



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA TRANSICIÓN DEL PLAN PUEBLA PANAMÁ HACIA
EL PROYECTO MESOAMÉRICA Y LA SUPERACIÓN DE
LA POBREZA EN LA REGIÓN SUR – SURESTE DE
MÉXICO**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)**

P R E S E N T A

NANCY GUTIÉRREZ OLIVARES

ASESOR: DR. JORGE FEDERICO MÁRQUEZ MUÑOZ



MÉXICO, D.F. CIUDAD UNIVERSITARIA 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Gracias infinitas...

Al Amor de Jesús, por su espiritualidad y su presencia en los momentos más importantes de mi vida...sin duda se puede ser Politólogo y amar a Dios profundamente.

A ti Mamá...mi Heri querida, por ser tan única y especial y por estar, a tu muy singular manera, siempre al pendiente de mí y de mis estudios, por alentarme a lograr mis metas y porque detrás de esa fortaleza que siempre me has inculcado, también encontré la nobleza de ser mujer. Te amo hermosa mamá.

A ti Papá...el Ángel que Dios me mandó con ese nombre, por tu amor, tus cuidados y por mostrarme que la vida se disfruta de mil maneras. Por soñar junto conmigo que era una princesa a la que un día le regalarías la corona rosa del Espacio Escultórico. A ti debo en gran medida mi corazón universitario.

A ti Hermanita...por la madurez que me compartes desde tu juventud, por tus enseñanzas, por tu tiempo, tus risas, tus oídos para mí, y por acompañarme en el cierre de un ciclo más. Por ser mi fiel compañía, mi eterna amiga y esa vocecita profunda que me guía en mi testaruda ingenuidad.

A mis Abuelos...por su legado y por ser quienes forjaron en mis padres a dos seres maravillosos llenos de bondad y amor por sus hijas. Especialmente ti Papi, sé que desde tu hogar compartes este momento conmigo.

A mis Tíos, Verónica y Alfredo, por mostrarse siempre orgullosos de mis logros y compartirlos. Y a ti Alfredito, por quedarte junto a mí para mostrarme día a día el valor de la perseverancia.

A la Familia Moreno Ballesteros, por su compañía y apoyo al final de este proceso y por darme la tranquilidad para concluir este trabajo sabiendo que ustedes cuidaban de los míos.

A mi Tío José Luis, por el cariño, tu interés, tus ánimos y esa motivación particular que siempre me has dado para continuar con mis proyectos.

A todos mis profesores, especialmente a mi maestra, compañera y amiga Blanca R. Sánchez Sandoval, por ser un punto de partida en mi formación académica y profesional; a la Mtra. Anna Laura Montiel Álvarez, por su confianza y su amistad, pero sobre todo por la oportunidad de aprender de ella y junto a ella el amor por la academia. Y desde luego a mi asesor, el Dr. Jorge F. Márquez Muñoz, por entender a la perfección la intensidad y el valor de este trabajo y enriquecerlo con su valioso conocimiento y atinados comentarios.

Y a todos y cada uno de mis amigos, aquellas personas que adopté como hermanos por voluntad propia. Por cada momento compartido, por lo que he aprendido con ustedes y por haber convertido mi etapa universitaria en la más hermosa de mi vida: Eli, Jessi, Sofía, Cyntia, Blanca, Viri, Xanaht, Ana, Laila, Paulina, Víctor y Josué. Y a mis siempre incondicionales hermanas del alma: Tania, Anaid, Ylse, Sabrina, Kimy y Eileen, por conocerme mejor que nadie y estar siempre presentes.

Cariñosamente les dedico este trabajo a cada uno de ustedes.

***Con enorme agradecimiento y cariño a mi amada y hermosa
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
y a su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.***

***En el afán de contribuir a un mejor estudio y conocimiento de la
Pobreza y las Políticas Públicas desde las Ciencias Sociales.***

*Lo que un día deseamos ser, es lo que ahora somos...lo que deseemos hoy, seremos mañana.
Esta posibilidad de crear nuestro destino convierte a la Vida en la más bella obra de arte...y al
final de su hacer, haber sido feliz durante el proceso, es lo que único que importa.
Si lo creemos, lo creamos.*

Nancy GO.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I. Los componentes de la política de desarrollo.	5
1.1 Política pública.....	6
1.2 Pobreza.	9
1.3 Calidad de vida.....	11
1.4 Desarrollo social y económico.	14
1.5 Población indígena.	19
Capítulo II. Antecedentes y origen del Plan Puebla Panamá.	21
2.1 Las políticas de desarrollo social y humano del gobierno de Vicente Fox.	22
2.2 Historia y organización del Plan Puebla Panamá.....	26
2.3 La visión del desarrollo del Plan Puebla Panamá y su relación con los actores internacionales.	32
2.4 El Plan Puebla Panamá y los pueblos indígenas de México.	38
2.5 Organizaciones y actores en contra del PPP.	44

Capítulo III. La transición del Plan Puebla Panamá hacia el Proyecto Mesoamérica, en el marco de la superación de la pobreza en la región Sur – Sureste de México.....	48
3.1 Alcances y avances de los proyectos del Plan Puebla Panamá.....	50
3.2 Cambios en la incidencia de pobreza para el periodo 2000-2005 en la región Sur – Sureste de México.....	69
3.3 Alcances, avances y cambios: el origen de la transición.....	76
3.4 Modificaciones a la estructura del PPP y las nuevas perspectivas del Proyecto Mesoamérica para el desarrollo de la región Sur – Sureste de México.....	94
Conclusiones.....	99
Bibliografía general.....	103

LA TRANSICIÓN DEL PLAN PUEBLA PANAMÁ HACIA EL PROYECTO MESOAMÉRICA Y LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN LA REGIÓN SUR – SURESTE DE MÉXICO.

Introducción

Durante todo el periodo de vida del Plan Puebla Panamá (PPP), diversas organizaciones ciudadanas, instituciones públicas, académicos, investigadores e incluso las mismas comunidades de las regiones implicadas, se encargaron de estudiarlo y analizarlo en sus diferentes fases. Dejaron ver así, desde su planteamiento, diseño, análisis, evaluación y su posterior implementación, las diversas contradicciones y perjuicios que implicaba para la región Sur – Sureste de México y sus habitantes.

La historia del PPP se reduce al periodo de 2001 – 2007, con lo cual su propósito de “corregir inmediatamente los sesgos que han afectado negativamente a dicha región, para empezar a revertir las tendencias seculares de deterioro y permitir así a sus habitantes acceder a una mejor calidad de vida” se vio limitado a la ejecución de 8 proyectos (de un total de 99), a la puesta en marcha de 50 y la planeación y gestión de financiamiento de 41 más¹. Lo anterior debido a las diversas críticas emanadas de sus analistas, además de la presencia de factores económicos y políticos nacionales e internacionales que no permitieron la ejecución deseada.

¹ Vid. Portal web del Plan Puebla Panamá. *Proyectos del PPP. Resumen de Proyectos.* (http://www.proyectomesoamerica.org/proyectos_resumen.htm)

Por lo anterior, a sugerencia del Ejecutivo Federal mexicano, el 28 de junio de 2008, durante la X Cumbre de Tuxtla, dio inicio una “nueva etapa” del hasta ese momento llamado “Plan Puebla Panamá” la cual dio por finiquitada dicha denominación para dar paso a un nuevo “esquema de cooperación” denominado “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, que de manera abreviada podría citarse como “Proyecto Mesoamérica”.”²

La importancia de la presente investigación radica principalmente en la necesidad de hacer un análisis en el marco de esta transición de planes, su relación e implicaciones para el desarrollo de la región Sur – Sureste de nuestro país y la tarea de superación de la pobreza que existe en la zona, pues a casi dos años del suceso, es muy poco o casi nulo, el estudio académico que se ha dedicado a este cambio en la política regional más importante que se planteó al iniciar el siglo.

Igualmente necesario, resulta el estudio de los posibles alcances y repercusiones que pueda tener este hecho en la población de la región Sur – Sureste del país, la cual está caracterizada históricamente por la presencia de indígenas en condiciones de marginación y pobreza. Así, tenemos que de las nueve entidades federativas que conforman la región (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), en seis de ellas se asienta el 69% (cuatro millones 124 mil 397) del total de población de 5 años y más hablante de lengua indígena³, lo cual representa el 14% de la población total de la región y el 4% de la población total de México.

² X Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno del Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla. *Declaración Villahermosa*, Villahermosa, Tab., México, 28 de junio de 2008, p.4. (<http://multimedia.calderon.presidencia.gob.mx/acalli/2008/junio/36701/280608.DECLARACION%20DE%20VILLAHERMOSA%20X%20CUMBRE%20MECANISMO%20DE%20TUXTLA.doc>)

³ Según datos del INEGI, destaca en primer lugar Oaxaca, con un millón 91 mil 502 hablantes de alguna lengua indígena; Chiapas, con 957 mil 255; Veracruz, con 605 mil 135; Puebla, con 548 mil 723; Yucatán, con 538 mil 355 y Guerrero, con 383 mil 427.

Por otro lado, la ratificación del “compromiso con el impulso continuo del desarrollo integral de los pueblos mesoamericanos” y la consecuente renovación del Plan al Proyecto, el cual “brindará renovada y prioritaria atención a proyectos específicos que sean de alto impacto social y que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de nuestras sociedades”⁴, deja abierto un campo incierto para continuar la planeación e implementación de estrategias para el desarrollo y superación de la pobreza cuya diferenciación con las anteriores, nuevos enfoques y elementos de renovación son, hasta el momento, poco claros. De ahí una necesidad más de analizar y ahondar en el tema.

La presente investigación se divide en tres capítulos cuya conformación pretende, en primera instancia, delimitar un marco conceptual que permita conducirnos bajo un mismo referente. Por ello durante el *Capítulo I “Los componentes de la política de desarrollo”*, se exponen las definiciones de importantes conceptos políticos reiteradamente citados a lo largo del desarrollo del tema y estrechamente ligados al análisis objetivo del mismo. Estos son: *1.1 Política pública; 1.2 Pobreza; 1.3 Calidad de vida; 1.4 Desarrollo social y económico; y 1.5 Población indígena.*

Una vez que se cuenta con estos referentes, en el *Capítulo II*, se estudian los “*Antecedentes y origen del Plan Puebla Panamá*”, con la intención de abordar elementos gubernamentales y sociales que resultan fundamentales en la conformación de esta política pública y su posterior transición. Los subtemas que ayudaran a ampliar este objetivo son: *2.1 Las políticas de desarrollo social y humano del gobierno de Vicente Fox; 2.2 Historia y organización del Plan Puebla*

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Perfil sociodemográfico de la población que habla lengua indígena*, 2005.
(http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion_indigena/leng_indi/PHLI.pdf)

⁴ Idem. *Declaración Villahermosa*, p.4.

Panamá; 2.3 La visión del desarrollo del Plan Puebla Panamá y su relación con los actores internacionales; 2.4 El Plan Puebla Panamá y los pueblos indígenas de México; y finalmente el de 2.5 Organizaciones y actores en contra del PPP.

Para concluir la investigación, el *Capítulo III* aborda propiamente el objeto de estudio que concierne al presente trabajo. *“La transición del Plan Puebla Panamá hacia el Proyecto Mesoamérica, en el marco de la superación de la pobreza en la región Sur – Sureste de México”* conforma un análisis de los elementos cualitativos y cuantitativos que propiciaron la necesidad de un cambio en las estrategias y proyectos del PPP y lo convirtieron en lo que hoy se denomina Proyecto Mesoamérica.

El orden en los apartados de este capítulo va deduciendo por sí mismo los motivos que generaron la transición, iniciando con la exposición de los *3.1 Alcances y avances de los proyectos del Plan Puebla Panamá*; aunado al análisis de los *3.2 Cambios en la incidencia de pobreza para el periodo 2000-2005 en la región Sur – Sureste de México*, el cual toma como referencia el trabajo y aportaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para dicho periodo, continuando con la exposición de *3.3 Alcances, avances y cambios: el origen de la transición*, en donde se abordará el análisis sustancial de los datos estadísticos y gráficos obtenidos del CONEVAL. Finalmente se concluye con el estudio y análisis de la relación entre las *3.4 Modificaciones la estructura del PPP y las nuevas perspectivas del Proyecto Mesoamérica para el desarrollo de la región Sur – Sureste de México* una vez sucedida la ya mencionada transición, motivo y objeto primordial de la investigación que a continuación se presenta.

Capítulo I. Los componentes de la política de desarrollo.

Para dar inicio al análisis del tema es necesario presentar la siguiente nomenclatura de conceptos, los cuales permitirán definir y delimitar los parámetros dentro de los cuales se abordará el estudio de la transición de planes que es objeto de estudio del presente trabajo.

Las siguientes definiciones dan algunas directrices para entender la perspectiva desde donde se interpretará la problemática del surgimiento y desarrollo del Plan Puebla Panamá y desde luego son conceptos que ayudará a entender el tema de la transición hacia el Proyecto Mesoamérica.

Cabe señalar que el siguiente desarrollo de conceptos no tiene la intención debatir el carácter disciplinario, subdisciplinario o pluridisciplinario del análisis de los mismos, ya que ello rebasaría los objetivos de la presente contribución y tampoco pretende excluir o minimizar las valiosas aportaciones que algunos autores hayan hecho al estudio de estos temas, es sólo que el carácter descriptivo y la clara delimitación de la presente investigación, impide citarlos y analizarlos todos ellos.

Los conceptos que a continuación se presentan son especialmente abordados debido a que parecen ser aquellos que necesitan precisarse para evitar confusiones, sobre todo por la forma tan reiterativa como se mencionan a lo largo del trabajo.

1.1 Política pública.

El estudio y análisis de las políticas públicas dentro de la ciencia política es bastante reciente. Para hallar su origen podemos remitirnos al análisis histórico de los términos anglosajones *politics* y *policy*, los cuales dentro del habla española cuentan con una distinción conceptual básica que ha generado algunos problemas de interpretación pero sobre todo de aplicabilidad en las realidades de diferentes territorios.

Mucho se ha investigado y debatido sobre la adaptación de estos conceptos a las diferentes lenguas, pues “[...] el problema va más allá de la mera mecánica de la traducción e implica preguntarse no sólo cómo traducir el término, sino que, una vez comprendido su significado en la cultura de origen, preguntarse si dicho concepto tiene equivalente en el contexto que lo importa y cuál es su relevancia local.”⁵

En relación a esta distinción conceptual, nos referiremos a la traducción de *politics*, como “la lucha por el poder”, mientras que *policy*, debe entenderse como todo aquello que refiere el término de política seguido de un adjetivo (social, agrícola, etcétera), haciendo entonces referencia a la acción pública y al aspecto programático de la acción gubernamental.⁶

Para objeto del presente trabajo, vale la pena centrarnos en el segundo término, el cual acuñó Harold Lasswell en 1951 de manera mucho más específica. Así, al

⁵ Nicolás Pineda Pablos, Colegio de Sonora, Seminario de Políticas Públicas, *El concepto de política pública: Alcances y limitaciones*. México, 22 de febrero de 2007, <http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf>, p. 9.

