

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

## El desarrollo regional en México. Auge y caída del Plan Puebla Panamá

Documento de trabajo núm. 272



Febrero 2018

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

# CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece  
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

## Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*Organización Interna*

Director General

Enrique Esquivel Fernández  
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas  
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez  
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga  
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta  
Rafael del Olmo González  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Roberto Candelas Ramírez  
Rafael López Vega  
Salvador Moreno Pérez  
Santiago Michele Calderón Berra  
Heriberto López Ortiz  
Giovanni Jiménez Bustos  
Investigadores

Luis Ángel Bellota  
Natalia Hernández Guerrero  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Erika Martínez Valenzuela  
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez  
Elizabeth Cabrera Robles  
Alejandro Abascal Nieto  
Abigail Espinosa Waldo  
Ricardo Ruiz Flores  
Guillermina Blas Damián  
Nora Iliana León Rebollo  
Alejandro López Morcillo  
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez  
Corrección de estilo

# El desarrollo regional en México. Auge y caída del Plan Puebla Panamá

Salvador Moreno Pérez

## Introducción

Ubiquémonos en el marco contextual del agotamiento del modelo de desarrollo económico conocido como *sustitución de importaciones* o “milagro mexicano”, donde la demanda interna —más que la externa— fue la que contribuyó a la expansión de la economía con crecimiento promedio anual de poco más de 6%. Para la década de 1980 el gobierno adoptó una nueva estrategia de crecimiento basada en la apertura comercial y financiera, además de un proceso de desregulación económica y privatización de las empresas estatales.

El nuevo modelo de crecimiento económico caracterizado por la apertura comercial y la integración del país a la globalización ha permitido algunos cambios importantes, como una mayor dinámica exportadora y la atracción de inversión extranjera; también ha provocado algunos cambios en la naturaleza de la competencia tanto nacional como internacional. Sin embargo, no ha disminuido en forma significativa las disparidades regionales del país.

En México no existen políticas públicas explícitas tendientes a elevar la competitividad desde un punto de vista integral y a largo plazo. A nivel regional, las entidades han tomado las riendas de su competitividad de forma autónoma, de tal modo que los beneficios se han distribuido en forma desigual en el ámbito geográfico del país.

Desde 2017 se inició un proceso complejo de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y aunque persiste la confianza sobre la capacidad negociadora de México, hay riesgo de que se politice por el proceso electoral de 2018, según el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), los riesgos de una posible cancelación se mantienen latentes y las repercusiones serán mayores para México principalmente en los estados y regiones que mantienen una fuerte relación económica con la Unión Americana y Canadá.

Dados estos antecedentes, el documento presenta un diagnóstico general sobre la situación de las entidades y regiones del país a través de algunos indicadores compuestos, como el índice de marginación y la medición de pobreza estatal; posteriormente se mencionan los problemas que actualmente enfrenta la política de desarrollo regional; enseguida se analiza el Plan Puebla Panamá, por lo que se hace mención de sus

principales objetivos, estrategias y líneas de acción; principales logros y algunas explicaciones sobre las razones que llevaron a su decadencia y posterior desaparición y se vislumbran algunas razones de su posible fracaso y transformación.

## Desequilibrios regionales

La mayoría de los estudios sobre el desarrollo de México muestran que ha sido regional y desequilibrado o regionalmente desequilibrado. La tendencia apunta a un agravamiento de estas diferencias en el futuro.

Al respecto, uno de los estudios más completos que muestra la evolución de las desigualdades regionales —desde 1960 y las proyecta al 2020— es de Carlos Vilalta,<sup>1</sup> quien mediante un análisis del ingreso per cápita (IPC) y poblacional explora la complejidad regional en México, agrupando en el periodo señalado cuatro fases o etapas, tal como se puede observar en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Evolución de las desigualdades regionales 1960-2020**

Etapa-periodo	Características principales
Milagro económico (1960-1980)	<p><u>Positivos:</u></p> <p>Alto crecimiento del IPC nacional</p> <p>Crecimientos importantes del IPC en todas las regiones del país<sup>2</sup> (convergencia regional)</p> <p>Crecimiento de la economía superior al de la población</p> <p>Baja inflación y estabilidad de precios</p> <p>Expansión de la infraestructura y servicios</p> <p>Altos ingresos petroleros</p> <p><u>Negativos al final del periodo:</u></p> <p>Déficits presupuestales</p> <p>Devaluaciones</p> <p>Endeudamiento externo</p>
La década perdida (1980-1993)	<p>Recesión económica</p> <p>Disminución del crecimiento del IPC nacional</p> <p>Decrecimiento del PIB</p>

<sup>1</sup> Carlos Vilalta, “Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020”, en Gustavo Garza y Martha Scheteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo II. Desarrollo urbano y regional*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 87-126.

<sup>2</sup> Para llevar a cabo el estudio, Carlos Vilalta utiliza la regionalización delimitada por Ángel Bassols, *Formación de regiones económicas*, México, UNAM, 1983 quien sigue criterios geográficos, demográficos, económicos y técnico-prácticos, como considerar unidades estatales enteras para conformar las regiones. Esta regionalización ha sido utilizada para el estudio de la dinámica económica y demográfica de ciudades y regiones de Gustavo Garza y Salvador Rivera, *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*, México, 1995, UNAM-El Colegio de México; y Gustavo Garza, “Concentración económica y desigualdades urbanas”, *Demos 12*, México, 2000.

Etapa-periodo	Características principales
	Divergencia regional Altos niveles de deuda pública Incremento en tasas de interés y devaluación Fuga de capitales Déficit de la balanza comercial Terciarización de la economía Detrimento del sector agrícola Crecimiento poblacional y migración interregional
La recuperación parcial (1993-2004)	Entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) Auge del sector exportador Privatización de la banca y telecomunicaciones Devaluación en 1994 Recesión en 1995 Crecimiento moderado y desigual del IPC Crecimiento concentrado en la región norte, noreste y la centro oeste (véase Cuadro 2).
La proyección (2005-2020)	Reducida probabilidad de reducción de las desigualdades regionales (IPC). Las tendencias a futuro apuntan más a la divergencia económica que a la convergencia. Desigualdad en los niveles de capital humano. Dependencia del modelo de exportación que privilegia el crecimiento de sólo ciertas regiones.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Carlos Vilalta, "Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020", en Gustavo Garza y Martha Scheteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo II. Desarrollo urbano y regional*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 87-126.

El doctor en Estudios Urbanos considera que entre 1960 y 2004 se registraron tasas de crecimiento en los ingresos per cápita muy considerables en varias regiones del país y que contrarrestan con la realidad de otras que se rezagaron y cuyo futuro es desfavorable. En resumen, Carlos Vilalta concluye afirmando que la dinámica en los ingresos per cápita regionales tiende a ser desequilibrada (véase Cuadro 2).

**Cuadro 2. Cambios regionales en el ingreso per cápita (IPC) 1960-2004 (porcentajes)**

Regiones	Milagro económico (1960-1980)	La década perdida (1980-1993)	La recuperación parcial (1993-2004)	Todo el periodo (1960-2004)
Noroeste	69	-7	11	74
Norte	83	5	31	154
Noreste	68	-7	28	99
Centro-Oeste	192	6	23	277
Centro-Este	116	9	14	168
Sur	194	-9	6	185
Este	122	-32	7	61
Peninsular	169	75	3	385
Nacional	87	-3	15	110

**Nota:** **Noroeste** (Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora); **Norte** (Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas); **Noreste** (Nuevo León y Tamaulipas); **Centro-Oeste** (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán); **Centro-Este** (Distrito Federal, ahora Ciudad de México, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala); **Sur** (Chiapas, Guerrero y Oaxaca); **Este** (Tabasco y Veracruz); **Peninsular** (Campeche, Quintana Roo y Yucatán).

