de la jornada –no hay que olvidar el perfil multidisciplinario del proyecto (ver imagen 24).

## Listado de Material por alumno

### Odontología

- > Uniforme blanco
- > Zapatos blancos de clinica
- > Pijama azul
- > Lámpara para fotopolimerizar (Si disponen de ella)
- > Micromotor (Si disponen de él)
- > Curetas (CK6)
- > Sonda Periodontal
- > Cepillo de Profilaxis
- > Baumanometro
- > Extensión de luz (si disponen de ella )
- > Jeringa para anestésicar
- > Lentes de protección
- > Gorro quirúrgico

### General

- > Suéter o chamar
- > Comida para el camino
- > Medicamentos personales
- > Botella de Agua
- > Artículos de higiene personal
- > Mochila que se cuelgue a la espalda
- > Ropa para 3 días
- > Traje de baño
- > Sleeping
- > Cobija
- > \$ 70 para la Entrada del Balneario Atonaltzin
- > Porta Gafete

### Ingeniería

- > Gorra o Sombreo para protección contra el sol
- > Botas de obra

Imagen 24. Lista de material general por alumno.

Es importante decir que ante el escenario de finanzas pobres que permea a los municipios del país, los participantes de la jornada fueron sensibles y altamente accesibles para acoplarse a las limitantes y superarlas siempre con un espíritu de profesionalismo más que de inapropiado altruismo.

### 5.2.6 Costos, viáticos y adquisiciones

Como se mencionó líneas arriba el tema del manejo de recursos económicos en un tema muy delicado que precisa de la mayor transparencia posible. No basta con ser eficaz y honesto, hay que demostrarlo en cada oportunidad. Por lo anterior y debido al carácter de financiador del H. Ayuntamiento de Villa de Tamazulápam del Progreso se ideó una forma particular para realizar las respectivas adquisiciones de instrumental/material –puesto que el transporte y los viáticos fueron temas internos que el gobierno municipal resolvió sin comentarlos con los organizadores. En específico para el tema de las tres comidas diarias,

el Presidente Municipal le dio “vales de comida” a la Coordinadora General los cuales eran canjeados en una cocina económica cercana al municipio:



Imagen 25. Departiendo a la hora de la comida.

Se llegó al acuerdo de realizar las respectivas cotizaciones de material en los diferentes depósitos dentales de la Ciudad de México, enviar dichas cotizaciones (ver imagen 26) al Presidente Municipal y una vez acordado el monto del cual se podía disponer era el mismo Presidente Municipal quien mediante transferencia electrónica depositaba el pago de los instrumentos/materiales. Bajo el anterior esquema de financiamiento del

proyecto se logró un control directo de los montos erogados –por parte del financiador- y se libró de cualquier tipo de manejo de recursos a los organizadores.

**DEPOSITO DENTAL VILLA DE CORTES, S.A. de C.V.**  
 REG. FED. DE CALS. 009-980119 HCY  
 Ciudad de Tlalpan 836 y 838 Col. Villa de Cortes, Deleg. Benito Juárez, México, CDMX, C.P. 03530 México, D.F.  
 Tels.: 5698-0060 • 5778-2145 • 5778-7064 • 01 800 3079056  
 con 25 líneas • 5778-5903 • 5778-9199 • Fax: 5696-4334  
 5907

**ORDEN DE VENTA**  
 No. 0V-00954414

**FECHA Y HORA**  
 18/04/2019 08:16:10 p.m.

**PACIENTE**  
 OSUE ISMAEL MARQUEZ MARTINEZ Tienda Contado MEN

CANTIDAD	ID. ARTICULO	DESCRIPCION	P.UNITARIO	UNIDAD MEDIDA	DESCUENTO	IMPORTE
12.00	7608195114 054	PASTA CREST COMPLETE LIMPIEZA PROFUNDA. 100 ML. C/2 ORAL-B	29.50	PZA		318.00
						318.00
						0.00
						318.00

IMPORTE TOTAL CON LETRA (TRESIENTOS DIECIOCHO PESOS 00/100 M.N.)

**ME 16 332999**

---

**DEPOSITO DENTAL VILLA DE CORTES, S.A. de C.V.**  
 REG. FED. DE CALS. 009-980119 HCY  
 Ciudad de Tlalpan 836 y 838 Col. Villa de Cortes, Deleg. Benito Juárez, México, CDMX, C.P. 03530 México, D.F.  
 Tels.: 5698-0060 • 5778-2145 • 5778-7064 • 01 800 3079056  
 con 25 líneas • 5778-5903 • 5778-9199 • Fax: 5696-4334  
 5907

**ORDEN DE VENTA**  
 No. 0V-00954414

**FECHA Y HORA**  
 18/04/2019 08:16:10 p.m.

**PACIENTE**  
 OSUE ISMAEL MARQUEZ MARTINEZ Tienda Contado MEN

CANTIDAD	ID. ARTICULO	DESCRIPCION	P.UNITARIO	UNIDAD MEDIDA	DESCUENTO	IMPORTE
1.00	JIM103-1	SUTURA VICRYL 3-0 70 X 20 CM Lote: 0000MIELOTE922	88.00	PZA		88.00
1.00	JW4101	BATA P/OPR LINDO CHLO (REYSA)	102.50	PZA		102.50
723.00	JV5B14V1	CEPILLO PROF. CONTRA ANGULO BLANCO Pedimento: 12183220000713	2.41	PZA		1,735.20
1.00	JW3ACH	GUANTE ANELSMI PLUS BY CRANBERRY (MEDIANO) C/100 Lote: 0000MIELOTE948 Pedimento: 151636880001616	95.51	PZA		95.51
1.00	JW3AM	GUANTE ANELSMI PLUS BY CRANBERRY (MEDIANO) C/100 Lote: 14120332 Pedimento: 141632304002389	95.51	PZA		95.51
1.00	MACETA2	MUELAS P/MACETA DE COLORES (GRANDE)	94.00	PZA		94.00
1.00	MIDTPT03L	FRESA CARBURO HP 703L MID Pedimento: 156730183003076	30.16	PZA		30.16
1.00	MEDE2018-1	WONDER JCB MEDICOM1	169.20	PZA		169.20
4.00	MEDICOM1	GASAS PAQUETE C/200 Pedimento: 151636880001814	21.49	PZA		85.96
1.00	MEDICOM2 215	CUBREBOCAS C/50 PZAS MEDICOM AZUL Pedimento: 181618618000112	48.02	PZA		48.02
1.00	MEDICOM4	ALBODON CAJA C/2000 ROLLOS	237.00	PZA		237.00
						316.00
						0.00
						316.00

IMPORTE TOTAL CON LETRA (TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS 00/100 M.N.)

**ME 16 333001**

---

**DEPOSITO DENTAL VILLA DE CORTES, S.A. de C.V.**  
 REG. FED. DE CALS. 009-980119 HCY  
 Ciudad de Tlalpan 836 y 838 Col. Villa de Cortes, Deleg. Benito Juárez, México, CDMX, C.P. 03530 México, D.F.  
 Tels.: 5698-0060 • 5778-2145 • 5778-7064 • 01 800 3079056  
 con 25 líneas • 5778-5903 • 5778-9199 • Fax: 5696-4334  
 5907

**ORDEN DE VENTA**  
 No. 0V-00954414

**FECHA Y HORA**  
 18/04/2019 08:16:10 p.m.

**PACIENTE**  
 JOSUE ISMAEL MARQUEZ MARTINEZ Tienda Contado MEN

CANTIDAD	ID. ARTICULO	DESCRIPCION	P.UNITARIO	UNIDAD MEDIDA	DESCUENTO	IMPORTE
2.00	7602259261 024	HILO DENTAL ESSENTIAL FLOSO CICERA 50MTS ORAL-B	41.00	PZA		82.00
1.00	AD238	ZKINA 115 ML AL 12% CEREZA*** Lote: 4600C1400	123.00	PZA		123.00
1.00	AD2410B	DENTOCAN 2% ANESTESIA C/50 CARTUCHOS Lote: 11112255	229.00	PZA		229.00
1.00	ALT22	ISOTROL 700LTS Lote: 0000MIELOTE352	94.20	PZA		94.20
2.00	ALT4	SARDEX 4819 Lote: 0000MIELOTE308	117.00	PZA		234.00
3.00	ARAIN05-031-00	CK6 ARAIN Pedimento: 12183682200014	29.03	PZA		87.09
500.00	CEPILLO81	CEPILLOS DENTALES ECON. INFANTIL	1.71	PZA		855.00
500.00	CEPILLO82	CEPILLOS DENTALES ECON. ADULTO	1.82	PZA		910.00
3.00	DENSELL1	ACIDO GRABADOR ESOPHONICO JERINGA Lote: 000009 Pedimento: 10433932700004	37.57	PZA		112.71
1.00	DENSELL3	OXIDO DE ZINC CHENDURECEDOR 653 DENSELL Lote: 000165 Pedimento: 1463882800001	51.71	PZA		51.71
1.00	DENSELL4	ELUGENOL 30 ML DENSELL Lote: 0000MIELOTE508 Pedimento: 124339322000230	109.53	PZA		109.53
1.00	SAV205-5	LAMPARA LED H VARIOS COLORES	1,590.00	PZA		1,590.00
						3,241.54
						0.00
						3,241.54

IMPORTE TOTAL CON LETRA (TRES MIL CINCO CIENTOS TREINTA Y UN PESOS SAUTO M.N.)

**ME 16 333002**

Imagen 26. Cotización de instrumental/material.

