

Desigualdad extrema y tendencias de desarrollo.

El caso del estado de Oaxaca, México



Gerardo Torres Salcido

Gerardo Torres Salcido (Coord.)

Gerardo A. Torres Contreras

Elizabeth Jiménez Yáñez

Edición • Sara Eugenia García Peláez

Fotografía • Mujeres en mercado de Oaxaca. Miguel Bracho / Oxfam México

Diseño • Gabriela Sánchez

Los textos y las opiniones contenidas en esta publicación son de los autores y no refleja necesariamente la opinión de Oxfam.



Índice

Introducción	6
1. La pobreza en Oaxaca	7
Indicadores en derechos sociales	7
Concentración del crecimiento económico	9
Desigualdades sociales	10
Conclusiones	12
2. Desarrollo Social en Oaxaca: conceptualizaciones y sus problemas	6
Política Social Federal	13
Política Social Estatal	15
Estrategia Bienestar para el Combate a la Pobreza	15
Política Social Municipal	17
Ramos 33 y 28	20
Conclusiones	
3. Megaproyectos de Infraestructura y la Iniciativa de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	21
El papel de la Refinería Salina Cruz	21
Proyectos eólicos	22
La Iniciativa de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	25
Conclusiones	26
Observaciones finales	26
Glosario	29
Nota Metodológica	29
Bibliografía	30

Este documento fue desarrollado con el apoyo de Oxfam México y EDUCA, Servicios para una Educación Alternativa A.C. buscando abrir espacios a investigadores locales para ilustrar la manera en que las brechas de desigualdad se extienden a través del territorio mexicano, haciendo énfasis en las regiones que cuentan con la promesa de desarrollo y que no han logrado generar opciones para la población con mayores niveles de pobreza.

La creciente crisis de desigualdad se ha convertido en un tema recurrente en las agendas internacionales debido a los efectos que ésta tiene en la población mundial. A principios de 2016 Oxfam manifestó que el número de personas que poseen la misma riqueza que las 3 600 millones de personas más pobres del mundo se redujo de 86 a 62 personas en dos años, lo que significa que cada vez menos personas poseen más riqueza a nivel mundial.

México no se queda atrás; a pesar de ser una de las principales economías de Latinoamérica y situarse como la 14ª economía mundial, sólo 4 personas poseen el 9% de la riqueza del país al mismo tiempo que al menos 55 millones de mexicanos se encuentran en situación de pobreza. Esto otorga al país el 2º lugar de los estados más desiguales de la OCDE.

Para contrarrestar los efectos de la pobreza en las economías nacionales, desde hace décadas los gobiernos alrededor del mundo se han comprometido a implementar acciones que impulsen el desarrollo económico de los países. Sin embargo, los números nos muestran que los mecanismos propuestos no siempre arrojan los resultados esperados, beneficiando sólo a determinados sectores de la población sin reflejar oportunidades para la población con mayores índices de rezago y vulnerabilidad, provocando que las brechas de desigualdad se incrementen.

El propósito del presente estudio es mostrar un panorama de cómo parte de estas acciones se traducen en proyectos que han beneficiado ampliamente a una gran parte de la población, permitiéndole contar con bienes y servicios que hasta hace unas décadas hubieran sido inimaginables pero que, al mismo tiempo, no han impactado en la población con mayores niveles de pobreza que son parte esencial de su implementación al residir en zonas estratégicas para éstos. En el caso de México, Oaxaca es un ejemplo de ello.

Esta entidad es uno de los tres estados con mayores niveles de pobreza a nivel nacional. Al mismo tiempo, es receptor de grandes inversiones en el sector energético que han prometido estimular el progreso de su población sin arrojar los resultados esperados. Vivir en un municipio en el cual se está implementando un megaproyecto de desarrollo no siempre se traduce en gozar los beneficios que éste trae; siendo la región que produce el 82% de la energía eólica, en Oaxaca aún existen familias que no cuentan con electricidad en sus hogares. Esto es un reflejo directo de los niveles de desigualdad en el estado; mientras los proyectos reciben grandes recursos, un gran sector de su población se encuentra en el rezago.

El proceso que da origen a este documento busca precisamente dar razón -desde la perspectiva de derechos- de las desigualdades del México que se vive en diferentes regiones del país, sus causas y consecuencias a partir de las construcciones territoriales y comunitarias; así como las rutas de salida que se pueden proyectar desde lo local. Es una contribución al debate desde la sociedad civil, la academia, tomadores de decisiones y la ciudadanía para pensar, desde el ángulo de desigualdad, la manera en la que las políticas de combate a la pobreza y distribución de recursos se llevan a cabo en diversos estados de la República.

Este estudio dio pie al documento *Desigualdad extrema y tendencias de desarrollo. El caso de Oaxaca, México* (Versión Corta), Editado por Oxfam México y EDUCA, Servicios para una educación alternativa A.C.

Introducción

La desigualdad es una preocupación mundial. Ésta se manifiesta no sólo en la concentración del ingreso, derecho a la salud, educación, alimentación y vivienda, sino en el derecho a la participación y a ser escuchados. Hay asimismo aspectos éticos que no se pueden dejar de lado. Mientras el 67% de la población de Oaxaca vive en pobreza, la clase política incrementa su riqueza de manera escandalosa. (Story y Xanic Von Bertrab, 2015).

La creciente desigualdad pone en peligro la cohesión social y territorial. Es necesario pensar en el problema en estos términos y comprender los mecanismos de desarrollo, acción social e institucional, con base en espacios naturales. Activar las capacidades territoriales a partir de la cotidianeidad de la gente, de sus costumbres, de su historia y de su interacción con el medioambiente es condición imperante.

El presente documento pretende tanto conocer el contexto social y económico de la desigualdad en Oaxaca, como el panorama general de las políticas públicas en la entidad. Los resultados de esta investigación se concentrarán en la región del Istmo y en tres de sus municipios más representativos: Juchitán de Zaragoza, San Mateo del Mar y Salina Cruz. El Istmo se considera ejemplo de concentración de inversiones en energía, infraestructura y obras hidráulicas. Por añadidura, la Iniciativa de Ley de Zonas Económicas Especiales aprobada el 14 de diciembre de 2015, contempla grandes inversiones para Salina Cruz. Éstas agudizarán las desigualdades y la subordinación de la economía regional al mercado nacional y global.

Y es que a pesar de los programas sociales de alivio a la pobreza y de los grandes proyectos económicos en la región, Oaxaca en general—y el Istmo en particular—aún arrastra enormes rezagos que colocan al estado entero por debajo de la media nacional en la mayoría de los indicadores de bienestar. Lo anterior resulta en una violación a los derechos humanos, sociales y culturales de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta última es, en su mayoría, indígena.

Aquí intentamos responder por qué no se superan las brechas de desigualdad, si en la región no sólo hay grandes inversiones—más las que se contemplan en la Iniciativa de Ley de Zonas Económicas Especiales—sino vastos programas sociales. La hipótesis es que ni las políticas de desarrollo social ni las inversiones en infraestructura y energía han tomado en cuenta la complejidad territorial del Istmo, ni han explorado vías incluyentes de desarrollo. Se trata de intervenciones externas en las que no participa la comunidad.

Con el fin de ofrecer un diagnóstico exploratorio y alternativas para combatir la desigualdad extrema en los municipios ya señalados, se utilizó un método mixto, tanto cuantitativo como cualitativo, por medio del análisis de indicadores en bases de datos nacionales e internacionales, así como entrevistas a actores clave.

El informe consta de tres partes. La primera es una consideración sobre la desigualdad y sus determinantes a través de bases de datos en los registros oficiales. La segunda abarca el análisis de la política social y las inversiones públicas. La tercera discute el posible impacto que las inversiones en energía y la formación que Zonas Económicas Especiales tienen sobre la desigualdad en la región. Las conclusiones se centrarán en las probables alternativas para desarrollar las capacidades de los habitantes e impulsar así proyectos que reflejen la identidad y la actividad cotidiana de las comunidades.

1

La pobreza en Oaxaca

Este capítulo analizará la evolución de la pobreza y de la desigualdad en el último decenio en el estado de Oaxaca. El objetivo es presentar información útil para comprender las brechas de desigualdad a nivel inter e intramunicipal. Así, se pondrá de manifiesto la injusta distribución y la violación a derechos humanos básicos como la educación, alimentación, salud y seguridad social, y a otros como el derecho a la tierra, a ser consultados y a decidir de manera comunitaria las vías de desarrollo.

INDICADORES EN DERECHOS SOCIALES

En Oaxaca, la pobreza no sólo es de ingresos, sino de carencia de derechos sociales

Con base en el Índice de Pobreza Multidimensional, Oaxaca es uno de los estados con más personas en esta situación. Según coneval, entre 2010 y 2014 la pobreza en esta región presentó dos tendencias diferentes (coneval 2015c). Entre 2010 y 2014 disminuyó en 5 puntos porcentuales (similar a lo observado con la pobreza extrema). Sin embargo, entre 2012 y 2014, se vio un retroceso en ambas clasificaciones y regresó a la situación de 2010 (ver tabla 1.1).

Tabla 1.1 Medición de la pobreza en Oaxaca, 2010-2014

Indicadores		Porcentaje			Miles de personas		
		2010	2012	2014	2010	2012	2014
Población en situación de pobreza		67	61.9	66.8	2,596.3	2,434.6	2,662.7
Tipo de pobreza	Pobreza moderada	37.7	38.6	38.4	1,462.8	1,518.0	1,532.5
	Pobreza extrema	29.2	23.3	28.3	1,133.5	916.6	1,130.3
Indicadores de carencia social	Rezago Educativo	30	27.7	27.2	1,162.3	1,087.9	1,085.2
	Acceso a servicios de salud	38.5	20.9	19.9	1,492.5	823.4	794.9
	Acceso a la seguridad social	79.4	75.7	77.9	3,077.7	2,975.0	3,107.9
	Calidad y espacios en la vivienda	33.9	24.6	24.5	1,312.0	965.2	978.7
	Servicios básicos en la vivienda	58.0	55.5	60.5	2,249.2	2,182.8	2,412.8
	Alimentación	26.4	31.7	36.1	1,022.8	1,244.6	1,440.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de coneval.