⁶ Vid. Edith F. Kauffer Michel, Coordinación General de Políticas Públicas, Gobierno de Jalisco, *Las políticas públicas: apuntes generales*. (<http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>)

pretender acercarnos a una definición de *policy*, se puede derivar el concepto de *public policy* o política pública, el cual Lasswell definió como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”. Acerca de esta definición, Pineda Pablos considera que, si bien está centrada en los impactos de la aplicación pública y sobre todo en los grupos o personas que resultan afectados o beneficiados por dicha acción, no es una definición operativa, sino más bien una frase atractiva sobre los efectos que no definen a la política pública por sí misma.⁷

Para entender el concepto de manera más amplia, es necesario citar una segunda definición retomada del trabajo de la Doctora Edith Kauffer, cuya investigación enmarca a las políticas públicas como aquello que “los gobiernos deciden realizar o no realizar”, aclarando que no debe entenderse “el no actuar” como una política pública por sí sola, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública. “Por lo tanto, existen definiciones que integran ambos elementos y consideran que una política pública no es solamente una acción concreta, puede ser una acción simbólica o un no-programa.”⁸

En este mismo sentido, se encuentra otra de las definiciones que aporta el documento de la Doctora Kauffer, la cual refiere a las políticas públicas como:

[...] una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que

⁷ Idem. Nicolás, Pineda (2007), p.9.

⁸ Idem. Edith F. Kauffer Michel, p.3.

conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver.⁹

Para efectos del estudio de la transición de planes que se aborda en el presente trabajo como una política pública, esta definición aporta elementos mucho más específicos.

Claramente podemos identificar, tanto al PPP como al Proyecto Mesoamérica como aquellas “decisiones o medidas tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo”, conformado en este caso por los diversos actores internacionales y nacionales como se verá más adelante, los cuales establecieron el objetivo de “resolver un problema colectivo” –léase pobreza y marginación de la región-, que consecuentemente “da lugar a actos de naturaleza más o menos coercitiva”, tal y como sucede con la imposición de los proyectos desarrollistas que se encuentran dirigidos en este caso a la población del sur-sureste de nuestro país, contemplada ésta como los “grupos que conforman blancos” por ser quienes se encuentran en el “origen del problema por resolver”.

Sin perder de vista la transición de planes como el objeto de estudio de esta investigación, posteriormente se retomará cada uno de estos puntos en los diferentes apartados de la investigación.

Se analizarán principalmente las facetas de organización e implementación del proceso de construcción tanto del PPP, como del Proyecto Mesoamérica, tal cual corresponde a su naturaleza de políticas públicas independientemente de su magnitud y alcances.

⁹ Ibid., p.4.

1.2 Pobreza.

La denominación de “pobre” se le otorga a aquel que carece de lo necesario para vivir, cuyos recursos son insuficientes, escasos o en el peor de los casos inexistentes. El diccionario de la Real Academia Española, define el término de *pobreza* precisamente alrededor de esta cualidad y simplemente lo concreta en los sustantivos de *falta* y *escasez*.

Aunque pueda parecer relativamente sencillo entender este concepto por su practicidad de representación y la desafortunada cotidianeidad con la que lo encontramos, resulta bastante complejo iniciar un estudio del mismo sin antes contemplar sus variantes, pero sobre todo si se dan por entendidos otros conceptos que a su vez genera este término.

Ejemplo de ello es la definición que brinda el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁰, el cual define la pobreza como “la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable”; en dicho enunciado la primera interrogante que podría plantearse es qué se entiende por un “nivel de vida aceptable”, pues sin duda, tanto la pobreza, como los niveles de vida “aceptables” pueden verse como términos relativos y se miden de distintas maneras en las diversas sociedades.

Debido a posibles interpretaciones alternas, además de la definición, el BID, en conjunto con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han categorizado dos tipos de pobreza básicos: la *pobreza absoluta* y la *pobreza relativa*.

¹⁰ Vid. Nora Lustig y Ruthanne Deutsch, *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza: Visión general*, Washington, D.C., Diciembre de 1998. (<http://www.iadb.org/sds/doc/926spa.pdf>)

El primer caso se determina a partir de la capacidad de consumo de una canasta mínima, la cual representa las necesidades básicas de la sociedad, con lo cual incluso puede detectarse una pobreza crítica y una pobreza extrema. Analizando este consumo se determina la diferencia dentro de la misma pobreza absoluta.

A su vez, la pobreza crítica puede considerarse con base en el costo total de la canasta de consumo, que incluye los gastos de alimentación, vivienda, salud, vestido y otros, mientras que en la pobreza extrema se consideran sólo los gastos de alimentación.

En cuanto a la pobreza relativa, ésta se ve determinada por situaciones diversas como lo son la ubicación geográfica, las condiciones climáticas, la urbanidad, los recursos naturales y otros que determinan el "modus vivendi" de cada país o sociedad. Dentro de este tipo de pobreza se puede subdividir diversos factores que resultan significativos para evaluar dichos niveles y estándares. Como categorías, algunas de ellas son:

- ▶ Pobreza Educativa
- ▶ Pobreza de Espacio Habitacional
- ▶ Pobreza de Servicios
- ▶ Pobreza de Seguridad Social
- ▶ Pobreza de Salud
- ▶ Pobreza por ingresos

En efecto, resulta importante conocer estas denominaciones, dada la importancia de los organismos de donde provienen y es por ello que resulta necesario citarlas, sin embargo para efectos de la presente investigación, algunas de estas categorizaciones cuentan con directrices ajenas a los objetivos de la misma, por

ello, aquellas que nos serán de utilidad fueron tomadas de las aportaciones en investigación que ofrece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal en nuestro país, que si bien no es ajeno a la actividad de los organismos internacionales, cuenta con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

Así, este organismo toma como base para sus estudios e investigaciones la existencia de cuatro tipos de pobreza (alimentaria, de capacidades, de patrimonio y por ingresos) mismas que serán explicadas y analizadas en un apartado posterior.

1.3 Calidad de vida.

Como se mencionó, el término de *pobreza*, genera a su vez, una serie de conceptos que no pueden ser dados por definidos y uno de los más importantes, quizás por la ambigüedad con la que puede interpretarse es precisamente lo que el BID llama un “nivel de vida aceptable”, el cual relaciona al sujeto con su condición de pobreza e incluso lo determina en un nivel o tipo dentro de la misma.

Este nivel de vida aceptable, sin duda debe sustentarse en algo anterior a ello que es la *calidad de vida*. Debe considerarse que antes de abordar el tema alrededor de un adjetivo como el de “aceptable” en relación a ciertas condiciones de vida, debe conocerse y evaluarse la calidad de las mismas. En esta característica recae el hecho de asumir o no cierto nivel de vida dentro de una sociedad el cual, desde

luego, en la mayoría de los casos no se elige por voluntad propia, sino que se ve determinado por condiciones variantes y anteriormente dadas.

Para hablar del concepto de *la calidad de vida*, vale la pena citar el trabajo que se ostenta bajo el mismo nombre, producto del esfuerzo coordinado de Martha Nussbaum y Amartya Sen, quienes constituyeron dicho libro de un conjunto de ensayos multidisciplinarios, resultado de una conferencia, organizada por ellos mismos, sobre las diferentes concepciones de la calidad de vida. La conferencia se realizó en Helsinki durante el mes de julio de 1988 y el material bibliográfico que resultó de ella constituye el resultado de un primer gran esfuerzo por replantear el concepto de *desarrollo*, proponer nuevos métodos de análisis y enfoques alternativos respecto a este tema.

En relación al concepto que nos atañe, Nussbaum y Sen proponen considerar aspectos sociales y humanos para definir y medir la calidad de vida de las personas. Algunos de ellos son la expectativa de vida, la educación, la salud, la satisfacción en el trabajo, la dignidad, las relaciones laborales, familiares y entre los géneros y el aspecto de los valores, los cuales permiten comprender que la vida sobrepasa las meras relaciones comerciales.

Una de las principales interrogantes a lo largo del trabajo gira en torno a ¿cómo determinar la calidad de vida de una nación o región del mundo?, ¿qué información se requiere para ello?, además de ¿cuáles son los criterios relevantes? Al respecto señalan que:

[...] la prosperidad de una nación y la calidad de vida de sus habitantes, son aspectos indisolublemente ligados. El problema es complejo y necesitamos saber, por ejemplo, de la esperanza de vida al nacer, de los cuidados de salud, de los servicios médicos y la educación -tanto su disponibilidad como calidad-, de las posibilidades de empleo, los derechos laborales y las relaciones de trabajo.

Necesitamos conocer las formas cómo la ciudadanía ejerce sus derechos, cómo se estructuran las relaciones entre mujeres y hombres y cómo esas estructuras facilitan o impiden otros aspectos de la actividad humana.

Se necesita saber, cómo la sociedad hace posible que las personas tengan imaginación, puedan maravillarse y sentir emociones, tales como el amor y la gratitud.¹¹

Como puede apreciarse, la valoración de un “nivel de vida aceptable”, debe desprenderse de una observación detenida a los diversos componentes que integran, valga la redundancia, la *vida* de una persona. Esto incluye, entre otros elementos, aquellos que son sociales, económicos, políticos, culturales e incluso axiológicos, dejando claro que la sola capacidad o incapacidad de consumo no revela por sí misma la cualidad “buena” o “mala”, “aceptable” o “inaceptable” sobre su calidad de vida.

Ligado a este concepto, surge el de *desarrollo*, pues su vinculación con las concepciones evolucionistas de la sociedad permite analizarlo como un término que, en relación a la calidad de vida de un individuo, hace referencia al proceso de cambio en diversas facetas del comportamiento, modos de vida, valores, subjetividad y capacidades individuales y colectivas, así como a formas nuevas de la organización social.

En este sentido, “como agregado al desarrollo, el término *social* califica a las políticas públicas que tienen por objetivo poner en práctica mecanismos redistributivos y proporcionar servicios para mejorar los niveles de vida de la población [...] En cuanto a su componente teórico, el *desarrollo social* forma parte de una tríada de conceptos derivados de la teoría de la modernización, construida

¹¹ Martha C. Nussbaum, Amartya Sen, (comps.), *La Calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 32.

en la segunda posguerra. Los otros dos son el *desarrollo económico* y el *desarrollo político*.¹²

Para partir de una concepción clara y específica de lo que se entenderá por *desarrollo* en el presente trabajo, en el siguiente apartado se expondrá precisamente la relación entre los conceptos de desarrollo social y económico, retomando algunos de sus componentes históricos, políticos e institucionales.

1.4 Desarrollo social y económico.

El desarrollo es un término ligado a concepciones evolucionistas y organicistas de la sociedad. En términos generales, según el Diccionario Moliner, desarrollar significa extender, hacer crecer un organismo hasta alcanzar su tamaño, estado adulto o de madurez, aumentar una cosa que estaba arrollada. Implica también la acción de impulsar la actividad de algo. El término alude al proceso de devenir, de llegar a ser algo, conforme a un parámetro o meta previamente determinados. En el lenguaje de las ciencias sociales, se usa para designar el proceso de cambio por medio del cual las sociedades de los países no industrializados van adquiriendo el perfil y las características estructurales y subjetivas de las sociedades industrializadas.¹³

En la misma línea de investigación, Amartya Sen sustenta la idea de que el desarrollo debe entenderse no solamente como un proceso de acumulación de bienes, servicios o riqueza, sino como un conjunto de capacidades que hacen que una persona se encuentre en buenas o malas condiciones de vida. De este modo,

¹² Laura, Baca Olamendi, Judit, Bokser-Liwerant, (comps.), *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 172.

¹³ Vid. Judit, Baca Olamendi, Judit, Bokser-Liwerant, (2004), p. 172 – 179.

el autor sostiene que el desarrollo no sólo debe tener como objetivo mejorar las condiciones materiales de la vida de las personas, sino además los ámbitos de la esperanza de vida y la cultura. Es así que surge el paradigma del *desarrollo social*, el cual debe entenderse más allá del aumento o la disminución de los ingresos de las personas, pues su conformación depende de la creación de un entorno en el que éstas sean capaces de desarrollar su máximo potencial y llevar una vida productiva y creativa que satisfaga sus necesidades e intereses y le genere una conformidad a largo plazo de la cual resulte una vida íntegra.

Este entorno del que se habla, es precisamente aquel en el que pueden desarrollarse las capacidades más esenciales, tal como son el disfrute de una vida larga en condiciones saludables, de una educación accesible, de ser remunerado justa y equitativamente por una labor, la posibilidad de participación en la vida de una comunidad y de acceder a los recursos para obtener todo lo anterior.

Así, puede decirse que el desarrollo social alcanzado es determinado a través de indicadores específicos como la baja en los índices de mortalidad, la reducción de los patrones de fecundidad, la elevación de los niveles de escolaridad, el incremento del consumo calórico por habitante, la elevación de la esperanza de vida, la distribución del ingreso más equilibrada, el incremento del consumo cultural, entre otros. La importancia de estos indicadores surge con el reconocimiento de la problemática social y de las condiciones de atraso, así como la expansión y diversificación de políticas dirigidas a auspiciar su resolución.

La línea de acción que procura el desarrollo social es relativamente reciente, pues hasta las primeras décadas de la posguerra, las teorías acerca del desarrollo eran predominantemente economicistas y no es hasta los años sesenta que se impone en la agenda de los gobiernos el fomento al desarrollo social. Se tomó conciencia

de que el crecimiento económico, si bien era necesario, no era suficiente para eliminar la pobreza y que atender los objetivos sociales del crecimiento no sólo era una cuestión de altruismo, sino una exigencia de corto y largo plazo para la estabilidad política y económica que asegurara la sustentabilidad de este crecimiento.

Los objetivos del desarrollo social, eran finalmente los que convertían al crecimiento en desarrollo, es decir, en una sinergia social positiva que llevaba al uso óptimo de todos los recursos de una sociedad, especialmente los humanos. “Se convirtió entonces en axioma la idea de que la injusticia social, la falta de salud e higiene de grandes masas, el paro forzoso, la explotación y los bajos niveles de vida de los trabajadores constituían un grave peligro para la normalidad económica internacional y para la paz exterior.”¹⁴

Después de una década de políticas y programas de ayuda internacional al desarrollo que se canalizan a resolver puntualmente ciertos temas sociales como la educación, la salud y el empleo, es hacia los años setenta que se llega a un nuevo debate internacional en torno a los mecanismos idóneos que permitieran darle un enfoque cuantitativo al proceso del desarrollo. Con respecto a este hecho, la Dra. Teresa Icháustegui Romero comenta en su aportación a la compilación de Baca Olamendi que:

Un resultado inmediato de esta nueva concepción es la mayor integración de las políticas de desarrollo social con las políticas de desarrollo económico, y la clara intención de emprender ya no sólo programas de políticas puntuales, sino una estrategia integral de desarrollo orientada a la reforma estructural. La planeación del desarrollo no hace ya distinciones entre objetivos económicos y objetivos sociales, sino que persigue el cambio social

¹⁴ Ibid., p.173.