Tal esquema tiene la ventaja de eliminar cualquier tipo de discrecionalidad en el ejercicio de recursos públicos, sin embargo para que el ya mencionado esquema funcione se precisa de una planeación de adquisiciones completa y previsoras con el fin de realizar en una sola ocasión la ejecución del gasto –en tanto que no hay posibilidades de solicitar más presupuesto para compras no previstas aunque necesarias. El monto erogado por el H. Ayuntamiento para la adquisición de instrumental/material fue de \$ 25, 962.60 pesos, que se detallan a continuación:

Cantidad	Concepto	Unidad	Costo Unitario	Importe
3	CKG (Arain)	Pza.	\$ 23.77	\$ 71.31
8	Tabletas Reveladoras	Caja (100 Pzas)	\$ 50.86	\$ 406.88
2	Spray Xilocaína	Pza.	\$ 99.50	\$ 199.00
1	Rollos de Algodón	Caja (1000 Pzas)	\$ 137.00	\$ 137.00
1	Cajas de Sutura <i>redesorbible</i> (Seda Negra)	Pza.	\$ 120.26	\$ 120.26
1	Cemento Quirúrgico	Pza.	\$ 68.53	\$ 68.53
1	Oxido de Zinc	Pza. (50 g)	\$ 51.29	\$ 51.29
1	Oxido de Eugenol	Pza. (30 ml)	\$ 99.14	\$ 99.14
+ 1	Gasas	Paquete (200 Pzas)	\$ 15.65	\$ 15.65
5	Abate Lenguas	Caja (100 Pzas)	\$ 26.70	\$ 133.50
- 10	Bolsas Rojas	Pza.	\$ 5.00	\$ 50.00
2	Guantes	Caja (50 Pares)	\$ 68.53	\$ 137.06
2	Cubre Bocas	Caja (50 Pzas)	\$ 41.81	\$ 83.62
4	Batas Qx	Paquete (10 Pzas)	\$ 94.00	\$ 376.00
1	Anestésico	Caja	\$ 230.00	\$ 230.00
3	Selladores <i>+ acido glutarico</i>	Pza.	\$ 282.37	\$ 847.11
2	Microbrush	Caja (100 Pzas)	\$ 62.50	\$ 125.00
1	Hilo Dental	Pza.	\$ 68.53	\$ 68.53
3	Glutaraldehido	Pza. (3.75 ml)	\$ 41.81	\$ 125.43
<del>4</del>	<del>Bolsas</del>	<del>Caja</del>	<del>\$ 500.00</del>	<del>\$ 500.00</del>
<b>Transporte</b>				
Cantidad	Concepto	Unidad	Costo Unitario	Importe
1	Autobús	-	\$ 15,000.00	\$ 15,000.00
<b>Otros</b>				
Cantidad	Concepto	Unidad	Costo Unitario	Importe
40	Playera Estampada (Opcional)	-	\$ 40.00	\$ 1,600.00
-	Fotocopias	-	\$ -	\$ -
1	Paquete de Hojas Blancas	Pza.	\$ -	\$ -
8	Garrafón de Agua	Garrafon	\$ -	\$ -
<b>Total</b>			<b>\$</b>	<b>25,962.60</b>
Nota: La mayoría de los precios de los materiales clínicos están sujetos a cambiar constantemente debido al valor del Dólar				

Imagen 27. Detalle del monto erogado por el municipio.

### 5.2.7 Transformación del riesgo en oportunidad

Como se mencionó la Jornada de Salud Bucal se llevó a cabo el sábado 30 de abril y el domingo 1° de mayo, lo que provocó la coincidencia con eventos paralelos como la celebración del día del niño y la celebración de la fiesta del Señor del Desmayo

respectivamente. Tales eventos podían ser un riesgo para la jornada en términos de captación de población, o bien una oportunidad para difundir la jornada.

Es necesario mencionar que el primer día de actividades –sábado 30 de abril- se tenía planeado el recibimiento formal de los miembros de la jornada por parte del Presidente Municipal, sin embargo debido a un imprevisto el Presidente Municipal no llegó y por lo tanto no se presentó formalmente a la jornada con el consiguiente retraso en el inicio de actividades.

Una vez instalados en los portales del palacio municipal –lugar asignado por un funcionario del municipio- los responsables de la jornada se percataron que estaban a espaldas de un templete instalado en la plaza cívica del municipio para efectos de la celebración del Día del Niño. Para todos fue evidente que tal templete ocultaba el espacio en donde se encontraba la jornada y por lo tanto comprometía su impacto en la población. Solicitar un cambio de lugar no fue opción en tanto que sensibles a los conflictos –y sabotajes- internos del municipio los responsables no quisieron dar pie a ningún tipo de desaguisado.

La Directora General trocó el riesgo en oportunidad, y es que en el momento en que se llevaba a cabo el show de payaso para festejar el Día del Niño (ver imagen 28), y sin aún haber sido presentados ante la población por alguna autoridad municipal; solicitó subir al templete.



Imagen 28. Show de payaso con motivo del Día del Niño

Una vez arriba la Directora General, apeló a la festividad del niño y brevemente mencionó la importancia de una niñez feliz y con salud, dando pie a la presentación no sólo de la Jornada de Salud Bucal sino de todos y cada uno de los integrantes de la misma – con la consecuente ascensión al templete del equipo completo. Con todo el equipo arriba,

la Directora General expuso ante la población que quienes la acompañaban eran odontólogos provenientes de Facultad de Odontología de la UNAM y que venían a realizar una jornada de salud bucal totalmente gratuita para la población. Una vez dados los detalles de horario y lugar, la Directora General cerró su intervención con un Goya.



Imagen 29. Convirtiendo el Riesgo en Oportunidad.

En el segundo día –domingo 1º de mayo- se celebró la festividad del patrono local, El Señor del Desmayo. Al igual que el día anterior fue una excelente oportunidad para invitar a los asistentes a la celebración litúrgica a ser partícipes de la Jornada de Salud Bucal, para lo cual se ubicó de forma permanente a un par de compañeros en las puertas de la iglesia que informaban sobre la realización de la jornada y resaltaban su carácter gratuito.

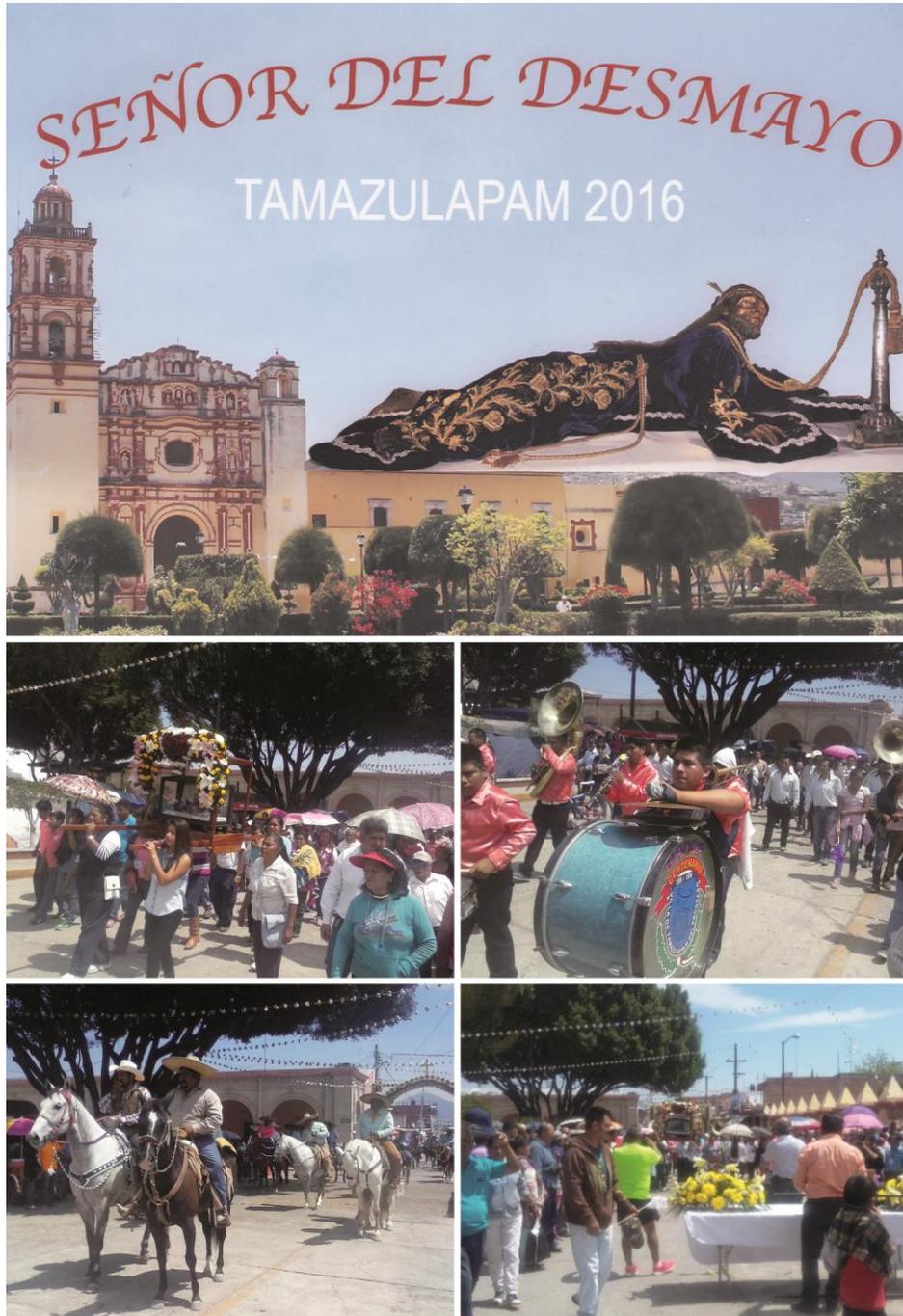


Imagen 30. Festividad del Señor del Desmayo.

### 5.2.8 Comunicación de principio a fin

Durante la etapa de preparación de la Jornada de Salud Bucal, la comunicación se dio por escrito a través de oficios entre el Presidente Municipal y la Directora General. Durante la ejecución de la jornada la comunicación fue directa entre las partes ya mencionadas. Finalmente al término de la jornada la comunicación volvió a ser por escrito.

