

Revista de Administración Pública

INAP

Los planes de desarrollo municipal: Instrumentos del Estado en la reducción de los desequilibrios sociales*

Jaime Torres Fragoso**

Introducción

A fines del año 2007 recibimos en la Universidad del Istmo (UNISTMO) la invitación a participar en el programa denominado “Estrategia para el Desarrollo Integral Sustentable e Intercultural de los 47 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Oaxaca”, de parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de su delegación en el estado de Oaxaca. A su vez, este programa forma parte de la “Estrategia Nacional 100x100”, impulsada por la misma dependencia federal. Detrás de la invitación se encontraba la idea de adoptar uno de los municipios con mayores rezagos en el Estado para generar un diagnóstico sobre su situación y plantear un plan de desarrollo municipal, con la condición de que en la hechura de ambos instrumentos se tuviera una participación amplia de sus propios habitantes, de tal forma que ellos mismos identificaran los problemas más importantes de sus localidades y plantearan las ideas y proyectos para enfrentarlos y, con ello, definir las pautas de su propio desarrollo.

Apesar de que ninguno de los municipios participantes en ese año de 2007 en el programa está situado en la zona donde se ubica la Universidad del Istmo (la cual, como su nombre lo indica, se ubica en la zona Istmo de Tehuantepec), la voluntad de apoyar la buena marcha de esta estrategia pública y, particularmente, de contribuir en el impulso del desarrollo de las regiones más desfavorecidas del Estado de Oaxaca, lo que además

* Artículo recibido el 30 de noviembre de 2009. Aceptado para publicación el 31 de marzo de 2010.

** Profesor-investigador y Jefe de Carrera de Administración Pública de la Universidad del Istmo de Oaxaca

representa una de las funciones de nuestra institución, nos impulsó a seleccionar el municipio de San Lucas Camotlán para desarrollar la intervención propuesta.

Este municipio se ubica en la región Mixe¹ de la sierra norte o sierra Juárez, distante a unos 150 kilómetros del Istmo de Tehuantepec en un trayecto de terracería que se recorre, cuando las condiciones del tiempo lo permiten, en seis horas en camioneta; en tiempos de lluvias, el camino es intransitable.

Con ese espíritu fueron desarrollados los diagnósticos sectoriales y los planes de desarrollo municipal en los ejes participantes en esta Estrategia: Educación, Salud, Productividad y Generación de Empleos, Infraestructura Social y Vivienda, además de Medio Ambiente. Estos temas conforman el Plan de Desarrollo Integral Municipal de San Lucas Camotlán, en los términos y alcances que se explican en las siguientes secciones.

I. Modelos y programas de desarrollo para los municipios

Antes de abordar el caso que nos ocupa, parece pertinente construir un poco de contexto respecto a la idea y modelos de promoción del desarrollo municipal. Años atrás, particularmente antes de la década de 1970, imperaba un modelo de desarrollo cuya característica predominante era la centralización en todos los niveles, incluido el territorial, por lo que las comunidades e instituciones locales y regionales quedaban relegadas a una posición secundaria, casi de absoluta pasividad. Entre los rasgos de este modelo (conocido como modelo pre-crisis de desarrollo)¹, se encuentran: la rigidez de las tecnologías empleadas, la apuesta en grandes polos de desarrollo industrial, una centralización en la planificación y en el rol de los agentes locales, preeminencia de lo exógeno (la búsqueda de inversiones y recursos externos, a menudo ajenas a la idiosincrasia del lugar), el impulso a grandes proyectos, y la ignorancia o despreocupación respecto a los asuntos ecológicos y medio ambientales.

Como respuesta a esa forma de concebir el desarrollo, a partir de la década de 1980 se extiende una nueva forma de hacer y entender el desarrollo,

¹ Una de las 16 culturas prehispánicas que habitan en el estado de Oaxaca.

