

# Fortalezas y retos en la definición de estrategias de desarrollo local sostenible en Santiago Laollaga, Tehuantepec, Oaxaca, 2022-2024

## Strengths and challenges in the definition of sustainable local development strategies in Santiago Laollaga, Tehuantepec, Oaxaca, 2022-2024

Jaime Torres Fragoso

Correspondencia:  
jtorresfragoso@msn.com  
Universidad del Istmo  
Pertenece al Sistema Nacional de  
Investigadoras e Investigadores  
(SNII) en el Nivel 2  
Profesor Investigador Titular B  
de Tiempo Completo

**Fecha de recepción:**  
07-enero-2023

**Fecha de aceptación:**  
04-diciembre-2023

### Resumen

Este artículo, con base en una investigación de campo de corte cualitativo y con un diseño etnográfico, analiza la noción del desarrollo de los actores sociales más relevantes de Santiago Laollaga, comunidad poseedora de uno de los legados históricos más importantes de la porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec y una rica biodiversidad. En la investigación se definen tres objetivos: 1) explicar las características demográficas, sociales, económicas y políticas de Santiago Laollaga; 2) presentar la manera en que varios de los principales actores sociales conciben los retos y oportunidades del desarrollo en este municipio; y 3) exponer el proceso de conformación del Consejo de Desarrollo Social Municipal y del plan municipal de desarrollo. La estructura del artículo incluye la metodología empleada, la teoría del desarrollo sostenible, las características más importantes de la localidad, los resultados del trabajo de campo y su discusión. A pesar de evidentes rezagos en el ámbito social, de amenazas de carácter político y de limitaciones económicas, los resultados muestran que el nuevo gobierno municipal está incorporando elementos de gobernanza pertinentes que, junto al importante capital social y humano identificado, podrían posibilitar un mejor nivel de desarrollo en este lugar.

**Palabras clave:** desarrollo municipal, sostenibilidad, gobernabilidad, gobernanza, plan municipal de desarrollo.

### Abstract

Based on a qualitative field investigation and with an ethnographic design, this article analyzes the notion of the development of the most relevant social actors of Santiago Laollaga, a community that owns one of the most important historical legacies of the Oaxacan portion of the Isthmus of Tehuantepec and a rich biodiversity. Three objectives are defined in the work: 1) explain the demographic, social, economic and political characteristics of Santiago Laollaga; 2) present the way in which several of the main social actors conceive the challenges and opportunities of development in this municipality; and 3) explain the process of forming the Municipal Social Development Council and the municipal development plan. The structure of the article includes the methodology used, the theory of sustainable development, the most important characteristics of the locality, the results of the field work and its discussion. Despite evident lags in the social sphere, political threats and economic limitations, the results show that the new municipal government is incorporating relevant governance elements that, together with the important social and human capital identified, could enable a better level of development in this place.

**Key words:** municipal development, sustainability, governability, governance, municipal development plan.

## Introducción

Según Brower (2015), la teoría sociopolítica ha transitado recientemente de la noción de gobernabilidad a la de gobernanza, la cual representa el conjunto de mecanismos que permiten la interacción y cooperación entre los sectores público, privado y social, de la cual emanan importantes acuerdos comunitarios. Asimismo, es notoria la correlación entre gobernanza y la teoría del desarrollo, específicamente en el ámbito local. Por ejemplo, Boisier (2005) apunta que una de las aproximaciones del desarrollo local es precisamente el empoderamiento de una sociedad local. Di Pietro (2001) plantea que el desarrollo humano representa un modelo de gestión político-administrativo que relaciona al gobierno con la sociedad civil, que busca generar mayor equidad, sustentabilidad y participación. Añade que, en ese sentido, el municipio constituye un promotor del desarrollo local integral con base en la generación de las condiciones propicias de gobernabilidad.

En consecuencia, esta investigación expone los esfuerzos que viene ejecutando el nuevo gobierno de Santiago Laollaga, Oaxaca, para recuperar la gobernabilidad y constituirse en un agente impulsor del desarrollo municipal. Además de la importancia de estudiar los municipios involucrados en el proyecto del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, este artículo se justifica por el hecho de que la sostenibilidad global, tal como se define en la Agenda 2030, se explica a partir de los esfuerzos ejecutados a nivel local. En ese sentido, se plantean los siguientes objetivos: 1) explicar las características demográficas, sociales, económicas y políticas de Santiago Laollaga; 2) presentar la manera en que varios de los principales actores sociales conciben los retos y oportunidades del desarrollo en este municipio; y 3) exponer el proceso de conformación del Consejo de Desarrollo Social Municipal y del Plan Municipal de Desarrollo 2022-2024. Esto cobra relevancia en virtud de que después de un dominio histórico del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por vez primera desde abril de 2022, Santiago Laollaga cuenta con un gobierno de alternancia, emanado del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

Para atender tales propósitos, este artículo se divide en cinco apartados. En el primero se explica la metodología seguida. A continuación, a manera de marco teórico, se exponen algunas ideas en torno al significado del desarrollo sostenible con énfasis en el ámbito municipal de gobierno. El tercer apartado, con base en sus características demográficas, sociales y económicas, expone las fortalezas y debilidades más significativas de Santiago

Laollaga, así como el contexto político-electoral que ha acompañado a esta comunidad por varios años, el cual supone su amenaza más importante. Enseguida se presentan los resultados del trabajo de campo, mismos que, por una parte, sintetizan la concepción del desarrollo en este municipio de acuerdo a diversos actores sociales: funcionarios públicos, comité de agua potable, mujeres emprendedoras y ciudadanía en general. De forma complementaria, se muestran los procesos de integración del Consejo de Desarrollo Social Municipal y del Plan Municipal de Desarrollo. El quinto apartado representa la discusión de los resultados y por último se exponen las conclusiones.

## **Metodología**

De acuerdo con Cázares et al. (1992), esta investigación es directa o de campo y, con base en Hernández et al. (2010), es de tipo cualitativo con un diseño etnográfico. Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, se realizaron varias visitas al municipio de Santiago Laollaga para efectuar diversas entrevistas a actores del ámbito de la política, la administración pública, la representación social y ciudadanía en general.<sup>1</sup> Lo anterior permitió de manera simultánea conocer la percepción de estos actores con relación a los retos más importantes en torno al desarrollo en esta comunidad y atender los objetivos planteados. Por consiguiente, el tipo de muestra elegido fue el de casos o personajes clave para la temática abordada, y el de oportunidad.<sup>2</sup>

De esta forma, se sostuvieron entrevistas semiestructuradas con el presidente municipal y con otros cinco funcionarias y funcionarios: la responsable de la Instancia de la Mujer Laollagueña, la directora de Obras Públicas, el director de Ecología y Desarrollo Agropecuario, el director de Educación y la Casa de la Cultura, y la directora de Salud.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Las fechas de las visitas y de las entrevistas, de acuerdo a la bitácora de campo, fueron el 15, 17 y 28 de octubre; el 7, 8, 10, 11 y 24 de noviembre; así como el 2 de diciembre.

<sup>2</sup> Como suele usarse en las investigaciones cualitativas, se empleó una muestra no probabilística o dirigida. En tal sentido se seleccionó al presidente municipal y a diversos responsables de unidades administrativas del gobierno de Santiago Laollaga como personajes clave. El criterio de oportunidad fue empleado para entrevistar a ciudadanas y ciudadanas que, de manera fortuita se encontraban en los días de la visita, como las mujeres emprendedoras (más información en Hernández et al., 2010, pp. 394-401).

<sup>3</sup> Cuyos nombres, respectivamente, son: Dr. Felipe Benítez Domínguez, C. Ofelia Imelda Rivera Cortés, C. Gabriela Ríos Martínez, Ing. Yhesber Martínez Ángel, Mtro. Delfino Antonio Cevallos y Enfra. Jovita Guadalupe A.

También se sostuvo una sesión con un grupo focal (*focus group*)<sup>4</sup> para conocer la gestión del servicio de agua potable, lo cual se acompañó de 17 entrevistas, también semiestructuradas, con la población en general, en las que tuvieron un papel sobresaliente las participantes en el mercado de mujeres emprendedoras de esta localidad. Asimismo, junto al comandante de la policía municipal y el director de Educación,<sup>5</sup> se realizó un transecto que, además de conocer aspectos esenciales del lugar, permitió efectuar un registro fotográfico. Todo ello se complementó de un trabajo de gabinete para desarrollar los contenidos teóricos del artículo.