**Fuente:** Carlos Vilalta, "Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020", en Gustavo Garza y Martha Scheteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo II. Desarrollo urbano y regional*, El Colegio de México, México, 2010, p. 106.

Otro aspecto importante a destacar por el especialista es el hecho de que los cambios en los ingresos per cápita se relacionan lógicamente con la distribución regional de las actividades económicas y de la propia población (véase Cuadro 3).

**Cuadro 3. Distribución del PIB regiones, 1960-2004 (Porcentajes)**

Regiones	1960	1970	1980	1993	2004	Cambio 1960-2004
Noroeste	9.1	9.4	8.2	8.5	8.8	-0.3
Norte	11.0	10.2	9.1	9.7	10.9	0.2
Noreste	9.1	9.1	9.1	8.9	10.3	1.2
Centro-Oeste	9.4	13.8	13.4	13.8	14.4	5.0
Centro-Este	46.0	43.5	44.6	42.2	39.4	-6.6
Sur	4.0	4.6	5.3	5.5	4.9	1.0
Este	9.5	7.6	8.2	6.6	6.0	-3.5
Peninsular	1.8	1.7	2.1	4.8	5.2	3.4
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

**Fuente:** Carlos Vilalta, "Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020", en Gustavo Garza y Martha Scheteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo II. Desarrollo urbano y regional*, El Colegio de México, México, 2010.

Un estudio llevado a cabo por Jaime Sobrino considera que en el periodo 2001 a 2013 se configuró una etapa de estancamiento del país principalmente en el terreno económico caracterizado por bajas tasas de crecimiento económico anual (2.4%). Sobrino explica que el estancamiento de la economía durante los primeros años del siglo XXI se debió a los siguientes factores: *i)* desarticulación y ruptura de las cadenas productivas derivadas de la industrialización orientada a las importaciones y de los bajos efectos multiplicadores de las exportaciones; *ii)* falta de inversión productiva, tanto pública como privada; *iii)* concentración de las exportaciones en las grandes empresas; *iv)* concentración espacial en el destino de las exportaciones, donde 80% termina en Estados Unidos; *v)* inadecuado sistema tributario, y *vi)* impacto de la crisis global: el PIB retrocedió -4.8% en 2009.<sup>3</sup>

Lo anterior profundizó la dependencia con la economía norteamericana; se generaron empleos pero muy precarios, el aumento en la pobreza permanece constante y la desigualdad regional. Para muestra sólo dos indicadores: el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo) y la medición de pobreza multidimensional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Un indicador importante de la desigualdad regional lo constituye el índice de marginación desarrollado por el Conapo.<sup>4</sup> La marginación se expresa como un proceso de exclusión de la población, por un lado, y la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país.

El índice de marginación es una medida resumen que el Conapo comenzó a elaborar desde 1990 con información censal. La institución identificó cuatro dimensiones del fenómeno de la marginalidad relacionadas con educación, vivienda, ingresos monetarios y, la ubicación espacial. El nivel de análisis espacial del Conapo se detalla a nivel de entidad

---

<sup>3</sup> Jaime Sobrino, "Localización industrial y concentración geográfica en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, vol. 31, núm. 1, 2016, México, p. 11.

<sup>4</sup> "El índice de marginación es una medida resumen que permite diferenciar a las localidades censales del país según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes. El índice sintetiza los siguientes nueve indicadores: porcentaje de población analfabeta de 15 años o más; porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más; porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo; porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada; porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento; porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra; porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes; porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos. En [www.conapo.gob.mx] (consulta: enero de 2018).

federativa, municipios, las localidades e incluso las áreas geoestadísticas básicas urbanas (AGEB).

Este índice desarrollado por el Conapo busca que sus resultados contribuyan a la priorización de acciones para mejorar las condiciones de vida de la población y la disminución de las desigualdades regionales.

De las cuatro dimensiones señaladas se desagregan nueve indicadores de exclusión medidas a través de porcentajes de la población que no tiene acceso a los servicios esenciales. Para la estimación del índice de marginación 2010, el Conapo utilizó información censal de ese año; en tanto que para estimar el índice de marginación 2015, la información se obtuvo de la Encuesta Intercensal del INEGI, así como resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.

En su informe técnico, el Conapo señala que los resultados de sus diferentes índices de marginación no son comparables en el tiempo, ya que el cálculo es particular a cada ejercicio y la estratificación depende de la variabilidad de los datos. Sin embargo, considerando que la metodología de medición no ha variado considerablemente y que los ejercicios censales de población buscan siempre las comparaciones en el tiempo, aquí de forma arbitraria se comparan dos medidas del índice de marginación en el tiempo: una efectuada en 2000 y otra en 2015 (véase Cuadro 4).

Del análisis de ambas mediciones se puede concluir que en prácticamente 15 años los niveles y grados de marginación en el país se mantienen casi invariables. Así lo indica el hecho de que el grado de marginación se mantuvo constante en 23 entidades federativas. En el 2000, cinco entidades estaban clasificadas por el Conapo con índices de marginación muy altos (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz), en tanto que en 2015 esa posición sólo la ocupan tres entidades (Chiapas, Guerrero y Oaxaca); Hidalgo y Veracruz pasaron de ser entidades con muy alta marginación a sólo alta.

En contraste, las entidades federativas con muy bajos niveles de marginación no tuvieron mayores cambios; se mantuvieron en esa clasificación cuatro entidades: Baja California, Coahuila, la Ciudad de México y Nuevo León (véase Cuadro 4).