Al inicio de la planeación de la jornada se escribieron diferentes oficios estableciendo los términos en que se llevaría a cabo el proyecto:

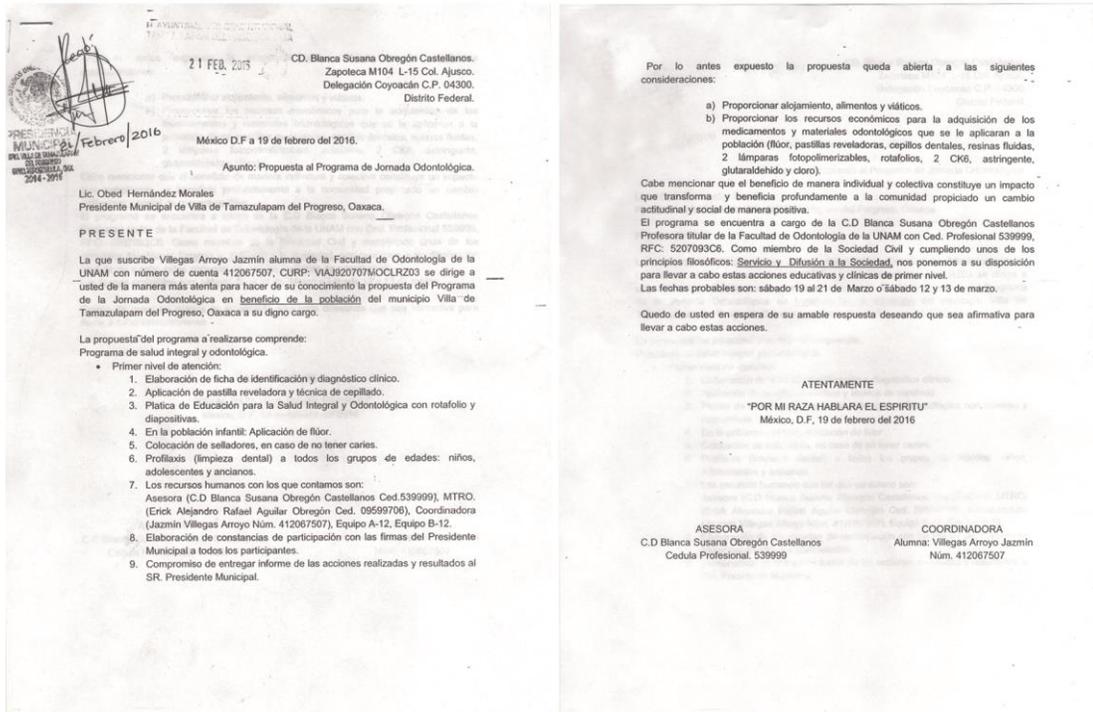


Imagen 31. Propuesta de realización de la Jornada de Salud Bucal.

Igualmente se solicitó la firma de una carta responsiva para cada uno de los integrantes, con el fin de darse por enterados de los fines y objetivos de la jornada de salud bucal:

RESPONSIVA

México D.F. a \_\_\_\_\_ de marzo de 2016.

El (la) que suscribe C. \_\_\_\_\_ con

C.U.R.P. \_\_\_\_\_ y Número de cuenta: \_\_\_\_\_

alumno (a) de la facultad de: Odontología ( ) Ingeniería ( ) Otro \_\_\_\_\_

de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Con dirección en: \_\_\_\_\_

Teléfono de casa: \_\_\_\_\_

Celular: \_\_\_\_\_

E-Mail: \_\_\_\_\_

Nombre de algún familiar y teléfono de contacto: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Acepto asistir y participa en la Jornada de Salud Bucal e Integral en beneficio individual y comunitario de la población del municipio de Villa de Tamazulapam del Progreso, Oaxaca, la cual se llevará a cabo del 29 de abril al 1° de mayo de 2016.

Se hace de mi conocimiento la logística, desarrollo y actividades del primer nivel de atención que comprende: promoción, prevención y educación.

Atentamente

\_\_\_\_\_

Imagen 32. Plantilla de la Responsiva firmada por cada uno de los asistentes.

Finalmente al término de la Jornada de Salud Bucal se levantó un acta de entrega del material que fue adquirido con recursos municipales con el fin de transparentar el adecuado uso de recursos públicos. Dicha acta fue elaborada por dos estudiantes de la Facultad de Derecho, UNAM y recibida por la Directora de Salud Pública y Ecología del municipio:

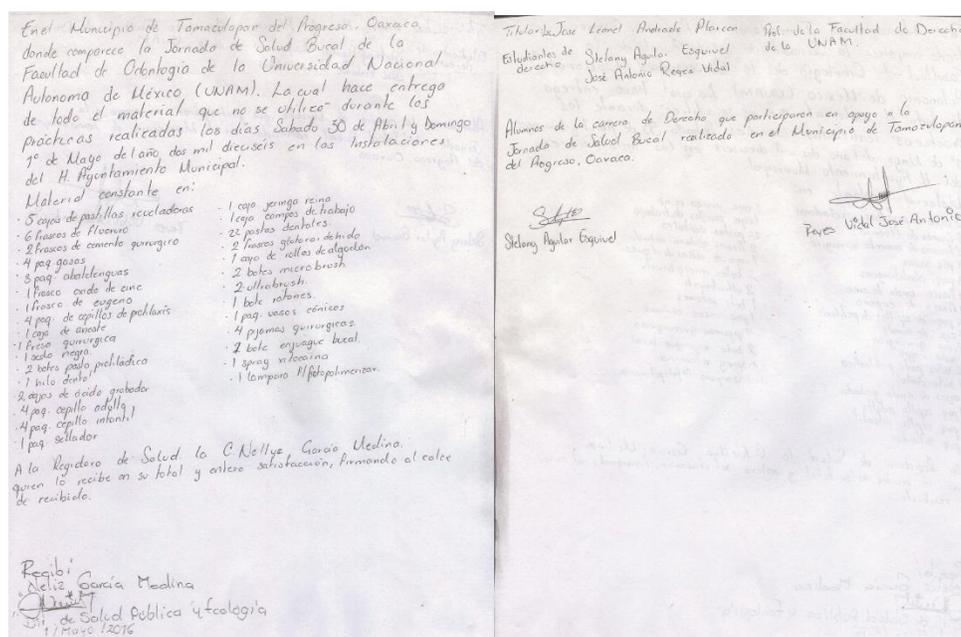


Imagen 33. Acta de entrega de material.

La comunicación fue fundamental a lo largo de todo el proceso tanto internamente como externamente puesto que un fallo en la misma causaba conflictos no sólo entre las personas sino también en la gestación, operación y fin -respectivamente- del proyecto.

### 5.2.9 Integrantes y responsabilidades

En la tabla 5 se resumen las responsabilidades y funciones de los integrantes<sup>76</sup> de la Jornada de Salud Bucal basados en el organograma del sub-apartado 5.2.2. La figura de los coordinadores de comisión enmarca la transición entre la alta dirección y la parte operativa del proyecto. Como toda zona de transición –o interfase- merece especial atención en tanto que de ahí se desprende la integración efectiva entre lo planeado por la dirección y lo fácticamente realizado por los operativos.

<sup>76</sup> Para conocer la lista de asistentes ver anexo 7.

Nombre	Adscripción	Función y Responsabilidad	Lugar en el organigrama (ver Imagen 12)
Dra. Blanca Susana Obregón Castellanos	Profesora de la Facultad de Odontología, UNAM	+ Directora General del proyecto + Responsable clínica de los procedimientos realizados en la jornada de salud bucal.	
Obed Hernández Morales	Presidente Municipal de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca.	+ Financiador de la Jornada de Salud Bucal. + Responsable de difundir y apoyar la realización de la Jornada de Salud Bucal. + Responsable de la seguridad de los miembros de la Jornada de Salud Bucal.	
Jazmín Villegas Arroyo	Estudiante de la Facultad de Odontología, UNAM	+ Coordinadora General de la Jornada de Salud Bucal. + Responsable de logística	
Carlos Eduardo Soriano Villegas	Estudiante de la Facultad de Ingeniería, UNAM	+ Entace administrativo entre el H. Ayuntamiento de Villa de Tamazulápam del Progreso, la Directora General y la Coordinadora General. + Responsable de articulación interdisciplinaria entre los miembros de la Jornada de Salud Bucal.	
Ana Karen Vázquez Corona	Pasante de Cirujano Dentista por la Facultad de Odontología, UNAM	+ Asistente personal de la Directora General. + Responsable de la supervisión clínica de las cinco comisiones de la jornada.	
Dr. Edgar Rosas	Cirujano Dentista con práctica privada	+ Coordinador de la comisión de Diagnóstico. + Responsable del desempeño del personal de la comisión.	
Karim Arellano	Estudiante de la Facultad de Odontología, UNAM	+ Coordinador de la comisión de flúor. + Responsable del desempeño del personal de la comisión.	
Karen Martínez	Estudiante de la Facultad de Odontología, UNAM	+ Coordinadora de la comisión de eliminación de cálculo. + Responsable del desempeño del personal de la comisión.	
Nancy Ortiz	Estudiante de la Facultad de Odontología, UNAM	+ Coordinadora de la comisión de educación para la salud. + Responsable del desempeño del personal de la comisión.	
Sandra Licona	Estudiante de la Facultad de Odontología, UNAM	+ Coordinadora de la comisión de aplicación de selladores. + Responsable del desempeño del personal de la comisión.	
M. en C. Erick Alejandro Rafael Aguilar Obregón	Especialista en intervención municipal	+ Asesor. + Responsable de coordinación y comunicación grupal.	

Tabla 5. Función y responsabilidades de los miembros de la Jornada de Salud Bucal.

### 5.2.10 Resultados y valor agregado del proyecto de Jornada de Salud Bucal

Los resultados de la Jornada de Salud Bucal se muestran en la tabla 6. Resalta la cuestión de género en donde fueron más las mujeres que asistieron en comparación con los hombres.

Rubro	Cifras	Desglose
Personas atendidas en total	122	47 el sábado - 75 el domingo
Niños atendidos en total	75	De 2 años hasta 17 años
Padecimiento más frecuente en niños	Caries	n/a
Adultos atendidos en total	47	7 hombres y 40 mujeres de 18 a 65 años
Padecimiento más frecuente en adultos	Caries y cálculo dental	n/a
Piezas dentales revisadas	3,004	1,500 niños 1,504 adultos
Selladores aplicados	57	n/a
Aplicaciones de flúor	45	n/a
Remociones de cálculo	49	n/a

Tabla 6. Cifras de atención a la población de la Jornada de Salud Bucal.