### **El desarrollo sostenible**

Tal como lo plantea Jiménez (2000), el desarrollo sostenible representa la forma de encarar el desafío de equilibrar la manera en que se pueden satisfacer las necesidades, actuales y futuras de la población, con el respeto de los sistemas sociales y biofísicos. El autor advierte que, a pesar de que la expresión desarrollo sostenible no es reciente, es importante como referente para generar acciones que posibiliten un nuevo estilo de desarrollo humano. Artaraz (2002) agrega que, de manera oficial, este concepto se empleó por primera ocasión en el Informe Brundtland de 1987 sobre el futuro de la tierra y la reciprocidad entre desarrollo y medio ambiente, realizado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Así, el desarrollo sostenible se puede entender como aquel que es capaz de satisfacer las necesidades presentes sin poner en riesgo la posibilidad de las próximas generaciones de atender sus propios requerimientos.

Gómez y Garduño (2020) coinciden de manera literal con esa definición y añaden que los vocablos desarrollo sostenible y desarrollo sustentable se emplean de manea indistinta. Por su parte, Artaraz (2002) aclara que a pesar de que no hay una sola definición de desarrollo sostenible, el concepto de sostenibilidad engloba tres dimensiones: la económica, la social y la medioambiental. En tal sentido, López et al. (2017) apuntan que insuficientes facultades, presupuestos y competencias técnicas, han limitado la capacidad de los gobiernos municipales

---

<sup>4</sup> En esta actividad, realizada el 2/12/2022, participaron el Mtro. Fernando Guzmán Hernández, el Ing. Irwing Gutiérrez Rojas y el C. Anastasio Enríquez Crisanto, integrantes del Comité de Agua de la colonia Guadalupe.

<sup>5</sup> Comandante Fleuri Betanzos y Mtro. Delfino Antonio Cevallos, respectivamente. El recorrido se efectuó el 12/11/2022.

en México de promover de una manera procedente el desarrollo. Añaden que el contexto actual demanda que incorporen en su agenda las ideas de desarrollo local y gobernabilidad democrática con un enfoque sustentable, en correspondencia con los ejes y criterios que figuran en la Tabla 1.

**Tabla 1**

*Ejes y criterios propuestos para impulsar el desarrollo municipal sustentable.*

<b>Ejes</b>	<b>Criterios seleccionados</b>
Desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Gobierno profesional y transparente.</li> <li>o Administración responsable y con calidad.</li> <li>o Consulta y participación ciudadana.</li> </ul>
Desarrollo social y humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Educación.</li> <li>o Salud.</li> <li>o Obras públicas.</li> <li>o Cultura.</li> </ul>
Desarrollo económico rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Desarrollo rural sustentable.</li> <li>o Cultivos estratégicos.</li> <li>o Turismo rural.</li> </ul>
Gestión ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Manejo y conservación de recursos naturales.</li> <li>o Saneamiento y mejoramiento ambiental.</li> <li>o Educación ambiental.</li> </ul>

Fuente: López et al. (2017).

Sin duda, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que integran la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015), representan el proyecto de desarrollo más relevante en la actualidad. Como toda política pública, más aún por su alcance global, la ejecución de los ODS es compleja y puede ser mejorada. Al respecto, Gómez (2018) apunta con acierto que hay aspectos centrales que se deben atender para mejorar sus resultados. Entre ellos figuran el mejoramiento del conocimiento e información técnica para funcionarios y sociedad civil, la generación de compromisos de los gobiernos, la producción de conocimiento científico sobre los ODS y el establecimiento puntual de compromisos económicos, políticos y técnicos para su buen desarrollo. En la Tabla 2 se presentan los ODS y un resumen de las metas que se vinculan de manera directa con el desarrollo de esta investigación.

**Tabla 2***ODS y metas referidos en esta investigación*

<b>ODS<sup>6</sup></b>	<b>Metas 2030</b>
1. Fin de la pobreza.	1.1. Erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo. 1.2. Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños y niñas de todas las edades que viven en pobreza.
2. Hambre cero.	2.3. Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres y los indígenas.
3. Salud y bienestar.	3.8. Lograr la cobertura sanitaria universal, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros y eficaces.
4. Educación de calidad.	4.2. Asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad.
5. Igualdad de género.	5.1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
6. Agua limpia y saneamiento.	6.1. Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos. 6.3. Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos.
7. Energía asequible y no contaminante.	7.1. Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.	8.1. Mantener el crecimiento económico per cápita y un crecimiento del PIB de al menos el 7% anual en los países menos desarrollados.
9. Industria, innovación e infraestructura.	9.1. Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.
10. Reducción de las desigualdades.	10.1. Lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.	11.1. Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales. 11.7. Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles.
12. Producción y consumo responsables.	12.1. Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, <sup>7</sup> con la participación de todos los países.

<sup>6</sup> Los restantes ODS, números 14 y 17, se refieren, respectivamente, a la vida submarina y a las alianzas para lograr los objetivos (Naciones Unidas, 2015).

<sup>7</sup> Este programa, nombrado como 10YFP por sus siglas en inglés, es “un marco de acción global para promover la cooperación internacional a fin de acelerar la transición hacia CPS (consumo y producción sostenibles) tanto en países desarrollados como en desarrollo” (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

13. Acción por el clima.	13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.
15. Vida de ecosistemas terrestres.	15.1. Velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.	16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo. 16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Fuente: elaboración propia, con base en Naciones Unidas (2015).

## **El municipio de Santiago Laollaga: características, fortalezas, debilidades y amenazas**

### *Rasgos demográficos, sociales y económicos*

Santiago Laollaga se ubica en el sureste del estado de Oaxaca, en la región Istmo, pertenece al distrito de Tehuantepec (ver Figura 1). Su población es de 3,361 habitantes (incluyendo 328 de su agencia municipal Guichixú), de los cuales 659 son indígenas y 382 afromexicanos (INEGI, 2021) y su extensión territorial<sup>8</sup> es de 263 km<sup>2</sup> (INAFED, 2022). Con orígenes que se remontan al año 1590 y ostentando su actual nombre (cuyo sentido etimológico es el de “agua entre los árboles”) desde 1798, es una de las comunidades más antiguas del istmo oaxaqueño (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2008). El tipo de clima en este municipio es el cálido subhúmedo y su altitud va de los 111 m s. n. m., registrada en la cabecera municipal de igual nombre, a los 1,200 en la cima del cerro Indio Dormido. Estas condiciones, junto a la existencia de abundantes fuentes de agua, entre ellas dos manantiales (conocidos localmente como ojos de agua), propician que en Santiago Laollaga haya una gran biodiversidad.

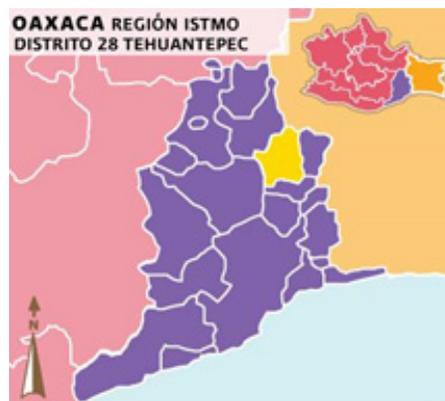
---

[UNEP], 2013, p. 1).

<sup>8</sup> Cabe destacar que el territorio de este municipio, como muchos en Oaxaca, además de las zonas pobladas, se divide en áreas comunales y ejidales. Las primeras, en su mayoría asentadas en zonas boscosas, son administradas por el Comisariado de Bienes Comunales y se destinan para el aprovechamiento maderero, la siembra de temporal, la caza y la pesca, además de que en ellos se asientan los manantiales que surten de agua a la población y albergan los balnearios, principales espacios de esparcimiento de la población. Mientras que las áreas ejidales, regidas por el Comisariado Ejidal, son usadas para la siembra y cosecha de productos como el mango y hortalizas.

## Figura 1

### *Ubicación del municipio de Santiago Laollaga*



Nota: En color rojo aparece Oaxaca, en morado el distrito de Tehuantepec y en amarillo Santiago Laollaga.

Fuente: EcuRed (s.f.).

La población de 12 años o más económicamente activa (PEA) en este municipio suma 1,412 personas, de ellas 543 son mujeres (38.5%) y 869 hombres (61.5%), lo que representa, de forma respectiva, el 51.2%, el 37.4% y el 66.5% del total de habitantes en ese rango de edad (INEGI, 2021).<sup>9</sup> En el sector primario labora el 37.6% de la PEA, en el secundario el 12% y en el sector terciario el 49.8%; además de un 0.6% no especificado (H. Ayuntamiento Municipal de Santiago Laollaga, 2014). En el sector primario, que fue la base de la economía de esta localidad por muchos años, destacan las actividades agrícolas, siendo la más importante la producción de mango (ver Figura 2) en diversas variedades (ataulfo, manila, criollo, guacamaya y tommy),<sup>10</sup> seguida del ajonjolí, maíz y frutas diversas.