Para entender el estancamiento de los indicadores en el estado, es necesario observar el deterioro del ingreso. De acuerdo con la tabla 1.2, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (a saber, que el salario mensual no cubre el costo de una canasta básica) aumentó de 36.2% en 2010

a 42.1% en 2014. Esta disminución se combinó con el aumento de carencias en vivienda y servicios (coneval 2015c).

Tabla 1.2 Indicadores de bienestar económico en Oaxaca						
Indicadores	Porcentaje			Miles de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	36.2	34.4	42.1	1403.1	1,351.7	1,679.7
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	68.3	63.6	68.8	2,646.4	2,499.7	2,746.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

En la entidad, la pobreza multidimensional tiende a combinarse con alto rezago social y bajo nivel de desarrollo humano

El Índice de Rezago Social agrega variables de educación, salud, calidad y espacios de la vivienda, así como servicios básicos y activos en la ciudad o las comunidades (coneval 2015b). En 2010, Oaxaca ocupó el segundo lugar en este aspecto. (coneval 2015b), con 59% de sus municipios en rezago grave.

De 2010 a 2012, Oaxaca ha ocupado los puestos 30 y 31 en el Índice de Desarrollo Humano (idh) de pnud. (pnud 2015: 8). Los componentes son salud, educación e ingreso, en los cuales, el estado se sitúa en los tres últimos lugares de todo el país. Ahora bien, este índice no mide la intensidad de la pobreza, pero coincide con los otros al considerar, en cuanto al ingreso, a Oaxaca como una entidad con graves diferencias. Éstas, a pesar de la implementación de programas para combatir hambre y carencias, impactan en el acceso a derechos sociales. A toda luz, dichos programas no han mermado ni la superación de la pobreza, ni han generado movilidad ascendente.

Oaxaca es un estado cuya desigualdad en ingreso se encuentra por arriba de la media nacional

Tabla 1.3 Ingreso corriente trimestral por hogar en Oaxaca, 2008-2012			
Deciles de hogares	2008	2010	2012
INGRESO CORRIENTE	28 192	23 576	24 485
Miles de pesos			
I	3 346	3 045	3 150
II	6 188	5 514	5 682
III	8 912	7 629	7 804
IV	11 922	10 235	10 279
V	15 224	13 560	13 557
VI	19 722	17 671	17 732
VII	26 628	22 478	22 941
VIII	35 594	29 253	30 659
IX	51 324	42 431	44 182
X	103 054	83 943	88 865

Fuente: Elaboración propia con base en datos del inegi.

En Oaxaca, el rezago y la desigualdad económica y social han aumentado en los últimos años

El Índice Cohesión Social (coneval 2015a) mide el nivel de equidad y solidaridad en una sociedad. Éste correlaciona el aumento de desigualdad social con un empeoramiento en el Índice de Percepción en las redes sociales. La confianza de una sociedad en los miembros de su comunidad ha disminuido. (tabla 1.4). Lo anterior puede deberse a la mercantilización de la política social y de los servicios; o bien, a que las grandes empresas de infraestructura, minería y energía han estimulado la renta de tierras, el desplazamiento de la población o la explotación de los recursos, como se verá en el capítulo 3.

Tabla 1.4 Dimensiones de Cohesión Social en Oaxaca, 2008-2010								
	Coeficiente de Gini		Razón de ingreso		Índice de percepción de redes sociales*		Grado de cohesión social*	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Oaxaca	0.508	0.511	0.09	0.08	Medio	Bajo	Alta cohesión social	Alta cohesión social
Nacional	0.506	0.509	0.08	0.08	*	*	*	*

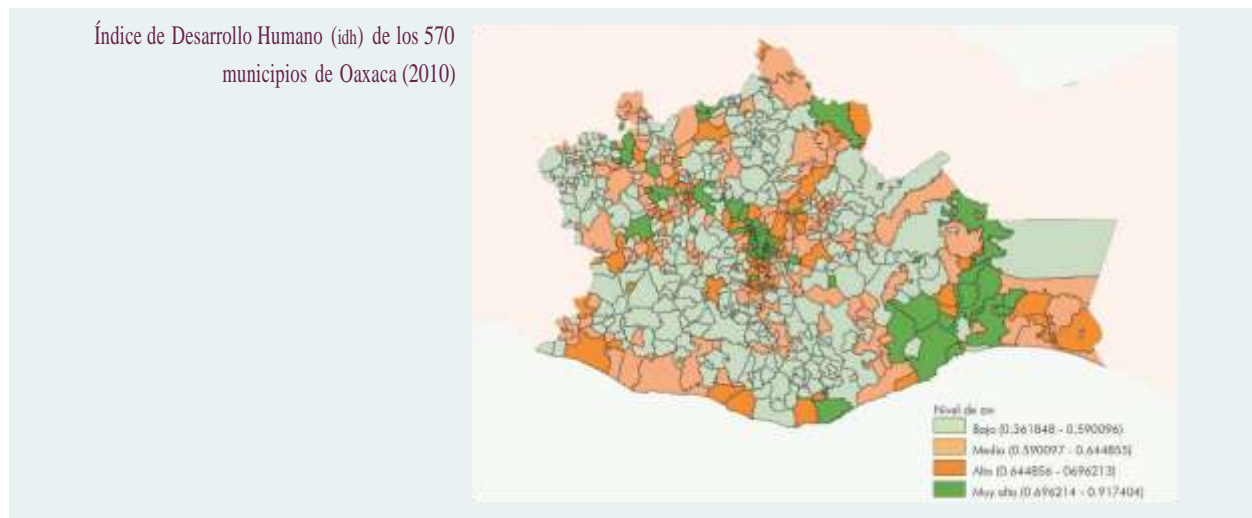
* Datos no disponibles a nivel nacional
Fuente: Elaboración propia con base en datos de coneval

CONCENTRACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los factores mencionados han provocado que el crecimiento económico se concentre en dos polos con grandes brechas de desigualdad: la región de Valles Centrales y el Istmo de Tehuantepec

Analicemos pues, dos fenómenos sociales que afectan al estado de Oaxaca. El primero es la pobreza por ingreso. Ésta se combina con la ausencia de derechos sociales básicos, así como con la desigualdad económica y social. El segundo es la generación de dos municipios—los Valles Centrales y el Istmo de Tehuantepec—con el mejor índice de desarrollo humano, esto a pesar de que Oaxaca se encuentra en los últimos lugares de las mediciones de bienestar. (ver figura 1.1).

Figura 1.1 Clasificación de municipios en Oaxaca de acuerdo a grado de IDH, 2012



Fuente: Oficina de Desarrollo Humano del pnud – México

Con base en datos del coneval, mientras que municipios como Oaxaca de Juárez (en Valles Centrales) y Salina Cruz (en el Istmo de Tehuantepec) cuentan con 4% y 7.3% de población en pobreza extrema, en otros, como San Andrés Teotlalpan (en la Región Cañada) ese porcentaje se eleva a casi 70%. (coneval 2015c). No obstante y en números absolutos, tanto la Ciudad de Oaxaca, en los Valles Centrales, como Juchitán y Salina Cruz en el Istmo, tienen uno de los porcentajes más altos de personas en situación de pobreza en el estado. Lo anterior implica que hay una brecha cada vez mayor entre la población pobre y la no pobre. De hecho, es significativo que, según datos del coneval, sólo el 10% de la población oaxaqueña sea considerada como “no pobre” y sin carencias sociales

La brecha de desigualdad ha aumentado entre la población y entre los municipios

La región del Istmo concentra municipios con un alto nivel de desarrollo humano, pero también tiene otros con muy alto nivel de marginación y rezago social. Los municipios receptores de inversiones, como Salina Cruz o Juchitán de Zaragoza, contrastan con otros como San Dionisio del Mar, cuyo porcentaje de población en pobreza extrema es de 45%, o San Mateo del Mar con más de la mitad de sus habitantes en dicha condición (coneval 2015c). A continuación algunos contrastes que configuran el mapa de la desigualdad regional:

- A pesar de ser municipios colindantes, cada uno presenta un grado diferente de desarrollo (conapo 2015).
- En los tres municipios, la población en situación de pobreza moderada es mayor al 45% (coneval 2015c).
- En los tres municipios hay una grave polarización en el ejercicio de los derechos sociales.
- La población de Salina Cruz presenta carencias en los servicios de salud y en la alimentación. Juchitán de Zaragoza las presenta en el cuidado de la salud, la calidad y los espacios de la vivienda. La situación de San Mateo del Mar es crítica: 84.5% de la población no tiene vivienda adecuada y el 78.2% no tiene acceso a servicios (coneval 2015c).
- Los tres municipios tienen a más del 50% de su población por debajo de la línea de bienestar económico. (coneval 2015c).

DESIGUALDADES SOCIALES

A la desigualdad intermunicipal se suman las desigualdades sociales

Aunque los municipios muestren un coeficiente de Gini¹ menor a la media nacional, ello no significa que no sufran de desigualdad extrema. La diferencia en la razón de ingreso es mayor a la media estatal y nacional, mismas que presentan un valor de 0.08. Esto se refleja en la brecha existente entre la población no pobre y pobre en Salina Cruz (tabla 1.6) (coneval 2015a).

¹ El coeficiente de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Entre más cerca del 1 la distribución es más desigual, mientras que estar más cerca de 0, la distribución es más igualitaria.

Tabla 1.6 Indicadores de Cohesión Social en los tres municipios, 2010

Municipio	Coefficiente de Gini	Razón de ingreso	Grado de polarización social	Grado de cohesión social
Salina Cruz	0.422	0.14	Polo de baja marginación	Alta cohesión social
Juchitán de Zaragoza	0.429	0.12	Polo de alta marginación	Alta cohesión social
San Mateo del Mar	0.379	No disponible	Polo de alta marginación	Baja cohesión social

Fuente: Elaboración propia con base en datos de coneval.

