

## **“Logros y fracasos de la política social en México: desafíos en torno al Plan Puebla-Panamá”.**

Por: Alejandro A. Sánchez Díaz.

Relaciones Internacionales.

Universidad de las Américas-Puebla, México.

### **México y sus transformaciones recientes.**

Durante los últimos diez años México fue objeto de profundas transformaciones internas; dos de ellas son de llamar la atención. En primer lugar, la apertura comercial, iniciada en la segunda mitad de los ochenta, alcanzó su punto máximo en 1994 cuando empezó a funcionar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés. México entró entonces en un acelerado proceso de integración a los mercados mundiales y de cambio en sus estructuras productivas<sup>1</sup>. Más del 80% de las exportaciones mexicanas tomaron dirección hacia el norte e hicieron de los Estados Unidos el principal socio comercial de las empresas mexicanas.

Por otra parte, durante la década de los noventa se afianzó la transición hacia la democracia la cual se vio reflejada por la alternancia en el poder tanto en el ámbito federal como al interior de todos los estados de la federación. En las elecciones federales del año 2000, Vicente Fox y el Partido Acción Nacional (partido de centro-derecha) no sólo lograron acabar con más de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional sino que además, le dieron un rumbo diferente a México en muchos aspectos; desde la búsqueda de una mayor transparencia de las instituciones nacionales hasta la puesta en práctica de una política exterior más activa.

---

<sup>1</sup> Cortés Cáceres, Fernando y varios autores. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. SEDESOL. México. Agosto 2002. Página 3.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la inversión extranjera hacia México tuvo un constante aumento durante la última década, llegando incluso a superar a Brasil en el 2001 al alcanzar 24 mil 730 millones de dólares, contra 22 mil 636 que obtuvo el país sudamericano<sup>2</sup>. Sin embargo, el crecimiento del mercado mexicano y la captación de una mayor cantidad de inversiones no se reflejó necesariamente en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Desde una visión global, la década de los noventa experimentó un estancamiento e incluso un ligero deterioro en términos de pobreza. El número de personas por debajo de la línea de pobreza aumentó de 19,052,128 a 23,798,782 entre 1992 y el año 2000, es decir, 4.7 millones de personas se sumaron a esta lista<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, las desigualdades aumentaron, los ricos se hicieron más ricos y los pobres más pobres.

### **El gobierno mexicano y su intervención en política social.**

Dentro de las funciones del gobierno encontramos dos que son de particular importancia. La primera es la de generar desarrollo y consiste básicamente en proveer la infraestructura física y social necesaria para el crecimiento de un país. Sobre este primer punto casi no hay debate, la mayor parte de las personas están convencidas de que ésta debe ser una función del gobierno. La segunda función es la redistribución de los ingresos y consiste en transferir recursos de los más favorecidos en apoyo de lo menos favorecidos. En este aspecto el debate es más significativo. Los detractores de esta primicia señalan que la transferencia de recursos no promueve incentivos para el crecimiento y hace a los individuos

---

<sup>2</sup> Ocampo, José Antonio. En: <http://www.reforma.com/economiayfinanzas/articulo/228701>, septiembre 2002.

<sup>3</sup> Cortés Cáceres, Fernando (2002). Página 15.

dependientes de la ayuda gubernamental. Por otra parte, los que apoyan esta idea señalan que ésta es la mejor forma en la cual el gobierno puede promover la igualdad entre sus ciudadanos.

La buena combinación de ambas funciones es, en mi opinión, lo mejor que un gobierno debe hacer. Al mismo tiempo que debe procurar la infraestructura necesaria para el desarrollo de una región, debe transferir los recursos a los más necesitados con la idea de generar una mayor igualdad de oportunidades y de insertar a los pobres en el desarrollo global.

Sin embargo, lo anterior no ha sido posible en el Sur-Sureste de México<sup>4</sup>. En especial, los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca se caracterizan por ser la esencia del México pobre y desigual<sup>5</sup>. Tanto los proyectos económicos como los planes de desarrollo social han fracasado en su mayoría, debido principalmente al mal manejo de los recursos y al clientelismo político. Según el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, los nueve estados de la región concentran 27 millones 500 mil habitantes, es decir, más del 28% de la población total del país<sup>6</sup>. Esto, aunado a los bajos niveles de educación de la región<sup>7</sup>, convierten a la población de estas entidades en un importante botín político que todos los partidos buscan acaparar.