En cuanto al sector terciario, sobresale el balneario comunal llamado ojo de agua (ver Figura 3), como generador de empleos (principalmente en el rubro de alimentos, tanto de personas que cuentan con puestos fijos como de aquellas que ofrecen sus productos de manera ambulante) y de ingresos para la comuna, ya que recibe a paseantes de toda la

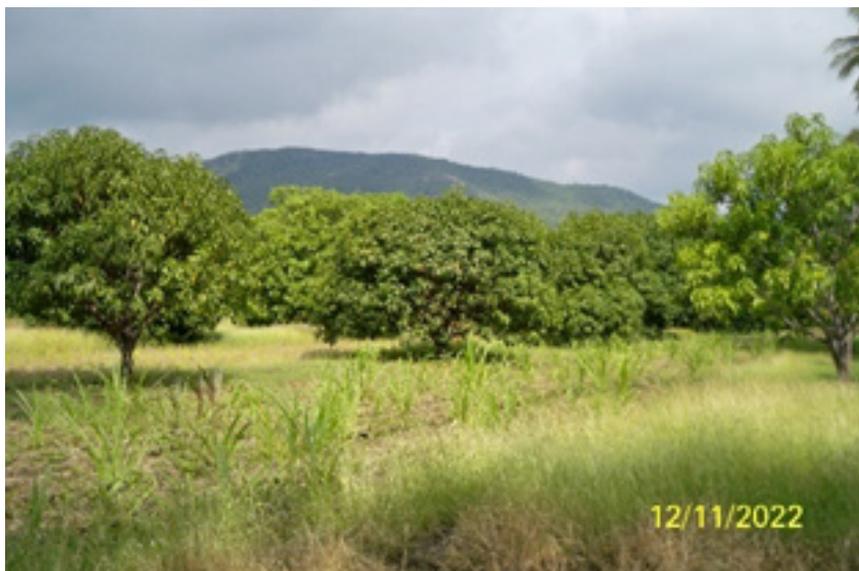
<sup>9</sup> A pesar de estas cifras y como más adelante se comentará, el rol de la mujer en la economía y en los arreglos sociales en general de esta localidad es muy significativo. Lo que estos datos sugieren es que muchas mujeres se autoemplean, trabajan en un negocio familiar o en el sector informal.

<sup>10</sup> Para dimensionar la importancia de esta actividad, el director de Ecología y Desarrollo Agropecuario indicó que, en los meses de mayor producción (mayo a junio), salen al día de Santiago Laollaga entre 5 y 6 camiones torton (de 16 t) cargados de mango rumbo a grandes centros de consumo (comunicación personal, 7 de noviembre de 2022).

región. También son sustanciales las actividades comerciales<sup>11</sup> y las relativas al magisterio. Asimismo, es importante destacar la realización, a partir de agosto de 2022, del mercado de emprendedoras de esta comunidad, coordinado por la Instancia de la Mujer Laollagueña, dependiente del DIF municipal. Realizado inicialmente los días 25 de cada mes (día naranja) y ahora cada dos sábados, un grupo de 15 mujeres (aunque poco a poco se van sumando más) comercializa comida, artículos de belleza y ropa, entre otros productos (ver Figura 4). Además de fomentar “que se trabaje colectivamente”, la finalidad del mercado es empoderar a las mujeres e impulsar su independencia económica (comunicación personal de la responsable de la Instancia de la Mujer Laollagueña, 15 de octubre de 2022).

## Figura 2

### *Huertos de mango*



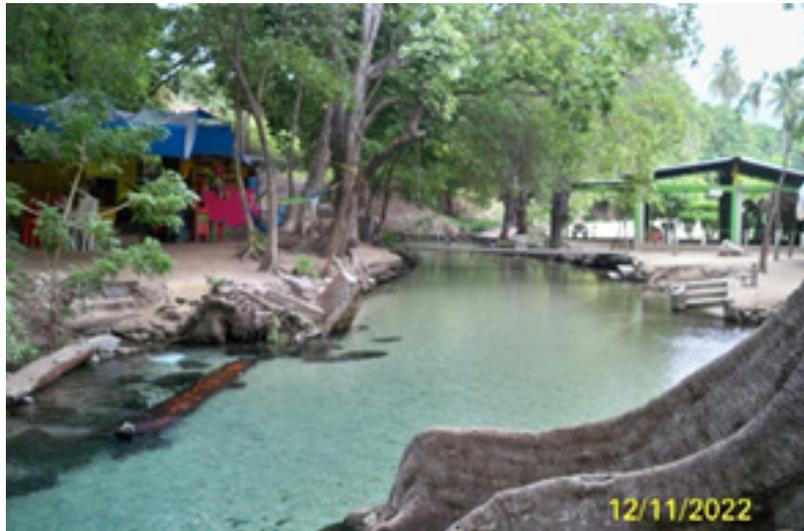
Fuente: elaboración propia.

---

<sup>11</sup> De acuerdo con datos del Gobierno de México (2022), el comercio al por menor, con 85 establecimientos (33.6% del total), aglutina el mayor número de unidades económicas en este municipio. Le siguen los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, con 73 unidades (28.9% del conjunto).

### Figura 3

*Balneario comunal*



Fuente: elaboración propia.

### Figura 4

*Mercado de mujeres emprendedoras*



Fuente: elaboración propia.

Datos oficiales indican que los grados de marginación y de rezago social en Santiago Laollaga son bajos, lo que contrasta con la situación que presenta Oaxaca como entidad, cuyos registros son muy altos. No obstante, el 41.2% de la población de esta localidad

presenta pobreza moderada y 9.5% pobreza extrema, además de que un 22.6% es vulnerable por carencias sociales y un 10.2% lo es por ingresos (Gobierno de México, Secretaría de Bienestar, 2022). Tal como se indica en la Tabla 3, los indicadores que conforman el rezago y la carencia social muestran un mejor comportamiento en el municipio que en el estado; sin embargo, hay aspectos que atender en materia educativa, salud, seguridad social, vivienda y alimentación. Es particularmente notorio que el 46.4% de los habitantes carece de servicios básicos en sus viviendas, lo que obedece a que en 42% de ellas se carece de chimenea cuando se emplea el carbón o la leña para cocinar, ya que el promedio de cobertura de servicio de agua, electricidad y drenaje es del 97%.<sup>12</sup> En lo que respecta a la conectividad, el 26.3% de las viviendas disponen de internet, el 20.65% de computadora y el 81.1% de teléfono celular (Gobierno de México, 2022).

**Tabla 3**

*Situación de pobreza y rezago social en Santiago Laollaga*

	<b>Oaxaca</b>	<b>Santiago Laollaga</b>
Población en pobreza	61.6%	50.7%
Población en pobreza moderada	41.0%	41.2%
Población en pobreza extrema	20.6%	9.5%
Población vulnerable por ingresos	2.4%	10.2%
Población vulnerable por carencia social	25.3%	22.6%
Población no pobre y no vulnerable	10.7%	16.5%
Población con rezago educativo	29.6%	22.6%
Población con carencia en acceso a servicios de salud	36.9%	17.2%
Población con carencia en acceso a la seguridad social	73.0%	46.8%
Población con carencia en calidad y espacios en vivienda	22.7%	17.8%
Población con carencia en servicios básicos en la vivienda	53.7%	46.4%
Población con carencia en acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	33.3%	16.6%

Fuente: Gobierno de México, Secretaría de Bienestar (2022).

<sup>12</sup> En realidad, como fuera expresado por el presidente municipal (en comunicación personal del 16 de diciembre de 2022) y por la directora de Obras Públicas (en comunicación personal del 28 de octubre de 2022), en este municipio se carece de una red de drenaje sanitario. Lo que casi la totalidad de las viviendas tienen son fosas sépticas.

En cuanto a la educación, la oferta de servicios en Santiago Laollaga es amplia y, en términos generales, a pesar de que los sismos de 2017 generaron ciertos daños, las instalaciones son adecuadas (ver Figura 5). Existen cuatro planteles de nivel preescolar, tres de primaria, dos de secundaria, un Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA), así como una unidad académica de la Universidad del Pueblo (comunicación personal del director de Educación del gobierno municipal, 24 de noviembre de 2022).

### Figura 5

*Ejemplo de infraestructura educativa*



Fuente: elaboración propia.