² Llamado así por la drástica caída de los precios del petróleo ocurrida a mediados de la década de los años setenta del siglo pasado y que provocó una aguda crisis económica mundial, reflejada en el incremento de la inflación y el desempleo, lo que a su vez obligó a transformar la visión del desarrollo, incorporándose las estrategias de desarrollo local integral.

a partir del reconocimiento de que la incorporación de los agentes y organizaciones locales supone una condición indispensable, con base en opciones que fomenten la descentralización. Los rasgos de este nuevo modelo –identificado como modelo post-crisis de desarrollo– son: un desarrollo más articulado apoyado en tecnologías flexibles, incorpora una planificación equilibrada inter e intraterritorialmente, prioriza lo endógeno (aprovechando las ventajas competitivas de la zona), apuesta por la micro, pequeña y mediana empresa, y añade la consideración ecológica. El contraste entre los rasgos de ambos modelos se presenta en el Cuadro I.

Cuadro I: Características del modelo precrisis y la visión postcrisis del desarrollo

	Modelo Precrisis	Modelo Postcrisis
Característica principal	Centralización	Descentralización
Tecnologías disponibles	Pesadas y poco adaptables	Ligeras, flexibles, adaptables
Localización empresarial	En polos de desarrollo	Distribución por el territorio
Actitud de los agentes locales	Centralismo	Papel creciente de lo local
Tipos de recursos preferentes	Exógenos	Endógenos
Tipo de proyectos preferentes	Grandes	Pequeños y medianos
Consideración equilibrio territorial	No	Sí, buscando el equilibrio territorial
Consideración medioambiental	No	Sí, y de forma activa, como estímulo para el desarrollo
Administraciones competentes	Estado	Entes territoriales, locales y regionales

Fuente: Carrillo Benito (2006).

Si bien con resultados todavía poco contundentes, sin lugar a dudas la visión del modelo post-crisis se incorpora en el diseño de los planes, instrumentos, programas y leyes que, en torno al desarrollo, se construyen actualmente en México y que comparten la idea de concebir el desarrollo humano, particularmente en zonas con claros rezagos como las rurales e indígenas, a partir del aprecio y la potenciación de las capacidades y recursos locales, siempre en un contexto de respeto al medio ambiente. Las ideas anteriores impulsaron la creación de las leyes estatales y municipales de planeación del estado de Oaxaca, así como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, además de programas más específicos, como es el caso de la “Estrategia Nacional 100 por 100” y la “Estrategia

para el Desarrollo Integral, Sustentable e Intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca”³. Dediquemos algunas líneas a entender la filosofía y mecanismos que guían estos modelos.

A. La Estrategia Nacional 100x100

Dada a conocer en enero de 2007, la Estrategia 100x100 se puede considerar como la iniciativa más importante en materia de política social del actual Gobierno Federal mexicano. Esta iniciativa pretende impulsar el desarrollo integral de los 125 municipios⁴ con mayores rezagos sociales del país, reduciendo las brechas de desigualdad regionales. Para atender de manera integral los rezagos de estos municipios, se han definido seis vertientes de acción donde convergen las políticas públicas de más de 20 instituciones federales involucradas: educación, salud y nutrición, impulso a la actividad productiva, infraestructura social, vivienda digna y protección de los recursos naturales.

Los 125 municipios que atendió la Estrategia 100x100 en 2008 se concentran en los estados de Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz.⁵ De acuerdo con los lineamientos marcados por el índice de Desarrollo Humano, la Estrategia 100x100 se plantea dos objetivos fundamentales:

- 1º. Aumentar el ingreso de la población que habita en estos municipios mediante acciones para incrementar la productividad y las oportunidades de empleo, y
- 2º. Aumentar la calidad de vida de sus habitantes al mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de educación, así como las condiciones de vivienda y la provisión de infraestructura básica en estas comunidades.

³ Véanse los respectivos documentos oficiales en México, CNDPI, 2005 y SEDESOL, 2007.

⁴ Conviene aclarar que originalmente la Estrategia contemplaba 100 municipios, lo que dio origen a su nombre, pero en 2008 se amplió a 125. Para este 2009 se proyecta ampliar aún el universo de acción.