Con respecto al valor agregado del proyecto se puede mencionar que al interior del equipo, la experiencia sirvió para sensibilizar a los jóvenes universitarios de las necesidades existentes en lugares rurales y por lo tanto alejados de la gran urbe a la que están acostumbrados. A lo largo de la jornada y si el momento era propicio los odontólogos titulados le compartían a los aún estudiantes las formas más profesionales y adecuadas para poder realizar su labor en entornos tan limitados sin comprometer eficacia.

En el caso de los entonces estudiantes del primer año de la carrera de cirujano dentista, y una vez de vuelta en la Ciudad de México, se otorgó un espacio en sus clases de la materia de Educación para la Salud con el fin de que hicieran una presentación de lo acontecido en el municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso. En dicho espacio expusieron la experiencia de la jornada a sus demás compañeros con el fin de sensibilizarlos respecto a la obligación que como estudiantes de una universidad pública tienen de servir a la sociedad más allá de la gran ciudad.



Imagen 34. Doctores titulados asesorando la práctica de estudiantes.

Por último a cada miembro asistente de la jornada de salud bucal se le extendió una constancia de participación con el fin de enriquecer no sólo su formación personal sino también su experiencia profesional:



Imagen 35. Constancia de participación.

## Conclusión

Por una parte, se puede pensar que si bien los proyectos y su ejecución remiten al mediano y largo plazo, es visible que los dos días en que se llevó a cabo la jornada de salud bucal no son suficientes para darle el carácter de proyecto, sin embargo dicha jornada es un excelente ejemplo -a nivel micro- de los intrincados elementos y vicisitudes por los que la formación de un proyecto de desarrollo a escala municipal deberá pasar. Por otra parte si de una lógica de cambio gradual se habla, la realización y los resultados obtenidos por la Jornada de Salud Bucal se insertan perfectamente en ese proceso de cambio social al que TODO proyecto de desarrollo impele. Por lo que el ejercicio de dos días adquiere una nueva significación en tanto paso necesario en el tránsito hacia proyectos de mediano y largo plazo.

La metodología de gestión de proyectos del BID no debe ser aplicada dogmáticamente en tanto que precisa de su adaptación al entorno inmediato. Sin embargo fue muy valiosa no sólo para sistematizar la planeación y la ejecución del proyecto, sino también para generar confianza por parte de los miembros operativos y del financiador –en este caso el Presidente Municipal- hacia los miembros de la dirección.

Finalmente la jornada permitió contribuir en favor de la concientización del cuidado de la salud en la población y a recordarle que el gobierno tiene la obligación de velar por dicha salud en diversas formas, entre las que se encuentra este tipo de eventos. De igual manera la jornada también contribuyó a la formación de profesionales sensibles a la realidad nacional y más aún a la realidad municipal de uno de los estados que más

inequidades sociales y desigualdad económica presenta. Si creemos en la educación como vía transformadora de los problemas, conflictos y errores de una sociedad entonces queda más que justificada la necesidad de este tipo de proyectos para las generaciones en formación.



Imagen 36. El valor agregado de la atención a la población.

## Capítulo VI. Conclusiones.

*El peor analfabeta no es aquel que no sabe leer,  
es el que sabiéndolo no quiere hacerlo*  
- Miguel de Unamuno

1. A lo largo de la presente investigación se expuso la vocación emancipadora que el municipio libre lleva dentro de sí a partir de su gestación en las postrimerías del siglo XIX y del movimiento anarquista. Dicha vocación, al no ser ejercida corre el riesgo de perderse y trastocarse en meros hábitos de servilismo hacia un “nivel superior” de autoridad llámese comité ejecutivo de algún partido político, gobernador del Estado, Presidente e incluso crimen organizado. El municipio libre es una afirmación política que busca recordarnos la obligación que todos los mexicanos tenemos de nunca más volver a permitir la dominación de la población por parte de una pequeña elite sea económica, sea política, sea religiosa, sea armada. La anterior reflexión atrae la discusión hacia el concepto de federalismo.

El federalismo establece no sólo el respeto sino la capacidad de cooperación que se puede y debe dar en los tres órdenes de gobierno sin usurpar ni violentar su autonomía y capacidad de decisión. El gran problema remite a que; si bien la realidad cambia constantemente la forma de interrelación de los tres órdenes de gobierno no debe asirse a protocolos e incluso leyes atemporales. Es, decir el principio del federalismo debe ser siempre el mismo; más las formas de implementarlo deben ser -siempre- lo suficientemente flexibles para amoldarse a circunstancias únicas en tanto locales y por lo tanto cambiantes. El drama que nuestro país vive en términos de violencia no se va a remediar aboliendo deberes y quitándole obligaciones al municipio, al contrario se va a agravar más en tanto dichas medidas son opuestas a la razón de ser y a los principios socio-históricos del MUNICIPIO LIBRE.

2. Como se mencionó en el capítulo anterior la aplicación y posterior adaptación de la metodología de gestión de proyectos del BID generó no sólo confianza en el hacer de los implicados sino también permitió sistematizar el proceso de planeación y ejecución. De igual manera logró enfrentar el clásico problema que existe en los municipios de poco personal y varias actividades. Es decir, es común que los funcionarios municipales cambien unilateralmente acuerdos o convenios previamente definidos. No en vano la informalidad es un estigma que el orden municipal se ha ganado con afanoso esfuerzo, pero pensar que dicha informalidad de las autoridades municipales es con fines de boicot y sabotaje –incluso

con fines de perjuicio personales- es perder de vista los defectos de gestión institucional que existen al interior de muchos municipios. No hay duda que tales sabotajes existen a interior de los municipios –y de muchas otras organizaciones-, sin embargo, ellos son la máxima expresión de personal ignorante de su deber y sin capacitación para realizarlo. La necesidad de implementar protocolos de gestión que auxilien a las autoridades municipales en su función gubernativa es necesaria. El capacitar a los funcionarios no sólo remediaria en gran parte el sabotaje interno sino que también les permitiría entender que no es a “su jefe” al que dañan, sino a la población. En este punto considero que la metodología del BID puede tener un aporte sino total, sí significativo puesto que a partir de la matriz de comunicación y de la matriz de responsabilidades se puede incidir en el personal del municipio.

3. La política pública local tiene como principal obstáculo el tiempo, es decir, el trienio de los presidentes municipales les permite muy pocas oportunidades de “probar” ciertas políticas públicas. Tal obstáculo puede ser superado si y sólo si se elabora un diagnóstico de excelencia y de alta calidad en sus resultados. La elaboración de un diagnóstico de excelencia debe permitir: i) identificar el problema, ii) hacer evidentes las interrelaciones que posee el problema, iii) exponer la percepción y la importancia que la población le da al problema y iv) conocer las opciones de solución que la población sugiere para con el problema.

Dada la reciente reforma de reelección de autoridades municipales, que a la letra dice:

*“Art. 115, Fracc. I, párrafo 2° Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.”* (CPEUM, 2016)

Los gobiernos municipales tendrán, a partir de 2018, la oportunidad de contar con más tiempo y continuidad para llevar a cabo políticas públicas locales.

4. Por lo líneas arriba expuesto y retomando la hipótesis de:

*El proceso socio-histórico que llevó a establecer los principios del municipio libre en México, hace que dichos principios permitan la gestación de acciones locales –incluso políticas públicas- desde la población y no solamente desde los funcionarios municipales.*

Se puede concluir que la profunda tradición de distintas corrientes de pensamiento decimonónico, que fraguaron al municipio libre en México, desde hace tiempo permiten que la población tenga injerencia directa respecto al devenir de su municipio, no es monopolio de los gobernantes municipales la gestación y realización de cursos de acción –e incluso de levantamientos armados como lo fue el caso de León, Guanajuato- que afecten a la población municipal. Es real que el municipio libre tiene una vocación combativa ante la hegemónica imposición de decisiones centralistas, dicha vocación no es causa suficiente – pero sí necesaria- para frenar esas imposiciones, se precisa de funcionarios conscientes de la ya mencionada vocación, conscientes de la razón de ser y del proceso socio-histórico del municipio libre en México.

5. Con respecto a la parte de recursos económicos municipales, cabe mencionar que los miembros de la jornada de salud bucal fueron sensibles a la realidad que enfrenta la mayoría de los municipios de tener finanzas pobres y presupuestos limitados, un ejemplo de ello fue el haber aportado \$77,000 pesos en forma de instrumental/material personal. Es decir, se buscó que la limitante presupuestal no fuera el factor decisivo por el cual el H. Ayuntamiento de Villa de Tamazulápam del Progreso pudiese cancelar la realización del proyecto. Sin embargo, resalta el hecho de que al haber coincidido con los festejos del Día del Niño y la festividad del Señor del Desmayo, se pudo observar la erogación presupuestal en rubros como show de payaso, juguetes, alquiler de lonas, contratación de bandas y demás gastos que nada tienen que ver con el cuidado de la salud de la población. Se entiende que culturalmente es necesario incentivar y apoyar la conmemoración de tradiciones amén del costo político-electoral que representan los bailes, conciertos y rodeos financiados por el municipio; sin embargo no hay que perder de vista que el bienestar de la población va más allá de festejos fastuosos y cantantes de moda. Entre las siguientes dos imágenes ¿Cuál preferiría ver pegada en sus calles cualquier habitante de un municipio rural?



Imagen 37. Carteles de la jornada y de los festejos de Tamazulápam.

6. Finalmente, el gobierno municipal tiene un papel estratégico en la formación ideológica y de percepción que los habitantes tengan de temas como la salud. Laurell (1978) ejemplifica que a partir de la forma de tratar la enfermedad de la tuberculosis, también se determinaba la percepción social de la misma. Es decir, al tratar la tuberculosis como una enfermedad simplemente provocada por el bacilo de Koch cuyo remedio implicaba un tratamiento individual específico y el aislamiento del enfermo se interpretaba que la construcción de nosocomios era la solución ideal para la tuberculosis. Por otra parte si se reparaba en que aquellos que la padecían eran los obreros más marginados que vivían en condiciones de hacinamiento e insalubres la solución pasa de centrarse en la construcción de hospitales a centrarse en cuestiones de equidad y justicia social.