[...] Es el momento en que el término *desarrollo social* tiene un uso generalizado en todos los discursos y propuestas gubernamentales y en que el crecimiento del gasto público se justifica casi automáticamente por estar orientado a auspiciarlo. La *política de desarrollo social* adquiere así estatuto obligatorio en todos los programas públicos.¹⁵

De esta manera, el bienestar humano pasa a conformar uno de los objetivos primordiales de este tipo de desarrollo que se reafirma con la existencia de los derechos humanos, pues la defensa de estos últimos ayuda a garantizar el bienestar y la dignidad de las personas y reafirman el respeto por los demás pero sobre todo el respeto propio.

A nivel internacional, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de la ONU en 1969, reitera la interdependencia entre la paz, el desarrollo económico y el progreso social, sosteniendo que este último debe ser promovido entre todos los Estados, sin distinción de los sistemas sociales, económicos y políticos. En esta Declaración, el desarrollo social aparece como el objetivo incuestionable de todo desarrollo, del cual el Estado es responsable, destacándose entre los medios y métodos para promoverlo, la planificación, el sistema fiscal y el gasto público como instrumentos para la distribución y redistribución equitativa del ingreso. Así, finalmente se llega a la vinculación sistemática de la política económica y el desarrollo social.

Con estos nuevos objetivos que se van planteando a través del surgimiento de documentos históricos, la ONU dio una forma más acabada al concepto de

¹⁵ Ibid., p.174.

desarrollo social y lo hacía mucho más inclusivo, integrando tres elementos básicos, tal y como lo menciona la Dra. Icháustegui:¹⁶

- 1) La profunda interconexión entre la realización de los derechos humanos y el desarrollo económico que se reconoce desde la Conferencia de Teherán en 1968 y se declara en Viena en 1993 como un nuevo derecho al desarrollo;
- 2) La incorporación de la noción de igualdad de oportunidades para todas y en todos los ámbitos de desarrollo social, con especial atención a las mujeres y las minorías, identificándose a partir de aquí titulares concretos de derechos como la Declaración de los Derechos de las Minorías y a favor de la no discriminación en 1986 y;
- 3) La inclusión social del atributo de sostenibilidad ambiental como parte fundamental del desarrollo social al afirmar que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones del desarrollo sostenible no sólo para una generación concreta, sino con una dimensión intergeneracional.

Finalmente, nuevos términos se van incorporando al desarrollo social, tal y como sucede con el de desarrollo sostenible y el de *desarrollo humano*. Este último surgió dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como un concepto abierto que consiste en la libertad y la formación de las capacidades humanas; es decir, en la ampliación de la gama de cosas que las personas pueden hacer y ser, analizando también situaciones interrelacionadas como los desafíos que plantean la pobreza, las cuestiones de género, la democracia, los derechos humanos, la libertad cultural, la globalización, la preservación de los recursos naturales y el cambio climático, entre otros.

¹⁶ Vid. Judit, Baca Olamendi, Judit, Bokser-Liwerant, (2004), p. 172 – 179.

1.5 Población indígena.

La razón de prestar una especial atención a este sector de la población en el tema del Plan Puebla Panamá y su posterior transición, radica en los alcances e implicaciones que tiene esta serie de megaproyectos para la población indígena de nuestro país.

El antecedente más notable en relación al reconocimiento de este sector, sucede el 28 de enero de 1992 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual se reconoce de manera legal y por primera vez en la historia del México moderno, el carácter pluricultural de la nación y a los pueblos indígenas que habitan en ella. La adición señalaba que:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Sin embargo, el interés focalizado en la dinámica que la envuelve y en los problemas que enfrenta, surge sobre todo a raíz de las reformas constitucionales que entraron en vigor el 14 de agosto de 2001, cuando la adición de 1992 fue suprimida y reformulada en una serie de disposiciones relativas a los pueblos indígenas. Así, lo que debe entenderse jurídicamente por "pueblos indígenas" quedó establecido en el artículo 2°, el cual entre otras cosas señala que:

La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.¹⁷

Una vez aprobado el reconocimiento legal, es evidente que el Estado reconoció la presencia indígena y este hecho comenzó a reflejarse en políticas, planes y programas institucionales en materia de salud, educación, lenguas y comunicación, desarrollo social, cultura, tenencia de la tierra, entre otras, sin embargo no todas estas acciones coincidieron con las expectativas de las propias poblaciones indígenas de ser tomadas en cuenta, pues la concepción progresista de las administraciones y los gobiernos a quienes tocó solventar la situación, inmediatamente se enfrentó al desacuerdo de las mismas poblaciones a quienes iban dirigidas las “acciones y programas de reconocimiento”, una de ellas, la implementación del PPP en 2001. De esta manera, la población indígena, se convierte en una pieza fundamental en la historia y transición del Plan. Su situación de vulnerabilidad histórica la postula como uno de los elementos más importantes a tomar en cuenta al momento de integrar planes y políticas públicas de desarrollo social y superación de la pobreza. Como se verá en el siguiente capítulo, el ahora Proyecto Mesoamérica no es la excepción.

¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Fondo de Cultura Económica, 2009.

Capítulo II. Antecedentes y origen del Plan Puebla Panamá.

Históricamente, los gobiernos mexicanos han brindado un reconocimiento político a la situación de pobreza y marginación en que vive un porcentaje importante de la sociedad. Este hecho ha llevado a las administraciones sexenales a considerar la pobreza y marginación como un problema político fundamental para el país y por ello, cada una ha llevado a cabo diversas estrategias para su erradicación.

Desde los años ochenta ha habido dos grandes vertientes en estas estrategias: “por una parte, aquellas medidas orientadas tanto a mejorar la alimentación, la salud y el nivel educativo de los grupos más vulnerables (niños, mujeres embarazadas, grupos indígenas)” y por otro, aquellas dirigidas “a generar empleos temporales.”¹⁸

En este segundo capítulo se abordarán los hechos que anteceden y se relacionan con el nacimiento del PPP como un conjunto de estrategias planteadas por el gobierno de Vicente Fox para la erradicación de la pobreza en la región del Sur – Sureste del país. Se presentarán los ejes y principios reguladores de sus estrategias para el combate a la pobreza y su relación con los actores implicados, asimismo, se analizarán las causas de mayor peso por las cuales este plan de desarrollo intersectorial fragmentó antes de cumplir sus objetivos.

¹⁸ Kristina Pirker; Alberto Serdán, *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2006, p. 9.

2.1 Las políticas de desarrollo social y humano del gobierno de Vicente Fox.

Una vez que el ex presidente Ernesto Zedillo disolvió el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), instrumentado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Este brindó atención a las familias en pobreza extrema ubicadas en zonas rurales de alta marginación. Esta atención estuvo dirigida principalmente a problemas de salud, becas escolares y apoyos alimentarios. Ambos programas son los antecedentes más importantes del PPP en cuanto a programas sociales se refiere.

Al iniciar la administración de Vicente Fox en el año 2000, Progresá continuó hasta el año 2002, cuando cambió su nombre al de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que de manera abreviada se le dio a conocer como “Programa Oportunidades”.

La principal característica de dicho programa y su inmediata diferenciación con Progresá, fue la cobertura que tuvo desde su relanzamiento. Mientras que para 1998 Progresá contaba con 1.6 millones de familias beneficiarias en zonas rurales, en 2006 Oportunidades atendía a 5 millones de familias ubicadas en el 99.6% de los municipios del país.¹⁹

Este aumento significativo “indica su carácter paradigmático dentro de las políticas sociales actuales y al mismo tiempo refleja la tendencia internacional, promovida por los organismos financieros multilaterales, hacia la promoción de programas sociales fundamentados en transferencias monetarias a las familias pobres, con el

¹⁹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006, p. 37.

fin de mejorar el ingreso familiar y estimular el consumo, condicionando este ingreso a determinados compromisos de corresponsabilidad.”²⁰

Las bases para la planeación de las estrategias de Oportunidades y otros programas federales y planes de desarrollo social y humano se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001 – 2006²¹ en su apartado de Desarrollo Social y Humano y en el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2001– 2006 ²², los cuales establecen objetivos derivados del reconocimiento de “la existencia de un porcentaje considerable de la población mexicana que vive en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social e indefensión.” ²³

Ambos documentos establecen objetivos centrales guiados por ejes rectores que al parecer están creados bajo una idea similar de lo que es el desarrollo, tal y como se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

²⁰ Idem. Kristina Pirker; Alberto Serdán (2006), p. 11.

²¹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006*, México, 2001, p. 81 -94.

²² Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo. Resumen Ejecutivo*, México, 2001, p. 11 -13.

²³ Idem. Kristina Pirker; Alberto Serdán (2006), p. 12.

Tabla 1. OBJETIVOS RECTORES	
Plan Nacional de Desarrollo – Desarrollo Social y Humano	Programa Nacional de Desarrollo Social
<ol style="list-style-type: none"> 1) Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; 2) Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; 3) Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales de iniciativa individual y colectiva; 4) Fortalecer la cohesión y el capital sociales; 5) Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; y 6) Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Reducir la pobreza extrema; 2) Generar la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; 3) Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; y 4) Fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario.

Fuente: elaboración propia. 2009.

Los planteamientos hechos en ambos documentos dejan ver su similitud con los conocidos en anteriores administraciones en el sentido de que sólo establecen lineamientos pero no adoptan ni proponen metas cuantitativas concretas.

Así, este discurso del desarrollo aparece como la principal respuesta del Estado mexicano a las demandas de los grupos más pobres de la sociedad.

En el caso del PPP, Neil Harvey realiza un interesante análisis sobre su lanzamiento poco estructurado y su relación con la disputa indígena. Sobre todo, en cuanto a acuerdos se refiere, pues Harvey afirma que aunque el presidente Fox anunció formalmente la puesta en marcha del “Capítulo México” del PPP a los 100 días de su gobierno, “los datos concretos sobre su contenido, estaban todavía vagos y dispersos [...] y tampoco se definió la forma de participación de las comunidades indígenas.”²⁴

Además, “desde el momento en el que se anunció [...], una de las dudas centrales se refirió al costo del plan”²⁵, el cual se había calculado de entre 80 y 200, 000 millones de pesos. Sin embargo, “las estimaciones se hicieron más concretas a principios de 2002 cuando realmente arrancó el PPP”, comenzando tan sólo con una inversión inicial de casi 50 000 millones de pesos por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en suma con la inversión privada.²⁶ “En el caso de México, el presupuesto del PPP para el año 2002 fue de 6,764.4 millones de pesos (962 millones más de lo que había propuesto Fox).”²⁷

De esta manera, la implementación del PPP enfrentaría algunos problemas institucionales y de logística desde su inicio. Comenzó así como una política en la que el gobierno de Vicente Fox habría depositado la promesa de un desarrollo para la región más pobre del país, pero que en el fondo carecía de una planeación

²⁴ Neil Harvey, “Disputando el desarrollo: el Plan Puebla – Panamá y los derechos indígenas”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz, María Teresa Sierra, (coords.), *El estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, 1ª edición, p. 119.

²⁵ Ibid., p.121.

²⁶ Ibid., p 121.

²⁷ Ibid., p 122.

bien estructurada para cumplir tal objetivo. Tal y como lo señala Harvey, los promotores del PPP cometieron diversos “errores políticos”, los cuales, como se verá más adelante, se convirtieron en los limitantes para la aceptación del plan entre amplios sectores de la población.

2.2 Historia y organización del Plan Puebla Panamá.

El origen del Plan Puebla Panamá se remonta a la idea de integración regional impulsada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en la llamada “Propuesta regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI”, presentada el 8 de marzo de 2001, la cual estaría dirigida a la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la competitividad de la región.

Casi de manera inmediata, el 12 de marzo del mismo año, el entonces presidente Vicente Fox Quezada, retomó esta visión de desarrollo para presentarla al país en el llamado *Capítulo México* del PPP. Este texto constituye un documento base “que recoge las propuestas de las distintas dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales, así como las aportaciones de los sectores y de la sociedad civil, como punto de partida para la discusión sobre cómo alcanzar un mejor nivel de vida para los habitantes de la región.”²⁸

De esta manera, se conformó como un mecanismo que propiciaría de manera permanente un diálogo sobre el desarrollo regional del sur - sureste mexicano y

²⁸ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Puebla Panamá, Capítulo México, Documento Base*, México, marzo de 2001, p.3. (<http://www.iiec.unam.mx/actividades/seminarios/extras/SEUR-2001/10-francisco%20abarca.pdf>)

sus lazos de cooperación y coordinación con Centroamérica en la búsqueda de un objetivo común: lograr el desarrollo social y económico de Mesoamérica.

Los objetivos iniciales planteados en el dicho documento fueron:

1. Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población;
2. Incrementar la participación de la sociedad civil en el desarrollo;
3. Lograr un cambio estructural en la dinámica económica de la región que permita un crecimiento sostenido;
4. Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas que ofrece la región;
5. Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados en la región;
6. Conseguir 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 y
8. Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región.²⁹

“Si bien ambas propuestas definían las estrategias de desarrollo en sus respectivas regiones a corto y largo plazo, se hizo necesario identificar la relación y/o conexión entre los proyectos de Centroamérica como parte de su estrategia de Transformación y Modernización en el Siglo XXI y los del Plan Puebla Panamá, en su capítulo México.”³⁰

²⁹ Ibid., p.14.

³⁰ Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: “Proyecto Mesoamérica”. Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, p. 46.

(http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerica/dmdocuments/Informe_Tuxtla_final.pdf)

Es así que durante el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla llevado a cabo en la ciudad de San Salvador el 15 de junio de 2001, los ocho mandatarios de los países originalmente incluidos en el Plan - Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y México -, lanzaron el PPP como una iniciativa de desarrollo compartida, en la cual convergían la Propuesta regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica y la propuesta presentada en el Capítulo México para el Sur-Sureste de México. Finalmente se establecieron ocho ámbitos de alta compatibilidad y coincidencia: Energía, Transporte, Telecomunicaciones, Facilitación del Intercambio Comercial y Competitividad, Turismo, Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Prevención y Mitigación de Desastres Naturales.

En el marco de esta cumbre, también se tomaron los siguientes acuerdos fundamentales para el desarrollo del PPP:

1. Se incluyó al PPP como un componente del Mecanismo de Tuxtla, confiriéndole el estatus de política de estado.
2. Se aprobaron ocho Iniciativas Mesoamericanas como áreas temáticas centrales y se asignó una a cada país para su coordinación.
3. Se instaló la Comisión Ejecutiva del PPP (CE), ente responsable de la planeación, promoción y evaluación de los trabajos del Plan.
4. Se formalizó el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI).
5. Se creó la Comisión de Alto Nivel de Promoción y Búsqueda de Financiamiento, para atraer recursos públicos, privados y de la banca de desarrollo.³¹

Cada uno de los países integrantes del PPP, asumió desde el inicio la responsabilidad en la conducción de una de las ocho iniciativas que originalmente quedaron asignadas de la siguiente manera:

³¹ Ibid., p.47.