En 2010, el idh de San Mateo del Mar se encontraba apenas por encima de la media estatal—0.673. Se trata del municipio con el desempeño más crítico de los indicadores sociales. Las desigualdades crónicas en cuanto a salud e ingreso en este municipio, lo colocan en uno de los peores situados a nivel nacional (pnud 2014). Ahora bien, a pesar de sus respectivos rezagos, Salina Cruz y Juchitán de Zaragoza muestran un idh, con un valor de 0.884 y 0.829 respectivamente. Los territorios no sólo se encuentra por arriba de la media estatal, sino también de la nacional (0.738). Los datos corroboran que **la desigualdad entre municipios no sólo abarca ingreso, sino también derechos sociales básicos como salud y educación.**

Tabla 1.5 Porcentaje de la población, número de personas, número promedio de carencias sociales en los indicadores de pobreza, México 2010

Indicadores	Salina Cruz			Juchitán de Zaragoza			San Mateo del Mar			
	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias	
Población en situación de pobreza	Población en situación de pobreza	46.1	42,424	2.3	60.2	47,662	2.5	89.4	13,652	3.9
	Pobreza moderada	38.7	35,673	2.1	48.9	38,688	2.2	31.5	4,818	3.3
	Pobreza extrema	7.3	6,751	3.8	11.3	8,974	3.7	57.8	8,834	4.2
Indicadores de carencia social	Rezago educativo	18.5	17,070	2.6	27.3	21,592	3.1	40.1	6,123	4.4
	Acceso a servicios de salud	29.8	27,405	2.8	42.3	33,502	2.9	31.3	4,783	4.4
	Acceso a seguridad social	58.2	53,586	2.4	76.8	60,795	2.5	92.5	14,126	3.9
	Calidad y espacios de la vivienda	14.9	13,733	3.3	25.7	20,358	3.3	84.5	12,904	4.0
	Acceso a los servicios de vivienda	12	11,050	3.3	11.1	8,795	3.6	78.2	11,951	4.1
	Acceso a la alimentación	22.2	20,415	3.3	17.1	13,545	3.9	49.1	7,498	4.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de coneval.

Finalmente, **el nivel de desarrollo está íntimamente relacionado con el porcentaje de población indígena que vive en los municipios. Los dos con peor desempeño en los índices de desarrollo social, son los que tienen mayor población indígena:** San Mateo del Mar, con 99.78% y Juchitán de Zaragoza con 85.46% (cdi 2015). En ambas poblaciones, más del 40% es analfabeta, y más del 35% no cuenta con servicios de salud.

CONCLUSIONES

Este capítulo abordó la situación de pobreza multidimensional y de desigualdad social en el estado de Oaxaca en la última década. Aquí algunas observaciones puntuales:

1. La pobreza no solamente se refiere al ámbito económico. Existen importantes brechas de desigualdad en el ejercicio de derechos sociales y humanos, como la alimentación y la educación.
2. Las inversiones económicas en Oaxaca se han concentrado en dos polos: Valles Centrales e Istmo de Tehuantepec. No obstante, estas regiones también presentan desigualdad en cuanto al nivel de desarrollo social y presentan serias carencias.
3. Con base en los deciles de hogares considerados en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (enigh), la desigualdad en la distribución del ingreso ha sido mayor a la media nacional entre 2008 y 2012.
4. La brecha más amplia en el nivel de ejercicio y satisfacción de los derechos sociales se relaciona con el porcentaje de población indígena. San Mateo del Mar, casi en su totalidad indígena, presenta el peor desempeño en indicadores sociales.

2

Desarrollo Social en Oaxaca: conceptualizaciones y sus problemas

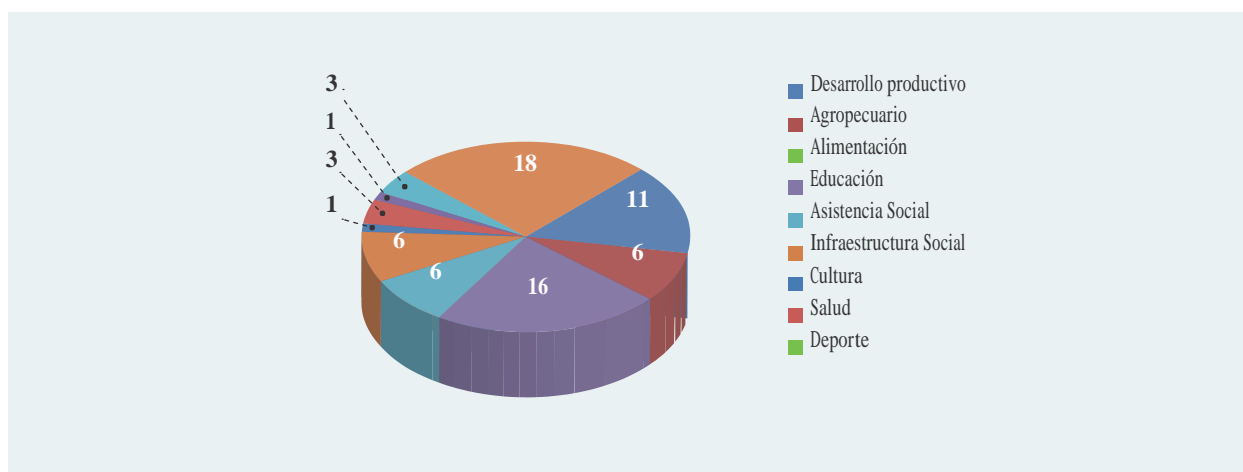
En este capítulo se exploran las estrategias de política social, su evolución y desarrollo en Oaxaca desde los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Se analiza la inversión nacional en programas sociales del Sistema Nacional de Combate contra la Pobreza. Asimismo, se estudian tanto los retos que emanan de estos programas, como las nuevas desigualdades que se han generado al interior de las comunidades. Se observan asimismo la Estrategia del Plan Estatal de Desarrollo y la Estrategia Bienestar contra la Pobreza, que buscan focalizar recursos para la población más vulnerable del estado.

Finalmente y en el plano municipal, se examina el acceso a las estrategias de combate a la pobreza y desigualdad en los municipios de Juchitán, Salina Cruz y San Mateo del Mar por medio de entrevistas a los respectivos presidentes municipales y actores sociales. Se aborda también la distribución del gasto de los Ramos 28 y 33 y las alternativas y problemas que emanan del federalismo mexicano y que limitan la autonomía municipal, la iniciativa y el apropiamiento de sus pobladores.

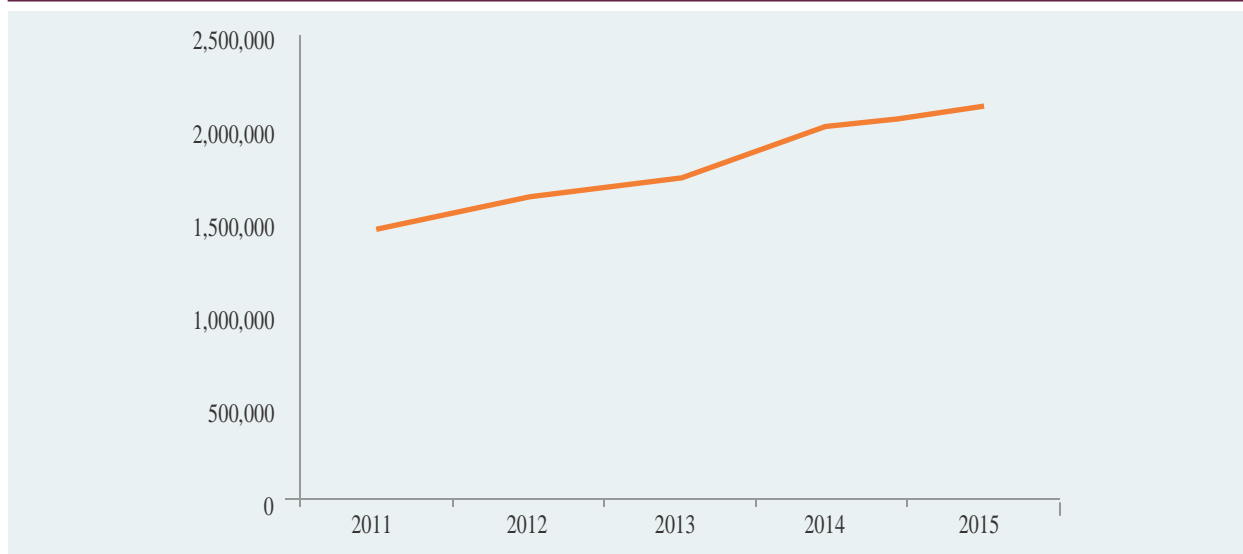
POLÍTICA SOCIAL FEDERAL

Al día de hoy existen 71 programas sociales que buscan la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad en el país (Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, 2015).

Gráfica 2.1 Distribución de programas sociales federales de acuerdo a sector



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.

Gráfica 2.2 Gasto público en Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto Ciudadano.

Hay tres explicaciones posibles del por qué la pobreza y la desigualdad en Oaxaca no dan tregua a pesar del aumento en gasto social:

1. Éste, con relación al pib nacional, es menor al de otros países.
2. Las dependencias federales no han ejecutado bien el gasto social.
3. Los programas sociales y su ejecución han generado nuevas desigualdades en las comunidades.

Según la *ocde*, México es el país miembro de dicha organización que menos dinero invierte en desarrollo social. (*ocde* 2015). Ahora bien, el aumento en gasto público no siempre representa una disminución en la desigualdad social, pues hay programas universales—como 70 y más—en los cuales los recursos no están condicionados a la línea de pobreza. Por ello, de acuerdo con datos de Tapia Téllez y Reza Granados (2013), la ejecución de los programas sociales presenta los siguientes problemas:

1. Sólo 34% del gasto es redistributivo; el 66% se ejerce por medio de instrumentos regresivos: se afecta a los hogares situados en los deciles más bajos de ingreso.
2. Se estima que el 10% más pobre de la población recibe sólo el 7.8% de los recursos, mientras que el 10% más rico recibe el 16.7%.
3. El 58% de los recursos redistributivos no llegan a la población en pobreza extrema porque benefician a la mitad más rica.

Lo anterior lo corrobora *pnud* en el Informe sobre Desarrollo Humano: México 2011. En 2008, el 20% de la población con menor ingreso recibía el 13.1% del gasto público federal, mientras que el 31.7% de éste beneficiaba al 20% más rico (*pnud* 2011: 65). En otras palabras, además de representar una escasa proporción del pib, el gasto público en desarrollo humano es regresivo: asigna más recursos a los hogares con mayores ingresos. (*pnud* 2011: 65).