Ahora bien para el tema de la salud en un municipio, un municipio que invierte en salud genera la percepción en la población de que la salud es un derecho al que debe tener acceso independientemente de su condición económica; por otra parte, un municipio que no invierte en salud y deja en manos de clínicas privadas la atención médica generará en su población la percepción de que la salud es un lujo sólo asequible a aquellos que puedan costearla o quienes tengan los medios para transportarse a hospitales públicos de otras localidades o entidades.

Si un gobierno municipal es capaz de influir en la percepción que la población tiene de la salud, entonces, ¿Qué sucederá en temas como trabajo, seguridad, alimentación y educación? Intuimos que algo similar por lo que el conjunto agregado de generación de percepciones tomará la forma producción ideológica, del cual la imagen 37 es parte.

## **Bibliografía**

Aguilar, Erick (2014) Análisis de la cooperación intergubernamental en la gestión del recurso hídrico del Lago Tláhuac-Xico. Un acercamiento desde el enfoque de la política pública. Tesis de Maestría, Instituto Politécnico Nacional.

Aguilar, Luis (1992) El Estudio de las Políticas Públicas. México, Miguel Ángel Porrúa.

- - - (1993). La Implementación de las Políticas. México, Miguel Ángel Porrúa.

- - - (2011) Política Pública. México, Siglo XXI.

Arvizu, Laura (2015, Octubre) La tendencia mundial de Una Salud en la Administración Pública Federal en México. En 1er Coloquio Nacional de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2016) Temario. Documento de trabajo presentado en el curso Gestión de Proyectos del Desarrollo, México: Autor.

- - - - (2016a) Capítulo 1: Introducción a la gestión de proyectos e inicio del proyecto. Documento de trabajo presentado en curso Gestión de Proyectos de Desarrollo: Autor.

- - - - (2016b) Capítulo 2: Herramientas de la gestión de proyectos (Parte I). Documento de trabajo presentado en curso Gestión de Proyectos de Desarrollo: Autor

- - - - (2016c) Capítulo 3: Herramientas de la gestión de proyectos (Parte II). Documento de trabajo presentado en curso Gestión de Proyectos de Desarrollo: Autor

- - - - (2016d) Capítulo 4: Monitoreo y control de proyectos. Documento de trabajo presentado en curso Gestión de Proyectos de Desarrollo: Autor

Barrón, Gabriel (2011) En Omar Fayad (Presidente), Memoria de la mesa redonda: Mando Único Policial. (pp.5-24). México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Beltrán, Joaquín- (2011) El anarco-comunismo y la práctica terrorista en Barcelona y el enjuiciamiento por parte de la prensa de esta ciudad 1893-1897. En *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 16 (47), 173-209.

Cabrero, E., Flamand, L., et al. (1997) Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. En *Gestión y Política Pública* 6 (2), 329-387.

Cabrero, Enrique (2003) Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria. Documento de trabajo núm. 129 presentado en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A. C., México.

Carpizo, Jorge (2011) La Reforma constitucional en México. Procedimiento y Realidad. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 44 (131), pp: 543-598.

Cochran, Charles (2010) *Public Policy. Perspective and choices*. London, Lynne Rienner Publishers.

Gallino, Luciano (2005) *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI.

Giddens, Anthony (2015) *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Argentina: Amorrortu.

Gobierno de la República (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Autor.

Greene, Walter (1984) *Educación para la Salud*. México: McGraw Hill.

Hodges, Donald (1995) *Mexican Anarchism after the Revolution*. EU: University of Texas Press

Instituto Hacendario del Estado de México -IHAEM- (2003) *Glosario de Términos Hacendarios*. México: Autor.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal -INAFED- (2012) Agenda Desde Lo Local. México: Autor.

- - - (2012b, Septiembre) Programa Agenda Desde Lo Local. Ponencia presentada en el 9° Foro Internacional Desde lo Local. México San Luis Potosí.

- - - (2016c) Programa Agenda para el Desarrollo Municipal. México: Autor.

Jellinek, Georg (1958) Teoría General del Estado. México, Continental.

Justi, Juan Enrique von (1996) Ciencia del Estado. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Kingdon, John (1995) Agendas, Alternatives and Public Policies. New York, Longman.

Knill, Christoph (2012) Public Policy. A new introduction. U. K., Palgrave MacMillan.

Lasswell, H. (1957) Power and Society: A Framework for political inquiry. USA, Yale University Press.

Laurell, Cristina (1978) Investigación en sociología médica. En Morales, Elsa (Comp.) Material de Apoyo Bibliográfico. Módulo de Seminarios de Integración 7° Semestre (pp. 66-81). México: Escuela Nacional de Estudios Profesionales Zaragoza-UNAM.

Martínez, Arnoldo (1983) Historia del comunismo en México. México: Grijalbo

Martínez Cabañas, Gustavo (1985) La Administración Estatal y Municipal. México: INAP-CONACYT.

Martínez, A. y Serrano, P. (2015) ¿Qué ocurrió realmente en León en 1946? En Relatos e Historias en México, año 7(84), 56-65.

Maslow, Abraham (2009) El hombre autorealizado. Hacia una psicología del Ser. España, Kairós.

Matland, Richard (1995) Synthesizing the Implementation Literature. En Theodoulou, Stella (coord.) Public Policy. The essential Readings (pp. 325-340). Boston, Pearsons.

Matute, Carlos y Valls, Sergio (2011) Nuevo Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa.

Mendoza, Joel (2016) Sin Título. Documento no publicado, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Muñoz, Virgilio; Ruiz Massieu, Mario (1979) Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. México: UNAM.

Ortega Lomelín, Roberto (1994) Federalismo y Municipio. México: FCE.

Ortiz, Sergio (2007) República y Republicanismo: Una aproximación a sus itinerarios de vuelo. En Argumentos 20(53), pp. 11-34

Polo, Humberto (2016) Gobierno Submunicipal. Las juntas municipales de Campeche y su protagonismo político-administrativo. Tesis de Doctorado, UNAM.

Rives, Roberto (2010) La Reforma Constitucional en México. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- - - - (2013) Génesis y Evolución del Federalismo en México. México: INAP.

Rousseau, Jean Jacques (2007) El Contrato Social. España, Austral.

Schneider, A.; Ingram, H. (1993) The Social Construction of Target Populations: Implications for politics and policy. En American Political Science Review, 82 (2), pp: 334-347.

Sosa, José (2002) El Gobierno más cercano: Percepciones ciudadanas sobre la Administración Pública en México. Foro Internacional 42(4), 809-830.

Steinberg, Peter (1980) Typologies of Public Policy. En Theodoulou, Stella (2013) Public Policy. The essential Readings (pp. 144-151). Boston, Pearsons.

Suárez, María (2011) En Omar Fayad (Presidente), Memoria de la mesa redonda: Mando Único Policial. (pp. 27 - 38). México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Theodoulou, Stella (2013) In Search of a Framework to Understand the Policy Process. En Theodoulou, Stella (coord.) Public Policy. The essential Readings (pp. 123-133). Boston, Pearsons.

Villalobos Pacheco, Alberto (2010): El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales. México, INAP.

Ziccardi, Alicia (1998) Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México: UNAM-Porrúa.

### **Recursos en línea**

Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2006) La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. USA, Harvard University Press. Consultado el 18 de agosto de 2016, disponible en: [http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/publTO-2006\\_esp.pdf](http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/publTO-2006_esp.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2015) Building Effective Government. Executive Summary. USA, Author. Consultado el 18 de agosto de 2016, disponible en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7036/ICS\\_EXEC\\_SUM\\_Building\\_Effective\\_Governments.pdf?sequence=3](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7036/ICS_EXEC_SUM_Building_Effective_Governments.pdf?sequence=3)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -CPEUM- (2016) Consultado el 8 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>

Covarrubias, Adriana (2012, 28 de Diciembre) Banca coloca a Acapulco en buró de crédito. El Universal, consultado el 13 abril de 2016, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/892606.html>

Gadsden, Carlos (2003) Federalismo y Descentralización: retos y aprendizajes en México. En Forum of Federations, consultado el 10 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilIGR03/106-MIGR0309-Carlos-Gadsden-s.pdf>

García, Juan (1971) Paradigmas para la enseñanza de las ciencias sociales en las escuelas de medicina. En Educación Médica y Salud, 5 (2), 130-150. Consultado el 22 de julio de 2016, disponible en: [http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/3252/Educacion%20medica%20y%20salud%20\(5\),%202.pdf?sequence=1#page=50](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/3252/Educacion%20medica%20y%20salud%20(5),%202.pdf?sequence=1#page=50)

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal -INAFED- (2016) Antecedentes del INAFED. Consultado el 10 de febrero de 2016. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/Antecedentes\\_del\\_INAFED](http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/Antecedentes_del_INAFED)

- - - (2016d) Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Consultado el 21 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/index.html>

Lahera, Eugenio (2004) Política y políticas públicas. Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL. Consultado el 18 de agosto de 2016, disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf)

Miranda, Justino (2012, 22 de agosto) Embargan a Cuernavaca por deber a basureros 152 mdp. El Universal, consultado el 14 de abril de 2016, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/87371.html>

Organización de las Naciones Unidas -ONU- (1992): Agenda 21. Consultado el 30 de noviembre de 2015, disponible en: [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/index.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/index.shtml)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO- (1998) ¿Es hora de rescatar el mar Aral? Consultado el 22 de agosto, disponible en: <http://www.fao.org/ag/esp/revista/9809/spot2.htm>

Organización Mundial de la Salud -OMS- (2016) Preguntas más frecuentes. Consultado el 20 de junio de 2016, disponible en: <http://www.who.int/suggestions/faq/es/>

