# El Plan Puebla Panamá y el desarrollo local

## Introducción

En el presente documento se hace referencia al Plan Puebla Panamá (PPP), el cual se inscribe dentro del discurso de la conformación de regiones y de la planeación estratégica. En ese contexto, destaca la ausencia de procesos que involucren a los actores sociales del desarrollo local, por lo que se sugiere incorporar en los planes o programas de desarrollo, la noción del territorio desde el punto de vista del desarrollo regional endógeno. Esto significa que se requiere incorporar un proceso de crecimiento y cambio estructural liderado por la comunidad y el Estado; proceso que mediante la utilización del desarrollo existente en el territorio, conduzca a mejorar el bienestar de la población de una región.

Por una parte, la globalización debe ser entendida como la creciente interdependencia de las naciones debido a la expansión del movimiento de bienes y servicios, así como a la inversión extranjera directa y los flujos financieros (inversión extranjera indirecta) en el comercio internacional. Por otra parte, responde a la intensificación de las relaciones e intercambios comerciales y la integración económica y comercial (tratados). Ante tales consideraciones, es necesario fortalecer el ámbito local para lograr mayores niveles de bienestar de la población en general.

El término de región es considerado sólo como "un *recorte territorial* ajeno a la lógica de los actores y de los procesos socioeconómicos y menos aún políticos" (Hiernaux, 2002: 4, subrayado nuestro -sn). Es decir, la delimitación de la región sur-sureste de México[1] señalada en el PPP no contiene un sustento teórico-metodológico que la justifique (homogeneidad), tan sólo la pobreza y la marginación; y más aún, se rige por una política definida desde el centro. En otras palabras, la región se define según los límites territoriales de una selección de estados sin considerar sus condiciones (económicas, culturales, sociales, políticas), y se aprecia marcadamente la escasa o nula participación de los actores locales. Sucede lo que señala Powell (2002) sobre los habitantes de Córcega: *primero disparan y después preguntan quién anda por ahí.*

*Benito Salvatierra Izaba y Catarino Ancheyta Rosales*[*]

* Benito Salvatierra es investigador titular de la línea Género y Salud Reproductiva de ECOSUR (bsalvati@sclc.ecosur.mx), y Catarino Ancheyta es asistente de investigación adscrito a la misma línea en el marco del Convenio ISECH-ECOSUR.

1 La región sur-sureste se encuentra integrada por las siguientes entidades federativas: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Como lo plantea Hiernaux (2002), el enfoque regional (espacio-territorio) se ha transformado en un enfoque de flujos (espacio-flujo), reduciendo el territorio a un simple soporte de circulación de bienes, personas, energía e información; se transforma en un espacio "abstracto" (Lefebvre, 1974), regido esencialmente por las leyes de la geometría, de la racionalidad productiva de la acumulación, más que por principios referentes a la formación y al mantenimiento de zonas de calidad, con identidad y con espacios del habitar (región homogénea).

En la actualidad, la nueva visión regional se encuentra guiada por la lógica de integración (acumulación del capital), en especial la integración de toda América en un espacio de mercado fundamental para la economía estadounidense, sentido en el que se inserta el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De igual modo, la modalidad actual del capitalismo, asociada con la disgregación territorial de la producción, implica la polarización espacial entre la concentración de las actividades financieras en las metrópolis y la dispersión de las plantas productivas en áreas especializadas de territorios periféricos (Ornelas, 2002). De esta manera, el PPP se sustenta en la idea de integrar al mercado mundial (internacional) el sur-sureste de México y Centroamérica, porque se supone que "el TLCAN le da la oportunidad a nuestro país de funcionar como *bisagra* para la integración de un conjunto de países latinoamericanos dentro de los planes geoeconómicos y geopolíticos de EUA" (Barreda, 2002: 2, sn).

En última instancia, no se considera la posibilidad de buscar un modelo de desarrollo para esta "región", sino que básicamente se quiere sacar partido de las ventajas competitivas (Porter, 1990) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, NAFTA en inglés).