Durante los más de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, las políticas sociales hacia estos estados fueron tradicionalmente

---

<sup>4</sup> La región Sur-Sureste para efectos del Plan Puebla Panamá comprende los estados mexicanos de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En realidad, esta división es la unión de otras regiones tradicionalmente consideradas: Centro (Puebla), Golfo (Tabasco y Veracruz), Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán) y Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca).

<sup>5</sup> Aguilar, Genaro. *Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?*. Porrúa. México. 2000. Página 46.

<sup>6</sup> *XII Censo General de Población y Vivienda*. INEGI. México. 2000.

<sup>7</sup> Según el *XII Censo General de Población y Vivienda* en el año 2000 había 2,844,725 de personas analfabetas mayores de 15 años en la región Sur-Sureste lo que significaba el 47.87% del total nacional.

asistencialitas al modo paternalista de tal forma que la mayoría de los ciudadanos veían en el gobierno a su proveedor y en el voto la mejor forma de pago. Los planes de desarrollo salían del discurso político y de las promesas de campaña.

### **Aportaciones y desafíos del Plan Puebla-Panamá.**

Actualmente, la aportación al PIB nacional de la región Sur-Sureste sobrepasa por muy poco el 17% y concentra el 74.38% de la población mayor de 5 años que habla alguna lengua indígena.<sup>8</sup> Estas cifras nos indican claramente las desigualdades existentes al interior de la región y respecto al resto de las entidades de la federación. En el Sur-Sureste, los indígenas siguen siendo un grupo muy vulnerable y sus ingresos están muy por debajo del resto de la población.

El Plan Puebla-Panamá (PPP o Plan) evidencia la existencia de un México distinto, atrasado y muy inestable. El PPP pretende servir como un mecanismo que ayude a aliviar estas diferencias al interior de México y vincula en este proceso a los países Centroamericanos<sup>9</sup>. Se trata de un proyecto de cooperación regional muy ambicioso y que resulta muy interesante en el papel, pero que sus resultados en la práctica dejan todavía muchas dudas.

El Plan tiene como objetivo a largo plazo *mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial comprendida entre los estados del Sur-Sureste de México y los países centroamericanos.*

---

<sup>8</sup> Sin embargo, únicamente el estado de Veracruz aporta poco más del 4% con lo que la cifra se reduce a tan solo 13%. Ambas cifras con datos del INEGI. 2000.

<sup>9</sup> El Plan Puebla-Panamá nace tomando como base el denominado Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez de 1991. Este mecanismo surgió a partir de un problema para garantizar el suministro energético de los países centroamericanos pero la agenda incluye también la cooperación en los ámbitos político, económico, técnico-científico, educativo-cultural y otros. Véase: *Acuerdo General de Cooperación con Centroamérica*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México. 16 de julio de 1992.

Para lograr lo anterior se plantean ocho estrategias<sup>10</sup>:

- 1) *Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población.*
- 2) *Lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo.*
- 3) *Lograr un cambio estructural en la dinámica económica.*
- 4) *Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas.*
- 5) *Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados.*
- 6) *Alcanzar un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente.*
- 7) *Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región sur-sureste de México y los países de Centroamérica.*
- 8) *Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región.*

Las estrategias son claras y resumen el principal objetivo del PPP. Se pretende elevar los niveles de bienestar de la población en general respetando el medio ambiente sobre la base de un mejor desempeño de las instituciones encargadas de ello. En concreto, se plantea una política social más efectiva que vaya de la mano de una política económica de largo alcance la cual buscará beneficiar tanto al Sur-Sureste de México como a los países de Centroamérica.

El financiamiento externo es de suma importancia para el logro de los objetivos. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como otras asociaciones, las cuales forman el llamado Grupo Técnico Interinstitucional<sup>11</sup>, se han comprometido para buscar los recursos. Conforme se vayan presentando los proyectos, los gobiernos centroamericanos, el gobierno federal mexicano y los gobiernos de los estados del Sur-Sureste de México irán determinando el monto

---

<sup>10</sup> <http://ppp.presidencia.gob.mx>, septiembre de 2000.