Organización Mundial de Salud Animal -OIE- (2013) Editorial: Una sola salud. En *Boletín*, 1 (2013), 1-5. Consultado el 20 de junio de 2016, disponible en: [http://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Publications\\_%26\\_Documentation/docs/pdf/bulletin/Bull\\_2013-1-ESP.pdf](http://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Publications_%26_Documentation/docs/pdf/bulletin/Bull_2013-1-ESP.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- (2012) México: Mejores políticas para un desarrollo incluyente. México, Autor. Consultado el 18 de agosto de 2016, disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>

Plasencia, Ángel (2013, 30 de Enero) Puerto Vallarta en Quiebra. Reporte Índigo, consultado el 15 de abril de 2016, disponible en: <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/puerto-vallarta-en-quiebra?page=3>

Real Académica Española -RAE- (2016): Diccionario de la lengua española. Consultado el 10 de febrero de 2016, Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Hih2PAo>

Redacción (2012, 6 de Octubre) Delegados encuentran dificultades financieras. El Universal, consultado el 15 de abril de 2016, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/875004.html>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales -SEMARNAT- (2016) Espacio Digital Geográfico. Mapas en línea. Consultado el 21 de julio de 2016, disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales/espacio-digital-geografico-esdig?De=SNIARN>

Sistema Nacional de Información Municipal –SNIM- (2016) Secretaría de Gobernación. Consultado el 21 de julio de 2016, disponible en: <http://www.snim.rami.gob.mx>

### **Base de datos trabajada**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- 2011. Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010. Consultado el 2 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-IDH-Municipal-basedatos.zip>

### **Software de cómputo**

R software libre -R- (2016) R Development Core Team (Versión 3.3.1) [Software de cómputo]. E. U.

## **Anexo 1. Nota informativa N°318 abril de 2012 de la OMS: Salud Bucodental**

Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs318/es/>

### **Datos principales**

- El 60%-90% de los escolares y casi el 100% de los adultos tienen caries dental en todo el mundo.
- Las caries dentales pueden prevenirse manteniendo de forma constante una baja concentración de fluoruro en la cavidad bucal.
- Las enfermedades periodontales graves, que pueden desembocar en la pérdida de dientes, afectan a un 15%-20% de los adultos de edad media (35-44 años).
- Alrededor del 30% de la población mundial con edades comprendidas entre los 65 y los 74 años no tiene dientes naturales.
- Las dolencias bucodentales, tanto en niños como en adultos, tienden a ser más frecuentes entre los grupos pobres y desfavorecidos.
- Son factores de riesgo para el padecimiento de enfermedades bucodentales, entre otros, la mala alimentación, el tabaquismo, el consumo nocivo de alcohol y la falta de higiene bucodental, aunque existen también diversos determinantes sociales.

La salud bucodental, fundamental para gozar de una buena salud y una buena calidad de vida, se puede definir como la ausencia de dolor orofacial, cáncer de boca o de garganta, infecciones y llagas bucales, enfermedades periodontales (de las encías), caries, pérdida de dientes y otras enfermedades y trastornos que limitan en la persona afectada la capacidad de morder, masticar, sonreír y hablar, al tiempo que repercuten en su bienestar psicosocial.

### **Enfermedades y afecciones bucodentales**

Las enfermedades bucodentales más frecuentes son la caries, las afecciones periodontales (de las encías), el cáncer de boca, las enfermedades infecciosas bucodentales, los traumatismos físicos y las lesiones congénitas.

### **Caries dental**

En términos mundiales, entre el 60% y el 90% de los niños en edad escolar y cerca del 100% de los adultos tienen caries dental, a menudo acompañada de dolor o sensación de molestia.

### **Enfermedades periodontales**

Las enfermedades periodontales graves, que pueden desembocar en la pérdida de dientes, afectan a un 15%-20% de los adultos de edad media (35-44 años).

### **Pérdida de dientes**

La caries y las enfermedades periodontales son las principales causantes de la pérdida de dientes. La pérdida total de la dentadura es un fenómeno bastante generalizado que afecta sobre todo a las personas mayores. Alrededor del 30% de la población mundial con edades comprendidas entre los 65 y los 74 años no tiene dientes naturales.

### **Cáncer de boca**

La incidencia del cáncer de boca oscila en la mayoría de los países entre 1 y 10 casos por cada 100 000 habitantes. Su prevalencia es relativamente mayor en los hombres, las personas mayores y las personas con bajo nivel educativo y escasos ingresos. El tabaco y el alcohol son dos factores causales importantes.

### **Infecciones fúngicas, bacterianas o víricas en infecciones por VIH**

Casi la mitad (40-50%) de las personas VIH-positivas sufren infecciones orales fúngicas, bacterianas o víricas, que suelen aparecer al principio de la infección por VIH.

### **Traumatismos bucodentales**

A nivel mundial, entre el 16% y el 40% de los niños con entre 6 y 12 años padecen traumatismos bucodentales debidos a la falta de seguridad en los parques infantiles y escuelas, los accidentes de tránsito y los actos de violencia.

### **Noma**

La noma es una grave lesión gangrenosa que se da en niños pequeños que viven en condiciones de extrema pobreza, sobre todo en África y Asia. La lesión puede progresar hacia una necrosis gingival grave (muerte prematura de células del tejido vivo) de los labios y el mentón. Muchos niños que padecen noma sufren también otras infecciones como el sarampión o el VIH. Sin el tratamiento adecuado, las probabilidades de defunción de estos niños rondan el 90%.

### **Labio leporino y paladar hendido**

Aproximadamente uno de cada 500 a 700 recién nacidos presentan defectos congénitos, tales como labio leporino o paladar hendido. Esta proporción varía considerablemente dependiendo del grupo étnico y de la zona geográfica de que se trate.

### **Causas comunes**

Las enfermedades bucodentales presentan factores de riesgo relacionados, entre otros, con la mala salud, el tabaquismo y el consumo nocivo de alcohol, factores que comparten con las cuatro enfermedades crónicas más importantes, a saber: las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. Es de notar a este respecto que las afecciones bucodentales a menudo están asociadas a enfermedades crónicas. La mala higiene de la boca también constituye un factor de riesgo para el padecimiento de enfermedades bucodentales.

La prevalencia de estas enfermedades varía dependiendo de la región geográfica de que se trate y de la disponibilidad y accesibilidad de servicios de salud bucodental. También tienen mucho peso diversos determinantes sociales. La prevalencia de enfermedades bucodentales está aumentando en los países de ingresos bajos y medianos; en todos los países, la carga de morbilidad por esta causa es considerablemente mayor en las poblaciones pobres y desfavorecidas.

### **Prevención y tratamiento**

La carga de enfermedades bucodentales y otras afecciones crónicas puede reducirse de forma simultánea, atajando los factores de riesgo comunes, como se indica a continuación:

- La reducción de la ingesta de azúcares y una alimentación bien equilibrada para prevenir la caries dental y la pérdida prematura de dientes.
- El consumo de frutas y verduras protege contra el cáncer de la cavidad bucal.
- Dejar de fumar y reducir el consumo de alcohol disminuyen el riesgo de cánceres de la cavidad bucal, periodontopatías y pérdida de dientes.
- El uso de equipos eficaces de protección en la práctica de deportes y el uso de vehículos automóviles reduce las lesiones faciales.
- Entornos físicos seguros.

Las caries dentales pueden prevenirse manteniendo de forma constante una baja concentración de fluoruro en la cavidad bucal. Ello puede conseguirse mediante la fluoración del agua de bebida, la sal, la leche, los colutorios o la pasta dentífrica, o bien mediante la aplicación de fluoruros por profesionales. La exposición a largo plazo a niveles óptimos de fluoruros reduce el número de caries tanto en los niños como en los adultos.

La mayoría de las enfermedades y afecciones bucodentales requieren una atención odontológica profesional; sin embargo, la limitada disponibilidad o la inaccesibilidad de estos servicios hace que sus tasas de utilización sean especialmente bajas entre las personas mayores, los habitantes de zonas rurales y las personas con bajos niveles de ingresos y de estudios. La cobertura de la atención bucodental es reducida en los países de ingresos bajos y medianos. La atención odontológica tradicional con fines curativos representa una importante carga económica para muchos países de ingresos altos, donde entre un 5% y un 10% del gasto sanitario guarda relación con la salud bucodental. En los países de ingresos bajos y medianos, escasean los programas públicos de salud bucodental. El elevado costo de los tratamientos odontológicos puede evitarse aplicando medidas eficaces de prevención y promoción de la salud.

**Anexo 2. Certificado del autor.**

**VERIFIED**  
CERTIFICATE *of* ACHIEVEMENT

This is to certify that

**Erick Alejandro Rafael Aguilar Obregón**

successfully completed and received a passing grade in

**IDB6x: Gestión de Proyectos de Desarrollo**

a course of study offered by IDBx, an online learning initiative of Inter-American Development Bank through edX.

  
  
Ernesto Mondelo  
Director, Programa Gestión de Proyectos para Resultados (PMAR)  
IDBx  
  
Juan Cristóbal Bonnefoy  
Jefe, Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)  
IDBx



VERIFIED CERTIFICATE  
Issued May 5, 2016

VALID CERTIFICATE ID  
a91fcc19f8514948ad23f5b42488510a

**Anexo 3: Informe de Jornada de Salud Bucal en Zacatlán, Puebla.**

MÉXICO D.F. A 1° DE JULIO DE 2013

INFORME DE LA JORNADA DE SALUD BUCAL REALIZADA EL 30 DE  
JUNIO DE 2013 EN ZACATLÁN, PUEBLA

PRESENTA C.D. BLANCA SUSANA OBREGÓN CASTELLANOS

EN ATENCIÓN A:

LIC. MARCOS FLORES MORALES  
CANDIDATO A PRESIDENTE MUNICIPAL  
POR EL PAN

## **I. ANTECEDENTES**

SE CONTÓ CON LA INVITACIÓN PARA PARTICIPAR PROPOSITIVAMENTE EN LAS ACCIONES DEL CANDIDATO DEL PAN A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE ZACATLÁN, PUEBLA.