**Cuadro 4. Índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2000 y 2015**

Clave de la entidad federativa	Entidad federativa	Índice de marginación 2000	Grado de marginación 2000	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Índice de marginación 2015	Grado de marginación 2015	Lugar que ocupa en el contexto nacional 2015	Balace 2000-2015
01	Aguascalientes	-0.973	Bajo	28	-0.889	Bajo	28	=
02	Baja California	-1.268	Muy bajo	30	-1.102	Muy Bajo	30	=
03	Baja California Sur	-0.802	Bajo	27	-0.598	Bajo	22	=
04	Campeche	0.702	Alto	8	0.463	Alto	10	=
05	Coahuila de Zaragoza	-1.202	Muy bajo	29	-1.101	Muy bajo	29	=
06	Colima	-0.687	Bajo	22	-0.730	Medio	26	↑
07	Chiapas	2.251	Muy alto	1	2.406	Muy alto	2	=
08	Chihuahua	-0.780	Bajo	26	-0.599	Medio	23	↓
09	Ciudad de México	-1.529	Muy bajo	32	-1.451	Muy bajo	32	=
10	Durango	-0.114	Medio	17	0.049	Medio	13	=
11	Guanajuato	0.080	Alto	13	-0.072	Medio	15	↑
12	Guerrero	2.118	Muy alto	2	2.557	Muy alto	1	=
13	Hidalgo	0.877	Muy alto	5	0.496	Alto	9	↑
14	Jalisco	-0.761	Bajo	25	-0.820	Bajo	27	=
15	México	-0.605	Bajo	21	-0.567	Bajo	21	=
16	Michoacán de Ocampo	0.449	Alto	10	0.498	Alto	8	=
17	Morelos	-0.356	Medio	19	-0.199	Medio	17	=
18	Nayarit	0.058	Alto	14	0.314	Medio	11	↓
19	Nuevo León	-1.393	Muy bajo	31	-1.389	Muy Bajo	31	=
20	Oaxaca	2.079	Muy alto	3	2.123	Muy alto	3	=
21	Puebla	0.720	Alto	7	0.686	Alto	5	=
22	Querétaro de Arteaga	-0.107	Medio	16	-0.491	Bajo	20	↑
23	Quintana Roo	-0.359	Medio	20	-0.375	Medio	19	=
24	San Luis Potosí	0.721	Alto	6	0.578	Alto	6	=
25	Sinaloa	-0.100	Medio	15	-0.242	Medio	18	=
26	Sonora	-0.756	Bajo	24	-0.701	Bajo	25	=
27	Tabasco	0.655	Alto	9	0.304	Medio	12	↑
28	Tamaulipas	-0.691	Bajo	23	-0.616	Bajo	24	=
29	Tlaxcala	-0.185	Medio	18	-0.198	Medio	16	=
30	Veracruz - Llave	1.278	Muy alto	4	1.141	Alto	4	↑
31	Yucatán	0.381	Alto	11	0.514	Alto	7	=
32	Zacatecas	0.298	Alto	12	0.010	Medio	14	↑

**Fuente:** Elaboración propia con base en Conapo, Índice de Marginación 2000, México; Conapo, “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015”, México, en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx) (enero de 2018).

En el siguiente mapa se puede apreciar el grado de marginación por entidad federativa, las regiones del norte se mantienen con menores niveles de marginación en tanto que el sur del país se caracteriza con altos y muy altos niveles (véase Mapa 1 y Cuadro 5).

**Cuadro 5. Entidades federativas y población por grado de marginación, 2015**

Grado de marginación	Entidades federativas	%	Población	%
Muy bajo	4	12.5%	20 308 838	17.0%
Bajo	9	28.1%	38 655 220	32.3%
Medio	9	28.1%	20 408 503	17.1%
Alto	7	21.9%	27 439 144	23.0%
Muy alto	3	9.4%	12 719 048	10.6%
<b>Total</b>	<b>32</b>		<b>119 530 753</b>	

**Fuente:** Tomado de Conapo, “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015”, México. En [\[www.conapo.gob.mx\]](http://www.conapo.gob.mx), consulta: enero de 2018.

**Mapa 1. México: Grado de marginación por entidad federativa, 2015**



Fuente: Tomado de Conapo, “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015”, México, en [www.conapo.gob.mx] (enero de 2018).

En lo que respecta a la marginación en los municipios del país, el Conapo reportó en su más reciente medición (2015) que de los 2,457 municipios, 843 se clasificaron con grados de marginación bajo y muy bajo; 514 con índice de marginación medio; con altos grados de marginación 817 y con muy altos 283 municipios (véase Cuadro 6).

Si excluimos muy baja marginación (59.4% de la población) se puede afirmar que en México 4 de cada 10 personas sufre algún grado de marginación.

**Cuadro 6. Municipios y población por grado de marginación, 2015**

Grado de marginación	Municipios	Porcentaje	Población	Porcentaje
Muy bajo	345	14.0%	71,054,746	59.4%
Bajo	498	20.3%	19,845,593	16.6%
Medio	514	20.9%	12,243,877	10.2%
Alto	817	33.3%	12,185,814	10.2%
Muy alto	283	11.5%	4,200,723	3.5%
Total	2,457	100.0%	119,530,753	100.0%

Fuente: Conapo, “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015”, México, en [www.conapo.gob.mx], consulta: enero de 2018.

La *marginación* está muy relacionada con la pobreza, entendida ésta como la escasez o falta de un bien o medio necesario para la sobrevivencia y el desarrollo de un ser humano. En términos sociales, las personas con limitaciones económicas viven en condiciones que no les permiten cubrir sus requerimientos básicos.

La medición y definición de la pobreza en México es uno de los aspectos en los cuales se ha avanzado. El sustento legal de la medición de la pobreza en nuestro país está en la Ley General de Desarrollo Social; establece que los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, son prioritarios y de interés público (artículo 19, fracción III).

Después de un intenso proceso de consulta y deliberación con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, se logró consensuar una metodología de medición multidimensional de la pobreza que recupera las mejores prácticas en la materia, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en diciembre de 2009.

Otro aspecto relevante de la Ley General de Desarrollo Social es garantizar el ejercicio de los derechos sociales asegurando el acceso de la totalidad de la población a los mismos. En 2006, el Coneval inició operaciones. Entre sus objetivos principales destacan: normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Después de alrededor de 10 años de mediciones de pobreza, el Coneval presenta el siguiente cuadro-resumen de las diferentes dimensiones de la pobreza (véase Cuadro 7). En términos porcentuales, la pobreza<sup>5</sup> disminuyó de 2008 a 2016 al pasar de 44.4% de la población a 43.6%, lo que implicó una reducción de poco menos de un punto porcentual (0.8); aunque en términos absolutos la pobreza se incrementó al pasar de 49.5 millones en 2008, a 53.4 millones de personas en pobreza en 2016.

Una de las reducciones importantes en las mediciones de Coneval es la sustantiva reducción de pobreza extrema<sup>6</sup> que en 2008 la padecían 12.3 millones de personas y en 2016 descendió a 9.4 millones de mexicanos, lo que significó una reducción de prácticamente 3 millones de personas; lo que no implica que en automático dejaron de ser pobres; simplemente pasaron de ser pobres extremos a pobres moderados.<sup>7</sup> Así lo muestran los indicadores ya que en ese periodo la pobreza moderada en 2008 la padecían 37.2 millones de personas, en tanto que en 2016, 44 millones de mexicanos estaban en esa condición, lo que significó un incremento de 6.9 millones de personas.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Según definiciones del propio Coneval, una persona se encuentra en **situación de pobreza** cuando tiene al menos una carencia social (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

<sup>6</sup> Una persona se encuentra en situación de **pobreza extrema** cuando tiene tres o más carencias sociales, de seis posibles y, además, su ingreso total es menor que la línea de bienestar mínimo. La población en esta situación dispone de un ingreso tan bajo que aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría acceder a aquellos que componen la canasta alimentaria.

<sup>7</sup> Una persona en pobreza moderada es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extremo. La incidencia de **pobreza moderada** se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

<sup>8</sup> En el documento no se aborda la controversia surgida entre el Coneval y el INEGI para medir la pobreza en México. Después de un año de desacuerdo, la nueva base de datos, conocida como Modelo Estadístico de Continuidad Histórica, garantiza el reflejo de la evolución del ingreso de los mexicanos e incorpora los elementos de la ENIGH que no fueron modificados por el INEGI en su metodología; con ello se solucionó la polémica entre ambas instituciones después de que el INEGI decidiera cambiar, sin aviso previo, la metodología para medir el ingreso de los mexicanos, un componente importante en la medición del Coneval (para mayor información consultar <https://expansion.mx/economia/2017/08/25/inegi-y-coneval-resuelven-conflicto-sobre-medicion-de-pobreza>).