Por el lado de la planeación del desarrollo regional, considerada como una tarea sustantiva del Estado y por ende diseñada y programada a través de instancias nacionales, se aprecian una serie de irregularidades, como el hecho de que posteriormente a la presentación del documento de Dávila, *et al*. (2000) (documento base para la elaboración del PPP), el gobierno de Fox decidió dejar en manos de consultorías extranjeras la preparación del plan con apoyo de organismos internacionales, cuando se supone que el encargado de diseñarlo e implementarlo debe ser el propio Estado.

El documento oficial plantea que en un marco respetuoso de concertación, entendimientos y consensos, y de pleno respeto a la soberanía de los Estados comprendidos en la macro región Puebla-Panamá, se harían valer las características y potencialidades de ésta para convertirse en *un polo de desarrollo* de "clase mundial" en América Latina (PPP, 2001). Sin embargo, cabe señalar que "*la creación* de *un polo de desarrollo* en una región retrasada no resuelve necesariamente sus problemas de pobreza, debido a que se convierte en un foco de atracción migratoria para la población de todo el país y, ante la competencia en el mercado laboral, la población local puede no tener

***El PPP no es un ejercicio de planeación que pretenda acabar con los problemas estructurales del sur de México y de la región centroamericana, sino más bien es una iniciativa política revestida de plan económico que pretende fortalecer el eslabón más débil del ALCA, aprovechando las ventajas de su situación geográfica y de sus recursos naturales, especialmente los energéticos.***

acceso a los empleos creados o sólo aspirar a los de menor calificación" (Dávila, *et al*. 2000: 2, sn). Esto es, "se vislumbra la posibilidad de que sólo se formen *economías de enclave* disociadas de su entorno, centradas sobre explotaciones pautadas de ciertos recursos, con total disociación en relación con las poblaciones locales que, dueños culturales de dichos recursos, se verían formados en simples peones de una explotación radical y exógena de los mismos" (Hiernaux, 2002: 15, sn). En general, la visión comprendida en el PPP constituye *los mitos del PPP* (Villafuerte, 2002).

En este contexto, la iniciativa no es un ejercicio de planeación que pretenda acabar con los problemas estructurales del sur de México y de la región centroamericana, sino más bien es una iniciativa política revestida de plan económico que pretende fortalecer el eslabón más débil del ALCA, aprovechar las ventajas de su situación geográfica y de sus *recursos naturales*, especialmente los energéticos (territorio estratégico), y colocar el capital transnacional en proyectos rentables como la construcción de vías de comunicación, perforación de pozos petroleros y generación de energía hidroeléctrica. En última instancia, el sureste es visto como un espacio de localización (Hiernaux, 2002) de las empresas, debido a que ahí "se encuentra la riqueza petrolera del país [...], gas natural, azufre y energía eléctrica [...] Además, son los principales abastecedores de alimentos y materias primas agropecuarias: ganado vacuno, café, plátano, cacao, granos básicos (maíz y arroz), especias, frutas tropicales, entre otras" (Villafuerte, 2002: 3).

### Antecedentes

En el documento de base para la elaboración del PPP, de Dávila, *et al.* (2000), se argumenta que la problemática de Chiapas y en general el retraso del sureste, son resultado de las políticas públicas instrumentadas por el gobierno federal, por lo que se sugieren cambios de fondo en la orientación de las políticas públicas. Los autores consideran que la problemática del sureste debe enfocarse desde dos puntos de vista: centrar la atención en sus condiciones de pobreza y marginación, y examinar los factores que inciden en la distribución geográfica de la producción y el empleo dentro del territorio nacional. Según ellos, el diseño de políticas públicas para el sureste debe separar los objetivos de combate a la pobreza de los de desarrollo regional, cuando más bien habría que analizarlos de manera conjunta, puesto que existe un efecto correlativo.