<sup>11</sup> El Grupo Técnico Interinstitucional está formado, entre otros, por: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Sistema de la Integración Centroamericana y el Sistema de Integración Económica Centroamericana. Estos organismos, además de aportar recursos económicos, están facultados para dar sus opiniones acerca de los proyectos presentados.

de las aportaciones de cada uno así como también las opciones de financiamiento por parte de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales. Además, una de las mayores aportaciones que se puede obtener de esto es que los gobiernos locales deberán buscar una mayor transparencia en la utilización de estos recursos ya que se puede decir que serán vigilados desde el exterior.

Sin embargo, no todo es esperanzador. Hay muchas opiniones en contra del Plan y se ve difícil que de éste pueda resultar una política social y económica efectiva para el Sur-Sureste de México. Además de las ya mencionadas desigualdades entre ricos y pobres y de los altos índices de marginación de la población indígena, la región impone otros retos:

- a) Un alto grado de dispersión de las poblaciones. El 55% de los municipios del país se concentran únicamente en estos nueve estados. Esto genera mayores dificultades para hacer llegar los apoyos a las comunidades más necesitadas. De las 77,515 localidades registradas en estos nueve estados, el 61% tienen menos de 50 habitantes<sup>12</sup>.
- b) Las vías de comunicaciones son de baja calidad y muy vulnerables a los fenómenos naturales que constantemente azotan a la región. Igualmente, no se cuenta con una red ferroviaria regional que permita el traslado de personas y mercancías. La orografía de la región es muy complicada -sobre todo en los estados de Chiapas y Oaxaca- porque se cruzan una serie de cadenas montañosas que provocan que los costos de las carreteras sean más elevados.

---

<sup>12</sup> *XII Censo General de Población y Vivienda*. INEGI. México. 2000.

- c) El capital humano es muy pobre. El Sur-Sureste presenta el índice de escolaridad más bajo del país con 7.1 años de escolaridad promedio y existe una constante migración de la fuerza laboral hacia el norte del país y hacia los Estados Unidos. La mayor parte de la mano de obra restante, aunque barata, no está capacitada para desempeñarse en funciones que requieren de obreros mejor calificados.

Todo esto tiene como resultado un riesgo-región muy alto que impide la llegada de grandes inversionistas. Los empresarios se preocupan no sólo por las catástrofes naturales<sup>13</sup> sino por el alto número de conflictos políticos que imperan en la región. Asimismo, los países centroamericanos no son ajenos a estos problemas.

---

<sup>13</sup> Principalmente huracanes, sismos e inundaciones.

## **Conclusiones.**

La puesta en práctica de las estrategias y de los proyectos del PPP dependerá del financiamiento que éstas reciban y de la transparencia en el uso de los recursos por parte de las autoridades federales, locales y municipales. En mi opinión, se debe buscar una política social efectiva para el Sur-Sureste de México junto con una política económica que la haga rentable, lo más alejada de las manipulaciones políticas y que sea capaz de proporcionar las herramientas indispensables para el buen desarrollo de las personas y sus familias en el futuro.

Sin embargo, esto es muy difícil en el actual panorama político de México. La etapa de descentralización<sup>14</sup> del nuevo gobierno federal se ha transformado en ocasiones en una crisis de gobernabilidad, una faceta de la democracia a la cual los mexicanos nos estamos todavía acostumbrando. Los gobiernos de los estados del Sur-Sureste, en su mayoría del PRI, han puesto constantes trabas al gobierno de Vicente Fox. Las más reciente de ellas es la negativa por parte de algunos gobernadores de oposición de hablar al respecto de una mayor recaudación fiscal al interior de cada uno de los estados porque tienen miedo de perder su capital político y la de su partido en aras de un política fiscal más efectiva.

---

<sup>14</sup> En el sistema federal mexicano la mayor parte de las políticas públicas importantes han estado a cargo del gobierno federal. Desde mediados de los noventa se empezó con más fuerza una política de descentralización que da a los gobiernos locales y municipales una mayor autonomía en la utilización de estos recursos para programas de desarrollo.



## **Bibliografía.**

Aguilar, Genaro. *Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?*. Porrúa. México. 2000.

Cortés Cáceres, Fernando y varios autores. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. SEDESOL. México. Agosto 2002.

Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática. *XII Censo General de Población y Vivienda*. INEGI. México. 2000.

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Acuerdo General de Cooperación con Centroamérica*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México. 16 de julio de 1992.

## **Sitios de Internet.**

<http://ppp.presidencia.gob.mx>, septiembre de 2002.

<http://www.reforma.com/economiaayfinanzas/articulo/228701>, septiembre 2002.