A ESTA PRIMERA CORRESPONDIÓ LA PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS SIGUIENTES RECURSOS:

- HUMANOS:
  - 1 CONSULTORA Y COORDINADORA RESPONSABLE: PROFRA. BLANCA SUSANA OBREGÓN CASTELLANOS.
  - 9 PROFESIONISTAS ASESORES INTERDISCIPLINARIOS.
  - 1 ESPECIALISTA ODONTÓLOGA
  - 35 ESTUDIANTES DE LICENCIATURA DE LOS DIFERENTES AÑOS DE LA CARRERA DE CIRUJANO DENTISTA DE LA FACULTAD DE ODONTOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
  
- FINANCIEROS: SE ADQUIERIRON LOS SIGUIENTES INSUMOS NECESARIOS PARA LA ATENCIÓN ODONTOLÓGICA:
  - ABATELENGUAS
  - GUANTES
  - BATAS
  - CUBREBOCAS
  - CLORO
  - JERINGAS
  - SELLADORES
  - FLUOR
  - PASTILLAS REVELADORAS
  - INSTRUMENTAL
  - ROMPECABEZA
  - TIPODONTOS
  - PAPELERÍA
  - FORMATOS
  - MOBILIARIO
  - CEPILLOS DENTALES
  - DIFERENTES SUBSTANCIAS NECESARIAS PARA ACTIVIDADES MÉDICAS
  - ENTRE OTROS

## II. DESARROLLO DE LA JORNADA DE SALUD BUCAL

SE DIO INICIO A LA JORNADA DE MANERA PUNTUAL A LAS 8 HRS. TENIENDO COMO SEDE LA PLAZUELA DE ZACATLAN EN ESPECIAL EL KIOSKO DONDE SE INSTALÓ:

### 1. EL ÁREA DE APLICACIÓN DE FLUOR.

EL FLUOR ES PROPORCIO PARA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DIENTES. SE PARTE DEL PRINCIPIO DE QUE LAS MEDIDAS RELACIONADAS CON LA SALUD DEBEN SER EN UN PRIMER MOMENTO PREVENTIVAS. LA APLICACIÓN DE FLUOR FAVORECE DICHA PREVENCIÓN.

### 2. ÁREA DE SELLADORES (POR PIEZA DENTARIA).

EL ÁREA CONTÓ CON LÁMPARAS INALÁMBRICAS QUE APORTARON LOS PROPIOS ALUMNOS PARA REALIZAR LOS PROCEDIMIENTOS. TAL INSTRUMENTAL NO TIENE PRECEDENTE ALGUNO Y MARCA DE MANERA MUY SIGNIFICATIVA EL AVANCE EN MATERIA DE LA CULTURA DE LA EDUCACIÓN PARA LA SALUD BUCAL E INTEGRAL.



3. **ÁREA DE DIAGNÁSTICO Y REVISIÓN BUCAL.**

SE REVISÓ A PERSONAS DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE EDAD QUE COMPONE LA POBLACIÓN DE ZACATLÁN. CABE MENCIONAR QUE LA POBLACIÓN PRESENTÓ MUCHO INTERÉS ASÍ COMO SORPRESA E INCRECULIDAD ANTE EL NULO COSTO DE UNA ATENCIÓN CON CARACTERÍSTICAS INTEGRALES Y CON UN SERVICIO MUY PROFESIONAL.



4. **ÁREA DE JUEGOS DIDÁCTICOS.**

LA MEJOR FORMA DE EDUCAR A CUALQUIER EDAD ES POR MEDIO DE ACTIVIDADES LÚDICAS. DESDE LA TEORÍA MONTESSORI EL JUEGO ES UNO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCESO DE APRENDIZAJE PARA LOGRAR MOTIVAR EL CAMBIO CONDUCTUAL DE MEJORA PARA LA SALUD. LOS PADRES DE FAMILIA JUNTO CON SUS HIJOS SE DIVIRTIERON Y APRENDIERON SOBRE NUEVOS TÉRMINOS RELACIONADOS CON LA BOCA, LA IMPORTANCIA DE ESTAR SANOS, ASÍ CÓMO LAS ENFERMEDADES QUE PUEDEN CONTRAER Y LA FORMA DE EVITARLAS.

5. **ÁREA DE TÉCNICA DE CEPILLADO.**

SE EXPUSIERON LAS TÉCNICAS DE *STILMAN* Y DE *BASS* CON EL FIN DE QUE LA POBLACIÓN COMPARASE CUÁL ES LA MÁS APROPIADA PARA CADA CASO PARTICULAR. SE CONTÓ CON EL APOYO DE MODELOS A ESCALA DE LA BOCA HUMANA (TIPODONTOS).



ES IMPORTANTE DECIR QUE EN TODAS LAS ÁREAS SE DISTRIBUYERON UN TOTAL DE 2000 CEPILLOS DENTALES COMO FORMA DE DOTAR A LA POBLACIÓN DE UNA DE LAS PRINCIPALES HERRAMIENTAS QUE AYUDA A MANTENER Y/O RECUPERAR LA SALUD BUCAL.

### III. RESULTADOS

TODAS LAS ACCIONES ANTERIORMENTE REFERIDAS SE ENCUENTRAN CONTEMPLADAS EN LA DEFINICIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD- OMS QUE DICE: “LA SALUD ES EL COMPLETO BIENESTAR BIOPSIKO SOCIAL Y NO SÓLO LA AUSENCIA DE ENFERMEDAD.”

TAMBIÉN DE MANERA MUY INTENSA SE ABARCÓ EL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN QUE COMPRENDE LA **PREVENCIÓN, LA PROMOCIÓN Y LA EDUCACIÓN.**

EL IMPACTO EN LA POBLACIÓN FUE DE 2,098 PERSONAS ATENDIDAS, DESGLOZADO COMO SE MUESTRA EN LA SIGUIENTE TABLA:

ÁREA	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS
1. APLICACIÓN FLUOR	76
2. SELLADORES	232
3. DIAGNÓSTICO Y REVISIÓN BUCAL	532
4. JUEGOS	800
5. TÉCNICAS DE CEPILLADO	458
<b>TOTAL</b>	<b>2,098</b>

LA DISTRIBUCIÓN POR EDAD DE LA POBLACIÓN IMPACTADA POR LA JORNADA DE SALUD BUCAL ES LA SIGUIENTE:



EL ACIERTO DEL CANDIDATO, LIC. MARCOS FLORES MORALES RADICA EN LOS DERECHOS QUE TIENE LOS NIÑOS A LA SALUD, EN QUE LA SALUD ES UN VALOR UNIVERSAL PARA TODO INDIVIDUO SIN DISTINCIÓN ALGUNA Y QUE ES UNO DE LOS FACTORES CON LOS QUE SE ROMPE EL CÚRCULO DE POBREZA QUE ES PRIORIDAD ATACAR EN NUESTRA SOCIEDAD.

LA DIFERENCIA DE ESTE TIPO DE ACCIONES CON RESPECTO OTRAS ESTRIBA EN QUE LA POBLACIÓN ES ATENDIDA POR PROFESIONALES Y SE SABE REALMENTE APRECIADA POR SUS LÍDERES. ESTE TIPO DE ACCIONES AYUDAN A CONSTRUIR UNA LEGITIMIDAD ENTRE GORBERNADOS Y -PARA ESTE CASO EN PARTICULAR- CANDIDATOS A GOBERNANTES. EL PROGRESO Y PAZ SOCIAL TIENEN COMO FUNDAMENTO LA TERSA Y ARMÓNICA RELACIÓN DEL BINOMIO GOBIERNO-CIUDADANIA.

#### **IV. CONCLUSIONES**

- A) LA POBLACIÓN RESULTÓ BENEFICIADA CON UNO DE LOS BIENES MÁS PRECIADOS COMO LO ES LA SALUD.
- B) LAS ENFERMEDADES BUCALES DE MAYOR INCIDENCIA SON LA CARIES. EN TODOS LOS GRUPOS, NIÑOS, ADULTOS Y ANCIANOS LAS ENFERMEDADES DE LAS ENCIAS PRESENTAN PLACA DENTOBACTERIANA Y CÁLCULO ASÍ COMO ENFERMEDAD GINGIVAL. SE OBSERVAN MAL

OCLUSIONES INFLAMACIONES POR DIVERSAS CAUSAS, ASÍ COMO CARENCIA DE ALGUNAS PIEZAS DENTALES.

C) EXISTE MAYOR PREOCUPACIÓN POR LA SALUD BUCAL DE MENORES DE EDAD QUE POR LOS OTROS GRUPOS DE EDADES.

#### **V. PROPUESTAS**

SE SUGIERE QUE SIGUIENDO ESTA MISMA METODOLOGÍA DE ATENCIÓN A “CIELO ABIERTO” SE GENEREN LOS RECURSOS NECESARIOS PARA PROPORCIONAR EL PRIMER Y SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN CON LA ENTERA DISPOSICIÓN DE ESTE EQUIPO DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS.

EL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES REALIZADAS PERMITE UN MEJOR DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LA POBLACIÓN EN GENERAL ASÍ COMO LA PREVISIÓN DE FUTURAS EPIDEMIAS O BIEN DE SITUACIONES QUE COMPROMETAN EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD LOCAL. LA MEJOR FORMA DE EVITAR LOS COSTOS DE UNA GRAVE ENFERMEDAD ASÍ COMO DE LA SOBRESATURACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD ES UNA REVISIÓN PERIODICA DEL ESTADO QUE GUARDA LA SALUD DEL INDIVIDUO.

ATENTAMENTE

C.D. BLANCA SUSANA OBREGÓN CASTELLANOS (SE ANEXA  
CURRUCULUM)  
COORDINADORA Y CONSULTORA  
CEDULA PROFESIONAL: 283892

# Blanca Susana Obregón Castellanos

Zapotecas 94 Col Ajusco, Coyoacán México D.F. CP 04300

Teléfono: (04455) 2936-9230 / (0155) 5618-9126

Correo electrónico: blansus@hotmail.com

Estado Civil: Soltera

Fecha de Nacimiento: 09 de julio de 1952

---

## Objetivo

Impactar por medio de la educación en los diferentes estratos de la población nacional con el fin de mejorar su calidad de vida e incrementar su salud. Así mismo y debido a mi amplia experiencia como servidora pública busco asesorar a las nuevas generaciones de gobernantes con el fin de abonar en favor de una resignificación positiva de la relación gobernados-gobernantes.