Aunado a lo anterior, nótese que las comunidades receptoras de apoyos de programas sociales han generado nuevas desigualdades. Algunas de éstas salieron a la luz durante la realización de entrevistas a actores clave en la zona del Istmo de Tehuantepec. Entre estas nuevas desigualdades, el problema de género es uno que cada día se agudiza más. Los representantes de colectivos de defensa de derechos de las mujeres evidenciaron que programas como Prospera, conllevan una sobrecarga de trabajo para las mujeres.² Las obligaciones establecidas en las Reglas de Operación del Programa duplican o triplican incluso, las jornadas de trabajo de las beneficiarias.

Asumir que la desigualdad entre hombres y mujeres sólo se centra en lo económico no es una estrategia idónea. Los programas que busquen erradicar desigualdades, deben enfocarse en atacar las diferencias de oportunidades entre hombres y mujeres, y no ver únicamente la inequidad económica. Para ello, la mujer ha de dejar de ser objeto de política pública para convertirse en sujeto de la misma (Tepichin, 2010: 35).

POLÍTICA SOCIAL ESTATAL

Este documento postula que el Gobierno del Estado ha decidido apostar por dos enfoques del significado del desarrollo. El primero apunta a un periodo de transición para resolver las contradicciones que mantienen a la sociedad y a la economía con bajo crecimiento (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2011: 35). El segundo brinca posiciones con estrategias establecidas por sectores económicos y atiende aspectos sociales clave (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2011: 35).

Así pues, se han implementado diez principios y valores compartidos; a saber, corresponsabilidad, legalidad, participación, paz, justicia, equidad, trabajo, progreso, sustentabilidad y honestidad, articulados en cuatro políticas transversales en el Plan de Desarrollo: Derechos Humanos, Equidad de Género, Pueblos Indígenas y Sustentabilidad. Por medio de éstas se busca incorporar procesos sinérgicos, combatir la pobreza, fomentar la participación ciudadana, la sustentabilidad medioambiental, entre otras. (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2011: 42).

Con base en las cuatro políticas transversales, el Gobierno del Estado implementó dos estrategias de política social con la finalidad de integrar y complementar la atención de la población oaxaqueña: la Estrategia Bienestar para el Combate a la Pobreza y la Estrategia de Desarrollo Microrregional de Combate a la Pobreza (Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Oaxaca, 2011: 22).³

ESTRATEGIA BIENESTAR PARA EL COMBATE A LA POBREZA

La situación de desigualdad que afecta a Oaxaca obliga a implementar políticas de acción enfocadas a combatir la vulnerabilidad. En otras palabras, además de echar mano de políticas sociales universales que beneficien a todos los ciudadanos, se deben utilizar criterios de focalización. Con la intención de solventar lo anterior, el Gobierno del Estado focalizó sus programas con los criterios de vulnerabilidad y territorialidad (Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Oaxaca, 2011: 22).

² Centro de derechos de la Mujer "Naxwiin", Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México (ddeser) en San Mateo del Mar y la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo de Tehuantepec (ucizoni).

³ La estrategia de microrregiones propone disminuir las disparidades sociales y económicas a nivel microrregional, municipal y de localidad, mediante la dotación de infraestructura básica y apoyo a proyectos productivos. Aunque esta estrategia es una acción clave para el combate a la desigualdad y la pobreza, el área que integran los tres municipios no fue declarada como zona prioritaria, por lo que no se ha elaborado programa de desarrollo microrregional. Por esta razón no se considera pertinente su análisis para los objetivos de esta investigación.

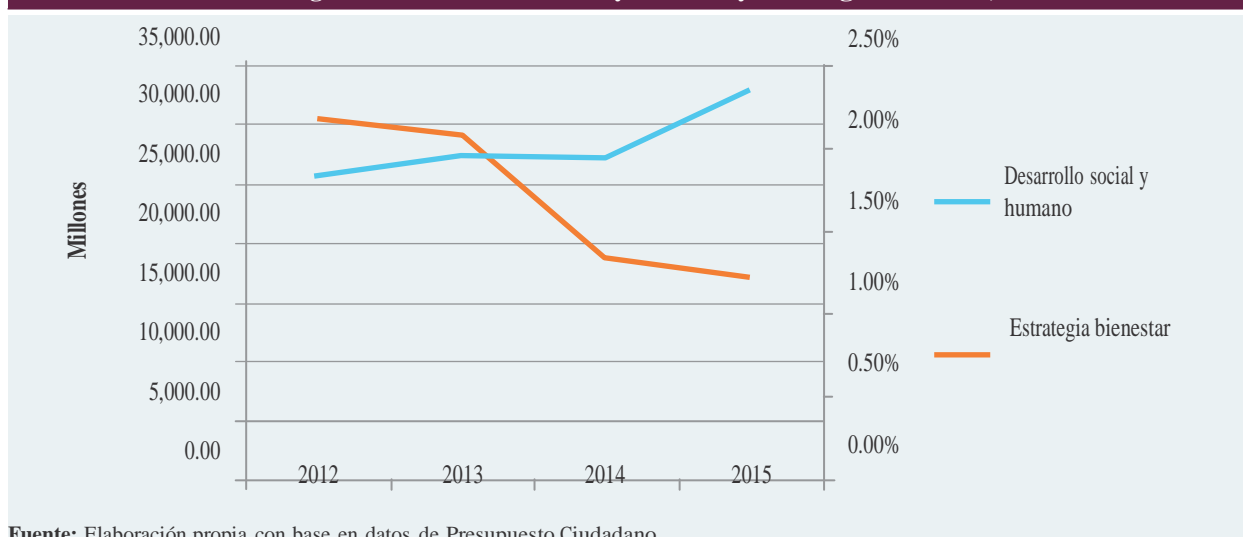
Visto lo anterior, se implementaron siete programas sociales específicos: Útiles y Uniformes Escolares, Becas a Estudiantes de Educación Superior, Prevención del Virus del Papiloma Humano, Adultos Mayores de 70 años y más, Mujeres Jefas de Familia Desempleadas y Apoyo a Personas con Discapacidad. En 2012 se adicionaron los programas de Coinversión Social y el de Microcréditos a la Economía Solidaria, algunos de los cuales ya no se encuentran vigentes (tabla 2.1).

Tabla 2.1 Programas de Estrategia Bienestar	
Programa	Objetivo
Útiles y uniformes Escolares	Garantizar a alumnos de educación básica la equidad e igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia hasta la conclusión de ese ciclo educativo.
Becas a estudiantes de Educación Superior	Favorecer la permanencia y aumentar el rendimiento escolar de los estudiantes de educación superior para que puedan continuar su formación académica.
Prevención del Virus del Papiloma Humano	Reducir las tasas de morbilidad y mortalidad causadas por cáncer cérvico-uterino en la población con mayor riesgo.
Programa de Pensión Alimentaria Bienestar para Adultos Mayores de 70 y más Años del Estado de Oaxaca	Aumentar la Protección Social de hombres y mujeres de 70 años que viven en localidades con más de 30 mil habitantes.
Jefas de familia desempleadas o en situación de violencia de género	Protección social de las mujeres que han perdido su empleo o que por violencia intrafamiliar dejan de percibir ingresos en el hogar.
Programa de ayuda a personas con discapacidad	Apoyar a personas con limitaciones de carácter motriz, intelectual, auditiva o visual.
Fondo de coinversión social	Promoción de proyectos de desarrollo social con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y comunitaria, en los municipios prioritarios por sus condiciones de pobreza y rezago social.
Programa de micro-créditos a la economía solidaria	Apoyo a la población urbana con fuertes carencias sociales, mediante aportaciones y financiamiento a grupos productivos y empresas solidarias

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa Sectorial de Desarrollo Humano, 2011-2016

Ahora bien, resulta importante mencionar que, en los últimos años, la efectividad de la Estrategia Bienestar se ha visto mermada por cuatro fenómenos específicos:

- 1. El cambio en el número de programas que funcionan bajo esta estrategia.** Al día de hoy, sólo hay cinco programas activos de la Estrategia de Bienestar. En 2015, por ejemplo, desapareció el programa de Coinversión social de la SEDESOL.
- 2. Los recortes presupuestales.** En 2012, de ser el 2.16% del presupuesto total de gastos del estado, pasó a 1.22% en 2015 (gráfica 2.3).
- 3. Una visión limitada en relación con el combate a la pobreza y a la desigualdad.** Hay derechos sociales y humanos que no están cubiertos por la política social de la entidad. La mayor parte de áreas cubiertas están dirigidas la asistencia social y a la educación (tabla 2.2).
- 4. La escasa participación social en la formulación, implementación y evaluación de dicha estrategia.** Los pobladores vea a los programas como paliativos y asistencialistas, y además saben poco acerca de la oferta de programas que llegan a las comunidades, y por ende, la participación

Gráfica 2.3 Relación de gasto en desarrollo social y humano y Estrategia Bienestar, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Presupuesto Ciudadano.

Tabla 2.2 Programas Sociales estatales de acuerdo a sector

Agropecuaria	0%
Alimentación	0%
Asistencia Social	27.27%
Cultura	0%
Deporte	0%
Desarrollo Productivo	9.09%
Desarrollo Social	18.18%
Educación	36.36%
Infraestructura social	0%
Salud	9.09%
Trabajo	0%
Vivienda	0%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de ipro.

POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

En el estado de Oaxaca cada municipio tiene la responsabilidad de establecer su Plan de Desarrollo Municipal. Cada uno de los tres municipios estudiados presentó un desempeño diferente en cuanto a programas sociales y ejes estratégicos. Lo anterior enfatiza la poca coordinación entre los tres niveles de gobierno. El de Juchitán de Zaragoza resultó en 177 programas sociales que van desde alumbrado y nombre a las calles, hasta programas para la recuperación de la memoria de los abuelos (H. Ayuntamiento Constitucional de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, 2013: 222).

El Plan de Salina Cruz, de un total de ocho programas sociales, cinco los ejecuta y supervisa sedesol. Los tres restantes se ejecutan entre el municipio y la Congregación Mariana Trinitaria. Cuentan en total con 615 beneficiarios (Municipio de Salina Cruz, 2013; Municipio de Salina Cruz, 2014). El único Plan

de Desarrollo que pudo consultarse para San Mateo del Mar fue el de 2008-2010 y no se encontró información de programas sociales de carácter municipal.

Hay una evidente desorganización tanto en la Administración Pública como entre los municipios. A pesar de colindar unos con otros, no se hallaron programas —salvo los federales— que de manera conjunta atacaran las carencias. A ello se suman procesos de transparencia poco efectivos.