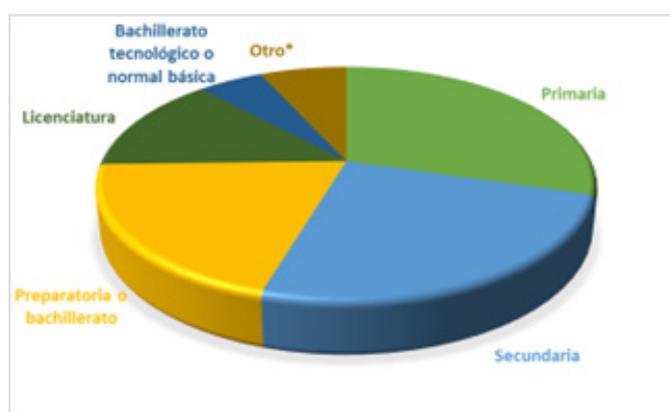
La escolaridad de las personas de 15 años y más con algún nivel de estudios es la siguiente: el 29.6% cuenta con primaria terminada, el 25% con estudios de secundaria, el 20% con preparatoria o bachillerato general, el 13.5% con licenciatura, el 5.1% con bachillerato tecnológico o normal básica y el 6.8% realizó otros estudios (ver Figura 6). La tasa de analfabetismo alcanzó el 8.7%, correspondiendo a las mujeres el 69.5% de la población analfabeta y el 30.5% a los hombres.

Para atender las necesidades en salud, además de los consultorios de farmacias privadas, dos instituciones públicas ofrecen sus servicios: un centro de salud IMSS-Bienestar (que cuenta con un médico y una enfermera) y una clínica médica familiar del ISSSTE (que dispone solamente de un médico), ambas de primer nivel de atención, es decir, consulta general y vacunación. Las enfermedades más comunes en la localidad son las crónico-degenerativas, particularmente diabetes e hipertensión, padecimientos cardiacos, casos de dengue, además de alcoholismo y drogadicción. Estas mismas, más los accidentes

automovilísticos, representan las principales causas de fallecimiento; no se registran casos de muerte materna. Dada la demanda existente, tanto de los habitantes de Laollaga como de poblaciones de la sierra mixe-zapoteca, la oferta de servicios no es suficiente y se tienen demasiadas carencias. Parte de esta insuficiencia es atendida por médicos particulares, sobre todo ante casos de urgencias nocturnas (comunicación personal de la directora de Salud del gobierno municipal, 2 de diciembre de 2022).

### Figura 6

*Nivel de escolaridad en Santiago Laollaga*



\*Otro: incluye estudios técnicos o comerciales, de normal a nivel licenciatura, especialidad, maestría o doctorado.

Fuente: Gobierno de México (2022).

### *Problemática político-electoral*

A pesar de disponer de un capital humano y social importante, además de recursos naturales muy apreciados, el desarrollo de Santiago Laollaga no corresponde a ese potencial. Sin duda, una de las variables explicativas de este fenómeno son los constantes y agudos conflictos en materia político-electoral observados en esta localidad desde hace varios años, algunos de los cuales han desencadenado actos violentos. Por ejemplo, en 2007 y en 2008 el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) declaró que no existían las condiciones necesarias de seguridad para la realización de la elección ordinaria y extraordinaria, respectivamente, de concejales al Ayuntamiento (IEEPCO, 2008). De hecho, la instalación del Consejo Municipal Electoral en 2010 posibilitó la realización de una elección

constitucional, después de cuatro procesos electorales municipales consecutivos en los que en este municipio no se celebraron los comicios por las causas referidas y en los que, por lo tanto, no tuvo presidente municipal.

Además de la lucha por el poder político, estas disputas tienen un componente social (como lo referente a la integración del consejo de desarrollo social municipal) y económico (como la administración del balneario), lo cual divide a la población y dificulta su integración (Jerónimo, 2010). Dado que la toma del Palacio Municipal ha sido una práctica común ante la falta de soluciones, el Congreso Estatal ha empleado como mecanismo de respuesta el nombramiento de un administrador municipal; sin embargo, la percepción es que estos no tuvieron la voluntad de solucionar los problemas, lo que originó que este recurso se repitiera. En fechas más recientes, el 6 de junio de 2021, una persona fallecida y dos más gravemente heridas, además de la quema de la paquetería electoral, fue el saldo de la fallida votación para elegir alcalde en Santiago Laollaga. De acuerdo con Nieto (2021). Ese día, militantes de la coalición PRI-PAN-PRD incendiaron las oficinas del Consejo Municipal Electoral, cerraron la carretera que enlaza a esta comunidad con la región y tomaron el Palacio Municipal debido a que personal del IEEPCO entregó las boletas electorales al candidato de Morena a la presidencia dos días antes de las elecciones. No obstante, se instalaron dos casillas con el resultado descrito.

Independientemente de que mediante bloqueos un grupo de manifestantes impidió en un primer momento el ingreso del material electoral y que se presentaran provocaciones antes (como la vandalización del palacio municipal) y durante la jornada, lo que provocó un notable retraso en la instalación de las casillas (Pérez, 2022), el domingo 27 de marzo de 2022 se realizó la elección extraordinaria en Santiago Laollaga (junto a otras seis localidades de Oaxaca) para elegir presidente municipal. A la postre, el resultado de la votación significó el arribo al poder político, por vez primera en la historia de esta localidad, de un candidato no perteneciente al PRI o a una fórmula apoyada por este partido.

## **Resultados: la concepción del desarrollo en Santiago Laollaga**

### *Las voces de los actores sociales*

#### El ayuntamiento municipal

La nueva administración entró en funciones en abril de 2022, como comenta el presidente municipal (comunicación personal del 16 de octubre de 2022), envuelta en sucesos como no haber pasado por un proceso formal de entrega-recepción, con estrechez de recursos<sup>13</sup> debido a deudas heredada por el gobierno anterior con la CFE (lo que originó el embargo de los bienes del ramo 33 en su fondo 4)<sup>14</sup> y con el SAT, y en medio de una gran expectativa ciudadana. Para el alcalde, los retos más importantes son enfrentar el rezago social y económico de la población originado por los problemas políticos señalados, además de unir a la ciudadanía a través de la transparencia de los recursos públicos disponibles y la forma en que se ejercen.

Independientemente de contar con recursos muy limitados, ha habido avances, por ejemplo, la oferta de talleres de danza y música en la Casa de la Cultura, que depende de la Dirección de Educación. A la par, la Dirección de Deportes ha organizado torneos de voleibol y fútbol rápido y ha apoyado la participación de equipos de béisbol y fútbol en ligas regionales. Todas estas acciones forman parte de una estrategia de combate frontal al flagelo de la drogadicción, principalmente en niños y jóvenes que, desde la anterior administración, se viene manifestando en la localidad. Por su parte, la Regiduría de Salud ha organizado caravanas odontológicas, mientras que la Dirección de Ecología, conjuntamente con la organización ECOCE, A. C., implementó un programa de entrega de víveres a la población a cambio de envases de PET.

Respecto a la obra pública, los primeros proyectos que se han ejecutado, agrega el presidente municipal, son: la limpieza del río que atraviesa el barrio del Carmen, acción

---

<sup>13</sup> Ejemplo de ello es que este municipio, a excepción de algunas motocicletas para el área de seguridad y una ambulancia recientemente recuperada, carece de vehículos oficiales.

<sup>14</sup> De tal forma que el nuevo gobierno inició con solo dos fuentes de recursos transferidos por la federación: el ramo 28 (participaciones a entidades federativas y municipios) y el ramo 33 en su fondo 5 (fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal). Los recursos del fondo 4 del ramo 33 (ya liberados) se refieren a las aportaciones para el fortalecimiento de los municipios.

que se acompañó con la construcción de un vado y pavimentación para fines de tránsito, además de la conclusión de la pavimentación del puente la Tarajía en la colonia Guadalupe (ver Figura 7). Siendo el agua potable,<sup>15</sup> la electrificación, la canalización en terrenos y los caminos cosecheros, las obras que se preveía realizar también en 2022. Para el 2023, con el cambio de gobierno en Oaxaca, se estimaba tener más recursos federales y estatales para efectuar más proyectos. De forma adicional, la directora de obras públicas indicó que el mecanismo para definir y priorizar los trabajos a ejecutar es la asamblea, donde se escuchan también las necesidades de la agencia municipal y de los representantes de los sectores educativo, campesino, ganadero, etcétera (comunicación personal del 28 de octubre de 2022).

Por su parte, el director de Ecología y Desarrollo Agropecuario subrayaba que se intentaría conformar un equipo de trabajo, incluyendo a los representantes de bienes comunales y ejidales, para atender de manera conjunta los requerimientos en materia medioambiental. Señalaba que el programa de recolección de PET, independientemente de sus impactos económicos, evitaría la quema de residuos y fomentaría valores sociales; además, agregaba que a inicios de 2023 entraría en vigor un nuevo reglamento que regularía las actividades de tala, caza y pesca (comunicación personal, 7 de noviembre de 2022).

### Figura 7

*Primeras obras públicas ejecutadas por el nuevo gobierno*



Fuente: elaboración propia.