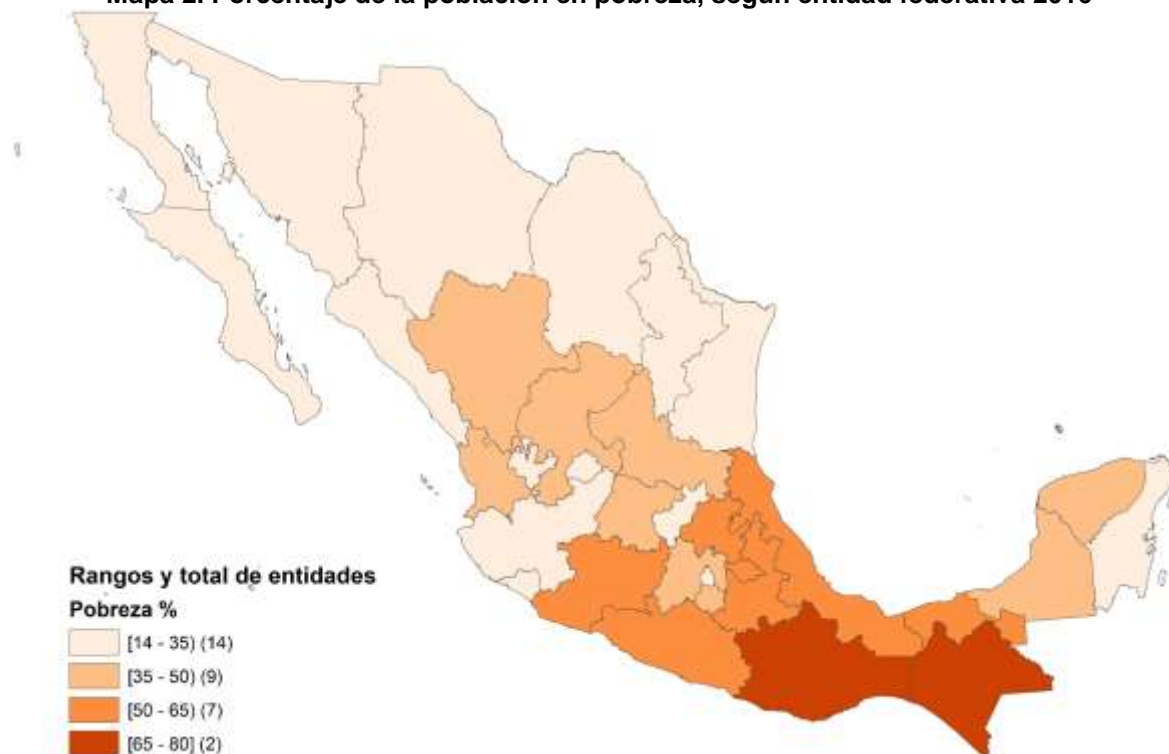
**Cuadro 7. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza 2008-2016**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos														
	Porcentaje					Millones de personas					Carencias promedio				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
<b>Pobreza</b>															
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	2.8	2.6	2.4	2.3	2.2
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	2.4	2.2	2.0	1.9	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	2.0	1.9	1.8	1.6	1.7
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>															
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	85.5	85.0	86.9	86.8	85.3	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4
<b>Indicadores de carencia social</b>															
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	3.2	3.1	2.9	2.8	2.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	3.0	3.0	2.8	2.8	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4	2.6	2.5	2.3	2.3	2.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7	3.6	3.3	3.2	3.1	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	3.3	3.0	2.9	2.8	2.6
<b>Bienestar</b>															
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	3.1	2.9	2.5	2.5	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9

**Fuente:** Coneval, *Medición de la pobreza*, México, en [<http://www.coneval.org.mx>], consulta: 31 de enero de 2018.

La pobreza medida por el Coneval y la marginación cuantificada por Conapo, observadas por entidad federativa, no son muy diferentes. Así como la marginación, en el norte del país la incidencia de pobreza es menor, mientras que las mayores concentraciones de población en pobreza se encuentran en los estados del sur del país (véase Mapa 2).

**Mapa 2. Porcentaje de la población en pobreza, según entidad federativa 2016**

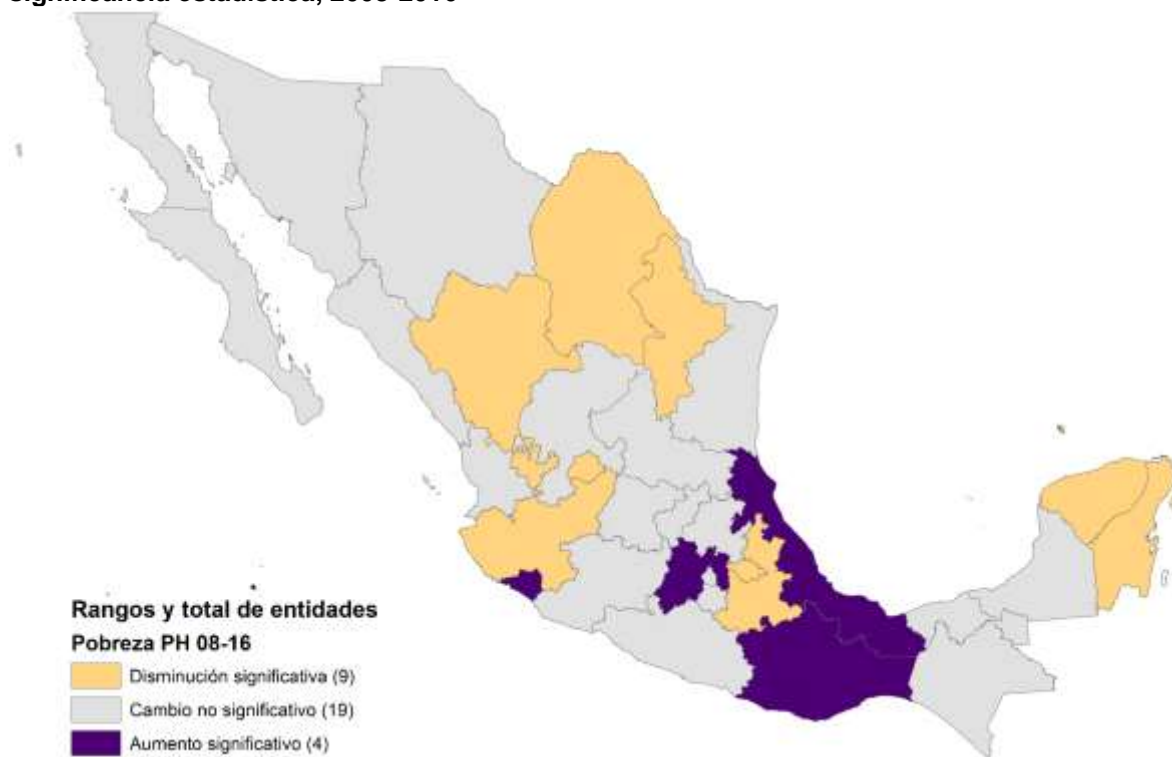


**Fuente:** Coneval, *Medición de la pobreza*, México, en [<http://www.coneval.org.mx>], consulta: 31 de enero de 2018.

El siguiente Mapa (3) muestra los principales cambios en la disminución de pobreza entre 2008 y 2016. Contrario a lo que se esperaría, las disminuciones más significativas no ocurrieron en los estados comprendidos en la región sur, que es la que más padece de pobreza; éstos ocurrieron en estados del norte y centro occidente del país. Es de llamar la atención el incremento significativo de pobreza en los estados de México, Oaxaca y Veracruz.