Tabla 2. CONDUCCIÓN DE LAS OCHO INICIATIVAS DEL PPP	
Iniciativa	País conductor
Energía	Guatemala
Transporte	Costa Rica
Telecomunicaciones	El Salvador
Facilitación del Intercambio Comercial y Competitividad	Honduras
Turismo	Belice
Desarrollo Humano	México
Desarrollo Sostenible	Nicaragua
Prevención y Mitigación de Desastres Naturales	Panamá

Fuente: elaboración propia. 2009.

Para junio de 2002, durante la V Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, los mandatarios de los ocho países, motivados por la declaración surgida en Belice en el mes de junio, donde el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) se comprometía a trabajar de la mano con el PPP, manifestaron su deseo de impulsar la participación de los pueblos indígenas en el marco del PPP³². De esta forma, en 2003 la Comisión Ejecutiva creó el Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE), integrado por asesores gubernamentales y representantes de las etnias indígenas como resultado del “Taller de trabajo del Componente Indígena” llevado a cabo en Nicaragua en febrero del mismo año.

³² Vid. V Cumbre del Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla. *Declaración de Mérida*, Mérida, Yucatán, México, 27 y 28 de junio de 2002. (<http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=1067&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>)

Además de los proyectos planeados para cada una de las iniciativas del Plan y del GAPIE, en 2003 también se incorporó el Proyecto de Información, Consulta y Participación de Sociedad Civil (ICP), encargado de evaluar las propuestas técnicas, las necesidades financieras y ejecutar estrategias regionales de participación con la sociedad civil de cada uno de los países integrantes del Plan.

Durante la VI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, realizada en Managua, República de Nicaragua en marzo de 2004, se firma el acta que institucionaliza el mecanismo del PPP. Se permitió así, la creación de cinco instancias que aseguraran su efectivo funcionamiento. Estas fueron: La Comisión Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva, la Comisión de Promoción y Financiamiento, el Grupo Técnico Interinstitucional y el Consejo Consultivo.

“Posteriormente, en septiembre de 2004, se suscribió el “Reglamento de Funcionamiento del Plan Puebla Panamá”, en el que se detalla la operación de las instancias que lo conforman, se definen las categorías de miembros fundadores, miembros asociados y observadores, incorporando sus derechos y los requisitos necesarios para participar en el PPP.”³³

Con la incorporación de Colombia como miembro de pleno derecho en julio de 2006, este país asume la coordinación de la agenda de biocombustibles y la agenda de turismo, para dar paso a Belice, quien asumiría la coordinación en materia de cambio climático.

Después de esta integración, “las Iniciativas Mesoamericanas formaron la agenda de trabajo y se reagruparon en 2 ejes específicos: Eje de Integración Productiva y

³³ Idem. *El PPP: Avances, retos y perspectivas*, p.47.

Competitividad y Eje de Desarrollo Humano”³⁴, trabajando además con el respaldo del Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica y el Proyecto de Información, Consulta y Participación de Sociedad Civil como instancias de apoyo y consulta del Plan. Así, en ambos ejes quedaron distribuidas las ocho iniciativas de la siguiente manera:

Tabla 3. EJES DE INTEGRACIÓN DEL PPP	
Eje Desarrollo Humano y su Entorno	Eje Integración Productiva y Competitividad
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano	Iniciativa Mesoamericana Energética
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible	Iniciativa Mesoamericana de Facilitación Comercial y Aumento de la Competitividad
Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales	Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones
	Iniciativa Mesoamericana de Transporte
	Iniciativa Mesoamericana de Turismo
Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE)	Proyecto de Información, Consulta y Participación de Sociedad Civil (ICP)

Fuente: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: “Proyecto Mesoamérica”. Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, p. 47.

³⁴ Ibid., p.47.

Para abril de 2007, durante la Cumbre Para el Fortalecimiento del PPP, realizada en la ciudad de Campeche, México, se reunieron los Jefes de Estado y de Gobierno de México, Centroamérica y Colombia para reiterar su compromiso "por reposicionar, fortalecer y dar un renovado impulso a la iniciativa regional a través de la consolidación de sus mecanismos institucionales."³⁵

Desde la realización de esta Cumbre, la primera que encabezó el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se anunció el "relanzamiento" del plan, aunque paradójicamente, desde entonces se decidió darle nuevo nombre y reducir la mayor parte de sus proyectos, como finalmente ocurrió en esta cumbre.³⁶

Finalmente y como ya se mencionó con anterioridad, es el 28 de junio de 2008 la fecha en la que da inicio una "nueva etapa" del Plan Puebla Panamá cuando, a sugerencia del Presidente Felipe Calderón, durante la X Cumbre de Tuxtla, se acuerda el cambio de dicha denominación por la de "Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica". Ello, con la intención de dar paso a un nuevo esquema de cooperación que prometía un componente social relevante, sobre todo en materia de vivienda y salud.

2.3 La visión del desarrollo del Plan Puebla Panamá y su relación con los actores internacionales.

Con el cambio de denominación acordado en 2008, la vida del Plan Puebla Panamá concluye en medio de la polémica levantada por los argumentos de sus críticos que varias veces ya lo habían declarado muerto debido a su planeación

³⁵ Ibid., p.47.

³⁶ Claudia Herrera Beltrán, "Sepultan en Villahermosa el PPP y lo reciclan como Proyecto Mesoamérica", periódico *La Jornada*, año 24, núm. 8572 sección "Política", México, domingo 29 de junio, 2008, p. 5.

poco coherente, a su mala implementación y a los escasos avances en materia de superación de pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región.

Con lo que pareciera sólo un cambio de denominación y de “rumbo”, el fracaso del Plan se evidenció y con ello también el discurso desarrollista generado por las directrices de algunos organismos financieros internacionales que lo impulsaron desde su inicio.

“En este sentido debe entenderse el papel central de las agencias multilaterales, como el Banco Mundial, que se han convertido en los rectores de las políticas sociales de América Latina.”³⁷

El discurso desarrollista evidenciado por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), funge precisamente como base y fundamentación de megaproyectos como el PPP o proyectos regionales que continúan siendo decididos, planeados e implementados a espaldas de la población a la que están dirigidos.

“El desarrollo como propuesta civilizatoria sigue reproduciendo perspectivas etnocéntricas y economicistas del bienestar social. Este movimiento, aún desarticulado e incipiente, se está enfrentando a la hegemonía del desarrollo, como manera de nombrar y concebir el mundo.”³⁸ De ahí una de las causales de la inoperatividad e ineficacia que desemboca en el fracaso mencionado.

³⁷ Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz, María Teresa Sierra, (coords.), *Introducción. El estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, 1ª edición, p. 9.

³⁸ *Ibid.*, p. 12.

En el caso específico de México, Neil Harvey señala que, si bien el ex-presidente Vicente Fox sabía que el PPP era una pieza clave para la creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) prevista para el 2005, frente a las fallas en su implementación, su gobierno tuvo que renegociar el ALCA desde una posición interna cada vez más débil y aislada.³⁹ De esta manera, no sólo se convirtió en un problema para el gobierno mexicano, sino también para diversos organismos internacionales cuyo discurso dominante del desarrollo se comenzó a vislumbrar en medio de una crisis manifestada a través de una incapacidad para interpelar a sujetos que aceptaran esta visión de su futuro.

Como antecedente al también fallido proyecto del ALCA y pensando en tratados de libre comercio, Daniel Villafuerte demuestra cómo en México, a más de diez años de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hay más desigualdad regional, social y económica, mientras que en Centroamérica los TLC firmados con México, no han ayudado a mejorar las cuentas macroeconómicas de esta área. Además, a través del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés), los centroamericanos sólo han logrado, dice el autor, “institucionalizar lo que ya les había otorgado el gobierno norteamericano, más otras pequeñas concesiones, pero a cambio las economías del istmo tuvieron que abrir sectores claves como el agropecuario, granos básicos, hortalizas, telecomunicaciones y seguros”.⁴⁰

Considerando estos elementos y retomando la participación de los ya mencionados organismos internacionales, Harvey menciona que si bien el contenido del PPP consistía de una serie de megaproyectos destinados a atraer inversiones nacionales y extranjeras a la región para promover su desarrollo, la

³⁹ Vid., Neil, Harvey (2004).

⁴⁰ Daniel Villafuerte Solís, Leyva Solano, Xochitl (coords.), *Geoeconómica y geopolítica en el área del Plan Puebla Panamá*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, 1ª edición, p. 13.

realidad es que no puede considerarse una iniciativa particular de Fox ni de su gobierno, sino un conjunto de propuestas de diversas fuentes que comparten, hasta este momento, la misma visión neoliberal del desarrollo.

Analizando en este mismo sentido las propuestas de desarrollo regional planteadas por el PPP, vale la pena retomar el estudio de Andrés Barreda⁴¹, quien a través de su investigación logró identificar “siete grupos de documentos oficiales, académicos y privados, elaborados en Centroamérica, México y los Estados Unidos, que han servido de base para la construcción general del Plan Puebla Panamá” y que de manera resumida se presentan de la siguiente forma⁴²:

- I. “Los documentos oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Secretaría del Medio Ambiente del gobierno de México en donde se reconoce que la iniciativa del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) forma parte nodal del PPP [...] el primer grupo de documentos preparatorios del PPP que saltan a la vista son los elaborados por el Banco Mundial.” El CBM, es un proyecto iniciado por el BM en Costa Rica al cual se integró México en 1995. La construcción de este corredor de áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento, permitiría la conservación y manejo comercial de la biodiversidad que se encuentra en las selvas tropicales de la región. “Por tal motivo el CBM debe ser valorado como el antecedente regional más antiguo e importante del PPP, no sólo por la coincidencia puntual que posteriormente tendrá con su área geográfica, sino por la

⁴¹ Vid. Andrés, Barreda, “Los peligros del Plan Puebla – Panamá”, en Armando Bartra, (coord.), *Mesoamérica: los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla – Panamá*, México, Instituto Maya, 2001, 1ª edición, pp. 133 -214.

⁴² Para conocer el análisis puntual de cada uno de los documentos y el desarrollo de su interrelación, Vid. Andrés Barreda, “Los peligros del Plan Puebla – Panamá”, en Bartra, Armando (coord.), *Mesoamérica: los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla – Panamá*, México, Instituto Maya, 2001, 1ª edición, pp. 156 -165. Todos los textos entrecomillados de los siete puntos son citas textuales del autor.

manera en que precozmente define parte de la metodología con que el nuevo plan avanzará.”

- II. Los documentos, elaborados a partir de 1999 en centros universitarios estadounidenses de perspectiva neoliberal, en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el BID, “los cuales evalúan la falta de integración centroamericana, su enorme potencial geoeconómico casi inutilizado, las posibilidades de desarrollo de diversas infraestructuras integradoras, y las necesidades de inversión requeridas para crear estas infraestructuras”, dejando así de manifiesto el interés geoestratégico de los Estados Unidos en mejorar la infraestructura de la región para garantizarle el acceso a los recursos energéticos y facilitar su comercio con la cuenca del Pacífico, además de frenar la migración hacia el norte.
- III. “Las propuestas preparatorias del PPP, las propuestas del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox y las del equipo de Santiago Levy, así como las de la CEPAL y el BID, coinciden sin excepción con un tercer documento elaborado seis años antes: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, publicado en marzo de 1996 por el entonces presidente Ernesto Zedillo.” Este plan incluye la construcción de infraestructura carretera, ferroviaria, y portuaria y el establecimiento de maquiladoras que permitirían cubrir las principales necesidades de integración de los Estados Unidos con la Cuenca del Pacífico.
- IV. Documentos y estudios generales sobre la transformación de las economías centroamericanas a través de las políticas de privatización recomendadas por varios centros de investigación como el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), el Proyecto del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), en colaboración directa con funcionarios del BM, el BID y diversas secretarías de Estado de países centroamericanos. “Se trata de

numerosos estudios destinados a diagnosticar la región y proponer el desarrollo de infraestructuras precisas que permitirán la integración carretera, energética y telefónica para el desarrollo de negocios de maquila, biodiversidad, turismo, etcétera”, mediante la construcción de los llamados *clusters* o centros de integración y parques industriales.

- V. Las reformas al artículo 27 Constitucional y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), preparó a México para poner en marcha obras claves en la región del PPP, además de incluir diversos proyectos como el programa turístico Mundo Maya, el proyecto de hidroeléctricos de la Selva Lacandona, la conservación integral de la Selva Maya y otros “viejos proyectos de infraestructura, conservación y turismo, curiosamente emplazados dentro de las zonas indígenas de Chiapas” que según Barreda, se intentarían volver a vender como parte del flamante PPP, tanto por el coordinador mexicano del mismo, Florencio Salazar, como directamente por el BID o el BM.
- VI. Los planes y programas de las secretarías de Estado y de los gobiernos estatales que conforman “un sexto paquete de programas preparatorios para el PPP” y cuyas propuestas, tal como fue el caso del megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, sorprenden por las coincidencias que rinden ante las grandes propuestas del BID o del Banco Mundial.
- VII. Y finalmente, los documentos y propuestas de desarrollo regional y combate a la pobreza presentadas por el mismo equipo de transición de Vicente Fox conformado por “asesores procedentes tanto de la iniciativa privada, como de la academia o diversas áreas del sector público [...] y en algunos casos, funcionarios que colaboraron previamente en instituciones financieras como el BID.”

De esta manera, el estudio de Barreda, saca a flote la participación de algunos de los actores que mantuvieron una estrecha relación con la gestación del PPP,

desde su planeación, hasta su implementación. Con ello, sale a relucir la visión de tendencia neoliberal que los más fuertes organismos internacionales interpusieron como una forma de velar por sus intereses, presentes y futuros, para el manejo de una región estratégica de México, por los recursos materiales y humanos que aporta, en la tarea de fomentar una visión empresarial del desarrollo la cual una minoría de la población puede realmente apropiarla como suya.

2.4 El Plan Puebla Panamá y los pueblos indígenas de México.

En el Documento Base del Plan Puebla Panamá, Capítulo México, dado a conocer el 12 de marzo de 2001, el gobierno federal reconocía que el desarrollo económico y social alcanzado por México daba muestras, al interior del país, de grandes disparidades entre regiones, atribuidas estas a “una aplicación de políticas públicas inequitativas y desiguales”. La región específica señalada en dicho documento es la del Sur-Sureste de la República Mexicana, integrada por los estados de Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, y cuya condición dejaba ver un “serio rezago en su desarrollo socioeconómico con respecto a las regiones del Centro y Norte del país”⁴³.