<sup>15</sup> De manera paradójica, Santiago Laollaga, a pesar de tener agua en abundancia como ya se explicó, no tiene un adecuado sistema de agua potable, ya que la red de suministro no reúne las especificaciones técnicas requeridas y, salvo en zonas donde el líquido llega vía gravedad, el servicio es irregular. Para los pobladores y funcionarios públicos entrevistados, esa es la problemática principal de esta localidad. En tal sentido, el presidente municipal agregó que existen áreas que se han mejorado de forma aislada, por lo que es necesario emprender un proyecto integral de modernización del servicio.

En lo que corresponde a la educación, el director de dicha área apunta que la pandemia de COVID-19 provocó afectaciones en las labores de enseñanza (por ejemplo, que no se abordaran determinados contenidos) y en el desarrollo de competencias, que los docentes deben subsanar. Añade que la tarea es grande en todos los niveles y que “los maestros deben actualizarse, reorganizarse y reinventarse” y buscar alternativas que permitan al alumno asimilar y afianzar los conocimientos. Remarca con acierto que hay la necesidad de actualizar los criterios pedagógicos, tecnológicos e, incluso, psicológicos (respecto al trato a los alumnos) que rodean los procesos de enseñanza-aprendizaje en virtud de que las circunstancias en que se ofrecen han cambiado radicalmente (comunicación personal, 24 de noviembre de 2022).

#### Comité de agua potable

El abastecimiento de agua es la principal problemática en Santiago Laollaga. Al respecto, uno de los representantes del Comité de Agua Potable de la colonia Guadalupe<sup>16</sup> indica que “el agua no llega, el agua no alcanza porque no se han hecho proyectos a futuro”. En la misma reunión, otro de los representantes del mismo comité con sinceridad externó: “me queda un poquito de tristeza ver cómo, habiendo tres autoridades (municipal, ejidal y comunal) estamos muy por debajo de la media en cuestiones de desarrollo comunitario”. Refiriéndose concretamente al ejido, delineó varias posibilidades de desarrollo para esta comunidad:

Yo creo que los apoyos al campo deberían estar ahí, en esa oficina. Donde un campesino pudiera ir y decir: “comisariado ejidal, mira, tenemos esta situación, necesitamos esto, necesitamos aquello. (...) Aquí el mango es oro (...) entonces no se le ha sabido dar el valor que esta fruta tiene (...) creo que sí han dejado de hacer ese trabajo de gestión. Es caminar, es buscar. (...) Creo que ese balneario (ojo de agua) debería ser una zona turística. (...) Me gustaría ver que esas tres autoridades trabajaran de la mano y ver que mis hijos disfrutaran de ese desarrollo de su pueblo, si ya no nos toca a nosotros. (comunicación personal, 2 de diciembre de 2022)

---

<sup>16</sup> En esta colonia cerca de la mitad de la población recibe el líquido por gravedad y la otra mitad por bombeo, mientras que en las colonias El Calvario y del Carmen, la mayoría del suministro es por bombeo. Únicamente dos barrios, De en Medio y Las Flores, reciben agua en su totalidad por gravedad, por lo que, a excepción de tiempos de sequía, el servicio es regular (información obtenida en comunicación personal con los representantes del comité de la colonia Guadalupe, del 2 de diciembre de 2022).

## Las mujeres emprendedoras

La señora Ana, una de las participantes en el mercado de mujeres emprendedoras, espacio en el que oferta empanadas (aunque reconoció que hay un problema de delincuencia, como es el robo a casa habitación), resaltó varias de las fortalezas de Santiago Laollaga: “el lugar para vivir es idóneo, tenemos el agua, (...) se da la fruta, (...) diferentes siembras (...) es un lugar muy bello, es un lugar tranquilo” (comunicación personal, 15 de octubre de 2022). Apunta que el mercado de mujeres está funcionando para todas y que el día de la entrevista pudo vender todos sus productos. Asimismo, señaló que, en el pasado, algunos actores políticos se olvidaron de lo primordial, que es el bien de la comunidad y que la nueva administración está trabajando en la medida de sus posibilidades. Finalmente, resaltó que uno de los problemas a atender es lo relativo al transporte público, ya que la oferta de servicios (autobús y taxi), particularmente en la mañana, es insuficiente. Como un valor social destacó la apertura de esta comunidad, a la cual llegan a vivir varias personas provenientes de otras regiones, en especial de la sierra.

El rol de la mujer en este municipio, como en todo el Istmo de Tehuantepec, es muy dinámico. Como externó Celia, otra de las participantes en el mercado de emprendedoras, quien comercializa antojitos típicos y además cuenta con una Maestría en Ingeniería Administrativa: “la familia laollagueña está compuesta por mujeres muy fuertes, seguras, empoderadas”; además, agregó que en esta localidad siempre han existido mujeres emprendedoras y que este mercado en particular beneficia tanto a vendedoras como a compradores. De la mano de lo comentado por otros entrevistados, destacó varias de las no pocas bondades de ser habitante de este lugar:

Fuera del ojo de agua, también están las mujeres, los hombres, la familia. (...) Los que tenemos el privilegio de vivir en Santiago Laollaga somos consentidos de Dios. (...) Tenemos vegetales, frutas, lugares para ir a pasear, huertas, veredas, el río de Los Perros, hay actividades culturales. El hecho de vivir aquí nos da la oportunidad de tener una convivencia sana, una convivencia segura. (...) A los visitantes los “apapachamos”, los acogemos, los recibimos porque queremos que regresen. De partidos políticos ya estuvo bueno y lo importante es buscar el beneficio común. Vamos a buscar el progreso para el pueblo entre todos. (...) Irles inculcando a las generaciones que vienen que

podemos ampliar nuestras visiones por un bien común. (comunicación personal, 15 de octubre de 2022)

### Población en general

De las conversaciones sostenidas con 17 vecinos, se pueden destacar varios aspectos. En primer término, la población aprecia que sus ingresos son insuficientes, por lo que un buen porcentaje de ella tiene que laborar en otros lugares, concretamente en Ciudad Ixtepec (ubicada a una distancia de 15 km). Con relación a los servicios públicos, los referentes a la salud no tienen una valoración del todo positiva dado que la escasez de medicamentos, la insuficiencia de asistencia médica (incluyendo la ofrecida por particulares) y el hecho de que no exista ninguna institución que ofrezca sus servicios las 24 horas, generan inconformidad en la ciudadanía. En cuanto a la educación, los padres de familia, cuyos hijos asistieron a las diversas escuelas y niveles ofrecidos en la localidad, califican, en términos generales, de manera positiva el servicio recibido. Tal como se comentó, consideran que el abastecimiento de agua potable es el principal problema a atender, ya que reportan que debido a descomposturas de bombas o roturas de tuberías la interrupción del servicio es frecuente, especialmente en zonas altas.

### *El Consejo de Desarrollo Social Municipal e integración del plan municipal de desarrollo*

Entre las primeras acciones que deben emprender los ayuntamientos recién constituidos figuran las que tienen que ver con la observancia de la normatividad que rige a los municipios oaxaqueños en materia de planeación, concretamente la Ley Orgánica Municipal y la Ley Estatal de Planeación (ver Tabla 4). Así, el 27 de abril de 2022 se conformó el Consejo de Desarrollo Social Municipal (CDSM)<sup>17</sup> de Santiago Laollaga para el 2022.

---

<sup>17</sup> El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2020), de la CEPAL, señala respecto a los CDSM del estado de Oaxaca: “Estos consejos son espacios participativos de diálogo para la aplicación de la Agenda (2030) y se constituyen como instancias de vinculación de los tres órdenes de gobierno, los sectores sociales y el privado. Se han instaurado aproximadamente 547 de estos consejos para fortalecer la implementación de la Agenda 2030”.

**Tabla 4***Marco legal de la planeación municipal en Oaxaca*

<b>Ley</b>	<b>Art.</b>	<b>Fr.</b>	<b>Resumen</b>
Orgánica municipal	68	XIV	El presidente municipal deberá elaborar el plan municipal de desarrollo dentro de los primeros seis meses de su administración.
	68	XV	El presidente municipal deberá promover y vigilar la organización e integración del Consejo de Desarrollo Social Municipal.
Estatutal de Planeación	7		La planeación de la administración pública estatal y municipal debe incorporar la perspectiva indígena, ambiental y de género.
	14	I	Los presidentes municipales forman parte de las autoridades del SIEP (Sistema Estatal de Planeación).
	14	II	La coordinación general del SIEP fomentará la participación y consulta democrática de la sociedad civil y el sector privado. Los Consejos de Desarrollo Social Municipal son instancias del SIEP.
	63		Los planes municipales de desarrollo son instrumentos de planeación estatal que precisan los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio.

Fuente: elaboración propia, con base en los Decretos 1709 (2020) y 2431 (2021).