En este sentido, consideran que la dispersión poblacional frena el aprovechamiento de *las economías de escala*. Pero que "*los costos locales de la mano de obra, de los energéticos y de otros insumos intermedios, el tamaño del mercado local, y particularmente los costos de transporte de insumos y productos, determinarán en dónde se da dicha concentración*, ya que la interacción de estos factores define las ganancias esperadas de las empresas" (Dávila, *et al.* 2000: 11, sn). Así, "ante la presencia de economías de escala, *las empresas concentran la*

*¿Puede ser visto el PPP como una oportunidad real para lograr el desarrollo regional? ¿En qué medida los procesos políticos, productivos y socioculturales locales podrían ser fortalecidos para insertarse en esta iniciativa? ¿Cuál es la capacidad regional y local para modificar las formas y procesos de instrumentación y operación del PPP en beneficio de las mayorías?*

*producción en la localidad con los costos locales de operación más bajos*, resultando rentable abastecer, desde ese punto, a todos los mercados" (Dávila, *et al*. 2000: 15, sn). De ahí concluyen que "la competitividad del sureste depende crucialmente de los costos de transporte y de su ubicación geográfica dentro de la red de transporte, así como de los costos locales de producción" (Dávila, *et al*. 2000: 22).

Cabe destacar que las empresas no sólo buscan economías de escala, es decir, "las inversiones internacionales no dependen únicamente de los criterios de rentabilidad; agregan, además, un juicio sobre el régimen fiscal del país donde deciden instalarse, sobre la calidad de sus servicios públicos, sobre el nivel de su sistema educativo, sobre el funcionamiento de su Estado providente, sobre la seguridad de las personas, sobre el atractivo de su estilo de vida y hasta sobre el clima" (Minc, 2001, citado en Villafuerte, 2002: 7). Por lo tanto debe olvidarse ese rubro.

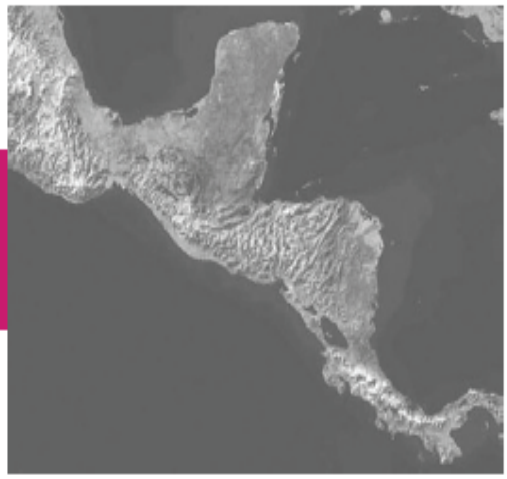
## Consideraciones generales

El 12 de marzo de 2001, el presidente Vicente Fox puso en marcha el Plan Puebla Panamá; en el cual destaca que "hay que pensar en grande, ya que así serán nuestros resultados" (Harvey, 2003: 4). Sin embargo, la mayoría de los investigadores (Harvey, 2003; Barreda, 2002; Hiernaux, 2002; Ornelas, 2002; Pickard, 2002; Villafuerte, 2002; entre otros) y no investigadores (Powell, 2002), coinciden en que el plan constituye un nuevo mito de desarrollo. También hay quienes consideran que una mayor integración económica con los Estados Unidos en el marco del PPP y el ALCA, permitirá reducir las brechas existentes entre las regiones pobres y las regiones ricas (Dávila, *et al*., 2000; López, *et al*., 2003).

El PPP es un proceso en marcha. Pensamos que la discusión al respecto debe centrarse en sus implicaciones específicas según las características que adopte en la región. En ese sentido, existen un sinnúmero de aspectos que requieren analizarse, como la modificación de los mercados de trabajo, las condiciones laborales y el perfil de personas contratadas dada la abundancia de fuerza de trabajo no calificada, la escasez de empleos formales y el creciente empobrecimiento en la región. Asimismo hay que estudiar el impacto del plan en el mercado interno y en el precio de los productos básicos, así como la dinámica poblacional regional vinculada a la migración interna e internacional, por mencionar algunas de las cuestiones más importantes.

Dadas las condiciones de la región, ¿puede ser visto el PPP como una oportunidad real para lograr el desarrollo regional? ¿En qué medida los procesos políticos, productivos y socioculturales locales podrían ser fortalecidos para insertarse en esta iniciativa? ¿Cuál es la capacidad regional y local para modificar las formas y procesos de instrumentación y operación del PPP en beneficio de las mayorías?

