

## **EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ EN LA VISIÓN GLOBALIZADA DEL DESARROLLO REGIONAL**

*Felipe Torres Torres<sup>1</sup>*

Una de las premisas para el diseño de políticas públicas de los últimos años es que en la medida que ha venido avanzando la inserción de nuestro país en el proceso de globalización económica, se generan oportunidades y riesgos sobre la situación y el desempeño que guardan los sectores económicos y las regiones. Esto se explica porque en una economía abierta tiene lugar una desmedida competencia por los espacios comerciales en todas las escalas: entre bloques comerciales, entre naciones y entre regiones subnacionales. Esto viene generando nuevas lógicas que podrían agudizar la situación social, económica y política de territorios vulnerables.

Al no partir del mismo nivel de desarrollo las regiones se insertan a los procesos de apertura bajo condiciones y capacidades desiguales. Esta situación determina de entrada posicionamientos dispares en el desempeño de los territorios y los procesos de inserción o integración a que pueden aspirar. Por lo mismo, la percepción del riesgo y deterioro social suele ser mayor en la escala regional y local por que es justamente en estas dimensiones donde se resienten las consecuencias derivadas de la aplicación de proyectos de comercio e inversión, así como de los programas gubernamentales.

En este contexto el Gobierno Federal de nuestro país ha reconocido que una forma de resolver las desigualdades regionales, la crisis de ciertos sectores económicos, los problemas de pobreza y marginación y, por ende, la contención de posibles conflictos sociales, es adoptando una visión territorializada de los factores del desarrollo que promueva la participación de regiones seleccionadas a los nuevos procesos de apertura e inversión. En este esquema, no es la nación en su conjunto, sino los espacios regionales subnacionales y supranacionales los nuevos ejes articuladores de las estrategias y proyectos del desarrollo económico y social.

Como soporte material del desarrollo, el territorio constituye un factor clave en el rediseño de las estrategias del capital y las políticas de Estado por que las diversas modalidades de inversión se direccionan hacia aquellas regiones que pueden ofrecer nuevas ventajas relacionadas con la disminución de costos de producción, localización estratégica para el movimiento mundial de mercancías, o simplemente la posesión de recursos naturales que debido a la escasez o su carácter estratégico, significan una ventaja adicional para los procesos de producción y revalorización del capital. Aquellas regiones que carecen de cualquiera de estas ventajas, simplemente están quedado marginadas de los circuitos de inversión, debatiéndose entre la sobrevivencia, el deterioro de las condiciones de vida y la expulsión constante de su población.

No obstante la importancia que hoy reviste de la vertiente territorial y regional del desarrollo en las estrategias de política pública, resulta preocupante la influencia que tienen hoy los lineamientos de foros, agencias y organismos financieros de carácter internacional en la

---

<sup>1</sup> Investigador Titular  
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

definición de “agendas nacionales del desarrollo”. Las directrices supranacionales son ahora referentes insoslayables para comprender el nuevo diseño de políticas públicas de nuestros días. En tal caso, lejos de resolver las diferencias interregionales y promover esfuerzos integrales para detonar y sostener procesos de desarrollo regional, las políticas de carácter territorial y sus instrumentos de gestión recorren caminos cada vez más estrechos e inciertos, justamente por que están pensados y acotados en estas lógicas de carácter supranacional y en los márgenes cada vez más reducidos de soberanía y mediación de los Estados.

A la luz de esta tendencia, en países como México se impone una adopción mal entendida sobre las políticas públicas de desarrollo regional. Esto significa que el Estado Nacional asuma que el eje dinamizador del “desarrollo regional y territorial” debe ser sostenido por procesos de comercio e inversión que se despliegan y expanden a escala mundial para favorecer determinados espacios subnacionales. Incorporar nuevas regiones en dicho esquema significa generar condiciones que permitan modificar la geografía de la producción en aras de reorientar las inversiones y fomentar la creación de mercados de trabajo. En consecuencia, la política y la estrategia de planeación regional dan un nuevo giro, ya que el Estado asume nuevos roles que lo llevan a concentrar sus esfuerzos y recursos hacia determinados sectores y territorios.

Bajo este modelo de intervención estatal, la nueva generación de políticas públicas se sostiene en la instrumentación de tres procesos que son comandados por los gobiernos nacionales: primero, la dotación de recursos financieros de manera selectiva, privilegiando el rubro de infraestructuras físicas (redes de transporte y comunicaciones, equipamiento urbano y portuario, entre otros); a fin de generar nuevas ventajas de localización para las empresas hacia regiones y ciudades seleccionadas; segundo, procesos de desregulación y apertura de sectores tradicionalmente reservados al estado, que permitan la entrada de capitales para el aprovechamiento intensivo de recursos naturales y energéticos. Ello implica nuevas presiones políticas para generar y legitimar cambios en los derechos de propiedad de los recursos naturales a fin de garantizar ambientes de negocios favorables. Tercero, una organización política que promueva la participación y asociación de distintas entidades y actores regionales en aras de facilitar la instrumentación de los proyectos a cargo de gobiernos, instituciones y agentes económicos, bien sea a escala subnacional o supranacional.