Después de esta revisión se puede concluir que a pesar de la existencia de esfuerzos de política pública plasmados en una gran cantidad de programas sociales que atacan la pobreza y marginación, los resultados son limitados.<sup>9</sup>

**Mapa 3. Cambios en el porcentaje de la población en pobreza, según entidad federativa y significancia estadística, 2008-2016**



**Fuente:** Coneval, *Medición de la pobreza*, México, en [<http://www.coneval.org.mx>], consulta: 31 de enero de 2018.

<sup>9</sup> Al respecto, el Coneval, en su informe de *Evaluación de la política de desarrollo social 2016* reportó, con información hasta 2016, un total de 5,491 programas y acciones de desarrollo social, de los cuales 233 son federales, que operaron en 2015. En el Inventario Estatal 2014 se encontraron 2,528 programas y acciones de desarrollo social y a nivel municipal, 2,730 intervenciones en materia de desarrollo social, en 2014-2015.

## Los principales problemas de las políticas públicas para el desarrollo regional

El desarrollo regional de México se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios. La mayor parte de los análisis coinciden en que el desarrollo regional en el país tiene un carácter distorsionado y hasta ahora se carece de una política con enfoque territorial integral. Predominan las acciones aisladas con poca o escasa continuidad, lo cual limita la posibilidad de revertir los rezagos.<sup>10</sup>

La intención de resolver la desigualdad regional es uno de los objetivos de la política pública en los diferentes programas nacionales de desarrollo. Al respecto, Isaac Enríquez Pérez, en su estudio sobre el desarrollo regional enfocado en el sur sureste de México considera que las políticas públicas locales enfrentan las siguientes problemáticas: relaciones asimétricas de las entidades federativas con el gobierno federal; dispersión poblacional en el medio rural; las herencias históricas que reducen la región a una función meramente de extracción; explotación de los recursos naturales; el caso del petróleo y energía eléctrica sin vinculación con la estructura económica de los estados; actividades agropecuarias de autoconsumo; débil desarrollo industrial; mercados internos débiles como consecuencia del bajo consumo local; desarticulación de la actividad económica del campo con las ciudades; concentración de las empresas exportadoras en el centro y norte del país; política de desarrollo turístico sin efectos multiplicadores; baja integración de la infraestructura en comunicaciones; expulsión de mano de obra; escaso aprovechamiento económico de las fronteras; baja capacitación laboral y débil cultura empresarial, entre muchos otros.<sup>11</sup>

El doctor en economía internacional citado anteriormente hace una clasificación de las concepciones y estrategias de las políticas locales sobre el desarrollo regional de la siguiente forma:

- Se entiende al *desarrollo regional* como un reordenamiento territorial, con equilibrada distribución poblacional y con fortalecimiento de las ciudades medias;

---

<sup>10</sup> Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres, “Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México”, en José Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 163 y 164.

<sup>11</sup> Isaac Enríquez Pérez, “Las concepciones sobre el desarrollo regional en las políticas del sur-sureste mexicano y en los proyectos autogestivos de las comunidades locales: una contrastación a la luz del Plan Puebla Panamá”, *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 2, 2011, pp. 185-218.

- El fortalecimiento de los municipios como unidades político administrativas más inmediatas al desarrollo regional;
- Las regiones como receptoras de políticas sociales focalizadas y compensatorias de la desigualdad social;
- El ordenamiento ecológico territorial como condición necesaria para el desarrollo regional;
- La edificación fortalecimiento y mantenimiento de la infraestructura básica y productiva común a varias regiones;
- La construcción y fortalecimiento de mercados locales como premisa para la integración regional;
- El turismo como ventaja comparativa para el desarrollo regional;
- La integración del sistema de comunidades indígenas a las economías regional, estatal y nacional;
- Los espacios fronterizos como zonas para el desarrollo regional.<sup>12</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se realizó una propuesta para agrupar regionalmente al país. En el plan se reconocen cinco macrorregiones: noroeste, noreste, centro-occidente, centro país y sur-sureste, las macro o mesorregiones se muestran en el Mapa 4.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 199-201.



Mapa 4. Regiones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006



**Fuente:** Sergio Hernández, “Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fidcentro). Estrategia Regional”, *XVII Seminario de economía urbana y regional*, UNAM, México, 2007.

La creación de mesorregiones tenía como objetivo la formulación de programas integrales de desarrollo sustentable integrados bajo el criterio de libertad de cada región y entidad federativa para controlar su propio destino, en armonía con el resto del país.

En el Plan Nacional de Desarrollo de ese sexenio (2001-2006) se pretendía impulsar la vocación económica de las mesorregiones a través del fomento a la competitividad, la dotación de infraestructura, la canalización de inversión pública y privada hacia proyectos estratégicos de desarrollo y la provisión de servicios públicos que fortalecen las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de cada región.<sup>13</sup>

A partir de entonces se implementaron diferentes programas que impactaban el desarrollo regional. Entre los más destacados se pueden mencionar:

- Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fidcentro)
- Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur-Sureste (Fidesur)
- Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente
- Programa de Desarrollo de la Frontera Norte
- Programa de Desarrollo de Escalera Náutica

<sup>13</sup> Vicente Fox, *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2004*, México, 2005.

- Proyecto de Gran Visión para la Región Centro
- Programa de Ordenación del Territorio
- Programa Hábitat
- Programa Suelo-Reserva Territorial
- Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)
- Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)
- Plan Puebla Panamá
- Proyecto Mesoamérica.<sup>14</sup>

En los programas públicos enfocados en el desarrollo regional de la presente administración (2014-2018) se pueden destacar: el Fondo Regional; el Fondo Metropolitano; el Programa de Desarrollo Productivo Sur-Sureste, que incorpora el programa regional que es insignia de la presente administración, las Zonas Económicas Especiales; Programa de Desarrollo de Zonas Áridas; Fondo de Apoyo a Migrantes; el Procafé e Impulso Productivo al Café; entre los más importantes.

A pesar de la gran cantidad de programas y proyectos de desarrollo regional, los resultados han sido limitados ya que los centros regionales más dinámicos son los que atraen las inversiones privadas y extranjeras, mientras que las entidades que se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y marginación continúan manteniéndose en esa condición.

En el siguiente apartado se presenta un balance del Plan Puebla Panamá (PPP) que fue promocionado como los de mayor impacto regional, no sólo nacional sino internacional, en la administración de Vicente Fox Quesada. El PPP buscó reposicionar el sur-sureste mexicano en los sistemas internacionales de producción integrada y en los circuitos comerciales y financieros globales.<sup>15</sup>

### **Origen y conclusión del Plan Puebla Panamá**

El martes 5 de junio de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se crea la Coordinación General Plan Puebla-Panamá (PPP), como parte de las

---

<sup>14</sup> El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica se constituyó en junio de 2008, en el marco de la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, a iniciativa del gobierno de Felipe Calderón.

<sup>15</sup> Enríquez Pérez, “Las concepciones sobre el desarrollo...”, *op. cit.*, p. 204.

acciones a favor de lo que en este acuerdo se asienta como: “El desarrollo integral sustentable de la región sur-sureste de nuestro país”.