⁵ De los 125 municipios, 53 tienen menos de 5,000 habitantes; sólo 13 municipios tienen una población superior a los 25 mil habitantes. 46% de la población vive en localidades con menos de 500 habitantes, y el 88% de las localidades (6,034 de 6,857), tiene una población menor a 500 habitantes. Lo anterior de acuerdo a información disponible en la página electrónica del Programa Microrregiones de la SEDESOL (<http://www.microrregiones.gob.mx/prog100x100.html?func=tab2>, 20/01/09).

Durante el 2008, a través de la Estrategia 100x100 hasta el mes de noviembre se habían ejercido, de acuerdo a datos de la Presidencia de la República, más de \$7,279 millones de pesos, de los cuales \$6,575 millones de pesos, el 90.3 por ciento, fueron aportados por el gobierno federal, el 6.6% por los siete gobiernos estatales participantes, el 2.4% por los gobiernos municipales, el 0.6% por los propios beneficiarios y el 0.1% restante lo aportó la sociedad civil⁶. La mayor parte de los recursos federales se destinaron a la realización de acciones de infraestructura social básica, en las que se invirtieron \$2,319 millones de pesos (el 35%).

En segundo lugar, el presupuesto se aplicó a la vertiente de salud, con un poco más de \$1,219 millones de pesos (19%) y le siguen las acciones dedicadas a la mejora de las condiciones de la vivienda con \$1,130 millones de pesos (17%). Para impulsar la productividad y el ingreso, se asignaron \$923 millones de pesos (14%); en educación, \$862 millones de pesos (13%) y para el desarrollo del medio ambiente \$119 millones de pesos (2%).

B. Estrategia para el Desarrollo Integral Sustentable e Intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca⁷

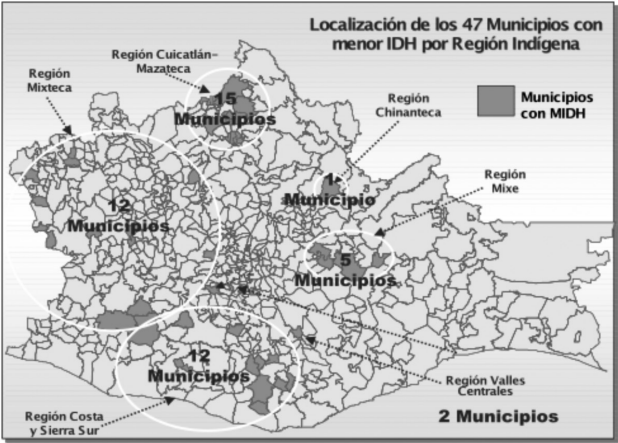
De los 100 municipios originalmente inscritos en la Estrategia 100 por 100, en su mayoría con población predominantemente indígena, 47 se localizan en el estado de Oaxaca. Ante ello, se propuso la operación de la “Estrategia para el Desarrollo Integral, Sustentable e Intercultural de los 47 Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano (MIDH) de Oaxaca”, en la cual figura como eje central el reconocimiento constitucional de la diversidad de culturas y en consecuencia, la obligatoriedad del Estado de impulsar el desarrollo de las comunidades de estos municipios a partir de sus aspiraciones, formas de organización y capacidades individuales y colectivas.

Como se aprecia en la Figura I, los 47 Municipios de interés cubren una superficie de 5,253.87 km² y, según el mapa que se muestra a continuación, se distribuyen en las regiones indígenas siguientes: Mixteca, Cuicatlán-Mazateca, Chatina, Mixe, Costa-Sierra Sur y Valles Centrales.

⁶ Véanse los informes anuales de la estrategia, publicados en el portal electrónico de la Presidencia de la República. Disponibles en <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34829>, consultada el 20 de enero de 2009.

⁷ De las cinco regiones en que se divide México, la región sur (que comprende los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas) se encuentra en último lugar en IDH. Oaxaca se ubica en la penúltima posición, sólo por encima de Chiapas.

Figura I: Distribución de los 47 municipios con menor IDH en Oaxaca



Fuente: CDI, 2007.

