

# Globalización, políticas públicas y desarrollo local: región Sur-Sureste, Oaxaca, México

## Globalization, Public Policy and Local Development: the South-Southeast Region, Oaxaca, Mexico

*Carlos García Medina\**

### **Resumen**

El territorio ha tomado una nueva dimensión, ahora no solamente se le ve como la base de las empresas tanto públicas como privadas, sino como el elemento que cohesiona las actividades económicas y sociales para el desarrollo endógeno y regional. La búsqueda de esta unión está representada por varios modelos que han buscado integrar los elementos del espacio; sin embargo, las políticas públicas y privadas no han logrado el objetivo señalado en su totalidad, al contrario, han creado islas de desarrollo, creando una fragmentación del territorio.

El desarrollo económico se encuentra muy focalizado en pequeñas áreas, dejando grandes espacios del territorio “vacíos” o con un atraso muy marcado, como se puede observar en el Istmo Oaxaqueño, el cual presenta carencias en varias áreas, por lo que se hace necesario su impulso a través de planes globales, otorgándole al factor social una importancia relevante.

**Palabras clave:** Políticas públicas, desarrollo local, región Sur-Sureste.

---

\* Doctor en Ciencias Geográficas. Universidad Estatal de San Petersburgo, Rusia 2004. Universidad del Istmo, Oaxaca, México 2011. Contacto: garciayyo@yahoo.com.mx / cgarcia@bianni.unistmo.edu.mx / garciamedi@hotmail.com

## **Abstract**

Land has acquired a new dimension; now, land is not only the basis for private and public enterprise, but it is also the key element that combines the economic and social activities essential for local and regional development.

This combination of economic and social activities is represented by several models that have attempted to integrate the elements of space; however, neither private nor public policies have fully achieved their stated objective, in point of fact, they have created pockets of development and have caused fragmentation of the land.

Economic development is concentrated in small areas; this concentration creates vast areas of 'unoccupied' land, or land where there is an obvious lack of economic development. This is the case in the South-Southeast region of Mexico; the region has deficiencies in several areas, as a result, economic development must be promoted through global solutions and the relevance of social factors must be recognized.

**Keywords:** Public policies, local development, the South-Southeast region of Mexico.

**Clasificación/Classification JEL:** A10

## **1. Presentación**

El proceso de globalización ha marcado pautas en algunas esferas de Gobierno, y por supuesto ha modificado los modelos de desarrollo en el espacio geográfico y por consiguiente las políticas públicas que lleva a cabo en cada región. El territorio ha tomado una nueva dimensión, ahora no solamente se lo ve como la base de las empresas tanto públicas como privadas, sino como el elemento que cohesiona las actividades económicas y sociales para el desarrollo endógeno y regional. La búsqueda de esta unión está representada por varios modelos que han buscado integrar los elementos del espacio. Las políticas públicas y privadas no han logrado dicho objetivo, al contrario, han creado islas de desarrollo, creando una fragmentación del territorio. Es decir que el desarrollo económico se encuentra muy focalizado en pequeñas áreas, dejando grandes espacios del territorio "vacíos" o con un atraso muy marcado, como se puede observar en el Istmo Oaxaqueño, que presenta insuficiencias en varias áreas y es necesario su impulso a través de planes globales, otorgándole al factor social una importancia relevante. El plan que ha tratado de impulsar el Istmo Oaxaqueño es el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Sin embargo, el impulso esperado no

ha sido como se esperaba, se encuentran algunas dificultades desde diversos puntos de vista, como el administrativo, el organizacional, el de financiamiento, el poblacional, etc.

## 2. Políticas públicas y desarrollo local

La globalización ha repercutido en varios aspectos de los Estados y por supuesto en las políticas públicas de desarrollo local, las cuales han cambiado su quehacer con respecto a los años anteriores. Uno de estos cambios es ver al territorio como una estrategia de cambio.

Uno de los principales problemas que ha generado la globalización es la fragmentación territorial, es decir, la disparidad entre los estados y las regiones. Además, se ha dejado la riqueza de las localidades en manos del mercado, lo que ha ocasionado resultados heterogéneos sin lograr impulsar la organización territorial de las localidades. Ejemplo de ello son los modelos de desarrollo territorial que ha seguido el Estado mexicano. Entre algunos de ellos podemos mencionar los siguientes:

1. La modalidad básica, relacionada con las economías de aglomeración, es decir, ligada a las áreas metropolitanas del país. El Estado a través de sus políticas públicas atiende los desbalances del mercado, realizando gastos públicos, para otorgar ventajas a los negocios y elevar la calidad del capital humano. Pero este apoyo es contraproducente, ya que ocasiona ventajas comparativas frente a las otras regiones, provocando una disparidad y la formación de zonas de marginación.
2. La intervención directa del sector público en actividades económicas, sobre todo en las actividades consideradas “estratégicas”. Aquí se hace referencia a los megaproyectos estatales, los cuales han ocasionado fracturas territoriales marcadas, creando islas de producción. Estos proyectos están ligados a la explotación de recursos naturales, como la minería o el petróleo; sin embargo, no han logrado articular su entorno, ya que transfieren sus recursos a espacios lejanos.
3. La inversión extranjera, la cual se instala bajo el supuesto de que traerá tecnología; sin embargo, se aísla del contexto local, y en lugar de generar tecnología, la importa (Ruiz, 1997: 435-436).

Según Ruiz (1997), el modelo que más ha destacado ha sido el de inversión extranjera, el cual ha logrado alcanzar un alto grado de industrialización y un gran dinamismo. Este modelo ha generado nuevos centros manufactureros, como por ejemplo en los Estados de

Sonora y Aguascalientes. Sin embargo, el modelo que mantiene el liderazgo en el país por el efecto acumulativo es el de las economías de aglomeración, por el desarrollo manufacturero. La concentración económica sigue siendo notoria en el Distrito Federal y en los Estados de México, Nuevo León y Jalisco, que por muchos años han conservado esta supremacía. En forma general, estos modelos no han aprovechado a los agentes locales, lo que ha ocasionado una fractura territorial e islas de desarrollo a lo largo del país.

Ruiz también menciona que a nivel regional los programas se enfocaron en beneficios impositivos, o mecanismos de ventanilla, es decir, de financiamiento, pero se olvidaron de integrar el desarrollo territorial. Cabe mencionar que, cuando el Estado ha desarrollado la dinámica territorial, le ha dado grandes beneficios, como es el caso en la industria automotriz en el norte del país, en los Estados de Sonora y Aguascalientes; pero la política industrial no ha mantenido su supremacía, ya que el mercado no fue capaz de retomar el papel del Estado (Ruiz, 1997: 441).

En las últimas décadas la economía mexicana ha sufrido transformaciones ocasionando un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la descentralización de la actividad económica y la llegada de los procesos de desarrollo local como punto fundamental de la nueva dinámica de crecimiento ([www.scribd.com](http://www.scribd.com) s/f).

Es decir, los territorios y las regiones se vuelven competitivos conforme a los intereses de los capitales invertidos a nivel local.

Para lograr la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo empresarial, es necesario considerar el territorio socialmente organizado, de tal forma que pueda servir para incorporar a los mercados con orientación social y así dar respuesta a las necesidades básicas de la población que carece de capacidad adquisitiva. Los actores encargados de realizar dichos objetivos son los agentes locales y regionales, implantando estándares que busquen la integración a espacios de mayor competitividad; aprovechando el potencial local mediante una estrategia de planificación; lo cual necesariamente tiene que repercutir en el ámbito local. De lo contrario se originarán espacios “vacíos”.

### 3. El desarrollo endógeno: respuestas de las comunidades locales a los desafíos de la globalización

El fenómeno de la globalización ha ocasionado cambios en las condiciones de los mercados a nivel mundial, por eso las regiones, ciudades y países han buscado mecanismos para ser más competitivos. Vázquez menciona por ejemplo que "... los sistemas de organización de la producción se han hecho más flexibles, desarrollándose los sistemas de empresas locales y adaptando la organización de las grandes empresas a las condiciones de los mercados" (2002: 135). Estos procesos han ocasionado que se dé un nuevo impulso a las políticas de desarrollo económico, y que los actores locales sean partícipes indispensables para llevarlas a cabo. La competitividad entre empresas y territorios ha estimulado la introducción de innovaciones en la producción, en la organización, en la apertura de las economías a la inversión externa y en el aumento de las relaciones a nivel mundial.

Los factores causantes del proceso de globalización, según Vázquez (2002), son tres:

1. Los cambios en las políticas económicas y comerciales, que han generado la liberación de bienes, servicios y factores.
2. Las estrategias de las empresas multinacionales, las cuales aprovechan los beneficios de la localización.
3. La introducción de las innovaciones en los transportes y comunicaciones, que benefician los intercambios entre los mercados, así como la reducción en los costos de producción.

Los más beneficiados de estos intercambios han sido las empresas multinacionales, ya que sus inversiones directas externas y su stock en el Producto Interno Bruto han aumentado significativamente, y como consecuencia la demanda por los recursos estratégicos localizados en otros territorios. Estas empresas se han convertido en los motores de desarrollo en el proceso de globalización, condicionando las estrategias de inversión y localización a nivel internacional.