En esta lógica se prevé que dichas políticas contribuyan a rediseñar una geografía económica donde las infraestructuras podrían favorecer nuevas ventajas de localización, conectividad y equipamiento. Bajo ambientes de negocios atractivos, estables y seguros se espera atraer mayores flujos de inversión privada nacional e internacional. El resultado previsto serían procesos que contribuyan a la formación de capital y la aglomeración de la producción con efectos multiplicadores sobre sectores específicos de la economía. Consecuentemente, se esperaría una configuración territorial emergente, sino el paulatino posicionamiento de las regiones en el contexto nacional y mundial. Obviamente esto implicaría también la ampliación de los mercados de trabajo, arraigo regional de la población y disminución progresiva de las condiciones de pobreza seculares. Es justamente en esta lógica que se orienta el Plan Puebla-Panamá (PPP), a través del cual se intenta implementar un tipo política regional a escala supranacional como plataforma para el desarrollo económico de territorios en el Sureste de México y los países que integran Centroamérica.

En la propuesta del PPP, nuestro país considera la incorporación de regiones como el Sur-Sureste, caracterizada por su desarticulación territorial y menor desarrollo respecto a los procesos de expansión y maduración que experimentó el resto del país. Su condición de relativo abandono, junto con ciertas ventajas de localización y posesión de recursos naturales, constituyen hoy reservas económico territoriales de importancia para el posible desarrollo de nuevos sectores económicos y plataformas productivo-exportadoras.

El PPP surge en un contexto de creciente especialización de regiones y de reposicionamiento en los mercados por parte de los países involucrados a través del avance de una red de acuerdos comerciales en el hemisferio. Por ello, la redefinición de un frente de penetración comercial más amplio desde Norteamérica hacia el resto del continente, bien sea a través de acuerdos comerciales multilaterales y/o a través de proyectos de inversión complementarios, representa quizás el principal motivo para diseñar e instrumentar iniciativas como las del Plan Puebla-Panamá, el Proyecto de Turismo para la Escalera Náutica del Mar de Cortés y la Alianza Estratégica de Gobernadores del Noreste, recientemente dado a conocer.

Estrategias de incorporación de los territorios, bajo un esquema como el que plantea en este caso el PPP, pueden ser múltiples y diversas, sea como espacios de inversión para el aprovechamiento de los recursos regionales de alto valor como la biodiversidad, los energéticos y el agua; como territorios para consolidar cadenas de producción mundiales de acuerdo a los requerimientos del modelo maquilador y/o mediante la generación de bienes y servicios de alto valor por parte de empresas, toda vez que no ha sido posible un aprovechamiento mayor por parte de los grupos de capital nacionales y regionales, tal sería el caso del sectores como el turismo internacional y la biotecnología.

El tipo de propuesta de desarrollo económico regional del PPP se presenta en el marco de una sucesión de eventos que no pueden considerarse recientes, ni tampoco como expresión de una nueva reconfiguración territorial interna. Responde más bien a la necesidad que tiene el capital a escala planetaria de incorporar espacios inéditos que habían permanecido hasta ahora como “reservas territoriales” en determinados países y que se convierten, por su localización territorial estratégica y la disponibilidad de recursos, en atractivos para la inversión, el tráfico mundial de mercancías y su incorporación a los mercados globales.

El análisis de iniciativas como la del Plan Puebla Panamá no solamente permiten conocer y explicar la rearticulación de las estrategias espaciales del capital global sobre nuevos territorios, regiones, poblaciones y recursos, sino también el impacto que habrán de tener en los próximos años una nueva generación de políticas públicas que revelan de entrada retos y desafíos enormes para resolver los desequilibrios regionales seculares, los procesos de integración nacional y la reactivación de sectores y regiones.

En esta lógica, se observa la emergencia de nuevas tensiones y contradicciones en la dimensión social y política, por que justamente en estos ámbitos se expresan con mucho mayor fuerza el impacto de estrategias que contienen racionalidades contrapuestas entre los procesos de orden global y local. Esto significa que mientras las empresas y los Estados Nacionales comandan y promueven grandes proyectos, las sociedades regionales y locales se ven amenazadas pues en estas escalas es donde se instrumentan y cobran sentido los proyectos de inversión. El hecho es que la mayor parte de las estrategias que se desprenden de las estrategias globales y de las agendas nacionales de comercio e inversión han sido concebidos bajo un orden y una racionalidad que no necesariamente coincide con las demandas, necesidades y aspiraciones de la sociedad y los actores regionales y locales.