Los 47 municipios con menor IDH tienen una población total de 225,411 habitantes de los cuales 208,874 son indígenas, que representan el 92.71%. Esta última forma parte de la población de los 9 pueblos indígenas de Oaxaca, de un total de 16, representados en la Estrategia.

Cuadro II: Pueblos indígenas representados por número de municipios según región

Región Indígena	Municipios	Pueblo Indígenas
Chinanteca	1	* Chinantecos
Costa y Sierra Sur	12	* Zapotecos * Chatinos
Cuicateca, Mazateca, Tehuacán y Zongolica	15	* Mazatecos * Mixtecos * Cuicatecos * Náhuatl
Mixe	5	* Mixe
Mixteca	12	* Mixtecos * Triquis
Valles Centrales	2	* Zapotecos
TOTAL	47	9

Fuente: CDI, 2007.

Además de ser en su mayoría indígenas, los asentamientos humanos de estos municipios se caracterizan por ser rurales y, junto a su dispersión geográfica (ver Cuadro III), por lo difícil de su acceso y su aislamiento geográfico. En su mayoría, estos 47 municipios cuentan sólo con brechas y en menor medida con caminos de terracería, las que se vuelven inaccesibles en los épocas de lluvia (únicamente 7 de ellos cuentan con carretera pavimentada transitable todo el año). (Ver Cuadro II).

Cuadro III: Tamaño de las localidades en los 47 Municipios de la Estrategia

Tamaño de la localidad en habitantes	No. Localidades	% de habitantes del total de los 47 municipios.
1 – 99	550	11%
100 – 499	462	47%
500 – 2,499	104	41%
Más de 2,500 habitantes	1	1%
Total	1, 117	100%

Fuente. CNDPI, 2007

Respecto a sus fines, el objetivo general de esta Estrategia se define como “Contribuir al desarrollo integral, sustentable e intercultural de los Municipios con menor Índice de Desarrollo Humano de Oaxaca, con un enfoque que busque potenciar las capacidades individuales y colectivas para superar los rezagos, mediante la acción transversal de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil.”⁸

Mientras que las estrategias específicas acordadas son:⁹

- Dirigir en forma prioritaria, la atención al nivel local, con miras a la realización en las etapas siguientes de un trabajo regional.
- Considerar a la familia, comunidad, municipio y el pueblo indígena como los sujetos de desarrollo.
- Fortalecer las capacidades de los sujetos de atención, que propicie su desarrollo integral individual, como seres humanos, y en lo colectivo, como pueblos, municipios y comunidades indígenas.

⁸ CNDPI, loc. cit.; y SEDESOL loc. cit.

⁹ *Ibidem*

- Emplear la planeación como herramienta para identificar y lograr consenso sobre acciones a nivel local, municipal y regional.
- Establecer la corresponsabilidad ciudadanos-gobierno para diseñar y poner en marcha programas y proyectos de corto, medio y largo plazo.

Para lograr lo anterior, es necesaria la participación y coordinación de veinte instituciones y programas públicos de carácter federal (ver Cuadro IV), las cuales habrán de tener un tipo y nivel de actuación soportado por sus propias misiones y enfocado a alguno de los ejes de la Estrategia.