Tal como se observa en la Tabla 5, pertenecen al CDSM los integrantes del H. Ayuntamiento, encabezados por el presidente municipal, autoridades auxiliares, ejidales y comunales, representantes de núcleos de población, de organizaciones económicas y de la sociedad civil, del gobierno federal y estatal, instituciones académicas, así como el comité de contraloría social. La primera actividad formal del CDSM, el 30 de abril de 2022, fue la elaboración, con

base en los recursos disponibles, del acta de priorización de obras, acciones y proyectos para ejercicio fiscal 2022.

En dicha acta (obtenida el 8 de noviembre de 2022 vía comunicación personal con el presidente municipal) se observa que el servicio del agua es el que figura en primer término, ya que las seis primeras obras tienen que ver con él. De ellas destaca el mejoramiento del sistema de agua entubada de la Agencia Municipal Guichixú y de diversos barrios y calles de la cabecera municipal. Enseguida aparecen cuatro obras de electrificación, ocupando los lugares siete al diez en el orden de prioridad. En este rubro sobresale la ampliación de la red de energía eléctrica en las colonias Primavera, Palma Sola, Don Pedro y del Carmen.

El siguiente tema en el orden de prioridades es el de la educación, donde en primer lugar (obra número once según el orden de preferencias) se halla la edificación de una barda perimetral en la escuela secundaria 24 de febrero. Este proyecto se complementa con la construcción de cinco techados para la impartición de educación física: tres en planteles de nivel preescolar, uno en una primaria y otro más en el CBTA. A continuación, ocupando los lugares 17 al 26 en el orden de prioridades, se encuentran las obras de urbanización, entre las que sobresalen el mantenimiento de caminos cosecheros, el levantamiento de canales de riego, la pavimentación de diversas calles y la construcción de un vado. El mantenimiento del manantial, que surte de agua a la comunidad y la edificación de un módulo de atención jurídica y psicológica para la mujer, cierran el listado de obras y proyectos.

**Tabla 5***Integrantes del CDSM en Santiago Laollaga*

<b>Integrantes</b>	<b>Cargo</b>
Presidente del CDSM	Presidente municipal
Vocales	Síndica municipal. Regidor de Hacienda. Regidora de Obras. Regidora de Salud.
Autoridad auxiliar	Agente municipal de Guichixú.
Organizaciones ejidales y comunales	Presidente de bienes comunales. Presidente del comisariado ejidal.
Comités de barrios y colonias	Presidente de la colonia Tamarindos. Presidente de la colonia del Carmen. Juez del ojo de agua grande. Presidente del comité de mantenimiento de la carretera Santo Domingo Chihuitán-Laollaga.
Comités de agua potable	Presidente del comité de agua potable de la colonia Guadalupe. Presidente del comité de agua potable de la colonia del Carmen. Presidente del comité de agua potable del barrio Las Palmas. Presidente del comité de agua potable del barrio Calvario Bajo. Presidente del comité de agua potable del barrio Calvario Alto.
Organizaciones productivas	Presidente de la asociación ganadera de Santiago Laollaga. Presidente de la organización campesina Brena Torres.
Comités de escuelas	Presidenta del comité de padres de familia del CBTA 09. Presidente del comité de padres de familia de la esc. Sec. 24 de febrero. Representante del comité de padres de familia de la esc. Prim. Emiliano Zapata. Presidente del comité de padres de familia de la esc. Prim. Niños Héroe. Presidenta del comité de padres de familia del jardín de niños Rosa Agazzi. Presidenta del comité de padres de familia del jardín de niños La Educadora
Otras áreas del gobierno municipal	Titular de la Instancia Municipal de la Mujer. Director de Seguridad Pública. Tesorera municipal. Secretaria del CDSM. Secretario municipal.
Comité de Contraloría Social	Tres contralores sociales municipales.
Dependencias federales y estatales	Representante de la coordinación general del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). Representante del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) en Santiago Laollaga.
Instituciones educativas	Coordinador CBTA en Santiago Laollaga. Director de la esc. Sec. 24 de febrero. Director de la esc. Prim. Emiliano Zapata. Directora del jardín de niños 1972 Año de Juárez. Director de la esc. Prim. Niños Héroe. Directora del jardín de niños Rosa Agazzi. Directora del jardín de niños La Educadora.

Fuente: H. Ayuntamiento Municipal de Santiago Laollaga (comunicación personal, 8/11/2022).

Otra actividad significativa fue la organización de los trabajos requeridos para definir el plan municipal de desarrollo (PMD). Al respecto, el presidente municipal indicó que la metodología empleada fue la realización de mesas temáticas para elaborar el diagnóstico que serviría de insumo del PDM. Además de que participaron los integrantes del CDSM, incluyendo a una funcionaria del módulo regional del COPLADE y otros funcionarios municipales, la invitación abierta permitió la intervención de la ciudadanía en esas reuniones (comunicación personal del 8 de noviembre de 2022). El director de Educación puntualizó que, a pesar no ser parte del CDSM, fue invitado a las reuniones de integración del PMD en las que, agrega, se involucraron los representantes de las organizaciones y comités antes listados, donde plantearon sus problemáticas. En su opinión “el plan municipal de desarrollo está tratando de remontar rezagos de algunos años” (comunicación personal del día 24 de noviembre de 2022). Los ejes, objetivos y estrategias del PMD, así como su incidencia en los ODS se presenta en la Tabla 6.<sup>18</sup>

**Tabla 6**

*Objetivos y estrategias del PMD de Santiago Laollaga 2022-2024 y su vínculo con los ODS*

<b>Objetivo estratégico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Incidencia en ODS</b>
<b>Eje I. Municipio incluyente con desarrollo social</b>		
Ser un municipio que brinde educación, salud, vivienda, infraestructura y deporte de calidad, y contribuya con viviendas dignas, calidad de vida y atención a los grupos vulnerables.	1. Atender a los habitantes que estén en situación de marginación. 2. Apoyar la salud de la población para una vida digna. 3. Fomentar la educación básica de las niñas, niños y adolescentes. 4. Promover viviendas dignas, electrificadas y con servicios básicos. 5. Impulsar el deporte y la recreación.	Objetivos: 1, 3, 4, 5, 6 y 10 Metas: 1.1, 3.8, 4.2, 5.1, 6.3 y 10.1
<b>Eje II. Municipio moderno y transparente</b>		

<p>Ser un municipio moderno, que brinde transparencia, rinda cuentas, informe, cuente con finanzas públicas sanas y en orden, que use las tecnologías de la información al servicio de los habitantes.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impulsar finanzas públicas sanas y el adecuado uso de los recursos públicos.</li> <li>2. Alentar la rendición de cuentas, la transparencia y la información pública.</li> <li>3. Promover la profesionalización de los servidores públicos.</li> <li>4. Fomentar el Estado de derecho y la aplicación de la normatividad.</li> <li>5. Desarrollar el uso de las tecnologías de la información en los servicios municipales.</li> </ol>	<p>Objetivos: 11 y 16 Metas: 11.1 y 16.2</p>
<p><b>Eje III. Municipio seguro</b></p>		
<p>Ser un municipio seguro, que promueva la protección civil, la paz y sea conciliador de conflictos agrarios.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impulsar la seguridad pública y la paz social entre los habitantes.</li> <li>2. Promover la cultura de protección civil entre la población.</li> <li>3. Apoyar la acertada actuación ciudadana ante sismos, inundaciones e incendios.</li> <li>4. Fomentar la gobernabilidad y el diálogo en la solución de conflictos.</li> </ol>	<p>Objetivos: 9, 11 Metas: 9.1 y 11.7</p>
<p><b>Eje IV. Municipio productivo e innovador</b></p>		
<p>Ser un municipio promotor del empleo, del crecimiento económico en el sector agrícola, ganadero, comercial, forestal y que brinde oportunidades a sus habitantes.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impulsar el crecimiento económico, la generación de empleos y la mejora en los ingresos de la población.</li> <li>2. Alentar el turismo, el incremento de visitantes al balneario comunal y las oportunidades para las familias.</li> <li>3. Promover la capacitación en oficios para el autoempleo.</li> <li>4. Desarrollar la producción y el empleo en las actividades del campo.</li> <li>5. Ordenar el comercio en vía pública y vigilar la prestación del servicio de transporte público concesionado.</li> </ol>	<p>Objetivos: 2, 8, 11 y 12 Metas: 2.3, 8.1, 11.1 y 12.1</p>
<p><b>Eje V. Municipio sustentable</b></p>		

