



# El Plan Puebla Panamá. Una idea del Norte para el *rescate* del Sur

Benito Salvatierra Izaba, Apolinar Olivas Velas y Austreberta Nazar Beutelspacher\*

## Introducción

El Plan Puebla Panamá 2001 (PPP) se inscribe en las políticas económicas de rescate al modelo de crecimiento a partir del libre mercado; es una propuesta que se origina a partir de diversos organismos internacionales (INCAE, 2001) y se retoma por la administración del Partido Acción Nacional como idea propia que nace a partir del triunfo electoral del 2 de julio de 2000.

El PPP fue oficialmente anunciado por el presidente Fox el 12 de marzo de 2001 como el proyecto de desarrollo económico y social (DES) para la región mesoamericana. Con el objetivo de coordinar los esfuerzos que —según el modelo económico hegemónico— permitirían abatir el rezago económico, las injusticias sociales y los desequilibrios regionales, con el lema “elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población para mejorar su calidad de vida” (Presidencia 2001).

De forma específica se pretende que el PPP sea una alternativa para las regiones con mayores índices de marginalidad del centro y sur-sureste de

México, ligando el desarrollo de estas regiones con el de los países centroamericanos. En suma, tratar de cerrar las brechas en las condiciones de desarrollo regional ante el atraso evidente de estas zonas respecto al resto del país: la región centro (corredor industrial) y la región norte.



En ese escenario, surge la pregunta ¿por qué el problema del desarrollo regional diferenciado dentro de cualquier nación? Esa situación es una constante y existe una amplia discusión sobre si el desarrollo de las regiones de un país o los diferentes países

tienen trayectorias convergentes o divergentes, las evidencias empíricas apuntan a que las trayectorias son divergentes. Si bien las tendencias dinámicas de divergencia o convergencia están en pleno debate y existe poco consenso al respecto, sin duda hay pleno consenso en que los procesos de crecimiento económico se dan de manera diferenciada en las regiones de un país.

La diferencia en los niveles de desarrollo causa que en una nación subdesarrollada existan zonas con una alta calidad de vida y otras con condiciones de deterioro y expresiones profundas de pobreza, pero aun en los países desarrollados los niveles de progreso son diferenciados.

En ese marco de referencia, la problemática actual para la región sur sureste (RSSE) es desoladora y son muchas las manifestaciones que coinciden en que la situación actual de marginación social y económica es resultado de más de cuarenta años de políticas neoliberales, siendo ése el escenario particular donde surge PPP 2001.

Por otro lado, desde la perspectiva oficial, el PPP pretende contribuir a resolver dichas

\* Benito Salvatierra y Austreberta Nazar son investigadores de la línea Género y salud reproductiva, de la División de Población y Salud (bsalvati@scl.ecosur.mx y anazar@scl.ecosur.mx). Apolinar Olivas es profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH.



problemáticas socioculturales<sup>1</sup> y de paso ratificar el modelo de libre mercado como el mecanismo adecuado para lograr el desarrollo integral de las personas, sin embargo, el panorama actual muestra lo contrario, parecería que el libre mercado<sup>2</sup> sólo ha promovido desarrollo exógeno y no el interno o regional, generando la polarización social y económica.

En el contexto del libre mercado, el PPP 2001 pretende mejorar la infraestructura para ser un eje receptor de inversión extranjera directa que enlace los grandes bloques comerciales de Europa y América del Norte en función de la ubicación geoestratégica de la zona. La importancia geoestratégica se adquiere por ser el territorio de enlace entre América del Norte y del Sur y es el actual punto de cruce interoceánico en Panamá y el punto potencial en el Istmo de Tehuantepec, asimismo, por esta región se permite el paso de mercancías entre Europa, América y Asia.

Es posible rastrear los elementos que inspiran el PPP en el documento *El sur también existe* de Dávila, Kessel y Levy (2000), en el que los autores establecen el análisis de la situación, sustentada



**¿Existe una contrapropuesta sobre lo que es posible hacer, y que sea diferente de lo que ya existe? ¿Cuál es la contrapropuesta de la sociedad civil, de las comunidades, de los estados y municipios, de los diputados locales y federales, de los senadores y de los académicos?**

en las condiciones de la RSSE: región con bajos costos salariales, con abundantes recursos hidrológicos y energéticos, con deficientes medios de transporte por escasa infraestructura, con lejanía de los grandes centros de consumo, y en el contexto de economía abierta.

Con estos supuestos trabajan un planteamiento basado en dos modelos, el de Krugman y Venables y el de programación mixta utilizado en la investigación de operaciones. Se propone la existencia de tres ciudades: una del otro lado de la frontera nacional y dos ciudades nacionales (una comunicada con altos costos salariales y otra con baja infraestructura de comunicación y bajos costos laborales).