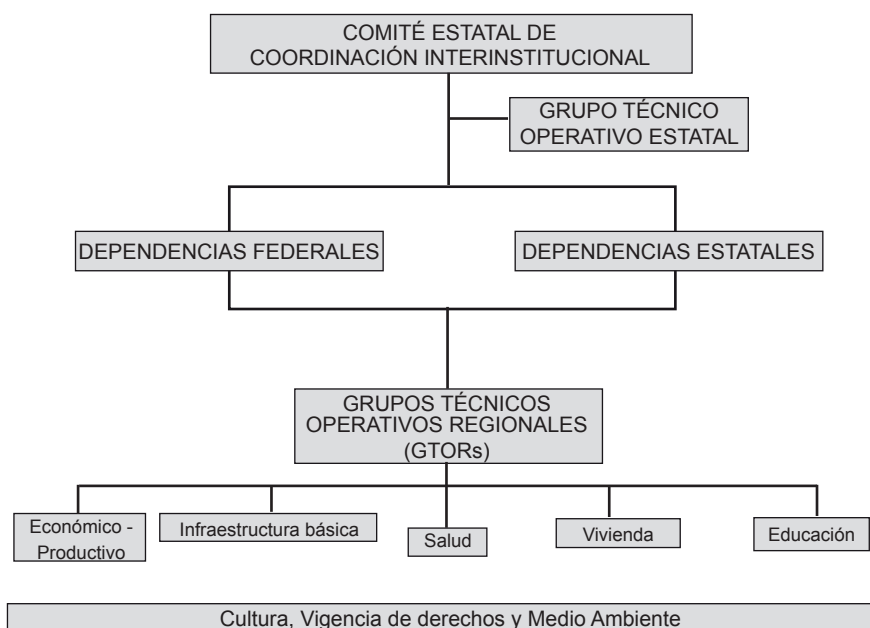
Cuadro IV: Programas e Instituciones participantes en la Estrategia

Abreviatura	Nombre de la dependencia federal
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SE	Secretaría de Economía
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
DICONSA	Distribuidora CONASUPO
LICONSA	Leche Industrializada Consumo
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales
PA	Procuraduría Agraria
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CNA	Comisión Nacional de Agua
IMSS- OPORTUNIDADES	Programa IMSS-OPORTUNIDADES
FONART	Fondo Nacional de las Artesanías
CORETT	Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra

Fuente: CNDPI (2007).

Asimismo, la consulta informada, la interculturalidad, la equidad, la sustentabilidad, la transversalidad, la flexibilidad y diversidad, el apego a la legalidad, y la transparencia y rendición de cuentas se definen como los criterios que habrán de regir en el desarrollo de la Estrategia, la cual incorpora las mismas líneas de acción o ejes que el programa homólogo federal (educación, salud, productividad y generación de empleos, infraestructura social y vivienda, además de medio ambiente).

Figura II: Estructura del Comité Estatal de Coordinación Interinstitucional



Fuente: CDI (2007).

La puesta en marcha del Programa y sus estrategias está a cargo del Comité Estatal de Coordinación Interinstitucional (integrado por los delegados estatales de las instituciones participantes en el programa) y del cual dependen tanto el Grupo Técnico Operativo Estatal (conformado por personal designado por los titulares de esas dependencias para proponer los aspectos metodológicos y operativos de la Estrategia) como por los Grupo Técnicos Operativos Regionales (integrados por los representantes de las dependencias de gobierno en las regiones de Oaxaca), además de

las Comisiones (creadas para tratar los temas considerados como líneas de acción de la Estrategia). Todo ello de acuerdo al esquema presentado en la figura II.

II. El Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM) de San Lucas Camotlán

El municipio de San Lucas Camotlán, como se señaló antes, se ubica en zona Mixe de la Sierra Norte del estado de Oaxaca y aunque se ubica a sólo 157 km. de la capital del estado, las condiciones orográficas y las malas condiciones de los caminos determinan que el trayecto se realice en varias horas. Tiene una superficie de 127.5 km² y una altitud media de 1,280 m.s.n.m., por lo que su clima es templado húmedo; el relieve es montañoso, con lomeríos, pendientes pronunciadas, extremadamente abrupto, con vegetación de bosque, en donde predomina el pino y el encino.

El municipio cuenta con una población de 2,524 habitantes, repartidos casi por igual entre mujeres y hombres. Su organización política está basada en el régimen de usos y costumbres, predominante en las poblaciones indígenas de este estado.¹⁰ Su nivel de marginación es considerado como muy alto, con un IDH de 0.5386 (en salud presenta un índice de 0.6527, en educación de 0.5629, mientras que el de ingreso es de 0.4004).¹¹

De acuerdo a los lineamientos señalados en la Estrategia, la UNISTMO desarrolló entre noviembre de 2007 y febrero de 2008 los diagnósticos sectoriales y los planes de desarrollo de San Lucas Camotlán. El equipo de trabajo se integró por tres investigadores de la universidad¹² y alrededor

¹⁰ Cabe señalar que en este tipo de municipios, las mujeres tienen una representación política prácticamente nula.