En este documento también se señala la importancia de prestar “especial atención en el desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas” y la participación de las mismas, además de “pueblos, organizaciones ciudadanas, empresarios y los distintos órdenes de gobierno” con el objetivo de conformar un “mecanismo de consulta continua y permanente para perfeccionar una estrategia regional”

⁴³ Idem. *Documento Base del PPP, Capítulo México*, p.2.

teniendo “siempre como norma el respeto a la libertad de las regiones y entidades en la definición de su propio destino.”⁴⁴

Así, el Documento Base del PPP, reconoce la existencia de una brecha importante de desigualdades y condiciones de pobreza de la población de la región, en la que desde luego se encuentra incluido un alto porcentaje de la población indígena del país, la cual se haría presente tiempo después a través de las diversas expresiones que tuvo en contra el Plan una vez puesto en marcha.

A través de diversas organizaciones, las comunidades indígenas de la región comenzaron a alzar la voz señalando que no habían sido invitados a las reuniones para dar su opinión acerca de las inversiones y los megaproyectos. Pedían el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por México en 1990. En su artículo 6 se señala la obligación de los gobiernos de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.”⁴⁵

Cabe señalar que esta exigencia ya venía suscitándose desde el surgimiento del conflicto chiapaneco iniciado en 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). De hecho, el mismo Neil Harvey contempla la contradicción de las promesas de campaña de Vicente Fox con las modificaciones a la llamada Ley Cocopa y la posterior reforma constitucional en el Congreso de la Unión en

⁴⁴ Ibid., p.3.

⁴⁵ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Cuadernos de legislación indígena, *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, México, p.7.

(http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf)

materia de derechos indígenas, como algunas de las posibles implicaciones en la conflictiva implementación que tuvo de inicio el PPP.⁴⁶

En la pretensión por cumplir los Acuerdos de San Andrés, durante su campaña como candidato presidencial, Vicente Fox hizo la promesa de asumir el acuerdo de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) como iniciativa de ley y mandarla al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación. Aunque en términos prácticos esto se llevó a cabo, las modificaciones realizadas al acuerdo original fueron evidentes y esto desembocó en un desacuerdo generalizado en diversos sectores de la sociedad y desde luego al interior de los grupos indígenas, provocando incluso, que más de 300 comunidades y municipios presentaran controversias constitucionales en contra de esta ley, las cuales finalmente fueron declaradas improcedentes el 6 de septiembre de 2002 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁴⁷

Por otro lado, la promesa de “generar programas de desarrollo regional, con la participación de las propias comunidades indígenas, para incrementar sus capacidades, su suficiencia económica y sustentabilidad en el largo plazo”⁴⁸ se empezó a definir una vez obtenido el triunfo electoral, precisamente a través de la elaboración del PPP.

En este sentido, llama la atención la existencia del documento elaborado previamente por ex asesores del gobierno de Zedillo: Enrique Dávila, Georgina Kesser y Santiago Lévy, llamado *El sur también existe: un ensayo sobre el*

⁴⁶ Idem. *Disputando el desarrollo: el Plan Puebla – Panamá y los derechos indígenas*, p.116-120.

⁴⁷ Gustavo Castillo y Jesús Aranda, "SCJN: improcedentes, las controversias constitucionales contra la ley indígena", periódico *La Jornada*, año 18, núm. 6476 sección "Política", México, domingo 7 de septiembre, 2002, p. 3.

⁴⁸ Idem. *Disputando el desarrollo: el Plan Puebla – Panamá y los derechos indígenas*, p.118.

*desarrollo regional de México*⁴⁹, “el cual presenta una justificación intelectual para implementar un nuevo plan de desarrollo regional en el sur-sureste mexicano”⁵⁰. La idea de desarrollo expuesta por los autores se basa en construir la infraestructura necesaria para fomentar nuevas actividades productivas a través de los *clusters*, vinculados entre sí, dentro de corredores comerciales. La población rural sería atraída a las maquiladoras, plantaciones o centros turísticos que se establecerían, superando así la dispersión demográfica y aprovechando los recursos humanos y naturales de los estados sureños.

Es de esta manera que, una vez oficializado el Plan Puebla Panamá retoma, tal cual, el argumento propuesto por México en su Documento Base, estableciendo así su misión de “contribuir al crecimiento económico sostenido y a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales de la región, coordinando y sumando esfuerzos entre los gobiernos de México y los países centroamericanos en un clima de respeto a la soberanía y búsqueda de acuerdos y consensos.”⁵¹

Pese a la vinculación directa que se plantea entre los objetivos del Plan con las necesidades y requerimientos de la población indígena ante la situación de pobreza que enfrentan, los hechos políticos surgidos en ese momento convierten la situación en un círculo perfecto que básicamente se complementa en dos proyectos: la reforma constitucional sobre derechos indígenas y la publicación del Plan Puebla Panamá. En este sentido Harvey apunta:

No es un dato menor el hecho de que estos dos proyectos hayan sido presentados en el mismo tiempo y espacio. Con el fin de impulsar la aprobación de la Ley

⁴⁹ Vid. Enrique Dávila, Georgina Kessel, Santiago Levy, *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, Economía mexicana. Nueva época, núm. 2, vol. XI, México, CIDE, segundo semestre de 2002.

⁵⁰ Idem. *Disputando el desarrollo: el Plan Puebla – Panamá y los derechos indígenas*, p.118.

⁵¹ Portal Web del PPP. Misión.

Cocopa en el Congreso, una delegación de los zapatistas [...] llegó a la capital el 11 de marzo, donde más de 250,000 personas acudieron al zócalo en un gran acto de solidaridad. Al día siguiente, Fox dijo que el gobierno federal y el movimiento zapatista estaban del mismo lado en las reivindicaciones indígenas y en las reformas constitucionales que consagraran los derechos de los pueblos. Al mismo tiempo Fox anunció el PPP, lo cual fue opacado en los medios de comunicación por la emotiva concentración zapatista y por la atención nacional en el tema de los derechos indígenas.⁵²

En este mismo trabajo el autor examina, a través del análisis de cinco puntos sustanciales, cómo la reforma constitucional con relación a los derechos indígenas limita la posibilidad de que se construya un modelo de desarrollo más incluyente y democrático y las implicaciones que esto tiene en la implementación del PPP.

El primero de ellos se refiere a la reforma que delega a las constituciones y leyes de los estados las decisiones en relación a las características y mecanismos de autonomía de los pueblos indígenas. Lo anterior les impide apelar a un derecho constitucional para ejercer su autonomía frente a los diversos proyectos del PPP, que a su vez tampoco especifica obligaciones de otorgar fondos para financiar los proyectos que decidan las mismas poblaciones indígenas.

Un segundo punto que se encuentra en el terreno de lo jurídico, se refiere al reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas como “sujetos de derecho público”, lo cual permitiría incluirlos dentro de la estructura institucional del Estado con responsabilidades y presupuesto propio para ejercer su autonomía. Sin embargo, la reforma los contempló como “entidades de interés público”, lo cual sólo los convierte en receptores de aquellos programas que previamente se encuentren planeados y dirigidos por las administraciones de los gobiernos

⁵² Idem. *Disputando el desarrollo: el Plan Puebla – Panamá y los derechos indígenas*, p.123.

federal, estatales y municipales. Se acota así, el poder político de los pueblos indígenas para definir y ejercer un tipo de desarrollo propio y estableciendo a su vez otro de los objetivos del PPP, el cual se refiere al impulso del desarrollo humano como alternativa para la superación de los rezagos.

Por otro lado, y lejos de la propuesta original, la reforma constitucional establece el derecho de los pueblos al uso y disfrute de los recursos naturales y de sus tierras sólo de una manera “preferente”, lo cual termina por establecer la forma mediante la cual se aprovecharán las riquezas naturales de las zonas indígenas y en el caso del PPP, aunque éstos tienen la posibilidad de ser incorporados a sus megaproyectos como socios o empleados, finalmente el mayor derecho recae en los grandes funcionarios e inversionistas que explotan la zona.

En términos de asociación, la reforma constitucional únicamente permitió que las comunidades pudieran asociarse dentro del ámbito municipal y no precisamente entre comunidades o incluso entre distintos pueblos, pues de haberse permitido, se “abría la posibilidad de que los pueblos indígenas pudieran atender de manera coordinada problemas que rebasan los límites de la comunidad y del municipio, y obligaba la transferencia gradual de facultades y fondos para este fin.”⁵³ Esto desde luego repercutiría de manera importante en la hacienda de los municipios, pues las aportaciones que debían otorgarse, recaerían directamente en el ejercicio del ramo 28 del Gobierno Federal, lo cual generaría un gasto corriente disminuido y por lo tanto la imposibilidad de destinar recursos a situaciones de “mayor apremio” a criterio de los cabildos municipales.

Finalmente, la propuesta de redistribución electoral y de remunicipalización de los territorios en donde se encuentran asentados un número significativo de pueblos

⁵³ Idem. *Disputando el desarrollo: el Plan Puebla – Panamá y los derechos indígenas*, p.126.

indígenas, no fue siquiera contemplada en las reformas constitucionales y por tanto la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas locales por el principio de mayoría relativa se mantuvo sin cambios.

De esta manera, se ponen sobre la mesa algunos puntos importantes de discusión en relación a la problemática indígena y su relación con el PPP. Dados los acontecimientos, es claro que quienes ejecutarían las líneas de acción del PPP contemplaron desde su inicio la relación que se mantendría con las poblaciones indígenas debido a que la región proyectada para su implementación las afectaría de manera directa.

Puede entonces asegurarse, que las demandas hechas por los indígenas desde la Cocopa tuvieron que ser ajustadas a los intereses que representaba el PPP, dando como resultado un cumplimiento escueto de las mismas a través de una reforma constitucional mal lograda con la que finalmente la población indígena quedó inconforme.

2.5 Organizaciones y actores en contra del PPP.

Independientemente de las controversias constitucionales declaradas como improcedentes en contra de esta ley en 2002, distintas organizaciones sociales conformaron un tejido de oposición y resistencia en contra del PPP. Uno de los primeros organismos que surge es el llamado Foro Mesoamericano de los Pueblos, el cual establece entre sus objetivos principales:

[...] informar y formar a todos los sectores sobre los contenidos e intenciones de los megaproyectos (Plan Puebla Panamá, Tratados de Libre Comercio), generar debate en cuanto al impacto que tendrán en la población estas medidas

económicas ejecutadas por los gobiernos, y dictaminadas por las grandes corporaciones transnacionales, trabajar en la construcción de un plan mesoamericano de integración, construir alternativas de resistencia frente al modelo las cuales se ven como proceso y el fortalecimiento de un instrumento que articule el actuar del movimiento social a nivel regional, mesoamericano y también mundial.⁵⁴

Esta red social ha organizado ocho Foros Mesoamericanos, siendo el primero de estos el llevado a cabo en Tapachula, Chiapas en mayo de 2001 y el más reciente celebrado en el mismo estado, esta vez en San Cristóbal de las Casas en noviembre de 2009. En ellos se han intercambiado experiencias de lucha y se han discutido diversos puntos de relevancia regional y alternativas de desarrollo comunitario. Se han tomado acuerdos en temas como el de los derechos de los pueblos indígenas, la soberanía alimentaria, la explotación de los recursos naturales, el papel de los jóvenes y las mujeres frente al modelo neoliberal y la construcción de nuevos modelos socioeconómicos.

Después de llevar a cabo el segundo de estos foros en la ciudad de Xelajú, Guatemala en el mes de noviembre de 2001, surge el proceso de construcción de una coordinación mexicana que articule resistencias y propuestas autogestivas. Esto da como resultado la creación en el año 2002 de la Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP).

Esta nueva organización empieza a funcionar como un espacio de coordinación de organizaciones sociales civiles, comunidades campesinas y pueblos indios desde donde se denuncian los abusos del libre comercio y los megaproyectos, tales como el PPP, alegando una afectación directa sobre los derechos humanos, económicos, labores y sociales de las poblaciones. Lo anterior se traduce en el

⁵⁴ Vid. Portal web del Foro Mesoamericano de los Pueblos. *Declaración política*. (<http://www.foro-mesoamericano.org/declaracion-politica/>)

despojo de tierras, la explotación indiscriminada de la biodiversidad y los recursos naturales y la imposición de formas de desarrollo ajenas a las comunidades indígenas de México, siendo las más afectadas las del sur-sureste del país.

Entre las organizaciones y actores que se han destacado en algunos estados por su lucha contra la imposición de megaproyectos como el PPP y algunos otros programas de desarrollo neoliberales se encuentran:

Tabla 4. ORGANIZACIONES EN CONTRA DEL PPP	
CHIAPAS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Centro de Investigaciones Económicas y Políticas (CIEPAC) ▶ Organización Campesina Hermano Sol ▶ Unión Campesina Obrera del Sur Once de Septiembre (UCOS)
GUERRERO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Partido Revolucionario de los Trabajadores-GRO (PRT-GRO)
OAXACA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Centro de Apoyo Comunitario Trabajando Unidos (CACTUS) ▶ Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec (CDHTT) ▶ Consejo Regional y Cultural del Istmo (CRECI) ▶ Red de Radios Comunitarias Indígenas (RACI) ▶ Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI)
PUEBLA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Centro de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacan (CDHyLVT) ▶ Comisión de Derechos Humanos Takachihualis ▶ Unión Campesina Emiliano Zapata "VIVE" (UCEZ"VIVE")
TABASCO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Centro de Estudios Sto. Tomas ▶ Movimiento Agrario Indígena Zapatista-Tabasco
BAJA CALIFORNIA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Corporación Corazón A. C. (COCOAC)
QUERETARO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unión de Mujeres Indígenas Campesinas de Querétaro (UMICQ)
MICHOACÁN	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organización para el Desarrollo Social, A.C. (ODSAC)
VERACRUZ	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consejo Regional de Pueblos Indígenas Nahuas y Nantaji ▶ Comité de Defensa Popular de Zaragoza (CDPZ) ▶ Consejo Indígena de Uxpanapan (CIUX) ▶ Frente Popular del Sur de Veracruz (FREPOSEV) ▶ Movimiento Agrario Indígena Zapatista-Veracruz (MAIZV)

	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Resistencia Civil, Indígena y Popular vs las Altas Tarifas de Luz (RCIP) ▶ Tsooka Teyoo de la Sierra
OTRAS A NIVEL NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD) ▶ Frente Auténtico del Trabajo (FAT) ▶ Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ-Nal) ▶ Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC)

Fuente: elaboración propia con base en la información publicada en <http://www.panamaprofundo.org/> 2009.

Pese a la diversidad de actores que las conforman, las protestas levantadas en contra del PPP a través de las distintas organizaciones, coinciden en una problemática obviada y citada recurrentemente desde el lanzamiento del PPP: la falta de consulta por parte de los promotores del Plan con los diversos sectores de la sociedad afectada.

Esta oposición desde luego no se limita sólo a la denuncia a través de instituciones, sino también a la generación de alternativas viables que puedan llevarse a la práctica, sobre todo con relación a la defensa del mercado interno y la soberanía laboral. Es así que el intercambio de las propias experiencias de las comunidades se convierte en un factor que materializa dichas demandas y al mismo tiempo responde, aunque sea en un nivel micro, a las necesidades de las poblaciones.