Tabla 2.3 Cumplimiento de las obligaciones de transparencia municipal

2014-2016	Página de Internet	Programa o Plan de Desarrollo Municipal (en línea)	Último Informe de gobierno (en línea)	Ley o Decreto de Ingresos (en línea)	Ley o Decreto de Egresos (en línea)	Cuenta Pública 2014 (en línea)	Catálogo de Programas Sociales (en línea)
Juchitán de Zaragoza	Sí	sí	no	no	no	sí	no
Salina Cruz	Sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí
San Mateo del Mar	No	no	no	no	no	no	no

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo en Oaxaca (coplade) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (coneval).

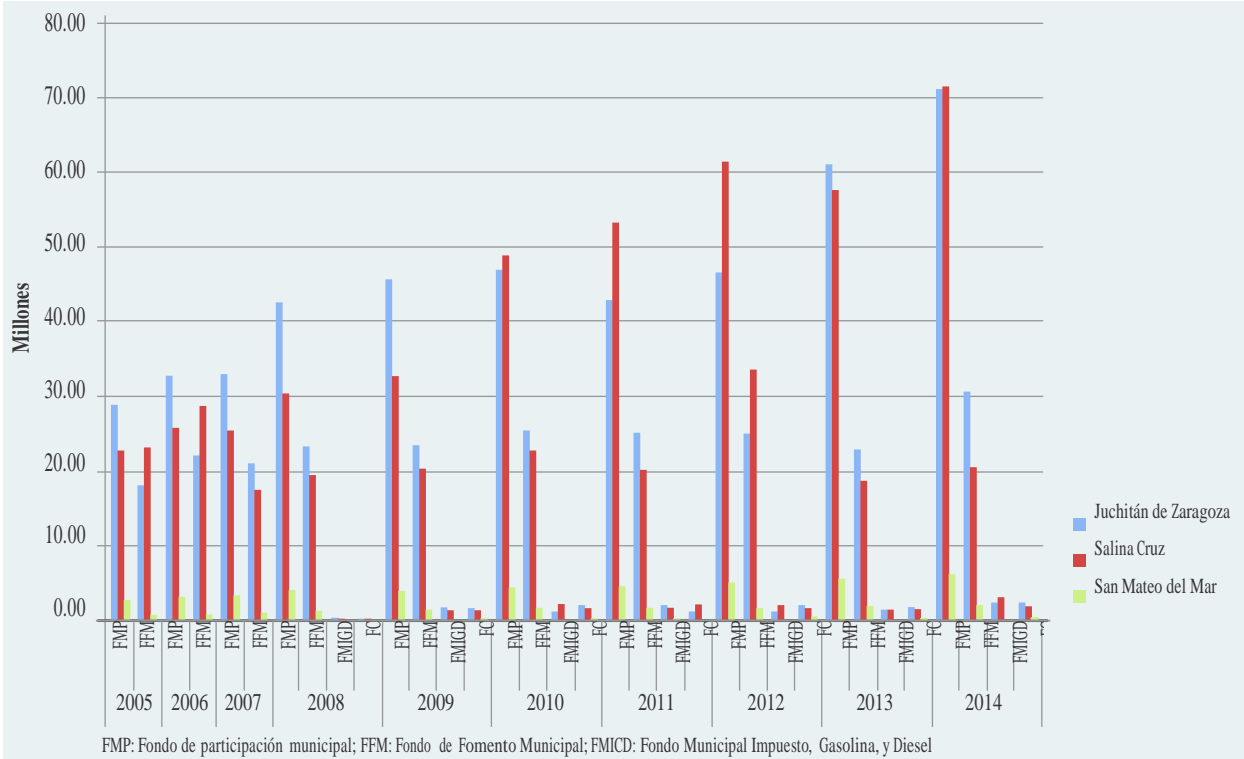
RAMOS 33 Y 28

Los Ramos 33 (Fondo 3 y 4) y 28 son transferencias intergubernamentales de recursos que se envían a los municipios para el fortalecimiento de sus capacidades en sectores específicos (salud, infraestructura básica, educación, entre otros). En el caso del primero,⁴ cuando se analizan las aportaciones federales, se observa que éstas tienden a contrarrestar la desigualdad. Con base en pnud, en 2005 el 29.7% de las aportaciones federales se concentraba en el 25% de la población con menor ingreso per cápita en las entidades, mientras que 17.4% beneficiaba al 25% de los individuos en las entidades con mayor ingreso (pnud 2011: 67). En las gráficas 2.4 y 2.5 puede observarse el aumento del presupuesto destinado a estos ramos.

Sin embargo y pese a que el Ramo 33 tiende a ser progresivo, también resulta problemático al interior de los municipios. El Presidente Municipal de Juchitán de Zaragoza subrayó los conflictos a consecuencia del etiquetado de los recursos: el dinero no se gasta en áreas que las autoridades municipales consideran prioritarias.

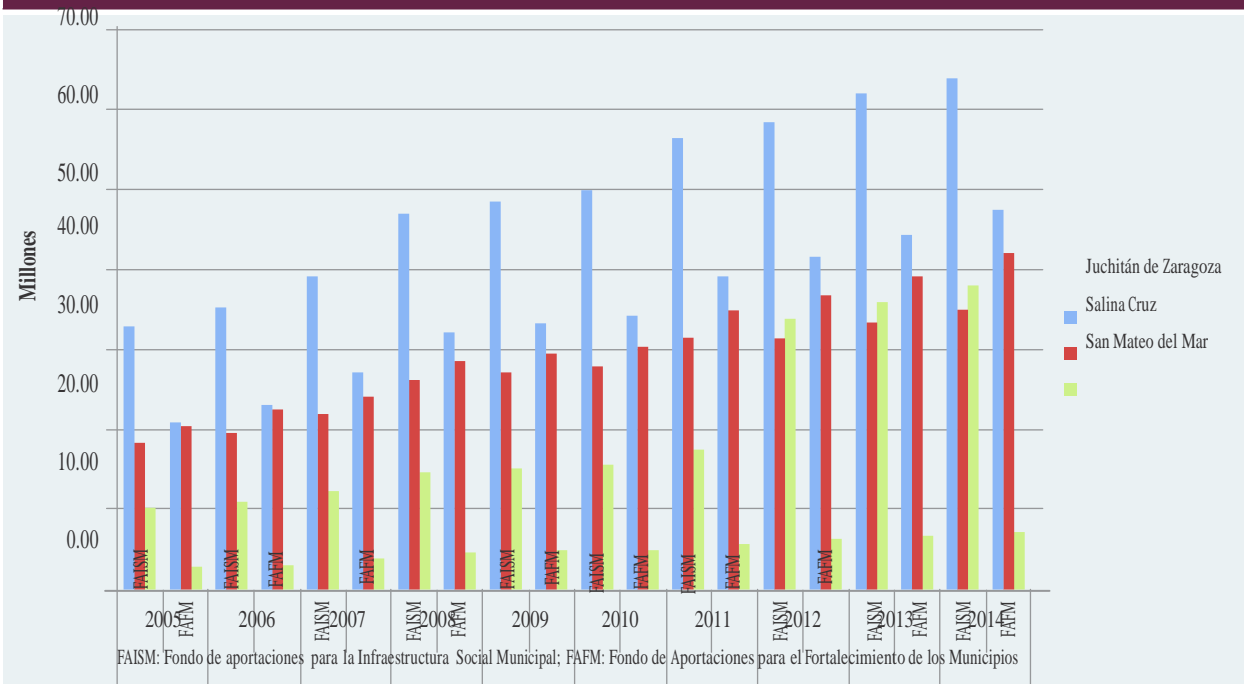
⁴El Ramo 33 también se conoce como “aportaciones federales”. Su objetivo es aminorar las diferencias de desarrollo entre entidades federativas.

Gráfica 2.4 Aportaciones federales por concepto de Ramo 28



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la coplade.

Gráfica 2.5 Aportaciones municipales Ramo 33



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la coplade.

El Ramo 28 *grosso modo* se utiliza para el pago de nóminas y gasto corriente del municipio.⁵ Su impacto en el desarrollo social es limitado y, de nuevo, tiende a destinarse, en su mayoría, a las entidades de mayor ingreso por habitante (pnud 2011: 67).

Otros factores a considerar son incapacidad de los municipios para recaudar impuestos y los obstáculos a la participación de la comunidad en la toma de decisiones. En general, los habitantes de las comunidades no saben de la existencia de los programas sociales y, cuando los conocen, los vinculan con partidos políticos.

CONCLUSIONES

Este capítulo analizó las principales barreras para la ejecución de una política social efectiva en los tres niveles de gobierno. Los principales obstáculos son:

1. A nivel federal. El gasto público aún es muy pobre en política social y los programas no son efectivos, pues han generado nuevas desigualdades dentro de las comunidades.
2. A nivel estatal. La Estrategia Bienestar para el Combate contra la Pobreza ha disminuido su presupuesto, el número de programas sociales que operan bajo este rubro es incierto y hay poca participación de la sociedad en la evaluación y formulación de los planes.
3. A nivel municipal. Hay descoordinación entre los tres niveles de gobierno. La ciudadanía no conoce los programas y los ramos de participación federal son limitados. Por ende, la autonomía municipal también se ve constreñida. Asimismo, la recaudación que caracteriza a este nivel de gobierno es casi inexistente.

⁵ El Ramo 28 está integrado por el 20% de la Recaudación Federal Participable y su objetivo es resarcir a las entidades federativas la renuncia de sus potestades tributarias.

3

Megaproyectos de Infraestructura y la Iniciativa de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales

El incremento de la desigualdad ha obligado al gobierno federal a reconocer que las políticas sociales no han sido suficientes para detonar el empleo e incrementar el bienestar ni en Oaxaca ni en el Istmo de Tehuantepec. Por las características de la zona, se han propuesto grandes inversiones energéticas—sobre todo de índole eólico—y, en fechas más recientes, la Iniciativa de Ley Federal de *zee*.