A las economías globalizadas se les presenta la oportunidad de estar presentes en mercados cada vez más amplios y de competir internacionalmente, optimizar el funcionamiento de las organizaciones y conseguir ventajas comparativas. Con respecto a los territorios donde se encuentran ubicadas, esto facilitaría la capacidad de fijar y atraer inversiones para poder competir en el mercado. A su vez, el territorio juega un papel muy importante, ya que las

empresas establecen sus relaciones de producción e intercambio, infraestructura, redes y servicios. Las empresas no compiten aisladamente, sino en conjunto. En forma simple, se puede decir que las ciudades y regiones están compitiendo por atraer inversiones locales y empresas extranjeras; para ello, la infraestructura, los recursos, la capacidad innovadora de las empresas e instituciones con los que cuenta el territorio son indispensables para generar las economías de escala, los bajos costos de transacción, el clima empresarial favorable para la competitividad y la cooperación entre algunos factores; es decir, la propia globalización está estimulando los procesos de desarrollo endógeno (Vázquez, 2002: 139).

Esta concentración de empresas en un territorio determinado permite reducción de costos, aprovechamiento de la mano de obra y mejor rendimiento del sistema de transporte, de las telecomunicaciones, de los sistemas de intercambios múltiples, de las redes entre las empresas, del intercambio de información, entre otros beneficios. Sin embargo, resalta un concepto clave para entender el desarrollo local, el concepto de entorno local, el cual está constituido por el conjunto de redes entre los actores locales y las relaciones que constituyen el sistema productivo. Las grandes empresas no han perdido el protagonismo, ya que han logrado la flexibilidad en sus organizaciones y estrategias, logrando una mayor adaptación al territorio en los contextos locales. La incorporación de mejoras en la organización del trabajo, así como en la gestión del tiempo y de los productos intermedios y la entrega a los clientes, los ha llevado a convertirse en organizaciones o grupos de empresas cada vez más flexibles.

Estas políticas son el resultado de un proceso de aprendizaje por parte de las comunidades locales en lo que respecta al fenómeno de ajuste de la reestructuración productiva; por los problemas de desempleo, caída de la productividad, pérdida de mercados y otros, los cuales ha provocado la necesidad de replantearse el desarrollo local para insertarse en los mercados globales.

Las políticas de desarrollo local como respuestas locales a los desafíos de la globalización se han instrumentado bajo el conjunto de acciones de carácter diverso. Entre ellas tenemos a la mejora de la infraestructura y la mejora en la capacidad organizativa del territorio (Vázquez, 2002: 147).

Las infraestructuras sirven entre otras cosas como soportes a los procesos de cambios estructurales. La inversión mejora el atractivo de las ciudades y sus alrededores, y las hace más atractivas para vivir y trabajar en ellas. Por tal motivo, es indispensable mejorar las redes de transporte y comunicaciones, e impulsar la construcción de hospitales y escuelas. Es lo

que algunos han llamado “primera generación de políticas regionales” (Vázquez, 2002: 148), las cuales posteriormente influirán en la calificación de los recursos humanos, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora local, etc.

En el corazón de la política de desarrollo local están las acciones destinadas a mejorar los actores de la ciudad o la región, es decir, buscar que los líderes locales y los demás actores apoyen el asociacionismo, las redes entre empresas y las organizaciones territoriales. Pero surge un problema, ya que la gestión de las administraciones públicas en ocasiones no han sido las adecuadas para llevar a cabo estas acciones en el desarrollo local; la falta de flexibilidad funcional y financiera y la burocracia son factores que han provocado estancamientos en el desarrollo local, entre otros (Vázquez, 2002: 150). La cuestión, señala este autor, es definir la política de desarrollo regional en el ámbito de las estrategias de las empresas innovadoras y de las ciudades y de las regiones. Como solución propone la creación de un fondo para el desarrollo local, de carácter nacional, que contribuya al desarrollo local. Este fondo utilizaría la planificación entre la empresa, la administración pública y el gobierno local, para que de esta forma tengan cabida los proyectos de inversión de empresas públicas y privadas, con el fin de alcanzar los objetivos de los planes locales.

Desde este punto de vista, el territorio será el que dará el impulso para el desarrollo local, utilizando sus recursos humanos, naturales y financieros; lo que necesariamente deberá contribuir en beneficio de la población local, dotándolos de servicios básicos de la administración pública que son inherentes al progreso endógeno.