El propósito del PPP, según el acuerdo, era salvar del atraso a la región sur-sureste, lo que incluía a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, impulsando proyectos productivos mediante la acción coordinada de los distintos órdenes de gobierno (federal, municipal y estatal).

El proyecto consideró ocho ámbitos de acción para lograr el desarrollo de la región: el desarrollo sustentable del medio ambiente; el desarrollo humano; la prevención y mitigación de desastres naturales; la promoción del turismo; la facilitación del intercambio comercial; la integración vial; la interconexión energética y la integración de telecomunicaciones.

También se buscó fomentar la participación en los mismos de algunos países de la región centroamericana entre los que destacaban: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Colombia se incorporó unos años después), los cuales al igual que México estaban deseosos de desarrollar sus potencialidades y figurar en el mercado internacional a la par que las potencias europea y norteamericana.

Las tareas a realizar por parte de la Coordinación General Plan Puebla Panamá estaban orientadas al impulso de la misma entre dependencias y entidades de la administración pública federal mediante la inclusión de la región sur-sureste en los programas y presupuestos del país, así como a la identificación de fuentes de financiamiento para que dichos programas pudieran llevarse a cabo.

La aprobación de los programas y proyectos estaban a consideración, por supuesto, del presidente de la República, al que se tenía que informar de los avances y las acciones emprendidas por parte de la Coordinación General Plan Puebla Panamá, la cual estaba compuesta por diversas unidades administrativas que le servían de apoyo en su labor; la unidad administrativa más importante fue sin duda el Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo fue el encargado del análisis del desarrollo económico de la región sur-sureste y estaba integrado, en primera instancia, por el presidente del mismo, quien tenía la responsabilidad no sólo de presidir las sesiones, sino de conducir de manera adecuada las acciones emprendidas por el consejo para el cumplimiento de los objetivos dispuestos.

La responsabilidad recaía de igual forma en el titular y los titulares de las diferentes secretarías así como en el secretario técnico, quien tenía que dar seguimiento a los acuerdos aprobados por el consejo e informar a su presidente del cumplimiento y ejecución

de los mismos. El consejo tenía la capacidad de establecer los grupos de trabajo necesarios. Para formar parte de estas unidades administrativas bastaba con ser titular de otras dependencias y entidades de la administración pública federal.

En aquel entonces, el PPP contaba con un área de influencia de cerca de 65 millones de personas (28 millones en la parte mexicana y 37 en la centroamericana).<sup>16</sup> El siguiente mapa señala el territorio que cubría el PPP.

**Mapa 5. Territorio del PPP**



**Fuente:** Fundación Carolina-Flacso, “Dossier: Plan Puebla Panamá”, *Cuadernos de Integración en América Latina*, Costa Rica, 2007, p. 10.

En 2008 la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) examinó las metas y efectos directos del PPP para cada una de sus ocho iniciativas (véase Cuadro 8).

<sup>16</sup> Plan Puebla Panamá, México, Gobierno de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores, Coordinación General del PPP, Dirección General de Alianzas y Estrategias, en [\[http://ppp.sre.gob.mx\]](http://ppp.sre.gob.mx), citado por José de Jesús González Rodríguez, “Anotaciones sobre el Plan Puebla Panamá”, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2007.

**Cuadro 8. Metas y efectos directos del PPP**

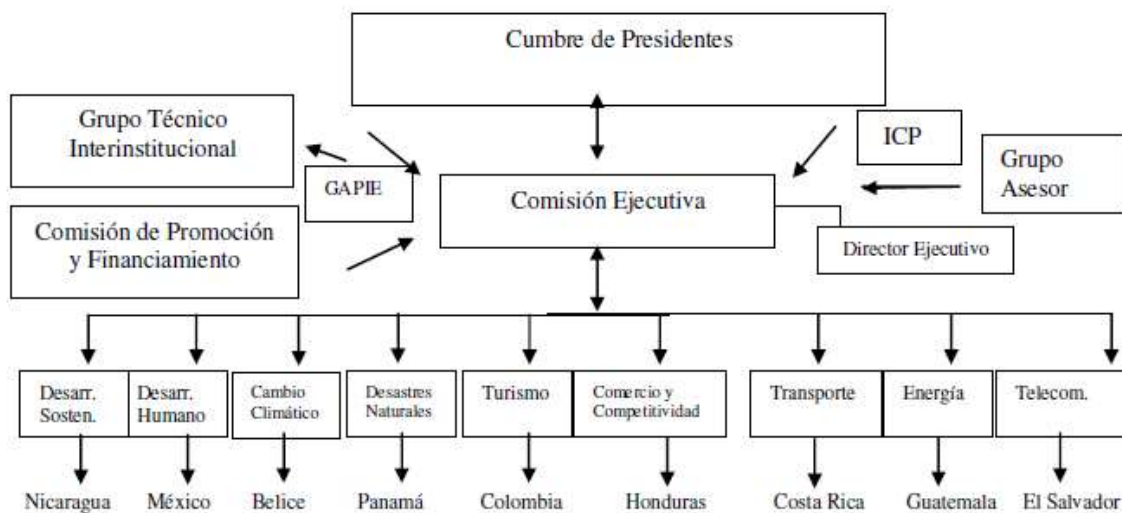
	<b>Meta</b>	<b>Efecto directo</b>
<b>General</b>	Aumentar la riqueza humana y ecológica.	Marco de desarrollo sostenible que respete la diversidad cultural.
<b>Iniciativas</b>		
<b>Desarrollo sostenible</b>	Promover la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales. Equidad social y patrimonio cultural. Mejorar la competitividad del sector rural.	Protección de la biodiversidad. Uso sostenible de los recursos naturales. Mejoramiento del clima de negocios rural. Reducir la pobreza e incrementar el crecimiento económico.
<b>Desarrollo humano</b>	Aumentar el capital humano por medio de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	Reducción de la pobreza. Facilitación del acceso a los servicios públicos por parte de los pobres. Mejor empleo de los recursos naturales por parte de la población indígena. Aumento de la prevención de epidemias y enfermedades.
<b>Prevención y mitigación de riesgos naturales</b>	Concientizar al público sobre la importancia de la gestión de riesgos. Difundir el concepto de mitigación de riesgos.	Reducir pérdidas económicas y humanas ocasionadas por desastres naturales.
<b>Turismo</b>	Promover el turismo ecológico, histórico y cultural.	Consolidación de un conglomerado mesoamericano de turismo de bajo impacto.
<b>Comercio y competitividad</b>	Aumentar el comercio intrarregional. Aumentar la competitividad. Promover la participación de las Pyme en las exportaciones regionales.	Reducción de los costos de transacción del comercio intrarregional. Aumento de las exportaciones efectuadas por las Pyme.
<b>Integración del transporte</b>	Aumentar la eficiencia del sector del transporte. Aumentar la competitividad.	Reducción de los costos de transporte. Aumento del acceso de personas y bienes.
<b>Integración energética</b>	Mejorar la competitividad. Reducir los costos de energía.	Reducción de los precios de la electricidad. Promoción de inversiones en el sector.
<b>Integración de las comunicaciones</b>	Mejorar la cobertura de servicios. Promover el acceso universal a la tecnología de la información.	Aumentar el acceso a las tecnologías de la información.