Tanto los megaproyectos como la Iniciativa de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (*zee*) buscan desarrollar económicamente las zonas rezagadas de Michoacán, el corredor Istmo (Veracruz y Oaxaca) y Chiapas. Ante el interés por transitar hacia las energías limpias, se ha desatado una ambición del “neoliberalismo verde” (Howe, Boyer, y Barrera, 2015). Ésta ha hecho que el gobierno federal, las grandes empresas extranjeras y las nacionales se impongan en el Istmo. El derecho a la consulta se ha negado a las comunidades. Las actividades que se pretenden realizar conllevan despojo, desplazamiento, exclusión y violación de los derechos humanos. La instalación de generadores en zonas de pesca y ambientes biodiversos pone en peligro las fuentes tradicionales de la actividad de los pueblos indígenas.

Tanto los megaproyectos de infraestructura como las *zee* se reducen a reedición de una vieja idea de economía de enclave y extractiva, en la que los habitantes de las comunidades no participan en la integración de la economía. En este capítulo abordamos este tema y hacemos un recuento de las fallas de las inversiones en la refinería de Salina Cruz, en energía eólica y en las consecuencias que puede tener la Ley Federal de *zee*.

EL PAPEL DE LA REFINERÍA SALINA CRUZ

Se trata del centro petrolero con mayor capacidad de refinación del país. Gracias a éste, el municipio se ha convertido en la segunda ciudad con mayor crecimiento económico del estado de Oaxaca. Sin embargo, aunque los recursos generados por la refinería impacten en los servicios, por lo general éstos tienen poco valor agregado. Debido a la falta de capacitación, los istmeños sólo son mano de obra barata y temporal, sin acceso a la seguridad social.

Desde la fundación de la refinería se han generado nuevas brechas de desigualdad. Los empleos permanentes los ocuparon trabajadores de otras entidades del país y no los locales. Además, en la década de los noventa, la región sufrió de un alza en los índices de desempleo con el declive de la pesca de camarón.

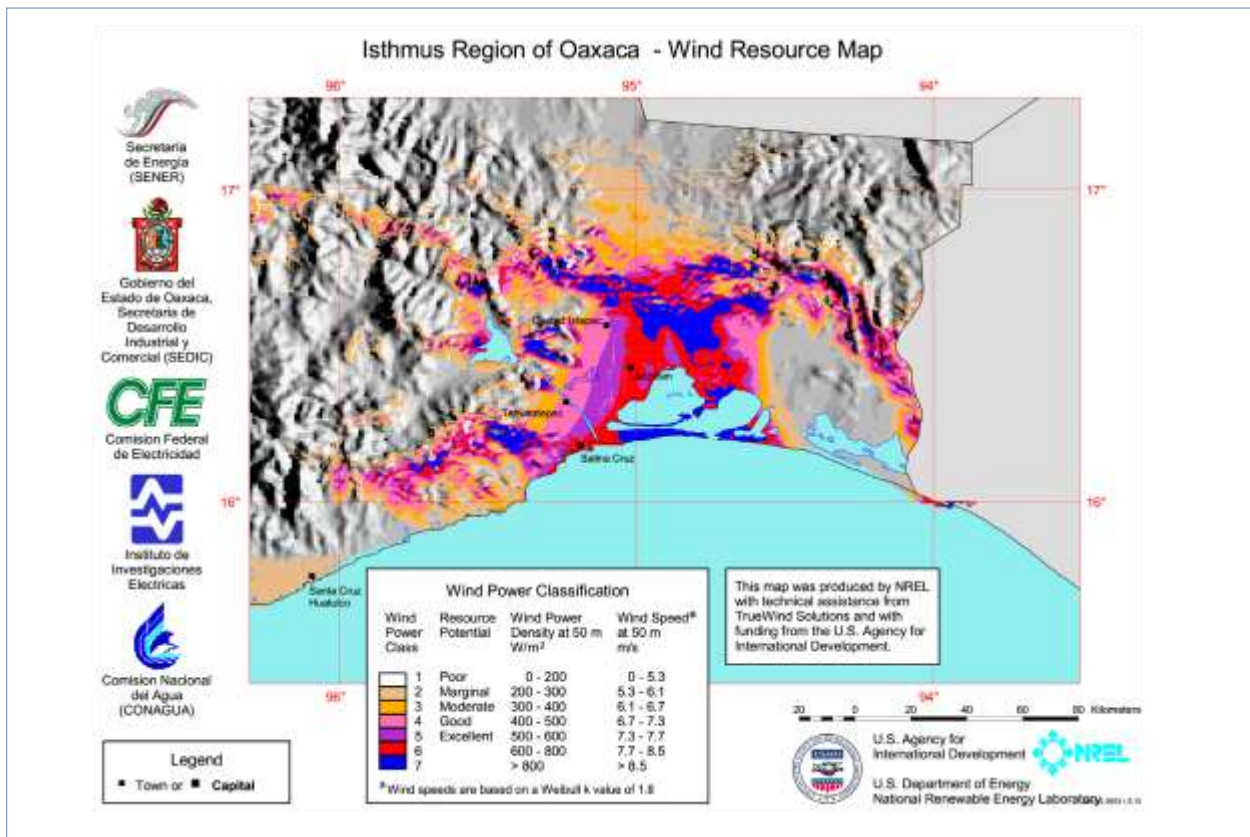
A causa de los megaproyectos la economía local se ha desarticulado. El integrarla en una situación competitiva con los mercados globales, limita los sistemas de producción local. Otro impacto grave es el ambiental. La manifestación de impacto ambiental que se exige para una construcción, ha quedado en una especie de letra muerta (Rodríguez-Wallenius, 2015).

Con el abandono de las inversiones en el sector petrolero, continuamente hay problemas de contaminación muy delicados en la zona. Asimismo, ha habido un incremento de drogadicción y de alcoholismo; mismo que los habitantes perciben como consecuencia de dicho abandono.

PROYECTOS EÓLICOS

Se trata de otra fuente generadora de desigualdad y disputa territorial. Desde 1994, al Istmo se lo ha visto como área estratégica, dada la potencialidad del aire para la producción de energía, según la figura 3.1.

Figura 3.1



Fuente: Elliot, D., Schwartz, M., et. al., (2003), *Wind Energy Resource Atlas of Oaxaca*, Estados Unidos.

Las reformas publicadas en mayo de 2015 a la Ley General de Cambio Climático incluyeron que para 2024, por lo menos el 35% de la energía eléctrica total producida en el país tendrá como origen energías limpias. De éstas, el 40% provendrá de los parques eólicos, de acuerdo con la Asociación Mexicana de Energía Eólica (amdee). Esta situación ha despertado expectativas de crecimiento económico entre

algunos sectores de la población; pero también ha movilizado a zapotecos e ikoots, pues no se los ha consultado sobre la instalación de los generadores. Estos pueblos ven amenazadas sus formas tradicionales de reproducción, basadas en la agricultura familiar y en la pesca artesanal, así como en la captura de camarón.

El cuadro 3.1 muestra la evolución de los proyectos eólicos. Como puede observarse, todo está a cargo de las compañías españolas Iberdrola y Fenosa y la holandesa Vesta, aunque también han participado cfe, cemex y Gamesa.

Cuadro 3.1. Proyectos eólicos en Oaxaca

Proyecto	Estado del Proyecto	Modalidad del Proyecto	Desarrollador	Fabricante	Fecha de OC	Capacidad (MW)
La Venta	Operación	OPF	CFE	Vestas	1994	1.57
<u>La Venta II</u>	Operación	OPF	CFE	Gamesa	2006	83.30
La Ventosa II	Operación	Autoabastecimiento	Iberdrola (España)	Gamesa	2008	49.30
La Ventosa	Operación	Autoabastecimiento	Iberdrola (España)	Gamesa	2008	30.60
Eurus, 1st Phase	Operación	Autoabastecimiento	Cemex /Acciona (España)	Acciona	2009	37.50
<u>Eurus 2nd Phase</u>	Operación	Autoabastecimiento	Cemex /Acciona (España)	Acciona	2010	212.50
Bii Nee Stipa I	Operación	Autoabastecimiento	Iberdrola (España)	Gamesa	2010	26.35
La Mata - La Ventosa	Operación	Autoabastecimiento	EDF Energies Nouvelles (Francia)	Clipper	2010	67.50
Fuerza Eólica del Istmo	Operación	Autoabastecimiento	Peñoles	Clipper	2011	50.00
<u>Oaxaca II, III y IV</u>	Operación	PIE	CFE / Acciona (España)	Acciona	2012	306.00
La Venta III	Operación	PIE	CFE / Iberdrola (España)	Gamesa	2012	102.85
<u>Oaxaca I</u>	Operación	PIE	CFE / Energías y Recursos Ambientales EYRA (España)	Vestas	2012	102.00
Fuerza Eólica del Istmo	Operación	Autoabastecimiento	Peñoles	Clipper	2012	30.00
Bii Nee Stipa II (Stipa Nayaá)	Operación	Autoabastecimiento	Gamesa Energía (España) / Enel Green Power (Italia)	Gamesa	2012	74.00
Bii Nee Stipa III (Zopiloapan)	Operación	Autoabastecimiento	Gamesa Energía (España) / Enel Green Power (Italia)	Gamesa	2012	70.00
<u>Piedra Larga</u>	Operación	Autoabastecimiento	Renovalia Energy (España)	Gamesa	2012	90.00
Bii Stinú	Operación	Autoabastecimiento	EDF Energies Nouvelles (Francia)	Gamesa	2012	164.00
<u>La Ventosa III</u>	Operación	Autoabastecimiento	Iberdrola (España)	Gamesa	2013	20.00
Eoliatic del Pacifico	Operación	Autoabastecimiento	EDF Energies Nouvelles (Francia)	Gamesa	2013	160.00

Cuadro 3.1. Proyectos eólicos en Oaxaca

Proyecto	Estado del Proyecto	Modalidad del Proyecto	Desarrollador	Fabricante	Fecha de OC	Capacidad (MW)
Bii Nee Stipa II Fase III El Retiro	Operación	Autoabastecimiento	Gamesa Energía (España) / Enel Green Power (Italia)	Gamesa	2013	74.00
Piedra Larga II	Operación	Autoabastecimiento	Renovalia Energy (España)	Gamesa	2014	138.00
Bii Hioxo	Operación	Autoabastecimiento	Gas Natural Fenosa Renovables (España)	Gamesa	2014	227.50
Bii Nee Stipa II Fase IV Dos Arbolitos	Operación	Autoabastecimiento	Gamesa (España)	Gamesa	2014	70.00
Sureste I Fase II (Energías Renovables La Mata)	Operación	PIE	Enel Green Power (Italia)	Alstom	2014	102.00
Granja SEDENA	Construcción	Autoabastecimiento		Vestas	2015	15.00
<u>Energía Eólica del Sur I</u>	Construcción	Autoabastecimiento	Eólica del Sur	Vestas	2015	216.00
<u>Energía Eólica del Sur II</u>	Construcción	Autoabastecimiento	Eólica del Sur	Vestas	2015	180.00

En subrayado se señalan proyectos que han generado protesta social en la región

OPF: Obra Pública Financiada

PIE: Productor Independiente de Energía

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asociación Mexicana de Energía Eólica (amdee).