La discusión sobre el PPP debe avocarse más que nada en la búsqueda de nuevas alternativas de inserción en la economía global que reduzcan los costos sociales y permitan una mayor participación local. Dicho de otra manera, se trata de pensar globalmente, pero actuar regionalmente. Suponemos que la clave para el buen funcionamiento en el marco del PPP y el ALCA se encuentra en el fortalecimiento del ámbito local. Pese a los procesos de globalización, el desarrollo económico y social no puede ni debe depender de una



economía basada en la inversión extranjera y en la apertura de los mercados, sino debe buscarse un desarrollo desde dentro (endógeno), según las potencialidades y capacidades existentes, contando para ello con el apoyo decidido e indispensable de los Estados de la región.

Como señala Kabber (2004) al referirse a la creación de empleos derivados de los procesos de globalización, se tiene que pensar en la generación de programas destinados a alcanzar una base mínima de bienestar para toda la población, antes que centrarse exclusivamente o en forma prioritaria en la generación de empleos, los cuales, dada la naturaleza desigual del orden internacional, sólo consolidarán el dominio de los países y grupos más poderosos. En ese sentido el PPP debe ser considerado como un reto para el desarrollo regional.

En última instancia, es importante que se incorpore el enfoque del desarrollo local debido a que "destaca los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas únicamente en la gran dimensión sino en las características de un territorio determinado" (Llorens, *et al.*, 2002). Es decir, tiene que buscarse la territorialización de las estrategias de desarrollo económico, ya que los indicadores estadísticos no dan solución a los problemas de reestructuración productiva y existe ausencia de control ciudadano sobre el ejercicio de la función política. Debe fortalecerse la identificación de la población con el territorio y, en concreto, es preciso proponer alternativas que potencien su vocación productiva específica, aprovechando sus recursos o capacidades naturales en el marco de una economía dinámica y sostenible.

**Literatura citada:**


Barreda Marín, Andrés (2002), "El Plan Puebla Panamá", en *Revista Biodiversidad 33*, México, agosto de 2002.

Dávila, Enrique; G. Kessel y S. Levy (2000), *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, Subsecretaría de Egresos, SHCP, México.

Harvey, Neil (2003), *Biodiversidad, megadesarrollo y derechos indígenas: lecciones desde Chiapas*, New Mexico State University, Las Cruces.

Hiernaux-Nicolas, Daniel (2002), *El Plan Puebla Panamá: ¿una nueva visión del desarrollo regional?*, Groupe de Recherche Sur L'Intégration Continentale, Québec.

Kabeer, Naila (2004), *Globalization, Labor Standards, and Women's Rights: Dilemas de collective (In)action in an Interdependent World*, Feminist Economics, 10(1):3-35.

López-Calva, Luis F., N. Lustig y M. Reyes (2003), *¿Comercio incluyente?: Dimensiones regionales e implicaciones de políticas de la convergencia en el ALCA*, Universidad de las Américas, Puebla.

Ornelas Delgado, Jaime (2002), El Plan Puebla-Panamá y la globalización neoliberal, en *Revista Aportes*, Año VII, Núm. 21, BUAP-Facultad de Economía, México.

Pickard, Miguel (2002), *PPP: ¿Plan Puebla Panamá, o Planes Privados de Plusvalía?*, especial para CorpWatch, CIEPAC, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas,.

Powell, Carlos (2002), Ciertas cosas que usted quiso saber sobre el Plan Puebla-Panamá, y nunca se atrevió a preguntar.

Presidencia de la República (2001), "Plan Puebla Panamá", en http://ppp.presidencia.gob.mx/, México.

Villafuerte Solís, Daniel ( 2002), *Mitos y realidades del Plan Puebla Panamá*, CESMECA-UNICACH, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Llorens, Juan Luis, F. Alburquerque y J. del Castillo (2002), "Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina", en *Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, http://www.iadb.org/sds/doc/desarrolloeconomicolocal.pdf