Ser un municipio sustentable, que proteja los recursos naturales, el agua, la fauna silvestre y garantice el manejo adecuado de los residuos sólidos, que mantenga un desarrollo territorial y urbano en armonía con el medio ambiente.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar el cuidado del agua y su uso correcto entre los habitantes.</li> <li>2. Impulsar el desarrollo urbano adecuado en el municipio.</li> <li>3. Proteger los recursos naturales y su uso sustentable.</li> <li>4. Eliminar la contaminación del suelo de desechos líquidos y sólidos.</li> </ol>	Objetivos: 6, 7, 13 y 15 Metas: 6.1, 7.1, 13.2 y 15.1
<b>Eje transversal. Igualdad de género</b>		
Ser un municipio que garantice la igualdad de género, los derechos de las mujeres y los hombres para que tengan posibilidad de desarrollarse en las mismas condiciones.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la normatividad federal, estatal y municipal sobre la igualdad entre hombres y mujeres.</li> <li>2. Alentar con acciones la igualdad de género.</li> </ol>	Objetivo: 5 Meta: 5.1
<b>Eje transversal. Asuntos indígenas</b>		
Ser un municipio que garantice el desarrollo y una vida digna y en paz a los indígenas. Respetando sus tradiciones, lengua y conocimientos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia económica, social, cultural, en su lengua y en sus usos y costumbres.</li> <li>2. Impulsar acciones para el cuidado y protección de los pueblos y comunidades indígenas.</li> </ol>	Objetivo: 16 Meta: 16.1
<b>Eje transversal. Derechos de las niñas, niños y adolescentes</b>		
Ser un municipio que proteja a las niñas, niños y adolescentes para que tengan un entorno sano de desarrollo, crecimiento y oportunidades. Además, que sus derechos sean reconocidos y ejercidos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a crecer en un medio ambiente sano, libre de amenazas y sin violencia.</li> <li>2. Desarrollar acciones para el esparcimiento y actividades físicas y deportivas de niñas, niños y adolescentes.</li> </ol>	Objetivos: 1, 11, 16 Metas: 1.2, 11.7 y 16.1

Fuente: H. Ayuntamiento Municipal de Santiago Laollaga, PMD 2022-2024 (comunicación personal, 10/11/2022).

Uno de los portavoces del comité de agua potable de la colonia Guadalupe expresó que, efectivamente, fueron invitados por el ayuntamiento municipal a participar en la hechura del PMD y que se ejecutó una especie de encuesta para conocer los principales problemas de la

comunidad en los diferentes espacios de realización humana. Resaltó que los responsables “escucharon la voz del pueblo”, que los resultados alcanzados fueron dados a conocer, que algunas obras contempladas en el plan ya habían sido realizadas y que para diciembre de 2022 estaban otras tres obras proyectadas que impactarían de manera favorable al municipio (la Tabla 7 muestra las líneas de acción contempladas en el PMD). Además, añadió algo muy ilustrativo en cuanto a la actitud asumida por el gobierno y la ciudadanía en este proceso:

Da gusto ver que en esa reunión de consejo municipal asistiéramos todos, porque somos, creo yo, fieles testigos de lo que se dice, de lo que se hace y de lo que beneficia al pueblo. Pero sí, estamos apegados a esa información, han sido transparentes en el sentido de manifestarnos cuáles son nuestras peticiones, cuáles ya se atendieron y cuáles están por atenderse.

### Tabla 7

#### *Líneas de acción derivadas del PMD 2022-2024*

Eje	Líneas de acción significativas
I. Municipio incluyente con desarrollo social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliar y mantener la red de agua potable.</li> <li>2. Incrementar los servicios, el personal, el equipo técnico y medicamentos del cuadro básico en los centros de salud.</li> <li>3. Mejorar y equipar las escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria y bachillerato.</li> <li>4. Ejecutar obras de infraestructura, mantenimiento y equipamiento en servicios básicos como el agua potable, pavimentación y electrificación.</li> <li>5. Reactivar las actividades físicas y deportivas en las instalaciones disponibles.</li> </ol>
II. Municipio moderno y transparente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instalar comités de contraloría social en las colonias y comunidades donde se ejecuten obras públicas.</li> <li>2. Impartir cursos sobre facultades y responsabilidades administrativas de los servidores públicos a los miembros del ayuntamiento.</li> <li>3. Habilitar una página web que contenga la información de las distintas áreas del ayuntamiento y de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía.</li> </ol>
III. Municipio seguro	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conformar un cuerpo policial capacitado y equipado que patrulle las distintas áreas del municipio las 24 horas los 365 días del año.</li> <li>2. Integrar un sistema de protección civil de acuerdo a la Ley de Protección Civil de Oaxaca.</li> <li>3. Prevenir y actuar en los casos de robo, escándalos en vía pública, peleas y riñas vecinales.</li> </ol>

IV. Municipio productivo e innovador	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la instalación de empresas en nuevos giros, que sean amigables y respetuosas del medio ambiente y los recursos naturales.</li> <li>2. Ejecutar una campaña permanente de difusión en páginas web, redes sociales y demás medios electrónicos disponibles, de los sitios turísticos del municipio.</li> <li>3. Impulsar la capacitación en oficios como carpintería, herrería, electricidad, plomería, sastrería y cultura de belleza.</li> <li>4. Establecer vínculos con organizaciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para que brinden capacitación en productividad a agricultores y ganaderos.</li> <li>5. Regular el comercio ordenado y el de vía pública para que contribuyan con el pago de impuestos y proyecten una imagen adecuada del municipio.</li> </ol>
V. Municipio sustentable	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Difundir entre la población la normatividad federal y estatal en materia de explotación, uso y tratamiento de agua para evitar descargas en ríos y arroyos.</li> <li>2. Desarrollar, con la asesoría de instituciones gubernamentales y académicas, un plan de desarrollo urbano que sea conocido y respetado por la población.</li> <li>3. Desarrollar un inventario y programa de cuidado y conservación de los recursos naturales.</li> <li>4. Impedir que los productores y hogares descarguen residuos sólidos y materiales pesados al drenaje, arroyos y ríos.</li> </ol>
Eje transversal. Igualdad de género	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear la Instancia Municipal de las Mujeres. Promover acciones de capacitación para el empleo y autoempleo de las mujeres.</li> <li>2. Brindar información a la población sobre los derechos de la mujer y los mecanismos para acceder a una vida libre de violencia.</li> </ol>
Eje transversal. Asuntos indígenas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Respetar el derecho de la población indígena a determinar libremente sus formas de convivencia y sus pautas culturales.</li> <li>2. Ofrecer capacitación para el empleo, autoempleo y el aprendizaje de oficios a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas.</li> </ol>
Eje transversal. Derechos de las niñas, niños y adolescentes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar protocolos de actuación para atender a las niñas, niños y adolescentes que sufran violencia en sus familias.</li> <li>2. Disponer de un organismo que fomente acciones y actividades deportivas, de activación física y de recreación en los menores de edad.</li> </ol>

Fuente: H. Ayuntamiento Municipal de Santiago Laollaga (2014) (comunicación personal, 10/11/2022).

## Discusión

Si bien es muy prematuro para vislumbrar desenlaces, lo encontrado en la investigación permite señalar que, a pesar de contar con recursos muy reducidos,<sup>19</sup> la nueva administración de Santiago Laollaga está tratando de incorporar varios de los criterios que la literatura recomienda para favorecer la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo municipal sustentable. Entre ellos figuran la transparencia en la gestión, la consulta ciudadana y la preocupación en aspectos como la educación, la salud, las obras públicas, la cultura, los cultivos estratégicos, el manejo y conservación de recursos naturales y la educación ambiental. También se observa una preocupación por atender, en su ámbito de competencia, los compromisos emanados de los ODS, la cual, de acuerdo con las charlas sostenidas con funcionarios y ciudadanos, parece ser legítima y está expresamente plasmada en el Plan Municipal de Desarrollo.

En tal sentido, los ejes del nuevo PMD parecen ser muy pertinentes y promueven valores que se alinean con los propósitos de la Agenda 2030: la inclusión y el desarrollo social, la transparencia en el gobierno, la seguridad pública, la productividad y la sustentabilidad; junto a la igualdad de género, la atención de los asuntos indígenas y el respeto a los derechos de los niños y adolescentes, mismos que se enuncian en los ejes transversales del plan. Otro aspecto positivo es que varias de las líneas de acción y proyectos contenidos en el PMD no quedaron en buenos deseos, sino que fueron ya implementados o están por ejecutarse, entre ellos las obras de infraestructura explicadas y los trabajos para mejorar la red de agua potable, la creación de la oficina de la mujer, la oferta cultural y el fomento a las actividades deportivas.