“De esta manera, utilizando cualquiera de los dos modelos, se puede concluir que el desarrollo de un sistema de transporte permite que las ventajas comparativas naturales de la región con menores costos locales de producción se manifiesten plenamente, lo que contrarresta los efectos de una apertura comercial que aumentó la rentabilidad, para los

productores en México de abastecer el mercado más grande, pero desde el punto de vista del sureste el más alejado” (Dávila, Kessel y Levy, 2000:19).

Adicionalmente, hacen una crítica al esquema de políticas públicas impulsadas para la RSSE, como transporte, infraestructura hidroagrícola y precios de los energéticos, entre los elementos más relevantes.

Señalan que la RSSE quedó aislada de un eje de transporte eficiente que lo conectara no sólo con el centro del país, sino directamente con los mercados de América del Norte, y plantean el siguiente diagnóstico: “La falta de conectividad de los sistemas



ferroviarios y de autopistas se traduce en altos costos de transporte del sureste hacia el norte del país”. También que “la deficiente complementación intermodal no ha permitido que el transporte marítimo supla las limitaciones de los ejes costeros”. Y que “las decisiones de inversión en infraestructura han relegado relativamente al sureste y privilegiado su vinculación con el centro del país, en lugar de favorecer su desarrollo autónomo y su vinculación con los mercados de exportación de

<sup>2</sup> El modelo de libre mercado ha tenido impactos positivos en algunos indicadores macroeconómicos nacionales (como equilibrios en la balanza de pagos y en las finanzas públicas, estabilidad cambiaria y bajas tasas de interés) y negativos en el mercado interno y en los indicadores microeconómicos y sociales, como podría ser el nivel de marginación, altos índices de pobreza y ausencia de avances en el Índice de Desarrollo Humano.



Estados Unidos y Canadá” (Dávila, Kessel y Levy, 2000:27).

Estudios recientes han expuesto que en la RSSE, el sector rural es el más importante, sin embargo, las políticas públicas hacia el medio rural en México han mostrado un saldo desfavorable, donde el PIB agropecuario se ha estancado, ha habido una caída de los precios de prácticamente todos los productos agropecuarios, así como una inflación en los precios de los insumos para la producción y un encarecimiento del crédito (Mata 2001).

### **El problema**

En ese escenario de referencia, el PPP 2001, mal o bien, es una propuesta oficial de inversión de alto riesgo ya aprobada por el Ejecutivo federal, y nos preguntamos: ¿Existe una contrapropuesta también “formal” sobre lo que es posible hacer, y que sea diferente de la que ya existe? ¿Cuál es la contrapropuesta de la sociedad civil, de las comunidades, de los estados y municipios, de los diputados locales y federales, de los senadores y de los académicos? Es necesario formular un nuevo *PPP* que esté “adaptado” a las condiciones socioculturales de la RSSE y de Centroamérica, y que de una u otra forma contribuya a solucionar las molestias sociales.

Se trataría de un *PPP*'

diferente que además de una planeación casi perfecta en lo económico —que ya está dada a partir de diversas iniciativas y proyectos—, no omita la obtención de la legitimación y consenso social y político y de los gobiernos locales, que le permita tener una posibilidad diferente de cumplir, privilegiando los objetivos sociales sobre los económicos.

Esta nueva propuesta de *PPP* adaptado para la región mesoamericana, para tener posibilidad de éxito tendría que tomar en cuenta las experiencias negativas, como la del proyecto para el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, y positivas, como los consensos amplios sobre los derechos a la plena participación política de la mujer y el respeto a los derechos sexuales y reproductivos. Otro ejemplo de acuerdos consensuados Estado-Sociedad son la instrumentación de diversos programas de combate a la pobreza, como Progresá, Procampo y Trabajo Temporal, ahora llamado Oportunidades, que se han venido instrumentando en México a partir de los ochenta.

### **La propuesta**

Partimos del postulado de que es necesario que todas y todos los interesados en el desarrollo social

**El PPP pretende mejorar la infraestructura para ser un eje receptor de inversión extranjera directa que enlace los grandes bloques comerciales de Europa y América del Norte en función de la ubicación geoestratégica de la zona.**

y económico de la RSSE y que disintamos total o parcialmente del PPP 2001 debemos, además de señalar sus problemas, realizar nuevas propuestas sin dejar de lado ni lo social ni lo económico. Habría que partir de que no todo en el PPP 2001 está mal, de que hay elementos rescatables y socialmente positivos.