Sin duda, además de los objetivos fallidos, la formación de estas trincheras de oposición al Plan, pueden considerarse como una influencia importante en la iniciativa de Felipe Calderón para conducir al PPP hacia un rumbo distinto. Buscaban así que se generara mayor aceptación entre la población y finiquitaran las demandas de sus diversos opositores, convirtiendo su lucha en un hecho incongruente ante la “desaparición” del adversario.

Capítulo III. La transición del Plan Puebla Panamá hacia el Proyecto Mesoamérica, en el marco de la superación de la pobreza en la región Sur – Sureste de México.

En noviembre de 2006, la Comisión Ejecutiva del PPP, a través de su portal web⁵⁵ publicó los últimos avances en los trabajos realizados tanto en el *Eje de Desarrollo Humano y su entorno*, como en el de *Integración Productiva y Competitividad*, así como los del *Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE)* y *Participación Social (ICP)*. Hasta su posterior transición, estos datos serán los últimos que se conozcan en relación a las actividades y proyectos propiamente realizados dentro de la iniciativa PPP.

Cabe señalar que como medio de comunicación, este portal fungió como vínculo e instrumento informativo entre la Comisión Ejecutiva y los diferentes países participantes con su población hasta el 26 de junio de 2008, día en que el portal registró su última actualización. Desde luego, esta fecha casi coincide con la realización de la X Cumbre de Tuxtla (28 de junio de 2008) en donde se oficializa la nueva etapa del Plan hacia el Proyecto Mesoamérica y también con la publicación del documento “*El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: Proyecto Mesoamérica*”, siendo oficializado los días 27 y 28 de junio de 2008 en Villahermosa, Tabasco, por la ahora Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica.

Dada la importancia de este documento, el siguiente capítulo lo retomará como una de las principales fuentes de análisis para entender el proceso de transición y el enfoque de las “nuevas” estrategias y perspectivas. Además, también se

⁵⁵ Vid. Portal web del Proyecto Mesoamérica. <http://www.proyectomesoamerica.org>

analizarán los cambios sucedidos en materia de superación de pobreza en el periodo 2000 - 2005, poniendo especial atención en la población afectada de la región.

Para ello, la información y la investigación elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), resulta una herramienta indispensable, dada su valiosa objetividad y la condición de este organismo, al ser público y descentralizado de la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que, si bien los años que abarca este estudio del CONEVAL únicamente son de 2000 a 2005, los mapas de cambios en la incidencia de pobreza para este periodo fueron elaborados con base en los mapas de pobreza publicados anteriormente para esos años.

De esta manera, este organismo aporta información y elementos relevantes para el análisis de los cambios en la incidencia, facilitando así, la planeación, la evaluación y la toma de decisiones en materia de política social y económica.

Además de estos elementos que ya de por sí hacen valiosa la información del CONEVAL, otra de las razones para consultar dicho estudio y utilizarlo como fuente principal para la elaboración de este trabajo, es que, si bien el periodo de vida del PPP se ubica oficialmente de los años 2001 a 2007, el análisis de los cambios en la incidencia de pobreza sucedidos de los años 2000 a 2005, pueden aportarnos una idea clara de la situación de rezago que para esos años se vivía en los estados del Sur – Sureste de nuestro país y en todo caso conocer a través de estos mapas ,el mejoramiento que tuvo la región, en cuanto a superación de rezagos y pobreza se refiere.

3.1 Alcances y avances de los proyectos del Plan Puebla Panamá.

Anteriormente, durante el desarrollo del subtema *2.2 Historia y organización del Plan Puebla Panamá*, se hacía referencia a los ejes en los cuales había quedado conformado el PPP, siendo estos el *Eje Desarrollo Humano y su Entorno*, el cual incluía la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano, la de Desarrollo Sostenible y la de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales. El segundo eje lo conformaba la *Integración Productiva y Competitividad* que incluía la Iniciativa Mesoamericana Energética, la de Facilitación Comercial y Aumento de la Competitividad, la de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones, de Transporte y de Turismo.

Finalmente, ambos ejes fueron concretados en la planeación y ejecución de distintos proyectos en materia de Energía, Telecomunicaciones, Transporte, Facilitación comercial y competitividad, Desarrollo humano, Desarrollo sostenible, Prevención y mitigación de desastres naturales y Vivienda. Al inicio de la transición hacia el Proyecto Mesoamérica, los avances en cada una de estas áreas fueron informados a través del documento “El PPP: Avances, retos y perspectivas [...]”, en cuyas páginas se muestran los datos técnicos de los proyectos, los avances y las acciones de atención especial en cada área. Los proyectos por área de los que se reportan datos en dicho documento son los siguientes:

Tabla 5. ÁREAS Y PROYECTOS DEL PPP	
Área	Proyectos
ENERGÍA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) ▶ Interconexión Eléctrica México - Guatemala ▶ Interconexión Eléctrica Panamá - Colombia ▶ Biocombustibles ▶ Otros Proyectos
TELECOMUNICACIONES	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fibra Óptica de la Autopista Mesoamericana de la Información ▶ Integración regional de servicios de telecomunicaciones
TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) ▶ Otros Proyectos
FACILITACIÓN COMERCIAL Y COMPETITIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) ▶ Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos (instalaciones) ▶ Sistema de Sanidad e Inocuidad regional
DESARROLLO HUMANO	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sistema Mesoamericano de Salud Pública
DESARROLLO SOSTENIBLE	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA)
PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES NATURALES	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sistema Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de Riesgos de Desastres Naturales
VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Programa para el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica

Fuente: elaboración propia. 2009. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica". Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008.

En las siguientes páginas se presentan una serie de cuadros de elaboración propia, los cuales resumen los avances por proyectos en cada una de las áreas. La intención es exponer de manera resumida, lo que en los hechos prácticos logró concretar el PPP hasta junio de 2008 como fecha de su desaparición y por lo tanto

conocer de esta manera el terreno que dejó preparado para el Proyecto Mesoamérica y sus ejecuciones.⁵⁶

Los avances presentados en todos los proyectos corresponden a los datos brindados por la Comisión Ejecutiva hasta el 28 de junio de 2008. Posteriormente, se citará la información más actualizada con la que se cuenta, que corresponde al 26 de agosto de 2009, fecha en que la Comisión reporta los primeros avances del Proyecto Mesoamérica desde su publicación.

Así, los avances de los proyectos del PPP que se reportan a manera de estafeta para el Proyecto Mesoamérica fueron los siguientes:

⁵⁶ Para mayor detalle en relación a estos avances, vale la pena recurrir al documento oficial citado anteriormente del cual se ha extraído la información que se presenta.

Tabla 6. AVANCE EN PROYECTOS DEL PPP – ENERGÍA			
Proyecto	Objetivo	Meta	Avances (Junio 2008)
<p>Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)</p> <p>COSTO: US\$ 395 mdd</p>	<p>Incrementar la infraestructura de interconexión eléctrica en América Central e impulsar la formación y crecimiento gradual de un Mercado Eléctrico Regional (MER).</p>	<p>Convertir al sistema en uno de los ejes de desarrollo regional a través de la integración de los sistemas eléctricos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, a fin de contribuir a la reducción de costos de energía, mejorar la confiabilidad del suministro, generar mayores niveles de competencia en los mercados nacionales y la atracción de la inversión extranjera.</p>	<p>La construcción con un avance aproximado del 30%, con más del 90% de servidumbres negociadas, estimándose que entre en operación en el 1er semestre del 2010.</p>
<p>Interconexión Eléctrica México - Guatemala</p> <p>COSTO: US\$ 55.8 mdd</p>	<p>Fortalecer el sistema de transmisión entre ambos países e iniciar la integración del sistema eléctrico mexicano con el mercado eléctrico centroamericano.</p>	<p>Interconectar el sistema eléctrico de México con el SIEPAC a través de Guatemala, e impulsar los acuerdos y reglas para promover los intercambios de energía entre ambos países y el SIEPAC.</p>	<p>Proyecto concluido del lado mexicano (32 km) y por finalizar construcciones en el lado guatemalteco (71 km) en noviembre del 2008. Consiste en una línea de 103 km de longitud y la expansión de dos subestaciones, una en Tapachula (Méx) y la otra, en Retalhuleu (Guat). Además, la suscripción de un contrato entre México y Guatemala por medio del cual el INDE de Guatemala adquirirá de la CFE megawatts de potencia firme. A su vez, permitirá a la CFE adquirir energía del mercado eléctrico guatemalteco en caso de ser necesario por alguna contingencia o por necesidad.</p>

<p>Interconexión Eléctrica Panamá - Colombia</p> <p>COSTO: US\$ 207 mdd</p>	<p>Instalar la interconexión eléctrica entre Panamá y Colombia que a la vez integre a la red SIEPAC.</p>	<p>Interconectar los sistemas eléctricos de Centroamérica con Colombia para fortalecer el proceso de integración de la infraestructura regional, a fin de mejorar la eficiencia, confiabilidad y competitividad del sector eléctrico.</p>	<p>Consolidación de la decisión política de los gobiernos de Colombia y Panamá para respaldar la realización del proyecto.</p>
<p>Biocombustibles</p> <p>COSTO: Total fase piloto: US\$ 3.0 mdd (\$1 millón por planta).</p>	<p>Fortalecer y promover los lazos de cooperación entre los países miembros del PPP en el campo de la producción de biocombustibles y desarrollar mecanismos para compartir recursos, capacidades de producción, logística de transporte, mercados, tecnología y políticas de desarrollo sustentable en la región, para asegurar el abasto de energía a precios competitivos.</p>	<p>En su fase inicial, el programa contempla la instalación de plantas piloto de biodiesel en tres países mesoamericanos (Guatemala, El Salvador y Honduras), compartiendo tecnología colombiana y establecer redes académicas que propicien la transferencia tecnológica con apoyo de instituciones colombianas.</p>	<p>Se definió el primer cronograma para el establecimiento de las plantas piloto, con una duración total de 9 meses, esperando su conclusión en el segundo semestre de 2008. Se realizaron diversas misiones para conocer experiencias exitosas en la producción de biocombustibles en Colombia, con la participación de técnicos, académicos y legisladores de los países del PPP.</p>
<p>Otros Proyectos</p>	<p>A los sistemas de transmisión eléctrica se suma una serie de proyectos nacionales complementarios para ofrecer soluciones en zonas aisladas, como los programas de electrificación rural, y otros para fortalecer las capacidades nacionales de generación eléctrica que alimentarán al sistema regional. Entre éstos destacan los programas de electrificación rural en Guatemala y Honduras (PER), con potencial para su aplicación en el resto de los países de la región, así como los proyectos de generación y refuerzo a subestaciones y líneas de transmisión nacional, como en el caso de El Salvador.</p>		

Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica". Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, págs. 15 – 22.

Tabla 7. AVANCE EN PROYECTOS DEL PPP – TELECOMUNICACIONES			
Proyecto	Objetivo	Meta	Avances (Junio 2008)
<p>Fibra Óptica de la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)</p> <p>COSTO: US\$ 20 mdd</p>	<p>Ofrecer alternativas de conectividad digital a la región mesoamericana, mediante una infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha, que contribuya a expandir el acceso de estos servicios a la población y a reducir la brecha digital.</p>	<p>Contribuir a mejorar la calidad de los servicios de telecomunicaciones en la región mesoamericana, mediante una infraestructura robusta de telecomunicaciones de banda ancha que contribuya a reducir la brecha digital y a generar oportunidades económicas, sociales y culturales.</p>	<p>La Empresa Propietaria de la Red (EPR) del proyecto SIEPAC decidió invertir en la construcción y operación de la red de fibra óptica. Para ello se creó la empresa Red Centroamericana de Fibras Ópticas (REDCA), una sociedad público-privada cuyo objetivo es desarrollar, diseñar, financiar, construir, mantener, operar y explotar las redes de fibra óptica e interconectar las telecomunicaciones de la región. En el componente de Utilización Social de las TIC's, se han implementado programas de asistencia técnica para fortalecer la operación de telecentros, con el apoyo de México y Colombia, a fin de promover programas sociales y productivos en zonas marginadas.</p>
<p>Integración regional de servicios de telecomunicaciones</p>	<p>Por acuerdo entre las Autoridades de Telecomunicaciones del PPP y Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA), se contempló como objetivo el impulsar medidas que permitan reducir los costos a los usuarios en las comunicaciones de larga distancia y <i>roaming</i> entre los países del PPP con el propósito de que la integración en telecomunicaciones beneficie a las personas que visitan otros países de la región.</p>		

Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica". Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, págs. 23 - 25.

Tabla 8. AVANCE EN PROYECTOS DEL PPP – TRANSPORTE			
Proyecto	Objetivo	Meta	Avances (Junio 2008)
<p>Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)</p> <p>COSTO: US\$ 9,192 mdd.</p>	<p>Aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante el mejoramiento de la infraestructura de transporte carretero.</p>	<p>Modernizar 13,132 Km de carreteras a través de dos corredores troncales (Pacífico y Atlántico), uno turístico, corredores interoceánicos y una serie de ramales y conexiones complementarias, para abrir nuevas posibilidades para la integración de Mesoamérica y poner al alcance de los mercados, su producción exportable por vías terrestre, conectando las poblaciones, zonas productivas y los principales puntos de distribución y embarque.</p>	<p>Avance físico del 50% en sus obras de construcción y modernización. En estas obras se han invertido 7,192 mdd, de los cuales 5,058 mdd provienen del Sector Público y 2,133 mdd del Sector Privado.</p>
<p>Otros Proyectos</p>	<p>A fin de reforzar los aspectos de operación de la RICAM en los cruces fronterizos de Mesoamérica, se desarrollan diversos proyectos viales, para contribuir con la modernización de aduanas y pasos fronterizos. Adicionalmente, se realizó un estudio para el “Desarrollo de capacidad en la Planificación de la Rehabilitación, Mantenimiento y Administración de puentes de la Red Vial Nacional” de Costa Rica, con potencial para su aplicación en el resto de los países de la región, el cual permitirá a los países del PPP aplicar tecnología en el diseño para la construcción de puentes y su administración en proyectos futuros. Se concluyó el estudio sobre “Fortalecimiento Regional del Marco Legal Regulatorio e Institucional, para concesiones viales en los países del PPP”; este permitirá la identificación de adecuaciones a los marcos legales existentes y la definición de un marco legal mínimo en aquellos países donde se carece de ellos.</p>		

Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: “Proyecto Mesoamérica”. Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, págs. 26 – 30.