El crecimiento de estos proyectos ha generado conflictos al interior de las comunidades y se han suscitado abusos de diversa índole: desde despojos de tierras hasta amenazas y agresiones a los habitantes de la zona, con todo un abanico de irregularidades que afectan no sólo al medioambiente sino a la vida de los pobladores de las zonas.

Ahora bien, la desigualdad también se ha disparado de manera alarmante. Un ejemplo es el acceso al servicio eléctrico; pocos son los habitantes de San Mateo del Mar y de Juchitán de Zaragoza que cuentan con electricidad. Al margen de este problema, se han abierto brechas en la distribución de la riqueza y en la cohesión de las comunidades. Vale la pena, pues, enfatizar algunos de los impactos que pueden señalarse a partir de la investigación documental y en el trabajo de campo:

- a) Preocupa el poner en manos de empresas extranjeras la generación de la energía eléctrica. Se trata de un bien público que ha sido sujeto de cambios en leyes y reglamentos con la Reforma Energética. Su impacto en la generación de cadenas de valor a nivel local es inexistente.
- b) La inversión eólica no ha representado una derrama económica en la zona. Según la Secretaría de Gobernación, la renta de la tierra representa un costo de 3.9% en promedio en la instalación de un aerogenerador a nivel internacional, pero en México, el pago de la tierra que ofrece Iberdrola varía de .025% a 1.5% (Secretaría de Gobernación y Comisión para el Diálogo en los Pueblos Indígenas, 2010). El pago, aunque pírrico, ha agudizado desigualdades entre quienes tienen tierras útiles y quienes no.
- c) Las comunidades no reciben la energía producida en sus tierras y aún pagan tarifas por consumo de energía eléctrica. Lo anterior porque el objetivo de las empresas es producir sólo para grandes consumidores (cfe, cemex, Wal-Mart, etcétera).

- d) No hay contribución fiscal, pues los municipios no tienen la capacidad de recaudar impuestos. La gran mayoría se destina al gasto estatal o federal, relegando así las necesidades de las comunidades.
- e) No se ha dado importancia alguna a la cosmovisión indígena sobre la tierra, el viento y el mar.

LA INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

A pesar de los conflictos que existen, surgió la Iniciativa de Ley Federal para el Desarrollo de zee. En particular se las ha visto como una posibilidad de desarrollo económico. Ahora bien, según *The Economist* (2015), sólo el 8% de éstas son exitosas (hay alrededor de 4 mil). A juzgar por los casos de éxito, la economía local y las instituciones han tenido la capacidad de integrarse en las zee. **No basta con una posición geográfica privilegiada; se requiere de la existencia de capacidades locales, una sociedad activa e instituciones académicas para impulsar zonas económicas con impacto en el empleo y con una integración competitiva al mercado global.**

En México, la justificación para crear las zee es que los estados del norte y el bajío han elevado su pib per cápita en 47% en los últimos 30 años, pero los del sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) sólo lo han incrementado en 7% en el mismo lapso.

Aunque el proyecto de ley no lo explicita, es muy probable que los crecientes conflictos en estos estados debido a los problemas ambientales, de tenencia de la tierra y de pérdida de cohesión social se hayan originado en la polarización del ingreso y, ahora, en las nuevas formas de desigualdad y violación de derechos. De ahí que en el proyecto de Ley se afirme que las políticas sociales deben complementarse con nuevas políticas económicas.

La creación de las zee está alineada con el agotamiento de las políticas asistencialistas como fórmula para la superación de la pobreza. Al tratarse de una iniciativa nacional, no debemos pasar por alto cuestiones propias del federalismo y de la autonomía municipal. El proyecto de Ley:

1. Crea un marco de política para el desarrollo de estas zonas de una manera integral.
2. Dice establecer un paquete de disposiciones a la medida del territorio; sin embargo lo hace a la medida de las empresas inversionistas.
3. Formará las zee a partir de decretos emitidos por el Ejecutivo Federal y las empresas instaladas dentro del perímetro establecido gozarán de los beneficios establecidos en dichos decretos.
4. Establece un régimen aduanero especial para las zee.
5. Destina una ventanilla única para realizar trámites; es decir, obliga a establecer convenios de coordinación (o de subordinación) de los niveles sub-nacionales de gobierno ante el gobierno federal.
6. Hace que las zonas establecidas en bienes inmuebles del dominio público de la federación se sujeten sólo a las leyes federales.⁶
7. Pretende instituir un Administrador Integral, ya sea del sector público o privado, con atribuciones para construir, desarrollar, administrar y mantener la infraestructura interna.

⁶ No obstante establece la salvaguarda, al margen de que requerirán el consentimiento de los congresos locales.

8. Estipula que las zee sólo podrán establecerse en las entidades federativas con mayor incidencia de pobreza multidimensional y en localidades con población de entre 50 y 500 mil habitantes. Ahora bien, los territorios deberán tener integrada la infraestructura adecuada y deberán tener las posibilidades de constituir corredores interoceánicos.

CONCLUSIONES

En este capítulo se exploraron los retos que consigo traen las inversiones de carácter energético a la región del Istmo de Tehuantepec. Entre las principales fallas que han traído en términos de desigualdad social se pueden enumerar las siguientes:

1. La refinería en Salina Cruz no ha logrado impactar en el bienestar de la población.
2. Para los habitantes del Istmo, los proyectos de instalación de aerogeneradores constituyen una amenaza a sus formas tradicionales de subsistencia.
3. La Iniciativa de Ley de zee puede traer consecuencias negativas para la situación de marginación y rezago en la región del Istmo. No se han garantizado ni el derecho a la consulta ciudadana, ni se ha considerado la relación de los pobladores con el medioambiente.

OBSERVACIONES FINALES

En este documento se ha analizado la situación de pobreza, rezago, marginación social y desigualdad en los municipios oaxaqueños de Salina Cruz, Juchitán de Zaragoza y San Mateo del Mar. A pesar de ser áreas colindantes, los tres municipios presentan un nivel de desarrollo muy diferente. Lo anterior resulta una prueba clave para la comprensión de las brechas de desigualdad que afectan a todo México. El presente trabajo pone de manifiesto que consabidas brechas no han podido solventarse por los programas de desarrollo social y económico que se han implementado en la región. Asimismo, cabe mencionar que la desigualdad no toca sólo el ámbito económico, sino el de los derechos sociales básicos señalados en la Ley General de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación 2010).

Las políticas sociales deben enfocarse en los derechos sociales para que realmente ataquen las carencias comunes. Asimismo, han de ser capaces de solventar las necesidades específicas de cada municipio. Las diferencias intermunicipales no son las únicas que deben jugar un papel importante en el diseño de una política social efectiva y de estrategias de desarrollo económico; es prioritario también atender las desigualdades intramunicipales, ya que las desigualdades dentro de los municipios tienden a ser mucho más profundas que las desigualdades entre ellos.

La política social no ha sido efectiva en el combate contra la desigualdad por diferentes razones, y los programas, más que abatir la pobreza y las desigualdades, sólo han profundizado el problema en las comunidades donde se implementaron.

Ahora bien, la Estrategia Bienestar contra la Pobreza ha presentado una evolución irregular desde su implementación. La participación ciudadana no sólo se ha ignorado, sino que a pesar de que el gasto en desarrollo social ha incrementado en forma constante en la presente administración, el gasto proporcional en esta estrategia ha disminuido. A nivel municipal la descoordinación dentro de los Planes de Desarrollo Municipal ha sido evidente.

Resulta imperante hacer partícipes del desarrollo social como económico a los actores locales. Si no hay capacitación a los habitantes de los territorios, por muy cuantiosas que sean las inversiones económicas, éstas terminarán por responder a dinámicas externas al territorio, subordinándolo a los mercados nacionales o globales. Tanto el desarrollo económico como el social deben ser herramientas para alcanzar la vida que los habitantes de las regiones quieren. Por ello, es de primera necesidad un enfoque de desarrollo territorial. Asimismo, ha habido despojos y falta de consideración hacia la cosmovisión indígena.

En el marco de un desarrollo territorial, bajo un enfoque de derechos sociales, culturales y ambientales, del presente diagnóstico se pueden desprender algunas propuestas:

1. Para cerrar las brechas de desigualdad económica se requiere de un incremento en los ingresos de los pobres y pobres extremos por medio del impulso a las capacidades existentes. Ello puede realizarse con la puesta en valor de los recursos territoriales y de una canasta de bienes públicos derivados de las economías locales, tales como el patrimonio tangible (producción de alimentos, apoyo a la agricultura y agro-industria familiar; aprovechamiento turístico de arquitectura y paisaje, por ejemplo) e intangible (fiestas, ferias, tradiciones, entre otras).
2. Valorización de bienes ecosistémicos como el viento o el sol. Se requiere que la comunidad se apropie de estos bienes, y que se llegue a los mayores acuerdos posibles en el marco de los instrumentos de una gobernanza territorial.
3. Que haya una coordinación entre las diversas dependencias federales encargadas del gasto social con los municipios. Así se favorecerá una distribución progresiva del ingreso. Se requiere superar carencias en el ejercicio de los derechos: mejor vivienda y acceso a los servicios de salud, educación, incremento del ingreso por encima de la línea mínima de bienestar, y acceso a la seguridad social.
4. Una nueva visión de la política social derivada de la discriminación positiva de la mujer que han tenido los programas asistencialistas.
5. Fortalecer las capacidades de los municipios para que éstos puedan recolectar impuestos e impulsar la contraloría social de los recursos.
6. Disminuir las brechas de desigualdad intermunicipal por medio de inversiones públicas que realmente eleven la calidad de vida de los habitantes.
7. Fortalecer los sistemas de evaluación y establecer presupuestos plurianuales.
8. Se requiere un programa ambiental para recuperar la actividad pesquera.
9. Planteamiento, seguimiento y evaluación de proyectos municipales y públicos de instalación de aerogeneradores, ahí donde se haya realizado una amplia consulta, y que las comunidades acepten los proyectos.
10. Clarificar mecanismos de reciclaje.
11. Cooperación de las instituciones de investigación y educación superior para realizar estudios y diagnósticos sobre los impactos de los generadores en las especies y la biodiversidad, así como para elevar la capacitación de los estudiantes para incorporarse a las empresas y/o proyectos sociales generadores de energía.
12. Urge que haya información y consulta amplia sobre la Iniciativa de Ley de las zee, que ya fue aprobada en la Cámara de Diputados.