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del apoyo del BID a la iniciativa del Plan Puebla-Panamá*, Washington, DC, 2008, p. 6.

La conformación de las instancias con capacidad de decisión dentro del PPP operaban bajo el siguiente esquema: la Cumbre de Presidentes, como instancia superior ejecutiva. Subordinadas a la Cumbre de Presidentes se encuentran tres instancias del mismo nivel jerárquico: la Comisión Ejecutiva, el Grupo Técnico Interinstitucional y la Comisión de Promoción y Financiamiento. El plan comprende ocho grandes apartados, a los que se les

denominó *iniciativas mesoamericanas*. A los países firmantes se les asignó una responsabilidad en la implementación de cada una de las iniciativas, como se aprecia en la Figura 1.<sup>17</sup>

**Figura 1. Configuración institucional del PPP**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del apoyo del BID a la iniciativa del Plan Puebla-Panamá*, Washington, D.C., 2008, p. 9

A diciembre de 2007, poco antes de que el PPP se convirtiera en Proyecto Mesoamérica (PM), la OVE del BID reportó que la cartera de proyectos del PPP consistía en 39 proyectos de inversión y 61 operaciones de cooperación técnica, por un monto mayor de 8 mil millones de dólares en los cuales los de transporte y energía superaran con mucho a los demás (87%) del total. En particular, la iniciativa de transporte comprendía la parte más grande de las inversiones previstas (76%), seguida por las de energía (11.5%) y desarrollo humano (7.4%) (véase Cuadro 8).

El mismo estudio del BID señaló que medir los logros del PPP era una tarea difícil porque el propio plan no estableció niveles de referencia básicos ni indicadores para medir los avances, tampoco estableció prioridades ni resultados medibles, ni tenía un sistema de seguimiento y supervisión de la cartera de proyectos. La información disponible era dispersa y esporádica.

Independientemente de las limitaciones señaladas por la OVE, la misma oficina del BID, reportó que el PPP consiguió mejores resultados y consensos en las iniciativas de

<sup>17</sup> Plan Puebla Panamá, México, *op. cit.*

energía y telecomunicaciones. Al respecto, la iniciativa de energía definió un proyecto regional para que lo llevó a cabo un organismo ejecutor centroamericano. En tanto que la iniciativa de telecomunicaciones generó consenso solamente en torno a una red regional —la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)— y la iniciativa de transporte; las iniciativas de desarrollo humano, prevención de desastres naturales y turismo generaron los resultados peores en cuanto a formación de consenso, ya que no se beneficiaron de proyectos regionales ni crearon consenso regional relativo a una cartera regional que abarcara a todos los países del PPP ni a un subgrupo de los mismos.<sup>18</sup>

En cuanto al financiamiento de la cartera de proyectos del PPP, el BID reportó que tuvo un éxito ya que a diciembre de 2007 había obtenido 54% (4,500 millones de dólares) del financiamiento total (véase Cuadro 9).

**Cuadro 9. Cartera de operaciones del PPP 2007**

Iniciativas	Número de proyectos		Inversiones previstas (millones de dólares)	Porcentaje del total
	Préstamos	Cooperación técnica		
<b>Eje de integración productiva y competitividad</b>				
Energía	10	5	928.34	11%
Transporte	16	4	6,148.80	76%
Telecomunicaciones	3	7	21.72	0%
Comercio y competitividad		8	27.38	0%
<b>Eje de desarrollo social y ambiental</b>				
Desarrollo humano	4	7	600.92	7%
Desarrollo sostenible	5	20	322.04	4%
Prevención de desastres naturales	1	3	23.67	0%
Turismo		6	3.20	0%
Información y consultas		1	0.91	0%
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>61</b>	<b>8,076.98</b>	<b>100%</b>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del apoyo del BID a la iniciativa del Plan Puebla-Panamá*, Washington, DC, 2008, p. 5.

El balance final en el mismo estudio fue que 18% de los proyectos de inversión y 60% de las acciones de cooperación técnica del PPP no recibieron el financiamiento necesario para su ejecución.<sup>19</sup>

Finalmente, el estudio citado destaca los retos y oportunidades que enfrentan los países del PPP y recomienda cerrar las brechas de infraestructura física y tecnológica,

<sup>18</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del apoyo del BID a la iniciativa del Plan Puebla-Panamá*, Washington, DC., 2008, p. 14.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 16.

armonizar la normativa de redes regionales, tareas que se identificaron al inicio del PPP pero continúan aquejando a la región.

En el Primer Informe de Gobierno de la administración de Felipe Calderón se hace un balance general del PPP en el cual se destacó, entre otros, los siguientes avances: la concreción de un programa de fortalecimiento institucional que establece mecanismos homogéneos de gestión de proyectos; el inicio de la construcción del Puente Internacional Río Hondo (entre México y Belice) y las mejoras en el Paso Fronterizo El Ceibo-El Naranja (entre Tabasco y Guatemala); la integración de una Agenda para el Desarrollo del Sur-Sureste, que comprende el establecimiento de cadenas productivas, la generación de empleos, la formación de capital humano, y el fomento de infraestructura de transporte intermodal, así como el desarrollo de centros logísticos.<sup>20</sup>

Después de poco más de siete años de operación del Plan Puebla Panamá, en el Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón, en 2008, sólo reportó nuestro país que “impulsa el Proyecto Mesoamérica, antes conocido como el Plan Puebla Panamá, mediante el cual se concretarán importantes iniciativas regionales en materia de infraestructura, interconexión eléctrica, salud, medio ambiente y vivienda”.<sup>21</sup>

En la X Cumbre de Tuxtla/PPP introdujo varios cambios al plan: a) su nombre se cambió al de Proyecto Mesoamérica (PM); b) se eliminaron sus iniciativas, c) se revisó su cartera con el fin de reflejar las prioridades acordadas en la X Cumbre de Tuxtla, d) el plan estableció pautas para la aprobación de nuevos proyectos y e) los ministros de hacienda de los países se integraron a la institucionalidad del Proyecto Mesoamérica, mediante el apoyo de sus representantes a las actividades de la Comisión Ejecutiva.<sup>22</sup>

El PM se mantiene vigente en la administración 2012-2018. En el Quinto Informe de Gobierno, el titular del Ejecutivo reportó que México reforzó la complementariedad entre la cooperación bilateral y regional para contribuir a los objetivos del PM para el desarrollo de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, en una renovada estrategia de cooperación internacional. De entre las acciones más importantes mencionó las reuniones de alto nivel como la XVI edición de la Cumbre de Tuxtla en 2017.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

<sup>21</sup> Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 32.

<sup>22</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del apoyo del BID a la iniciativa del Plan Puebla-Panamá*, Washington, DC, 2008, p. 2.

<sup>23</sup> Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno 2016-2017, México, pp. 612-613.



Entre los avances en el eje económico del PM citó la primera reunión de la Comisión de Interconexión Eléctrica entre México y el Sistema de Interconexión Eléctrica para Países de América Central; así como una reunión Mesoamericana de Ministros de Transporte donde se presentaron los avances del Sistema de Información Georreferenciada de Transporte.

En el eje social destacó el liderazgo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) en reuniones y visitas sobre el tema de seguridad alimentaria y nutricional; en particular destacó la evaluación y aprobación de las actividades del programa Mesoamérica sin Hambre que recibió apoyo de 1.5 millones de dólares de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre las más relevantes.