En este sentido, una las percepciones en la estructura organizativa y de funcionamiento del PPP desde su nacimiento fue justamente su verticalidad. Las funciones de control y comando fueron asumidas por México, a través del Gobierno Federal, quien se mantuvo como una instancia “mediadora”, desempeñado un liderazgo importante en la gestión de la agenda principal de la iniciativa. En su vertiente internacional, distintas agencias como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económicas (BCIE) y el Banco Mundial juegan un papel fundamental en el financiamiento y la definición de proyectos. Estos actores predefinen la agenda de prioridades orientadas hacia el involucramiento de grupos económicos, responsables de la inversión y el financiamiento internacional, mientras que actores, como los gobiernos estatales del sureste mexicano y las naciones centroamericanas, se han ubicado en posiciones subordinadas,

asignándole roles específicos para facilitar la *operación e instrumentación* de los proyectos en sus respectivos territorios de acción.

En función de lo anterior, podemos advertir que un rasgo distintivo en la instrumentación de “políticas públicas de desarrollo”, como la que plantea el PPP, es que dentro de las posibilidades de mediación que pueden desempeñar los Estados Nacionales, estos asignan roles diferenciados a los agentes involucrados en escalas menores. En el plano nacional el Estado asume una posición de *promotor y facilitador* para generar ambientes *ad hoc* a las estrategias internacionales de inversión-comercio, para ello fija los “parámetros del desarrollo” y promueve la creación de agencias y alianzas intergubernamentales e interregionales para el desarrollo. En la escala regional subnacional, los gobiernos estatales hacen lo propio, asumiendo también funciones activas de “marketing y paradiplomacia regional” en la lógica de ganar las mayores inversiones para sus espacios respectivos, pero además se convierten en los *socios instrumentadores* de la estrategia definida en la agenda general, toda vez que es justamente en la escala regional y local donde la aplicación de proyectos asume su verdadero significado.

La adopción de este proyecto de rasgos transterritoriales ha sido justificado en la visión programática por las afinidades y problemáticas comunes entre el sureste mexicano y el Istmo centroamericano. Estas afinidades cobran relevancia en los rubros ambientales, histórico-culturales, condiciones de vida y migración. El territorio que incluye el PPP fue reconocido formalmente como la “Región Mesoamericana” que representa el 0.7% de la superficie de la tierra, alberga a 60 millones de habitantes y posee el 10% de la biodiversidad global a través de diversos ecosistemas integrados y mantiene un grado importante de afinidad cultural e histórica.

No obstante ello, desde hace más de una década el Mecanismo de Dialogo de Tuxtla representó la instancia de articulación más importante entre los países centroamericanos y México en rubros de comercio, cooperación financiera, migración e infraestructura regional. Estos temas han sido replanteados o retomados en varias de las iniciativas del PPP reasignándoles nuevas prioridades, lo que supone la necesidad de implementar una estrategia que permitiera readecuar una agenda de desarrollo para asegurar la expansión de los procesos de comercio e inversiones en la región. Por ello, los nuevos mecanismos de gestión del desarrollo y los soportes de financiamiento de proyectos e instituciones transnacionales son elementos clave.

La dimensión transterritorial del PPP, que define la articulación entre México y Centroamérica, está dada por distintas iniciativas y sus respectivos proyectos en los rubros de Desarrollo Sustentable, Desarrollo Humano, Prevención y Mitigación de Desastres, Promoción de Turismo, Intercambio Comercial, Integración Vial, Interconexión Eléctrica e Integración de los Servicios de Telecomunicación.

Cabe destacar que al igual que la parte mexicana, los rubros privilegiados en las iniciativas mesoamericanas son los de infraestructura física (carreteras y proyectos eléctricos), lo que supone una lógica similar en los componentes considerados para favorecer la conectividad territorial y revalorar los factores de localización de las empresas a fin de que puedan erigirse como detonantes los procesos de inversión-comercio en el conjunto de la región. Las restantes iniciativas de carácter mantienen una posición emblemática en la estrategia mesoamericana, toda vez que ocupan posiciones marginales en la estructura de financiamiento.

Por ello, a partir de la escala de prioridades concluimos que un proyecto transterritorial de estas características no plantea un sentido necesariamente de reactivación de sectores económicos tradicionales, ni de complementariedad interregional de las partes involucradas, pues tanto las entidades del Sur-sureste mexicano como los diversos países centroamericanos, no son sujetas de mecanismos explícitos y proyectos de envergadura

para el impulso de sus sectores tradicionales de la economía o de su potencial de desarrollo de recursos endógenos a favor de los mercados nacionales y locales.