#### **4. El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica**

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica o, simplemente, Proyecto Mesoamérica, articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre diez países: Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Belice, Honduras, Colombia, Panamá y México. México se integra al plan con la región Sur-Sureste, es decir, los Estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo (Proyecto Mesoamérica, 2009).

En sí, lo que quiere el proyecto Mesoamérica es atacar algunas de las causas estructurales del atraso de esta región, en particular en las áreas de desarrollo humano, infraestructura y políticas de Estado, para que se faciliten las inversiones productivas privadas. El plan tiene como característica “un mecanismo de consulta continua y permanente para perfeccionar una

estrategia regional integral y de largo plazo con la participación de las comunidades, pueblos, organizaciones ciudadanas, empresarios y los distintos órdenes de gobierno” (Presidencia de la República, 2001:3).

La región Sur-Sureste del país está integrada por nueve Estados, los cuales presentan características comunes, entre ellas, el rezago y la pobreza. Veamos algunas de estas características en forma general.

En esta región viven 27.5 millones de habitantes; el Estado de Veracruz destaca por ser el más poblado y Campeche por ser el menos habitado. Los Estados de Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Yucatán presentan tasas medias de crecimiento anual menores al promedio nacional, debido a los procesos de migración; en cambio, los Estados de Quintana Roo, Tabasco, Chiapas, Campeche y Puebla presentan un crecimiento superior a la media nacional (Presidencia de la República, 2001). Las tasas de natalidad han disminuido en la región de análisis, debido al mayor uso de los anticonceptivos; también ha disminuido la tasa de mortalidad y se ha incrementado la esperanza de vida.

La población económicamente activa (PEA) de la región se dedica principalmente a las actividades primarias, “el producto agropecuario por persona ocupada en la región es sólo poco más de la mitad de la media nacional, lo que refleja la existencia de un amplio grupo de productores con ingresos muy bajos y un alto peso de la agricultura de subsistencia y autoconsumo” (Presidencia de la República, 2001: 17). Por otra parte, la PEA ocupada en el sector secundario regional representa tan sólo el 18% del total nacional, mostrando el bajo nivel de industrialización de la zona. Algunos factores que han influido en el poco desarrollo de la región son la falta de estructura productiva, los bajos niveles de capacitación tecnológica y la falta de incentivos en inversiones del sector.

Con respecto a los profesionales, cabe destacar que los Estados que concentran la mayoría de ellos son Veracruz, con el 31.6%, y Puebla, con el 21% del total; los Estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero son los que tienen menos profesionales y sus ingresos están por debajo del nivel nacional.

En general la población indígena se concentra en la región Sur-Sureste, donde se encuentra un importante número de población monolingüe. Existe un gran número de pueblos indígenas, con lenguas, culturas y tradiciones diferentes, lo cual es un factor negativo para homogeneizar soluciones en la región. Además de lo anterior, podemos mencionar

que viven en zonas aisladas y altamente marginadas, presentándose en la zona una marcada discriminación hacia los indígenas; el ingreso percibido es menor al de un salario mínimo; además, se muestra rezago en educación, vivienda, alimentación y salud.

Por su parte, la población de la región se encuentra dispersa y ubicada en localidades pequeñas; algunas de éstas se encuentran en condiciones de aislamiento, es decir, sin caminos y fuera del área de influencia de alguna ciudad. Con respecto a la educación, tenemos que casi la mitad de la población analfabeta del país (47%), se encuentra en la región Sur-Sureste; la mayoría de la población en esta región, excepto Quintana Roo, presenta gran porcentaje de población que no sabe leer ni escribir. La diferencia es tan marcada que “por cada analfabeta en el Distrito Federal existen ocho en Chiapas” (Presidencia de la República, 2001: 29). El bajo ingreso de las familias determina que los niños a muy temprana edad contribuyan en las tareas productivas familiares.

Otro problema que afecta a la región es la deserción y la eficiencia terminal en la educación básica, es decir, en primaria y secundaria. El promedio de alumnos por maestro en la región es similar al promedio nacional, en todos los niveles (Presidencia de la República, 2001). El gasto público en educación está por debajo del promedio del nacional. Sin embargo, los Estados que presentan menor gasto federal por alumno son las entidades con más alto crecimiento demográfico de la región.

Con respecto a la esperanza de vida, es de 66 años a 71; los Estados que presentaban los más bajos índices al respecto son Chiapas y Oaxaca (Presidencia de la República, 2001). La mortalidad general es muy alta, igual a la nacional; las enfermedades cardiovasculares y de cáncer son también muy altas (35%), las asociadas a patrones urbanos o población más vieja alcanzan al 32.35%. Otro factor que afecta la mortalidad es la desnutrición, presente sobre todo en los Estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán. Lo mismo se puede decir de enfermedades crónicas como la diabetes.