¹¹ Según información oficial, el 59% de la población mayor de 15 años no ha concluido la educación básica y el 29% es analfabeta, aunque en las mujeres el registro llega al 39%. Hasta hace unos cuantos años, cerca del 99% de la población carecía de derechohabencia a servicios públicos de salud. La población no cuenta con drenaje, ni con planta de tratamiento de aguas residuales; mientras que el 87% de las viviendas particulares cuentan con piso de tierra y el 93% no dispone de ningún aparato electrodoméstico. Asimismo, el 92% de las 1,111 personas de doce años o más que conforman la Población Económicamente Activa se ocupa en el sector primario, básicamente en el cultivo del café orgánico (con una sola cosecha al año) y el maíz y frijol para subsistencia. Además un total de 523 personas de ese total no recibe ingresos y 341 reciben la mitad de un salario mínimo (SEDESOL, 2007).

¹² El proyecto fue realizado por los maestros Jaime Torres, Israel Flores Sandoval y Jorge Cordero Torres.

de ocho alumnos de la licenciatura en Administración Pública, además de que se contó con especialistas en cada uno de los ejes temáticos del plan.¹³

1) Metodología aplicada

En primer término, se buscó que este PDIM se apegara a los criterios que instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI) proponen para la elaboración de este tipo de instrumentos para comunidades rurales e indígenas:

1. Que sea integral, ya que se ha realizado teniendo una visión global del desarrollo, con base a los ejes temáticos que plantea la Estrategia 100x100 y además con enfoque de género,
2. Que sea sustentable, ya que el plan impulsa una cultura de un mejor manejo y explotación racional de los recursos naturales disponibles en la localidad, ahora y en el futuro, y
3. Que sea pluricultural, ya que recoge fundamentalmente las necesidades de la población indígena Mixe, pero también la de la población no indígena que habita en Camotlán.

El diagnóstico, como análisis e interpretación de la realidad municipal, es un ejercicio de mucha importancia que permitió conocer la situación presente en San Lucas Camotlán y, a partir de él, generar propuestas de mejora con el consenso de la población. El diagnóstico municipal incluye los siguientes ejes vinculados al desarrollo humano:

- Educación: Servicios educativos de calidad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural.
- Salud: Una vida larga y saludable.

¹³ Así, para el eje de educación se contó con el apoyo de los directores y maestros de los planteles educativos de Camotlán. Para el de educación colaboraron el director del Hospital General de Ciudad Ixtepec (sede de nuestra universidad) y el director de la clínica de salud de San Lucas Camotlán. El maestro José de J. Acosta, ex profesor de la UNISTMO y especialista en agronomía, definió el eje de productividad. En el eje de infraestructura y vivienda se contó con el apoyo del maestro Ernesto Santiago Cruz. Mientras que en el de Medioambiente contribuyeron los profesores Miguel Á. Curiel Olivera y Joel Martínez López, ambos de la Universidad de la Sierra Juárez. Finalmente, el maestro Ignacio Luna Espinoza, de la UNISTMO, colaboró en el soporte estadístico; a todos ellos y a las autoridades y población de este municipio agradezco su apoyo.

- Productividad y generación de empleos: Nuevas fuentes de ingreso familiar.
- Infraestructura social y vivienda: Obras de infraestructura básica, red de comunicaciones y un hogar cada día mejor.
- Medio Ambiente: Aprovechamiento y conservación del medio ambiente.

La metodología empleada se puede dividir en una serie de estrategias generales y comunes para cada eje, así como otras de carácter específico para cada línea. Entre las primeras se incluyen la revisión de la documentación oficial existente para San Lucas Camotlán en materia de planeación y desarrollo social, presentada por diversas dependencias gubernamentales federales y estatales. Varios de los documentos más importantes consultados en el transcurso de la investigación aparecen en el Cuadro V.