Desde su difusión como proyecto estratégico de desarrollo regional del Gobierno Federal, el debate sobre la viabilidad del Plan Puebla Panamá presenta dos visiones encontradas. Por una parte se le ubica como un detonante negativo que destruirá los frágiles ecosistemas de la región, explotará los recursos naturales sin ningún beneficio regional e implicará una pérdida de la identidad cultural de los grupos indígenas que allí habitan. Por la otra es señalado como la última oportunidad que se tiene para salir del atraso y la marginación que ha provocado la aplicación de una política de desarrollo regional de tipo asimétrico, considerando a los proyectos de inversión en las distintas facetas del desarrollo como el pivote de los beneficios.

Ambos planteamientos presentan una visión poco fundamentada en términos de las necesidades reales actuales de la región y lo que implica una estrategia de desarrollo de tipo transterritorial. Así, buscamos evaluar las repercusiones y el impacto del PPP en términos de los temas que consideramos importantes desde la economía regional, las nuevas estrategias de desarrollo territorial y el diseño de políticas públicas.

Por ello partimos de la idea de explicar si un territorio con el atraso secular de desarrollo que presenta, puede efectivamente ser capaz de absorber positivamente los impactos de una estrategia de este tipo, compleja, globalizada y supeditada a intereses exógenos y las oscilaciones cíclicas de la economía mundial. Por ello se aborda la discusión teórica sobre la revalorización del territorio en las estrategias del capital; se lleva a cabo un balance de las políticas regionales a fin de comprender los nuevos roles del estado en el diseño de estrategias de desarrollo regional y se consideran los procesos de integración continental como parte del nuevo contexto económico que incide en la dinámica de los procesos de inversión y comercio de las naciones y las regiones subnacionales y supranacionales.

Es también necesario esclarecer si los procesos que determinan la regionalización, la reestructuración territorial y los procesos de articulación México-Centroamérica son válidos para intentar un nuevo tipo de desarrollo regional planificado. Ello requiere una evaluación de la estructura del capital y su potencial endógeno, las redes de transporte como articuladoras del territorio y el sistema de ciudades de la región, todo ello a fin de ubicar la naturaleza de la iniciativa en condiciones de competitividad, los niveles reales de integración, articulación y complementariedad tanto en el Sur-Sureste mexicano como en la relación entre México y Centroamérica.

## Consideramos

que la implementación del Plan Puebla Panamá como proyecto regional responde a la necesidad de incorporar territorios del país a una nueva perspectiva de desarrollo sustentada en la globalización, como respuesta a las presiones de los grupos de poder económico nacionales e internacionales que buscan un posicionamiento estratégico aprovechando las ventajas de localización territorial, uso de recursos de alto valor y fuerza de trabajo como factores de competitividad.

Estado mexicano intenta emprender acciones que permitan generar un desarrollo económico como alternativa para controlar los conflictos sociales regionales del Sur-Sureste que son producto del rezago histórico que viven las regiones de México, dadas las asimetrías de las políticas económicas seguidas en el territorio. En tal caso, los impactos territoriales del Plan Puebla Panamá serán principalmente de corto plazo y podrían reflejarse en una mayor integración regional de tipo transterritorial, dado el énfasis puesto en la accesibilidad y vías de comunicación; en una fuente de atracción de capitales externos a la región; en un mejoramiento relativo de la infraestructura regional a través de la obra pública; en una mayor y mejor capacidad de absorción tecnológica y en un incremento de la capacitación

especializada para la producción, así como de los niveles educativos con respecto a los actualmente existentes.

Este proceso, sin embargo no implica complementariedad ni integración en sentido amplio. Dado que el territorio mexicano y las naciones involucradas muestran un perfil productivo similar en el renglón de bienes agropecuarios y manufacturas de exportación, así como de recursos naturales y escénicos potencialmente aprovechables, significa nuevos riesgos por el posible incremento de los niveles de competencia entre las partes. El riesgo sería todavía mayor para México, pues en la perspectiva de culminar las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica (CAFTA por su siglas en inglés), nuestro país perdería el trato preferencial para productos exportables que actualmente incursionan al mercado norteamericano.

Las posibilidades de alcanzar los objetivos de desarrollo social y humano se presentan difíciles de alcanzar, toda vez que estos rubros se consideran como el resultado natural de los procesos de inversión, pero hacia sectores que no necesariamente implican el desarrollo de los sectores básicos de la región y el potencial económico que implique la integración favorable de recursos endógenos para favorecer sectores sociales.

Por ello, si no se toman las medidas preventivas señaladas por experiencias de desarrollo regional anteriores, particularmente en la irradiación de beneficios y el cuidado de los recursos naturales, puede ahondar las contradicciones sociales y generar conflictos sociales superiores a los observados, además de una conflictiva bilateral permanente entre los países que involucran esta estrategia.