Creemos que la desigualdad no sólo es un problema de ingresos, sino de derechos y responsabilidades públicas y privadas que contiene un aspecto ético: una sociedad que tolera una desigualdad extrema como la que sucede en diversas partes del país, y en especial en Oaxaca, está sujeta a otros males públicos como la impunidad, la corrupción y la violencia. Estas situaciones no pueden verse como una normalidad social, es preciso revertirla y pensar que en efecto, es posible alcanzar un futuro mejor.

Relación de entrevistas			
Entrevista	Lugar de adscripción	Fecha	Lugar de la entrevista
Entrevista 1	Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez	13-ene-16	Oaxaca de Juárez, Oaxaca
Entrevista 2 y 3 (entrevista colectiva)	Servicios para una Educación Alternativa Educa AC	13-ene-16	Oaxaca de Juárez, Oaxaca
Entrevista 4	Organizaciones Indias por los Derechos Humanos en Oaxaca (OIDHO)	13-ene-16	Oaxaca de Juárez, Oaxaca
Entrevista 5	Mungierndyck Defensores del Mar A.C	13-ene-16	Oaxaca de Juárez, Oaxaca
Entrevista 6	Centro para los Derechos de la Mujer Nääxwin	14-ene-16	Oaxaca de Juárez, Oaxaca
Entrevista 7	Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez	14-ene-16	Oaxaca de Juárez, Oaxaca
Entrevista 8	Centro de Derechos Humanos Tepeyac (CDHT)	18-ene-16	Salina Cruz, Oaxaca
Entrevista 9	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal, Oaxaca (COPLADE)	18-ene-16	Salina Cruz, Oaxaca
Entrevista 10	Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México (DDESER, San Mateo del Mar)	18-ene-16	San Mateo del Mar, Oaxaca
Entrevista 11	Presidencia Municipal Tehuantepec	18-ene-16	Tehuantepec, Oaxaca
Entrevista 12	Presidencia Municipal Juchitán de Zaragoza	19-ene-16	Juchitán de Zaragoza, Oaxaca
Entrevista 13	Administración Municipal Juchitán de Zaragoza (2011-2013)	19-ene-16	Juchitán de Zaragoza, Oaxaca
Entrevista 14	Foro Ecológico Juchiteco A.C.	19-ene-16	Juchitán de Zaragoza, Oaxaca
Entrevista 15	Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI)	19-ene-16	Matías Romero, Oaxaca
Entrevista 16	Mujeres luchando por la autonomía y Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI)	19-ene-16	Matías Romero, Oaxaca

GLOSARIO

Coefficiente de Gini: mide hasta qué punto la distribución del dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

Cohesión social: aproximación al nivel de equidad y solidaridad que existe en una sociedad.

Índice de Marginación Social: medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población.

Línea de bienestar: valor monetario total de la canasta alimentaria y de la canasta de servicios básicos por persona al mes.

Línea de bienestar mínimo: valor monetario de la canasta alimentaria por persona al mes.

Pobreza extrema: cuando se tienen tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social. El ingreso es tan bajo, que no se pueden adquirir alimentos para tener una vida sana.

Pobreza multidimensional: cuando se tiene al menos una carencia social. El ingreso es insuficiente para adquirir bienes y servicios que se requieren para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias.

Rezago social: medida que resume cuatro carencias sociales de la medición de pobreza del coneval: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda.

NOTA METODOLÓGICA

El Índice de Pobreza Multidimensional identifica carencias a nivel familiar e individual en ámbitos de salud, educación y estándares de vida. Utiliza datos micro de encuestas familiares y, a diferencia del Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad, todos los datos deben de provenir de la misma encuesta. A nivel internacional y en México, se considera que este índice permite medir la pobreza de una manera más robusta que el tradicional índice basado en el ingreso. De acuerdo con estimaciones hechas por el *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (ophi por sus siglas en inglés), la pobreza multidimensional permite su visión con un abanico más grande de indicadores.

En México, la metodología utilizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (coneval) para medir y analizar la pobreza multidimensional incorpora tres aspectos básicos: bienestar económico, derechos sociales y el contexto territorial (Diario Oficial de la Federación, 2010: 12). Con base en estos tres dominios, el coneval desarrolla indicadores para cada uno de los espacios: línea de bienestar para el bienestar económico; indicadores de carencia social, para los derechos sociales; e indicadores de cohesión social para el contexto territorial. La pobreza multidimensional se define como el estado en el que se encuentra una persona cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de los derechos para el desarrollo social y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades (Diario Oficial de la Federación, 2010: 12). Por su parte, la pobreza extrema no solamente se caracteriza por la falta de ingresos para adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana, sino que además se combina con al menos tres carencias sociales (Diario Oficial de la Federación, 2010: 24).

REFERENCIAS

- Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo, y Fundación IDEA. (2009). *El gasto social como herramienta redistributiva*. México D.F: Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo; Fundación IDEA.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (cdi). (2015). Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena, 2010. Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/cedulas/2010/OAXA/oaxa2010.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (coneval). (2015a). La cohesión social. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (coneval). (2015b). Índice de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/IRS/Paginas/Índice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015c). Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf
- Consejo Nacional de Población (conapo). (2015). Datos abiertos del índice de marginación. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion
- Gobierno del Estado de Oaxaca. (2011). *Plan estatal de desarrollo de Oaxaca*. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
- H. Ayuntamiento Constitucional de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza. (2013). *Plan municipal de desarrollo de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza*. Juchitán de Zaragoza: Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca.
- Howe, C., Boyer, D., y Barrera, E. (2015). Los márgenes del estado al viento: Autonomía y desarrollo de energías renovables en el sur de México. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 20(2), 285-307.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (inegi). (2015). Encuesta nacional de ingresos y gastos en los hogares, 2012. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjZqPmNg83KAhXMmIMKHWMwAFMQFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.inegi.org.mx%2FSistemas%2FTabuladosBasicos%2FLeerArchivo.aspx%3Fct%3D35076%26c%3D27905%26s%3DDes%26f%3D1&usg=AFQjCNHOvS9aWibjWfZXILaPwUKQu-w9aA&sig2=21L8M_trxGmCA-qoZlhHjQ&bvm=bv.112766941,d.amc
- Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, Iniciativa de Ley (2015).
- Lineamiento y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, (2010).
- Municipio de Salina Cruz. (2013). *Gobierno municipal: 2012-2014*. Salina Cruz: Municipio de Salina Cruz.
- Municipio de Salina Cruz. (2014). Fracción 15. programas sociales. Disponible en: <http://municipiosalinacruz.gob.mx/es/programas-sociales/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). oecd, stats. Disponible en: http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG
- Pardo, M. S., López-Calva, L. F., Meléndez, Á, Martínez, E. G., y Rodríguez-Chamussy, L. (2007). Poniendo a la pobreza de ingresos ya la desigualdad en el mapa de México. *Economía Mexicana Nueva Época*, 16(2)

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (pnud). (2011). *Informe sobre desarrollo humano en México 2011*. México D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (pnud). (2014). *Índice de desarrollo humano municipal en México: Nueva metodología*. Distrito Federal: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RC Multimedios. (2013). Videgaray... 'política asistencialista no es suficiente'. Disponible en: <http://rcmultimedios.mx/sociedad/33171/videgaray-politica-social-asistencialista-no-es-suficiente->
- Rodríguez-Wallenius, C. (2015). Acciones comunitarias contra megaproyectos en México. *Revista GeoNordeste*, (1), 173-196.
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Oaxaca. (2011). *Programa sectorial de desarrollo social y humano, 2011-2016*. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Secretaría de Finanzas. (2015). *Presupuesto ciudadano 2015: Entérate en qué gasta tu dinero el gobierno de Oaxaca*. Oaxaca: Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Gobernación, y Comisión para el Diálogo en los Pueblos Indígenas. (2010). *La energía eólica en México. Una perspectiva sobre el valor de la tierra*. México D.F.: Secretaría de Gobernación; Comisión para el Diálogo en los Pueblos Indígenas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (shcp). (2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Versión ciudadana*. México D.F.: Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto.
- Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza. (2015). Catálogo de programas y acciones federales y estatales para el desarrollo social. Disponible en: http://www.programassociales.mx/?page_id=886
- Story, L., y Xanic Von Bertrab, A. (2015). Mexican political family has close ties to ruling party and homes in the U.S. Disponible en: http://www.nytimes.com/2015/02/11/nyregion/jose-murat-casab-mexico-pri-luxury-condos-us.html?_r=2
- Tapia Téllez, G., y Reza Granados, R. (2013). Incongruencias selectivas: Beneficiarios de la política social en México y el Distrito Federal. *Andamios*, 10(21), 151-174.
- Tepichin, A. M. (2010). Política pública, mujeres y género. En A. M. Tepichin, K. Tinat y L. Gutiérrez (Eds.), *Los grandes problemas de México* (Primera edición ed., pp. 23-59). México D.F.: Colegio de México.
- The Economist. (2015). Not so special. Disponible en: http://www.economist.com/news/leaders/21647615-world-awash-free-trade-zones-and-their-offshoots-many-are-not-worth-effort-not?fsrc=email_to_a_friend
- Torres Salcido, Gerardo (coord.) *Desigualdad extrema y tendencias de desarrollo. El caso de Oaxaca, México*. Oxfam México, EDUCA, Servicios para una educación alternativa A.C. México 2016 (Versión corta)
- Transparencia Mexicana, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnued). México. (2013). *Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales. Informe de resultados 2013*. México D.F.: Transparencia Mexicana; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - México.