Parece ser que parte de estos resultados obedece a la conformación, independientemente de lo que establece el marco legal, de un Consejo de Desarrollo Social Municipal plural, incluyente y comprometido. En este aspecto es de destacarse el rol desempeñado por los comités de barrios y colonias, de padres de familia de los diversos planteles educativos y los del agua potable. Lo anterior indica que en Santiago Laollaga existe el suficiente capital social

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2022 fijó en \$16.9 millones de pesos el total de recursos financieros para este municipio. De ese monto, solo el 2.7% fueron ingresos propios; el 97.3% restante provino de participaciones y aportaciones derivados de la colaboración fiscal y distintos fondos de aportaciones. De estos últimos, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Municipal (del que se originaron las obras y proyectos citados antes), sumó \$5.7 millones (Decreto 554 del 2022).

para, de la mano del estimable capital humano disponible, promover el desarrollo sostenible en sus vertientes económica, social y medioambiental. Un indicador de ello es el mercado de mujeres emprendedoras, cuyas integrantes mostraron una actitud, aprecio por su entorno y conocimientos notables en las conversaciones mantenidas con ellas.

## **Conclusiones**

Es oportuno finalizar con dos reflexiones: la primera, de carácter más amplio y siguiendo el enfoque de la teoría general de sistemas (Gutiérrez, 2013), tiene que ver con la implementación de los ODS. Aunque se suele pensar en ellos de manera global, en realidad su viabilidad depende de la destreza de los gobiernos locales, como es el caso de Santiago Laollaga, para gestionarlos. Lo encontrado en este lugar indica que el nivel de aptitud, es decir, conocimientos técnicos de funcionarios públicos y actores sociales es conveniente. Además, la actitud percibida también es apropiada, particularmente con lo que atañe al compromiso con los asuntos públicos y la valoración que hace la población por su entorno. Por lo tanto, como se apuntó, esta comunidad cuenta con el capital humano y social requerido para proyectar un desarrollo sostenible.

Asimismo, esta experiencia permite corroborar la importancia, como lo indica Torres (2010), de los planes municipales de desarrollo como herramienta estratégica para incidir en la reducción de la desigualdad social, siempre y cuando sean elaborados a partir de un proceso consultivo y deliberativo, no como un requisito formal. La evidencia indica que, tanto en la constitución del CDSM, como en la hechura del PDM, esas condiciones prevalecieron. Sin embargo, estos hitos no representan la fase final del subdesarrollo y de los marcados desequilibrios sociales de este municipio; por el contrario, apenas estarían indicando el punto de inicio de una nueva fase de desarrollo.

Si a los recursos comentados se suma la abundancia de bienes naturales con los que cuenta esta localidad, resultan inaceptables los registros de pobreza, vulnerabilidad social y carencia de servicios públicos presentes. Cabría esperar, por consiguiente, una correcta articulación de políticas y programas sociales federales, estatales y, específicamente, municipales, para llevar a Santiago Laollaga a otro estadio de desarrollo. A nivel local, esta implementación deberá conservar varios de los valores comentados antes: responsabilidad, transparencia, participación social, equidad de género, entre otros más. De tal forma que, lejos

de las pugnas políticas que la han caracterizado, esta comunidad alcance en un futuro cercano un verdadero desarrollo sostenible. Sin lugar a dudas, cuenta con los elementos para hacerlo y parece ser que la nueva ruta ha iniciado apropiadamente.

### **Agradecimientos**

El autor agradece el apoyo y las facilidades otorgadas por el H. Ayuntamiento Municipal de Santiago Laollaga, Oaxaca, especialmente por el presidente municipal. Así como la amabilidad y conocimientos de todos las ciudadanas y ciudadanos que fueron entrevistados.

### **Referencias**

- Artaraz, M. (2002). Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible. *Ecosistemas*, 11(2), 1-6. <https://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/view/614>
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, (86), 47-62. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11068-hay-espacio-desarrollo-local-la-globalizacion>
- Brower, J. (2015). Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72), 630-646.
- Cázares, L., Christen, M., Jaramillo, E., Villaseñor, L. y Zamudio, L. E. (1992). *Técnicas actuales de investigación documental*. Trillas.
- Decreto 554. Aprobado por la LXV Legislatura el 11 de marzo de 2022, por el que se aprueba la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga, ejercicio fiscal 2022. Publicado en el Periódico Oficial núm. 15, el 9 de abril de 2022 ([bit.ly/3RdrWRN](https://bit.ly/3RdrWRN)).
- Decreto 1709. Aprobado por la LXIV Legislatura el 23 de septiembre de 2020, por el que se expide la Ley Estatal de Planeación de Oaxaca. Publicado en el Periódico Oficial núm. 42, el 17 de octubre de 2020.
- Decreto 2431. Aprobado por la LXIV Legislatura el 17 de marzo de 2021, por el que se expide la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Publicado en el Periódico Oficial núm. 24, el 12 de junio de 2021.

- Di Pietro, L. J. (2001). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. <http://bibliotecavirtualrs.com/2011/06/hacia-un-desarrollo-integrador-y-equitativo-una-introduccion-al-desarrollo-local/>
- EcuRed (s.f.). *Santiago Laollaga (México)*. [https://www.ecured.cu/Santiago\\_Laollaga\\_\(M%C3%A9xico\)](https://www.ecured.cu/Santiago_Laollaga_(M%C3%A9xico))
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2008). *Diagnóstico municipal, trienio 2008-2010, Santiago Laollaga, Tehuantepec, Oaxaca*. [https://finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion\\_publica/pmds/08\\_10/472.pdf](https://finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/472.pdf)
- Gobierno de México (2022). *Data México. Santiago Laollaga*. <https://datamexico.org/es/profile/geo/santiago-laollaga>
- Gobierno de México, Secretaría de Bienestar (2022). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022. Oaxaca, Santiago Laollaga*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/697708/20\\_472\\_OAX\\_Santiago\\_Laollaga.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/697708/20_472_OAX_Santiago_Laollaga.pdf)
- Gómez, C. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (140), 107-118. [https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/12/ODS-revision-critica-C.Gomez\\_.pdf](https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/12/ODS-revision-critica-C.Gomez_.pdf)
- Gómez, J. A. y Garduño, S. (2020). Desarrollo sustentable o desarrollo sostenible, una aclaración al debate. *Tecnura*, 24(64), 117-133. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-921X2020000200117&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-921X2020000200117&script=sci_abstract&tlng=es)
- Gutiérrez, G. (2013). *Teoría General de Sistemas*. Universidad Santo Tomás (bit.ly/3Ra0YdM).
- H. Ayuntamiento Municipal de Santiago Laollaga (2014). *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*. <http://sisplade.oaxaca.gob.mx/EvalPlanesMunAPP/PlanesMunicipales.aspx>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ª ed.). McGraw-Hill.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2008, 9 de marzo). *Acuerdo del consejo general del IEEPCO*. <https://www.ieepco.org.mx/acuerdos/09032008.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). *Censos y Conteos de Población y Vivienda 2020. Principales resultados por localidad (ITER), Oaxaca*. <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/ficha.html?tit=325918&ag=0&f=csv>

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2022). *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Ficha básica municipal. Datos generales.* [www.snim.rami.gob.mx](http://www.snim.rami.gob.mx)
- Jerónimo, L. (2010, 18 de marzo). Advierten violencia en Santiago Laollaga. *Quadratin, Oaxaca*. <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Advirten-violencia-en-Santiago-Laollaga/>
- Jiménez, L. M. (2000). Desarrollo sostenible: “engranando” la economía mundial con la ecología global. *Medio Ambiente Canarias*, (17), 29-32. <https://mdc.ulpgc.es/utills/getfile/collection/macan/id/275/filename/256.pdf>
- López, R., Ayala, D. A. y Arellanes, Y. (2017). Gobernabilidad democrática y desarrollo local sustentable. *Economía y Sociedad*, 21(36), 61-75. <https://www.redalyc.org/journal/510/51052064004/html/>
- Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Nieto, J. (2021, 7 de junio). Zafarrancho en Ojo de Agua; un muerto y dos lesionados deja las elecciones en Laollaga. *Imparcial del Istmo*. <https://imparcialoaxaca.mx/istmo/538005/zafarrancho-en-ojo-de-agua-un-muerto-y-dos-lesionados-deja-las-elecciones-en-laollaga/>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2020, 21 de enero). *Consejos de Desarrollo Social Municipal en el Estado de Oaxaca*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/modalidades/consejos-de-desarrollo-social-municipal-en-el-estado-de-oaxaca>
- Pérez, J. A. (2022, 27 de marzo). Impiden elección extraordinaria en Santiago Laollaga, Oaxaca. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/27/estados/habitantes-de-santiago-laollaga-oaxaca-impiden-eleccion-extraordinria/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) (2013). *El Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenibles (10YFP)*. [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/5\\_Brochure\\_10YFP\\_SP.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/5_Brochure_10YFP_SP.pdf)
- Torres, J. (2010). Los planes de desarrollo municipal: Instrumentos del Estado en la reducción de los desequilibrios sociales. *Revista de Administración Pública (RAP)*, 45(3), 77-92. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19576>