## Formación académica

Escuela Normal para Maestras/ Secretaría de Educación Pública (1967-1970)

Título: Maestra de Educación Preescolar

Cédula Profesional: 283892

Facultad de Filosofía y Letras/Universidad Nacional Autónoma de México (1973-1974)

Licenciatura en Pedagogía

Facultad de Odontología/Universidad Nacional Autónoma de México (1974-1977)

Título: Cirujano Dentista

Cédula Profesional 539999

Universidad Pedagógica Nacional (1983-1994)

Título: Licenciada en Educación Básica

Cédula Profesional: 2307148

Facultad de Filosofía y Letras /Universidad Nacional Autónoma de México (1981-1983)

Maestría en Enseñanza Superior

Tesis en Elaboración

## Experiencia Profesional

Maestra de Preescolar (1970-1978)

Secretaría de Educación Pública

Odontología-Ortopedia Dentofacial (1978-1982)

Secretaría de Educación Pública

Odontología-Ortopedia Dentofacial (1982)

Centro de Atención Compensatoria Coyoacán/ Secretaría de Educación Pública

Profesor de Asignatura (1979-1991)

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Zaragoza/ Universidad Nacional Autónoma de México

Profesor de Asignatura (1982-Actual)

Facultad de Odontología/ Universidad Nacional Autónoma de México (Antigüedad 32 años)

Odontóloga de Ortopedia Dentofacial (1984-1986)

Centro de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar/Secretaría de Educación Pública

Directora de Plantel (1986-1997)

---

**Centro de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar/Secretaría de Educación Pública**

**Supervisor de Jardines de Niños (1997-2001)**  
**Secretaría de Educación Pública**

**Jefe de Sector de Jardines de Niños (2002-Actual)**  
**Secretaría de Educación Pública (Antigüedad 42 años)**

**Comisionado Sindical (2008- Actual)**  
**Colegiado de Organización de la Sección 9 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**

## **Línea de Investigación**

**Educación Preescolar**  
**Educación para la Salud**  
**La salud en la época Prehispánica**

## **Conocimientos**

**Idiomas**

**Inglés (Básico)**  
**Francés (Básico)**

## **Escritos**

**J. de N. "León Felipe" memoria 1970-1971**  
**Material de apoyo y consulta ENEP-Z 1980-1985**  
**Revisión del plan de estudios de la carrera de C.D.**  
**Facultad de Odontología UNAM 1991**  
**Elaboración de reactivos 1995-2011**  
**Colaboración Quincenal en el Sol de México con 22 artículos publicados.**

## **Reconocimientos**

**Felicitación del Desempeño como Directora del CAPEP de la Delegación Magdalena Contreras De**  
**Educación Preescolar 1988, 1993, 1994, 1995, 1996**  
**Consejero Técnico y Sinodal (UNAM)**  
**Miembro en los Concursos de Oposición De La ENEP-Z / UNAM**  
**Dirección de Tesis De Licenciatura (1981- Actual)**  
**Medalla "Mtro. Rafael Ramírez SNTE-SEP 30 Años"**  
**Medalla al Mérito Universitario Facultad de Odontología**

---

## Anexo 4. Presentación sobre “Intervención Municipal”.

1  **\*Intervención municipal**  
Lic. Erick Alejandro Rafael Aguilar Obregón

2  **\*Introducción**

3  **\*El Estado**

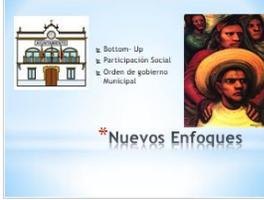
4  **\*Vida en Sociedad**  

- \*Actividades productivas
- \*Formación de familias
- \*Vidas personales
- \*Estudiar, trabajar, etc
- \*PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA SOCIEDAD

5  **\*Retos**  

- \*Racismo
- \*Pueblos originarios
- \*Papel de la mujer
- \*¿Quién manda?
- \*Otros

6  **\*LO LOCAL**  
Desde lo Local

7  **\*Nuevos Enfoques**  

- ↳ Bottom-Up
- ↳ Participación Social
- ↳ Orden de gobierno Municipal

8  **Desarrollo Local**  

- \* Cercano
- \* Conocido
- \* Original
- \* Mayor relación
- \* Vecinos
- \* Autoridades

9  **\*Equipo multidisciplinario**  

- Saber la Salud y Equidad
- Social
- Cultural

10  **\*Objetivo**  

- \*Atender con calidad, calidez, eficiencia y eficacia
- \*Incrementar el bienestar de la población rural
- \*Presentar el proyecto

11  **\*Experiencias previas: Campaña de Salud Bucal Zacatlán. Puebla**

12 

13  **\*Educación**

14  **\*Promoción**

15 

16  **\*Atención**

17  **Gracias**

## Anexo 5. Información sobre selladores dentales.

FACULTAD DE ODONTOLOGÍA

# APLICACION DE SELLADORES Y FISURAS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PREVENIR**

**VENTAJAS**

- Previene caries prematura
- Mantiene sano los dientes
- No retiene alimentos en boca

**CONTRAINDICACIONES**

- Dientes cariados
- Tejer mas de 13 años
- Revisión periódica

**¿QUE ES?**

Es una barrera física que impide que las bacterias y restos de alimentos penetren en las fosas y fisuras y evitando la aparición de caries.

**¿PARA QUIEN ?**

Niños con caries en dentición temporal. Con caries oclusal en su primer molar permanente

**¿EN QUE DONDE SE COLOCAN?**

Los dientes de elección son los molares y premolares, más susceptibles a las caries. Fosas y fisuras muy estrechas. Las superficies interproximales deben estar sanas.

**LEMA** "Por mi raza habló el espíritu" (Desde 2007)

**PASOS PARA PONER UN SELLADOR DE FOSAS Y FISURAS**

**TÉCNICA DE APLICACIÓN**

- 1. Aislamiento:** Total o relativo
- 2. Limpieza de la superficie oclusal:** La finalidad es eliminar restos y placa bacteriana de la superficie
- 3. Lavado y secado con jeringa de aire seco:** Secar muy bien los dientes
- 4. Aplicación del ácido:** solución o en gel. Se aplicará con un pincel. Dejar durante 30 segundos
- 5. Lavado del ácido y secado:** Lavar durante 15seg. o menos
- 6. Aplicar el sellador en todos los surcos y fisuras:** Distribuirlo de manera que no queden atrapadas burbujas
- 7. Polimerización con la lámpara de luz halógena durante 30 seg:** Proteger la visión del paciente (que cierre los ojos) y la del operador (gafas de protección o pantalla filtro)
- 8. Evaluación del sellador:** con el explorador se sellador despegar el sellador para ver si quedó bien sellando
- 9. Retirar el aislamiento:** (dique de goma o rollos de algodón) y comprobar la oclusión con papel articular
- Evaluación periódica:** Ir al dentista cada 6 meses o cada año

marzo 2016

Anexo 6. Técnica de cepillado.



Anexo 7. Lista total de asistentes a la Jornada de Salud Bucal.

Lista de alumnos			
N	NOMBRE DEL ALUMNO	CARRERA	ESTADO
1.-	Villegas Arayo Jazmin	Cirujano Dentista	Confirmado
2.-	Obregón Castellanos Blanca Susana	Cirujano Dentista	Confirmado
3.-	Aguilar Obregón Erick Alejandro Rafael	Maestro en Ciencias	Confirmado
4.-	Vázquez Corona Ana Karen	Cirujano Dentista	Confirmado
5.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Diana	Cirujano Dentista	Confirmado
6.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Elide	Cirujano Dentista	Confirmado
7.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Jessica Dali	Cirujano Dentista	Confirmado
8.-	Arellano Soto Karim Rafael	Cirujano Dentista	Confirmado
9.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Paloma Lorena	Cirujano Dentista	Confirmado
10.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Ana Karen	Cirujano Dentista	Confirmado
11.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Gloria	Cirujano Dentista	Confirmado
12.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Floris Sanchez Jazmin	Cirujano Dentista	Confirmado
13.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Luis	Cirujano Dentista	Confirmado
14.-	Martínez Burbaa Karen Iliana	Cirujano Dentista	Confirmado
15.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Andrea de Jesús	Cirujano Dentista	Confirmado
16.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Cindy		
17.-	Ortiz Sandoval Nancy Paola	Cirujano Dentista	Confirmado
18.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Mauricio	Cirujano Dentista	Confirmado
19.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Paola	Cirujano Dentista	Confirmado
20.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Josefina	Cirujano Dentista	Confirmado
21.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Alexander	Cirujano Dentista	Confirmado
22.-	Licona Muñoz Sandra	Cirujano Dentista	Confirmado
23.-	Rosas Chacón Edgar Enrique	Maestro en Ciencias	Confirmado
24.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Diana Vianey	-	Confirmado
25.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Brenda Laura		Confirmado
26.-	Disponible para Odontología		
27.-	Disponible para Odontología		
28.-	Disponible para Odontología		
29.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Mario	Ingeniería Civil	Confirmado
30.-	Soriano Villegas Carlos Eduardo	Ingeniería Civil	Confirmado
31.-	Disponible para ingeniería		
32.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Raúl	Ingeniería Civil	Confirmado
33.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Jorge Alberto	Ingeniería	Confirmado
34.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Eduardo	Ingeniería Civil	Confirmado
35.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Raul Martin	Ingeniería Geologica	Confirmado
36.-	Disponible para Ingeniería		
37.-	Disponible para ingeniería		
38.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Manuel	M-Trabajo Social	Confirmado
39.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Gerardo Nahum	Trabajo Social	Confirmado
40.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Manserrat	Trabajo Social	Confirmado
41.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Carlos Alberto	Trabajo Social	Confirmado
42.-	<del>XXXXXXXXXX</del> Karina	Trabajo Social	Confirmado