Tabla 9. AVANCE EN PROYECTOS DEL PPP - FACILITACIÓN COMERCIAL Y COMPETITIVIDAD

Proyecto	Objetivo	Meta	Avances (Junio 2008)
<p>Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)</p> <p>COSTO: US\$ 3.0 mdd en el diseño y fase piloto</p>	<p>Facilitar y reducir los costos asociados al tránsito de mercancías, mediante la simplificación de trámites.</p>	<p>Reducción del tiempo de cruce de operaciones de tránsito del actual promedio de 4 a 5 horas a 30 minutos.</p>	<p>La fase de equipamiento bajo el programa piloto comenzó a habilitarse en 2007 en el puente fronterizo entre El Salvador y Honduras, iniciando operaciones de tránsito en junio de 2008. El programa incorpora:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Mejores herramientas y sistemas informáticos para ejercer controles eficientes y competitivos a las operaciones de tránsito. ii) Sistemas estadísticos e históricos para el análisis de riesgo. iii) Disponibilidad de información en línea sobre las operaciones de tránsito, antes, durante y al finalizar las mismas, para las autoridades y parcialmente disponible para importadores, exportadores y transportistas. iv) Potencialidad para interconectar las bases de datos de las autoridades involucradas con instrumentos informáticos y telemáticos de vanguardia. <p>Como consecuencia de lo anterior, se ha contribuido a disminuir los costos de transacción y mejorar la competitividad del intercambio comercial en la región.</p>

<p>Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos (instalaciones)</p> <p>COSTO: No se reporta.</p>	<p>Lograr que no sólo las principales vías de comunicación se adecuen a estándares internacionales de tránsito sino también la infraestructura de los principales puertos fronterizos.</p>	<p>No se reporta.</p>	<p>En el caso de México, concretamente se ha avanzado en la modernización de dos puertos fronterizos y puentes internacionales de la frontera sur:</p> <p>i) Puerto Fronterizo Río Hondo – (Chac – Temal) que comunicará a las poblaciones Subteniente López, Chetumal, Q. Roo (México) y Santa Elena, Corozal (Belice), con una importancia estratégica dentro del Corredor Atlántico de la RICAM. Dicho proyecto contempla la construcción de un puente binacional e instalaciones en territorio mexicano. Se espera que el nuevo puente, en el cual se invirtieron 12.8 mdd, financiados con recursos presupuestales del gobierno de México, esté concluido a finales del segundo semestre de 2008.</p> <p>ii) Recinto portuario El Ceibo (México - Guatemala) que se construyen dentro del Corredor Turístico de la RICAM facilitarán el flujo de personas y mercancías en la región con la seguridad de un paso formal, con presencia de autoridades migratorias y aduaneras, contribuyendo así a la estrategia de Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos del PPP. Con ello se potenciará el desarrollo de proyectos de turismo de circuito al conectar este paso fronterizo al corredor</p>
--	--	-----------------------	---

			turístico de la RICAM, para mejorar la comunicación hacia los centros ceremoniales mayas de Palenque, Tikal, Tulum y Chichen Itzá. El nuevo recinto se complementa con la construcción de las vías de acceso en territorio guatemalteco de 19.4 km., financiadas por el gobierno de México al amparo de un convenio de cooperación, por un monto de 12.4 mdd.
<p>Sistema de Sanidad e Inocuidad regional</p> <p>COSTO: US \$ 2.1 mdd, con una estimación de US \$5.5 mdd más, requiriéndose contrapartida de los gobiernos por \$1.65 mdd.</p>	<p>La instrumentación del programa de Armonización de los procesos de inspección y certificación en la aplicación de Normas Fito y Zoonosanitarias contribuyó a mejorar el intercambio de productos agropecuarios en los países del Plan Puebla Panamá, apoyando a pequeños productores agrícolas en el cumplimiento de normas de exportación. La ejecución del programa de armonización de normas duró 36 meses.</p>	<p>Fortalecer la coordinación institucional de las instancias sanitarias que emiten dichos permisos, para aplicar de manera homogénea los procedimientos utilizados en los procesos de certificación de cumplimiento de normas y mejorar el sistema regional de aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias para fortalecer la coordinación regional de las estructuras operativas de agrosanidad.</p>	<p>El Sistema de Sanidad e Inocuidad regional es una segunda etapa del programa de armonización, con el que se busca fortalecer las capacidades institucionales para aplicar criterios y procedimientos homogéneos en la región, mejorando estándares de sanidad y sistemas de inocuidad para reducir y controlar riesgos de salud en el comercio internacional.</p>

Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica". Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, págs. 31 – 35.

Tabla 10. AVANCE EN PROYECTOS DEL PPP - DESARROLLO HUMANO			
Proyecto	Objetivo	Meta	Avances (Junio 2008)
<p>Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP)</p> <p>COSTO: No se reporta. (Únicamente se menciona la importancia de “Definir el mecanismo financiero idóneo para la administración y ejecución de los recursos que se obtengan para la instrumentación del proyecto.”)</p>	<p>Crear un Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP) como plan regional para contribuir a dar respuesta eficaz a los retos comunes de la región en materia de salud.</p>	<p>El SMSP abordará seis áreas de interés común para la región: a) nutrición y alimentación para erradicar la desnutrición infantil; b) salud materna; c) vigilancia epidemiológica d) control del dengue y malaria; e) vacunación universal; y f) fortalecimiento de los recursos humanos.</p> <p>Además, se creará el Instituto Mesoamericano de Salud Pública (IMSP), como organismo facilitador del Sistema, el cual tendrá como objetivo fortalecer la capacidad técnico-científica de recursos humanos en la región para la atención integral de las necesidades de salud a través de la investigación, evaluación, la enseñanza y el servicio en salud pública.</p>	<p>No se reporta ningún avance, sin embargo se menciona que “El SMSP ha generado amplio interés entre diversos actores como agencias internacionales de cooperación, países de otras regiones y fundaciones privadas nacionales e internacionales, las cuales han expresado su intención de apoyar los proyectos que desarrolle el SMSP.”</p>

Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: “Proyecto Mesoamérica”. Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, págs. 36, 37.

Tabla 11. AVANCE EN PROYECTOS DEL PPP - DESARROLLO SOSTENIBLE			
Proyecto	Objetivo	Meta	Avances (Junio 2008)
<p>Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA)</p> <p>COSTO: No se reporta. (Al igual que en el tema de Desarrollo Humano, se menciona la importancia de, en el mediano plazo, elaborar un programa de cooperación que incluya los planes de trabajo, así como la definición de los recursos técnicos y financieros para su instrumentación.”)</p>	<p>Contar con un instrumento amplio, estructurado, flexible y participativo que incremente y fortalezca las capacidades de cooperación en la región y que se traduzca en oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos mesoamericanos y garantice la preservación de su capital natural y cultural. Además, fortalecer la cooperación en materia ambiental en tres áreas prioritarias para la región: a) biodiversidad y bosques; b) cambio climático y c) competitividad sostenible.</p>	<p>Consolidar a la EMSA como el eje regional de cooperación ambiental bajo la coordinación de los Ministros de Ambiente de Mesoamérica, con la activa participación de la CCAD, en su calidad de Secretaría Técnica del tema.</p>	<p>La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México y la Coordinación General del Plan Puebla Panamá junto con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) impulsaron la formulación de la Estrategia de Sustentabilidad Ambiental y contaron con el apoyo de la CEPAL, instituciones regionales y expertos de los países de la región.</p>

Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: “Proyecto Mesoamérica”.* Informe Ejecutivo, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, págs. 38, 39.

Tabla 12. AVANCE EN PROYECTOS DEL PPP - PREVENSIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES NATURALES			
Proyecto	Objetivo	Meta	Avances (Junio 2008)
<p>Sistema Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de Riesgos de Desastres Naturales (SMITRRDN)</p> <p>COSTO: US \$ 17.84 (En proyectos en ejecución, con posibilidades de ampliarse)</p>	<p>Constituir un instrumento de gestión de conocimiento territorial accesible y actualizado, que permita planificar y ejecutar acciones de desarrollo que consideren debidamente las amenazas o peligros en la región, y cuya aplicación incida en la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo existente en Mesoamérica.</p>	<p>No se reporta.</p>	<p>Se creó la Comisión Técnica Regional Mesoamericana de Desastres Naturales conformada por enlaces técnicos designados por las autoridades nacionales de los países del PPP, y por el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales para América Central (CEPREDENAC) y el Centro Nacional de Prevención de Desastres de México (CENAPRED). Dicha comisión ha propiciado la coordinación regional e institucional para avanzar en el desarrollo de este sistema mesoamericano.</p> <p>Además, se crearon las bases de la plataforma de información y conocimientos del SMITRRDN, las cuales son el resultado de la suma de esfuerzos de los proyectos regionales vigentes en esta materia.</p>

Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica". Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, págs. 40, 41.

Tabla 13. AVANCE EN PROYECTOS DEL PPP – VIVIENDA			
Proyecto	Objetivo	Meta	Avances (Junio 2008)
Programa para el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica COSTO: US\$ 1,240	Desarrollar las capacidades institucionales y de instrumentos financieros, así como el análisis de los marcos regulatorios que requiere el sector en los países centroamericanos, el cual está integrado por los componentes de asistencia técnica y financiamiento.	Desarrollar un mercado de financiamiento a la vivienda que sea sostenible, que atienda el rezago habitacional de la región y las necesidades futuras de vivienda.	Acuerdo sobre la coordinación, la cual estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Proyecto Mesoamérica, siendo los brazos ejecutores la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), las cuales brindarán apoyo y respaldo al BICE para la planeación y ejecución del Programa. El BCIE quedará como entidad encargada de recibir, tramitar y responder las solicitudes de los países centroamericanos.

Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica". Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, págs. 42, 43.

A pesar de que para 2006 Colombia se incorpora como miembro de pleno derecho asumiendo la coordinación de la agenda de biocombustibles y la agenda de turismo, este país no reporta ningún avance específico sobre este último punto en el documento.

El último informe que se conoce sobre el tema pertenece aún a Belice, que en noviembre de 2006 publica mediante la página web del Plan, el objetivo de “[...] impulsar el turismo de bajo impacto para favorecer la integración y el desarrollo económico y social de los países mesoamericanos, promover la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales, disminuir la vulnerabilidad ante los desastres naturales, reconocer y respetar la diversidad étnica y cultural, así como incluir la participación del sector privado y de la sociedad civil.”

Para esta fecha, los avances más destacados en materia de turismo, se referían a la conformación de la Comisión Regional de la Iniciativa Mesoamericana de Turismo (CRIMAT) por parte de los Ministros integrantes del Consejo Centroamericano de Turismo y el Secretario de Turismo de los Estados Unidos Mexicanos, además de la implementación de una consultoría para definir la Ruta del Caribe, patrocinado por BID con US\$ 149,000 y el apoyo a programas nacionales que desarrollan las Cuentas Satélites de Turismo en Guatemala y El Salvador.

Por otro lado, es importante destacar que en este documento de transición, desafortunadamente los avances en las áreas del Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE) y el Proyecto de Información, Consulta y Participación de Sociedad Civil (ICP), fueron omitidos por completo y el “establecimiento de una red transversal de actores sociales, académicos y empresariales para enriquecer el diálogo” quedó fijado como el instrumento

mediante el cual se “[...] aprovecharían instancias formales del PPP como el Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE).”⁵⁷

La no integración de los avances del GAPIE y el ICP en este reporte que adquiere importancia por fungir como un documento de transición, revela más que una dinámica y estructura de trabajo “renovada”, una postura fija de ejecución y por lo tanto, el poco interés que el Proyecto tiene en la búsqueda de una verdadera participación e inclusión social que fomente el desarrollo regional por diálogo y acuerdo de las partes afectadas, dejando así a la población de la región como mero elemento receptor de las políticas a ejecutarse y desde luego fuera de las decisiones que se tomen en torno a éstas.

Al igual que sucede con el área de turismo, el último informe conocido sobre el GAPIE y el ICP, se remite a las publicaciones web que la Comisión Ejecutiva realizó en noviembre de 2006.

En su momento, dicho informe destacó que se había fortalecido “[...] la comunicación entre los representantes de los pueblos indígenas y colectividades étnicas, al promover reuniones de discusión. Dentro de las Iniciativas del PPP se ejecutan programas y proyectos que han beneficiado a la población de la región mesoamericana, incluyendo a los pueblos indígenas y étnicos.”⁵⁸

⁵⁷ Las modificaciones a la estructura del PPP incorporaron nuevas instancias o figuras tales como el Consejo Asesor, las Oficinas Nacionales y la Comisión de Promoción y Financiamiento, sin embargo, aunque nunca se expresa de manera formal, las funciones de instancias de participación social como el GAPIE y el ICP fueron absorbidas por la ya mencionada “red transversal de actores sociales, académicos y empresariales” que sólo queda establecida de esta forma sin adoptar ningún nombramiento específico ni convertirse en un mecanismo formal. Vid. “*El PPP: Avances, retos y perspectivas [...]*”

⁵⁸ Vid. Portal web del Plan Puebla Panamá. *Avances – GAPIE*.
http://www.proyectomesoamerica.org/main-pages/avances_GAPIE.htm

En este mismo sentido se menciona que en la mayoría de los países Centroamericanos, las consultas se llevaron a cabo con el apoyo financiero del BID, dirigido específicamente a realizarlas en el marco del PPP. Es importante señalar que la mención que se hace en relación a los estados del Sur-Sureste de México en donde “[...] las consultas se realizaron como parte del plan nacional, y como tal, con recursos del propio país.”

Esta pequeña acotación podría revelar, entre otras razones, el por qué el GAPIE no fue retomado para su continuidad en el Proyecto Mesoamérica, pues el documento que da paso a la transición, menciona que “el análisis de la cartera conllevó un proceso de depuración que resultó en la eliminación de aquellos proyectos que, o bien dejaron de ser prioridad para los países, o tenían un enfoque local sin un claro aporte o sentido regional.”⁵⁹

Las diversas consultas que se realizaron mientras existió dicho mecanismo, se presentan en cuadros que fueron elaborados con base en los resultados obtenidos de las mismas y en las cuales participaron diferentes comunidades indígenas y étnicas de los países integrantes del PPP.

Los siguientes cuadros sintetizan los datos generales consolidados de los talleres de consulta realizados por país y son los mismos que se encuentran en el portal web del PPP como parte de las últimas publicaciones de la Comisión Ejecutiva en torno al GAPIE.⁶⁰

⁵⁹ Idem. *El PPP: Avances, retos y perspectivas*, p.11.