En el informe del año 2009 con respecto al proyecto Mesoamérica se menciona que los proyectos de la primera etapa lograron sustancialmente la integración física y el desarrollo regional por medio de la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y transporte. En su segunda etapa, la cual está en proceso, busca el impacto social en los sectores de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda (Proyecto Mesoamérica: 2009).

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica es estratégico por su localización, ya que la región Sur-Sureste posee una gran riqueza natural, representada por su diversidad de recursos naturales y sociales, destacando sobre todo la población de origen indígena que habita la zona. También puede conectar espacios dinámicos al mercado mundial de una forma rápida, uniendo los dos grandes puertos que se localizan en sus costas: el puerto de Salina Cruz y el puerto de Coatzacoalcos. Además, son importantes la riqueza de sus recursos naturales y la vasta mano de obra barata. Por eso se ha cuestionado el quehacer de dicho proyecto.

Algunos autores, entre ellos Ramírez Miranda (2006), señalan que el desarrollo sustentable en la región Sur-Sureste de México no es otra cosa que la búsqueda de alternativas al desarrollo capitalista, más que un desarrollo alternativo local, endógeno o participativo. No se debe olvidar que la lógica de la globalización es la renovada búsqueda de nuevas alternativas más rentables, con lo que se da lugar a la conformación de territorios ganadores y territorios perdedores, es decir, la concentración del capital y la acumulación del mismo. Es precisamente en la región Sur-Sureste de México donde podemos observar esta inversión de empresas extranjeras, sobre todo en la generación de energía eléctrica, buscando los máximos beneficios, sin tanto problema con la mano de obra y con los sindicatos.

## **5. Conclusiones**

Las políticas de desarrollo local revalorizan los agentes locales por medio de políticas de flexibilidad económica. Sin embargo, las grandes empresas siguen ubicándose en territorios que les ofrezcan infraestructura y estabilidad en el mercado, buscando que los pequeños territorios sean agentes activos en el proceso de producción. Se estimula la inversión de empresas públicas y privadas para que juntas logren objetivos, esfuerzos y compromisos para el desarrollo social del territorio y no se continúe con la fragmentación de él. Esta nueva forma de considerar el crecimiento y cambio estructural en los sistemas de organización de la producción ha permitido mejorar la productividad en algunas zonas del país, pero no de manera homogénea, ya que han quedado zonas o regiones aisladas de este desarrollo, llegando incluso a denominarse ambos casos como territorios ganadores y territorios perdedores.

Cabe destacar que, a pesar de que se sigue impulsando a los centros tradicionales, se han dado importantes pasos para el desarrollo local, social y económico de otras regiones, como es el caso del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Para el caso de México, la región Sur-Sureste presenta características negativas en sus índices económicos y sociales,

y a pesar de que se ha invertido en la región, produciéndose algunos cambios importantes en infraestructura, educación, generación de energía, etc., aun no se ha logrado el desarrollo endógeno por parte de las localidades. Al contrario, parece darse una nueva política neoliberal de los capitalistas para obtener mayores ganancias, sin impulsar verdaderamente el desarrollo local de la región.

*Artículo recibido: 4 de octubre de 2011*

*Aceptado: 15 de junio de 2012*

## Referencias

1. Presidencia de la República (2001). Plan Puebla Panamá, México.
2. Proyecto Mesoamérica (2009). Antecedentes. Recuperado de <http://www.proyectomesoamerica.org/>, fecha de acceso: 15.11.2009. <http://www.scribd.com/doc/7749359/DimensiOn-Territorial-Del-Desarrollo-EconOmico-de-mExico>, fecha de acceso: 27.03.2011.
3. Ramírez Miranda, César Adrián (2006). *Desarrollismo neoliberal y luchas por el territorio en el istmo de Tehuantepec: desafíos para el desarrollo local, México*. Recuperado de <http://www.alasru.org/cdaldasru2006/03%20GT%20C%E9sar%20Adri%E1n%20Ram%EDrez%20Miranda.pdf>, fecha de acceso: 06.06.2011.
4. Ruiz Durán, Clemente (1997). Lo territorial como estrategia de cambio. En Enrique Dussel Peters, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, *Pensar globalmente y actuar regionalmente, hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México: UNAM.
5. Vázquez Barquero, Antonio (2002). El desarrollo endógeno, respuesta de las comunidades locales a los desafíos de la globalización. En Jorge Basave *et al.*, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, México: UNAM.