Cuadro V: Algunas fuentes documentales importantes consultadas

Institución	Documento	Año de realización
SEDESOL	Programa 100x100. Diagnósticos de los 47 municipios del estado de Oaxaca con menores IDH. San Lucas Camotlán	2007
Presidencia Municipal- CDI-COPLADE- Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca	Plan para el desarrollo integral, sustentable y pluricultural. San Lucas Camotlán	2005
Ejecutivo Federal: SEDESOL-SAGARPA, CDI y varias más	Estrategia para el desarrollo integral, sustentable y pluricultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca. Estrategia Nacional 100 por 100	2007
Secretaría de Salud del estado de Oaxaca	Diagnóstico de Salud 2006, San Lucas Camotlán	2006
INAFED	Sistema Nacional de Información Municipal	2003

Fuente: UNISTMO, 2008

Asimismo, durante los meses de noviembre y diciembre de 2007 se efectuaron talleres para comentar y analizar con las autoridades municipales, representantes de organizaciones no gubernamentales y sociales, así como población en general, los problemas más importantes

en cada uno de los cinco ejes ya señalados. Entre los instrumentos específicos se contó con la visita a las distintas organizaciones públicas responsables de instrumentar las políticas sociales en este municipio, tales como las escuelas en sus diversos niveles, el centro de salud y las oficinas de la presidencia municipal.

También se debe contar la realización de recorridos (transectos) a lo largo de las zonas y áreas que componen el municipio para estimar sus recursos medioambientales, así como sus requerimientos en materia de infraestructura. Todo lo anterior se complementó con la aplicación de una encuesta en todas las viviendas del municipio. Esta encuesta de aplicación universal,¹⁴ dividida en los cinco ejes de referencia, permitió obtener información específica sobre las condiciones más relevantes de esta localidad. El ejercicio se complementó con la entrega en cada vivienda de un tríptico sobre el propósito del proyecto, elaborado por uno de los académicos de la UNISTMO.

Respecto a los planes de desarrollo municipal por eje, éstos se formularon con base en sus respectivos diagnósticos, haciendo énfasis en las propuestas surgidas en los talleres de planeación participativa. Después se integraron y ordenaron siguiendo la metodología de planeación estratégica, partiendo del análisis FODA y después integrando sus objetivos generales, sus respectivas estrategias y los objetivos y proyectos específicos para cada estrategia.

2) Contenido resultante del Plan

El PDIM de San Lucas Camotlán se compone de cinco diagnósticos sectoriales (educación, salud, productividad, infraestructura social y vivienda, y medio ambiente), cada uno se integra con los siguientes elementos:

- Investigación documental y estadística.
- Talleres de diagnóstico y planeación participativa con la comunidad.
- Transectos y visitas a las instituciones gubernamentales del municipio.
- Aplicación y análisis de encuestas.

¹⁴ Aunque en un principio se pretendió hacer un censo, en total se aplicaron 432 encuestas, que representan el 80% de las viviendas que había en 2006. En el 20% restante no encontramos a sus habitantes. Sin embargo el volumen aplicado de encuestas permite hacer afirmaciones muy sólidas a nivel estadístico.

Asimismo, el PDIM se complementa con cinco Planes de Desarrollo Municipal para los mismos ejes sectoriales. Cada Plan parte de una matriz FODA y se compone de las siguientes partes:

- Objetivos generales.
- Estrategias.
- Objetivos por estrategia.
- Proyectos por objetivo.
- Mecánica de operación para cada proyecto.
- Horizonte temporal.

En total, fueron definidas 23 Estrategias considerando los cinco ejes temáticos. Respeto a los proyectos que sustentan cada una de las estrategias descritas, en total fueron planteados 106 considerando todos los ejes temáticos. El Cuadro VI presenta de forma resumida esta información.