Son aspectos positivos la dotación de infraestructura de comunicaciones terrestres (carreteras y ferroviaria) y marítimas, ya que son condiciones necesarias para impulsar a la actividad económica. Sin embargo, la infraestructura de comunicaciones no es una condición suficiente para impulsar el proceso de



desarrollo de la entidad, debido a que la actual estructura económica estatal es de baja productividad y escasamente articulada.

Otro problema a resolver es que la economía chiapaneca ha desarrollado poca ventaja competitiva y por lo tanto sus productos tienen insuficiente penetración en el mercado nacional e internacional, salvo escasos productos agropecuarios de exportación como el café, plátano y mango, y no existe una estrategia clara para impulsar y transformar la actual estructura que involucre a los agentes económicos locales.

Si el PPP 2001 retoma los dos elementos previos y de parte de los tomadores de decisión, se acepta que el PPP es un hecho y



que es necesario adecuarlo en un PPP diferente; a pesar de estar en contra del postulado que de antemano impugna al primero “por ser neoliberal”, estaríamos en la posibilidad de lograr en el marco de lo constitucional una propuesta incluyente que procure respetar el multiculturalismo, la libre autodeterminación del pueblos y la participación de las comunidades indígenas y mestizas.

Esta propuesta da pautas a que en lo académico se dé una salida a opciones y alternativas para un PPP que se transforme en un PPP'. El primero, desde la visión del Ejecutivo federal ya nació y está en camino, y el segundo debería retomar las nuevas propuestas de los diversos actores sociales para lograr consensos como alternativa a la confrontación entre el Ejecutivo y la sociedad.

### Conclusiones

Para realizar un complemento a la propuesta del PPP 2001 es necesario partir del discurso oficial del Ejecutivo: “*Desarrollo es de las personas o no es desarrollo*” (pp.3), y de que el plan es “*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, 2001:5).

La propuesta complementaria al PPP debería hacer énfasis en el rescate de los logros sociales y que de alguna forma han beneficiado a las poblaciones rurales y urbanas. Beneficios

obtenidos a partir de las coberturas educativas, la ampliación de los servicios de salud, el apoyo al trabajo, la vivienda y la alimentación; también a partir de retomar la asistencia técnica agropecuaria y organizacional y de crear mecanismos de investigación evaluativa para el seguimiento del impacto positivo y negativo que promueva la inversión pública y privada con base en los proyectos del PPP para la región mesoamericana.

En esa nueva versión del PPP' se deberían establecer con claridad los mecanismos para el fortalecimiento del mercado



interno y endógeno o regional a partir de inversiones adicionales y paralelas dirigidas a garantizar un incremento sustantivo en la producción rural, sobre todo la orientada al mercado interno (maíz, frijol, arroz, huevos y carnes) y al fortalecimiento de la incipiente pequeña industria casi familiar y agropecuaria que existe en la región sur sureste de México, la cual representa hasta hoy la fuente de trabajo no agropecuaria más importante.

Finalmente, consideramos que para ese nuevo PPP debería ser de particular importancia la realización de proyectos sociales y programas compensatorios que

ayuden a la población afectada<sup>3</sup> y más necesitada de los contextos rurales mestizos e indígenas y urbano marginales, que tenga como metas estabilizar o abatir el alto porcentaje de población que vive en pobreza extrema, las altas tasas de desempleo, el incremento en los salarios reales; en complemento, políticas sociales que permitan optimizar el gasto social y que tengan como estrategia la evaluación integral y sistemática de la eficiencia, efectividad e impacto de los recursos que se empleen, sobre todo para monitorear en qué momento las acciones han dejado de ser productivas o de qué forma los recursos pueden ser desplazados para tener un efecto mas significativo en la población. J

### Literatura citada:

- INCAE. 2001. Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá, BCIE-BID-CEPAL. San Salvador, Centroamérica.  
 Mata B, Villanueva. 2001. *México Rural: Políticas para su reconstrucción*. Universidad Autónoma de Chapin-go, Estado de México.  
 Kessel, Dávila y Levy. *El sur también existe* <http://shcp.gob.mx>.2000. Presidencia de la República. *El Plan puebla Panamá*. <http://ppp.presidencia.gob.mx>.2000.

Para leer sobre otras visiones del PPP, consulta **EL PPP y las autonomías indígenas**, en *Entérate*, pág. 22, en este número de ECOfronteras.

<sup>3</sup> Partimos de la premisa de que toda política social y económica siempre tiene población beneficiada y población perjudicada, siendo exitoso aquel plan con menor cantidad de impacto negativo. Por lo tanto, el PPP debería de incluir mecanismos compensatorios.