### **Apuntes sobre las razones de la cancelación del Plan Puebla-Panamá**

El PPP tuvo alguna continuidad en la administración de Felipe Calderón. Los problemas que enfrentó se relacionan con su complejo diseño institucional, articulación deficiente con mecanismos regionales y la percepción de una falta de resultados concretos.<sup>24</sup>

En su momento el PPP generó una gran cantidad de posicionamientos a su favor; algunos estudios señalaban como fortalezas que era benéfico para los países que involucraba, se percibía como un proyecto amplio, ambicioso y que podía ayudar de diferentes maneras a los países, particularmente a través de la atracción de inversiones, el crecimiento del comercio, la integración y el desarrollo de la región, además, contaba con el apoyo político de los países centroamericanos y de México.<sup>25</sup>

Al respecto, Mónica Toussaint y Marisol Garzón destacaron que la transformación del Plan Puebla Panamá a Proyecto Mesoamérica implicó un proceso de reestructuración que conllevó un cambio en la dinámica de trabajo: *a)* se sustituyó el esquema de cooperación original que incluía ocho iniciativas mesoamericanas bajo la responsabilidad de un país, *b)* ahora se trata de un modelo pragmático de atención focalizada y de conducción de programas y proyectos específicos, con planes anuales; *c)* se transformó la

---

<sup>24</sup> Alejandra García, "Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. Algunas Reflexiones", XVII *Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México, 2007.

<sup>25</sup> Fleishman-International Communications-Hillard, "Análisis de clima de opinión regional y recomendaciones", enero de 2003.

estructura organizacional, que contempló el fortalecimiento de las instancias ya establecidas y la vinculación con otros actores regionales.<sup>26</sup>

Diferentes estudiosos en relaciones comerciales internacionales han enfocado sus esfuerzos en explicar las razones del fracaso de programas y acuerdos de integración comercial de México con Centroamérica. En una primera evaluación, se consideró que el PPP había permitido avanzar en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, telecomunicaciones y transporte, pero que no había permitido crear un espacio articulador de los esfuerzos de cooperación regional.<sup>27</sup>

Al respecto, ambas analistas consideran que tanto del Plan Puebla Panamá como el Proyecto Mesoamérica, excluyeron los fenómenos de la migración y la violencia, y no sólo omitieron impulsar proyectos que resolvieran de fondo los problemas estructurales que los originan, sino que tampoco se establecieron programas que los enfrentaran de manera coyuntural. Agregan que por ser programas demasiado ambiciosos han requerido de la inversión de una gran cantidad de recursos a los cuales ha sido muy difícil dar seguimiento.<sup>28</sup>

En un breve ensayo, Nydia Egremy analizó el fracaso del PPP; en primer lugar, señaló que el plan no contempló las necesidades de algunos pueblos originarios de Chiapas y Veracruz que se vieron expuestos al despojo, pero que gracias a la organización campesina lograron mitigar la construcción de hidroeléctricas y carreteras de libramiento.<sup>29</sup> En segundo lugar, destacó la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos por parte de los encargados de articular el plan. De las promesas sin cumplir del PPP, Egremy señaló el bajo flujo de inversión nacional y extranjera a la región, la cual resultó poco atractiva a los empresarios mexicanos.

Las únicas iniciativas que avanzaron —según los datos arrojados por esta internacionalista mexicana— fueron las de infraestructura y energética, gracias a la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN), que aseguró el suministro de crudo para la superpotencia mundial.

República Dominicana, México y Colombia acordaron la participación energética, con el propósito de impulsar la construcción de una red de gasolineras, la generación de

---

<sup>26</sup> Mónica Toussaint y Marisol Garzón, “El Proyecto Mesoamérica: ¿éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica”, *Entre Diversidades, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma de Chiapas, México, enero-junio 2017, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>29</sup> Nydia Egremy “El fracaso del Plan Puebla Panamá”, en [\[http://www.voltairenet.org/article144088.html\]](http://www.voltairenet.org/article144088.html), consulta: 31 de enero de 2018.

una planta eléctrica para dar impulso a las energías renovables y la eficiencia energética como la única manera de salir a flote.

Por su parte, Isaac Enríquez Pérez destaca la falta de una coordinación de las políticas públicas nacionales que postulan la economía mundial como la nueva racionalidad y que olvidan la reconstrucción de un proyecto nación con base en la revitalización de la región y los espacios locales que condensan identidad cultural necesaria para reinventar al país.<sup>30</sup>

## Comentarios finales

Las investigaciones sobre planeación regional recomiendan que las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federal y regionales requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo al interior de las regiones con un sentido de equidad económica y social.<sup>31</sup>

La acción de gobernar implica necesariamente promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, y la acción de planificar regiones consiste en un proceso incluyente en el que los protagonistas tomen decisiones en un ámbito espacial determinado.

En términos generales, se observa que no existe una política de desarrollo regional integral, más bien existen una gran cantidad de programas y apoyos diseminados en diversas dependencias y con múltiples objetivos. Además, contamos con programas sociales focalizados a fin de mitigar las condiciones de la población en pobreza; sin embargo, las cifras oficiales no permiten dar una visión optimista de los resultados.

El PPP fue un proyecto regional con metas de ejecución a mediano y largo plazo; sin embargo, al momento de su transformación, la mayoría de los proyectos apenas se encontraban en las etapas iniciales.

Uno de los inconvenientes destacados en diferentes estudios al momento de instrumentar estrategias como el PPP se relaciona con la heterogeneidad económica y cultural de la región sur-sureste del país con múltiples vocaciones y capacidades productivas, diferentes grados de integración y diversidad de problemas y necesidades.

La información disponible no permite conocer con precisión la cantidad de recursos invertidos por el gobierno mexicano ya que en los presupuestos de egresos de esos años

---

<sup>30</sup> Enríquez Pérez, "Las concepciones sobre el desarrollo...", *op. cit.*, p. 216.

<sup>31</sup> Delgadillo Macías y Torres Torres, "Políticas públicas...", *op. cit.*, p. 173.

el PPP se incluye en el Programa de Integración Regional con Centroamérica y de Desarrollo Sustentable de la Región Sur-Sureste de México. El estudio de la OVE citado en el documento menciona que en el 2007 México aportó 29% de los recursos —que en ese año equivalían a 4,500 millones de dólares— y menciona que los fondos mexicanos, en su mayoría, financiaron proyectos en el sureste del país. Es tarea de futuras investigaciones conocer qué tanto esos recursos realmente beneficiaron a la población.

Las expectativas que generó el PPP entre los potenciales beneficiarios se fueron diluyendo paulatinamente. El optimismo inicial de la clase política y los sectores financieros se fue gradualizando —¿o diluyendo?— al visualizar el escenario de incertidumbre que prevaleció en México y en cada una de las naciones del istmo con respecto al PPP hasta transformarse en un nuevo Proyecto Mesoamérica, que será materia de análisis en otro documento.

Los estudios sobre la región sur-sureste de México, así como los países de Centroamérica, han demostrado que tienen similitudes en sus estructuras económicas por lo que lejos de ser complementarias son competidoras y buscan ventajas coyunturales de los procesos económicos globales, por lo que la cooperación como base del desarrollo regional es casi imposible.

CENTRO DE  
ESTUDIOS SOCIALES Y  
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

 cesop01

 @cesopmx