Cuadro VI: Proyectos más representativos por eje temático

Eje Temático	No. de Proyectos	Proyectos más importantes
1. Educación	31	• Instrucción realmente bilingüe en los niveles preescolar y primaria, y reforzar el aprendizaje del español • Convertir la telesecundaria en escuela secundaria técnica • Construcción de infraestructura educativa (aulas, baños, etc.)
2. Salud	22	• Implantar programas específicos de atención en salud • Combate a la desnutrición infantil • Programa de higiene y salud bucal
3. Productividad y generación de empleos	22	• Producción de orquídeas • Planta procesadora de café • Ecoturismo
4. Infraestructura social y vivienda	18	• Sistema de agua potable • Electrificación y alumbrado público • Pavimentación de la calle principal • Construcción de cocina independiente en las casas • Edificación de la casa de maestros
5. Medio ambiente	13	• Estudio de ordenamiento territorial • Reforestación del bosque • Pago por servicios ambientales • Estufas ahorradoras de leña • Construcción de un relleno sanitario manual • Lavaderos comunitarios ecológicos

Fuente: UNISTMO, 2008.

3) Resultados iniciales

El PDIM de San Lucas Camotlán fue impreso y presentado a las autoridades locales, a la población de este municipio, y a los funcionarios de SEDESOL encargados de coordinar el proyecto 100x100 en Oaxaca. A petición de esta Secretaría, la UNISTMO definió cuáles acciones y proyectos deberían y podrían ser implementados en lo inmediato. Afortunadamente dos proyectos fueron aprobados para realizarse a partir de 2009 y 2010: 1) instalación del sistema de agua potable y 2) electrificación y alumbrado público. La universidad, con la participación de sus propios expertos en la materia y de consultores externos, se encuentra actualmente en la implementación de ambos, considerando los recursos participativos obtenidos durante la elaboración del PDIM.

Conclusiones

Este trabajo se inserta plenamente en los esfuerzos tendientes a crear una gestión pública con mayor responsabilidad social en los países de nuestra región. En tal sentido, primero se expusieron los lineamientos de la Estrategia Nacional 100x100 y de la Estrategia para el Desarrollo Integral, Sustentable e intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca, promovidos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Los objetivos, metodología, experiencias y resultados alcanzados en la realización del Plan de Desarrollo Integral Municipal de San Lucas Camotlán dan cuenta de ello y representan la forma en que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local), representados por la SEDESOL federal, su delegación en el estado y el gobierno municipal de Camotlán, en coordinación con una institución de educación superior -la Universidad del Istmo- vienen trabajando en coordinación para atender uno de sus deberes fundamentales: el desarrollo social.

Cabe resaltar que en el futuro se implementarán los primeros proyectos: el sistema de agua potable y electrificación, los cuales están dentro del grupo de aquellos considerados como prioritarios, mismos que fueron referidos en el trabajo. Además de buscar avances de carácter cuantitativo, con su aplicación se busca incidir fundamentalmente en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de Camotlán. Así, el PDIM y la alianza interinstitucional que lo soporta se suman a la idea de entender el desarrollo, promovido por el Estado, a partir de la explotación racional de los recursos y sinergias locales.

Bibliografía

- Carrillo Benito, E. "Cambios en la teoría y la práctica del desarrollo: las estrategias del desarrollo local". Curso sobre Gestión y Promoción del Desarrollo Local, Madrid, Diputación de Huelva, Fundación CEDDET, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2006, 3ª edición.
- México. Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Estrategia para el desarrollo integral, sustentable e intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca. Estrategia Nacional 100 por 100. México, CNDPI, 2007.
- México. Comisión para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), Presidencia Municipal de San Luis Camotlán y Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca. Plan para el desarrollo integral, sustentable y pluricultural de San Lucas Camotlán. Oaxaca, Ayuntamiento de San Luis Camotlán, 2005.
- México. Presidencia de la República. Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007 y 2008. México, SHCP, 2008 y 2009. Disponibles en <http://www.presidencia.gob.mx>
- México. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). "Programa 100 por 100. Diagnósticos de los 47 municipios del estado de Oaxaca con los menores índices de desarrollo humano: San Lucas Camotlán". México, SEDESOL, 2007.
- Universidad del Istmo (UNISTMO). "Estrategia para el desarrollo integral, sustentable e intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca: Plan de Desarrollo Integral Municipal del municipio de San Lucas Camotlán, Oaxaca". México, Oaxaca, 2008.