⁶⁰ Ibid. http://www.proyectomesoamerica.org/main-pages/avances_GAPIE.htm

Tabla 14. CONSULTAS REALIZADAS POR PAÍS PARTICIPANTE EN EL PPP A SEPTIEMBRE DE 2006			
País	Fecha	Pueblos participantes	Número de participantes
Belice	Agosto 2004	Maya, Garífuna, Creole, Comunidad Indígena del Este.	154
Costa Rica	No se pudieron concretar las consultas		
El Salvador	Octubre 2004- 23 de Noviembre 2004	Zona Occidental, Zona Oriental, Zona Central.	150
Guatemala	No Especificado	Garífuna, Xinca.	95% de las Comunidades Indígenas (No se especifica un número)
Honduras	17 de Diciembre 2003- 12 de Noviembre 2004	Garífuna y Miskito.	183
MÉXICO			
Estado	Fecha	Pueblos Participantes	Número de Participantes
Campeche	25-29 Noviembre 2003, 5 de Diciembre 2003	Maya	187
Chiapas	8-9 Diciembre 2003, 9-15 Enero 2004	Tojolabal, Chuj, Tzotzil, Jacalteco, Tzeltal, MamTojo Labal, Chuj, Tsotsil, Jicalteco, Tseltal Mam, Kekchi, Lacandon, Kanjobal Quiche, Cakchiquel, Motozintleco, Mixe.	568
Guerrero	4-9 de Diciembre 2003	Tlapaneco, Nahuatl, Mixteco, Amuzgo.	158
Oaxaca	1-8 de Diciembre 2003	Mazateco, Chocholteco, Chatino, Mixe, Amuzgo, Chontal, Cuicateco, Chinanteco, Náhuatl, Grupo Afrometzizo, Mixteco, Ixcateco, Triques, Huaves, Trique, Huave, Zoque, Zapoteco.	566
Puebla	Noviembre 2003- Enero 2004	Popoloca, Nahuatl, Totonaco, Mazateco.	397
Quintana Roo	8 y 9 de Diciembre, 13 de Enero 2004	Maya	85
Tabasco	2-10 de Enero 2003	Chol, Chontal, Maya, Totonaca.	84
Veracruz	12-19 de Noviembre 2003	Popoluca, Nahuatl, Totonaco, Tepehua, Otomi, Huastecos.	289

Yucatán	Noviembre 2003 27-28 de Febrero 2004	Maya, Chol, Tzeltal.	471
Total México: 9 Estados		Total México: 54 Pueblos	Total México: 2,911 Participantes
Nicaragua	13 de Mayo 20 04, 26 Abril 2006	Matagalpa, San Juan de Oriente, las Salinas, Sitiaba, San Lucas, San Antonio, Santa Bárbara, Cusmapa.	188
Panamá	26-28 de Octubre 2005, 22 de Marzo 2006, 3 y 4 de Agosto 2006	Najo Tjër Di, Bri-Bri, Quebrada, Guabo, Comarca Ngäbe-Buglé, Kuna.	109
TOTAL: 8 PAÍSES		TOTAL: 76 PUEBLOS	TOTAL: 3,589 PARTICIPANTES

Fuente: Portal Web del Plan Puebla Panamá. *Avances, GAPIE.*
http://www.proyectomesoamerica.org/main-pages/avances_GAPIE.htm

Finalmente, entre los principales avances reportados para esta fecha en el área de Participación Social (ICP), figuran la realización de actividades de consulta y participación con la sociedad civil por parte de las oficinas del Plan Puebla Panamá de El Salvador, Guatemala y Panamá; la elaboración y aprobación del Documento Base de la CTR ICP; la creación del boletín electrónico del Plan Puebla Panamá “Conectando Mesoamérica”; el lanzamiento del monitoreo semanal de noticias del Plan Puebla Panamá; las acciones de comunicación propuestas para la VIII Cumbre de Tuxtla; la elaboración de la base de datos de periodistas y medios de comunicación de la región; la sistematización en el envío de comunicados de prensa a periodistas y medios de comunicación; el apoyo a las oficinas locales del PPP en la difusión de información; así como los avances importantes en el diseño y elaboración de la página web del Plan Puebla Panamá, entre otros.⁶¹

⁶¹ Vid. Portal web del Plan Puebla Panamá. *Avances – Participación social (ICP).*
http://www.proyectomesoamerica.org/main-pages/avances_ICP.htm

3.2 Cambios en la incidencia de pobreza para el periodo 2000-2005 en la región Sur – Sureste de México.

Como ya se mencionó en apartados anteriores, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) funge como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal mexicana y es por ello que cuenta con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México.

De acuerdo con los artículos 36 y 37 de la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL, tiene la facultad y responsabilidad de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, los cuales serán de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social. En estos ordenamientos se establece también que la información que deberá emplearse será la que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con lo cual la información arrojada por sus investigaciones queda mucho más sustentada.⁶²

Si bien en el subtema anterior se retomaron los avances que publicó el PPP en su documento de transición, estos pueden verse únicamente como los resultados técnicos-institucionales del Plan, pues hay que señalar que el reporte no arroja en ningún momento cifras ajenas a la duración, inversión, porcentajes de avance, costos, fechas y cantidad de proyectos ejecutados y por ejecutar como parte del proyecto. Es decir, en ningún momento se abordan resultados de tipo cuantitativo

⁶² Vid. Portal web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Medición de la pobreza*. (http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-medicion).

que revelen o contengan indicadores (tales como el ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la misma, el acceso a la alimentación, grado de cohesión social, etc.), que reporten los avances o retrocesos generados en la región y sus poblaciones como resultado de los proyectos implementados por el PPP.

En un intento por generar información que ayude a revelar este aspecto, se realiza la siguiente presentación de datos, retomados del estudio realizado por el CONEVAL, el cual muestra, a través de la generación de mapas por estados con su respectiva división municipal, los *Cambios en la incidencia de pobreza* para el periodo 2000 – 2005.⁶³ Para objeto del presente trabajo, sólo se estudiaron los mapas correspondientes a los estados que conforman la región Sur – Sureste mexicana y que fueron incluidos en el PPP.

Se debe precisar que este organismo cuenta con una *metodología de líneas de pobreza*, cuya medición de la pobreza parte del valor de una canasta alimentaria, pudiéndose definir también un valor monetario para otros recursos no alimentarios. La línea de pobreza se confronta con el potencial de compra del ingreso de los individuos o el gasto efectivamente realizado identificando así como pobres, a quienes tienen un ingreso o gasto inferior al valor de la línea.

⁶³ El documento y los mapas generados del estudio denominado *Cambios en la incidencia de pobreza 2000 – 2005* se encuentran disponibles como información pública en su versión completa a través del portal web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

(http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios)

Este organismo toma como base para sus estudios e investigaciones, la existencia de cuatro tipos de pobreza que define de la siguiente manera:⁶⁴

- ▶ Pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

- ▶ Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

- ▶ Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

- ▶ Pobreza por ingresos: medición de la pobreza a partir del monto de los ingresos de los hogares.

Aclarada esta categorización del concepto de pobreza por parte del CONEVAL, a continuación se presentan las tablas que resumen los cambios en la incidencia de *Pobreza alimentaria*, *Pobreza de capacidades* y *Pobreza de patrimonio* que presentaron los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla,

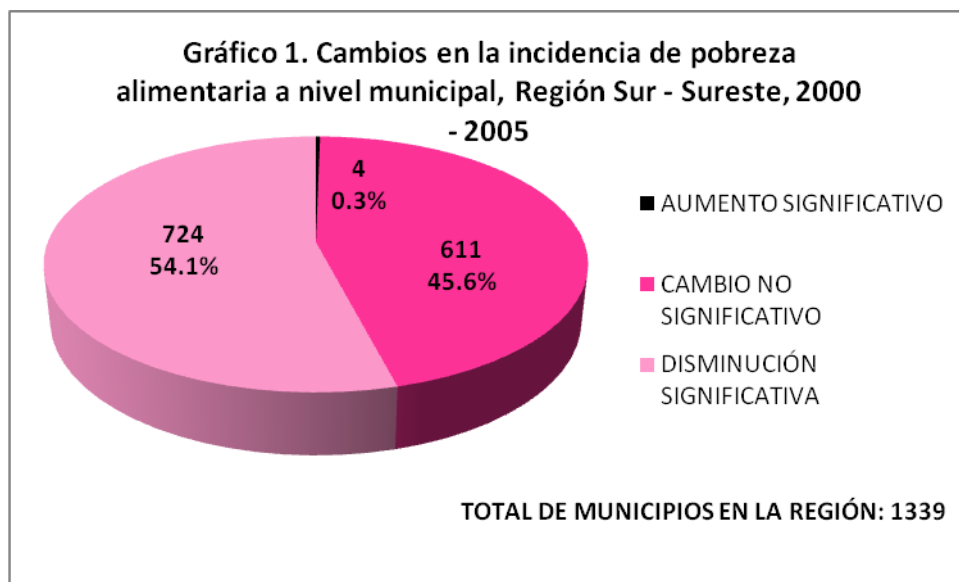
⁶⁴ Vid. Portal web del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Glosario*.

(http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-glosario)

Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán para el periodo 2000 – 2005, considerados como la región Sur – Sureste de México para efectos del PPP.

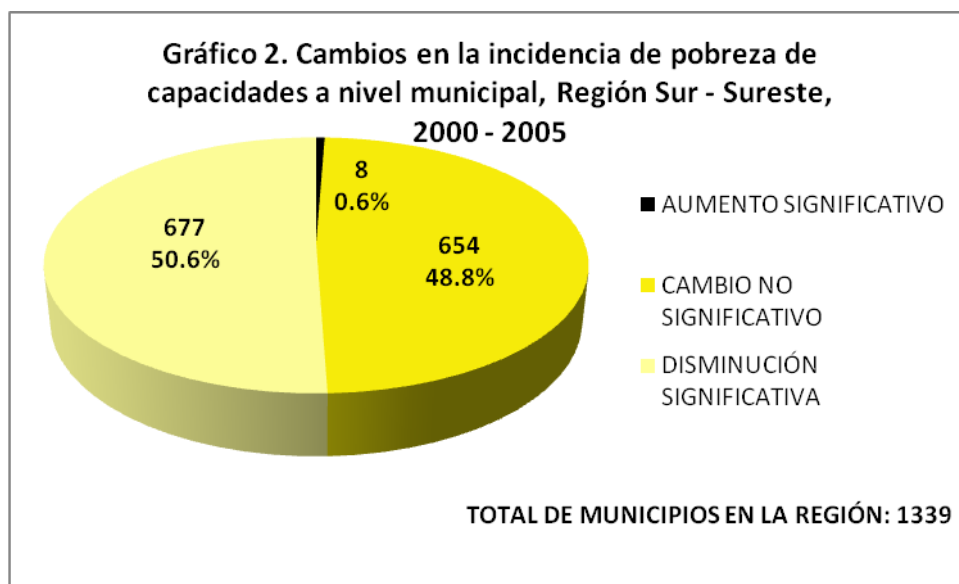
Una vez proporcionada esta información, en el siguiente apartado 3.3 *Alcances, avances y cambios: el origen de la transición*, se dará paso al análisis de las tablas y gráficos presentados, pues si bien estos parecen arrojar a primera vista un escenario en el cual existen Disminuciones Significativas, por lo menos en lo que respecta a la incidencia de pobreza alimentaria y de patrimonio (en un 54.1% y 50.6% del total de municipios respectivamente), si el análisis se realiza desde el factor poblacional de los mismos municipios, los resultados ya no parecen tan esperanzadores en el sentido de continuar con un proyecto para la superación de la pobreza que evidentemente no cumple con su objetivo.

ESTADO	Tabla 15. CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA A NIVEL MUNICIPAL, 2000 – 2005			
	AUMENTO SIGNIFICATIVO	CAMBIO NO SIGNIFICATIVO	DISMINUCIÓN SIGNIFICATIVA	TOTAL DE MUNICIPIOS POR ESTADO
CAMPECHE	0	1	10	11
CHIAPAS	1	85	31	117
GUERRERO	0	49	32	81
OAXACA	1	212	357	570
PUEBLA	1	96	120	217
QUINTANA ROO	0	1	7	8
TABASCO	0	16	1	17
VERACRUZ	1	118	93	212
YUCATÁN	0	33	73	106
TOTAL	4	611	724	1339



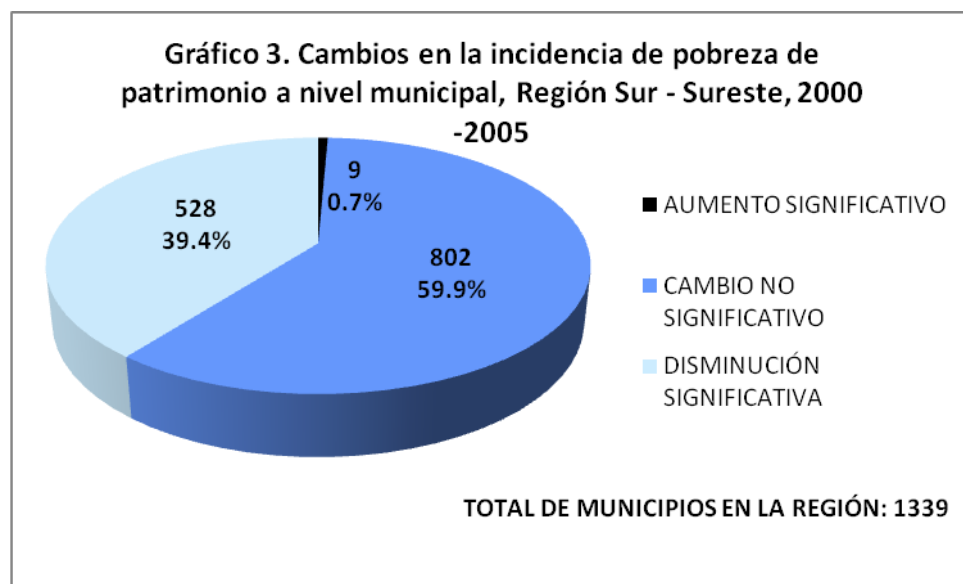
Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Cambios en la incidencia de pobreza 2000 – 2005, Mapas por entidad federativa*. México, 2005. Documento electrónico; dirección URL: (http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios)

ESTADO	Tabla 16. CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA DE CAPACIDADES A NIVEL MUNICIPAL, 2000 – 2005			
	AUMENTO SIGNIFICATIVO	CAMBIO NO SIGNIFICATIVO	DISMINUCIÓN SIGNIFICATIVA	TOTAL DE MUNICIPIOS POR ESTADO
CAMPECHE	0	1	10	11
CHIAPAS	3	82	32	117
GUERRERO	0	46	35	81
OAXACA	2	251	317	570
PUEBLA	1	95	121	217
QUINTANA ROO	0	1	7	8
TABASCO	0	16	1	17
VERACRUZ	2	125	85	212
YUCATÁN	0	37	69	106
TOTAL	8	654	677	1339



Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Cambios en la incidencia de pobreza 2000 – 2005, Mapas por entidad federativa*. México, 2005. Documento electrónico; dirección URL: (http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios)

ESTADO	Tabla 17. CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA DE PATRIMONIO A NIVEL MUNICIPAL, 2000 – 2005			
	AUMENTO SIGNIFICATIVO	CAMBIO NO SIGNIFICATIVO	DISMINUCIÓN SIGNIFICATIVA	TOTAL DE MUNICIPIOS POR ESTADO
CAMPECHE	0	4	7	11
CHIAPAS	2	92	23	117
GUERRERO	0	52	29	81
OAXACA	4	347	219	570
PUEBLA	2	105	110	217
QUINTANA ROO	0	5	3	8
TABASCO	0	16	1	17
VERACRUZ	1	133	78	212
YUCATÁN	0	48	58	106
TOTAL	9	802	528	1339



Fuente: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Cambios en la incidencia de pobreza 2000 – 2005, Mapas por entidad federativa*. México, 2005. Documento electrónico; dirección URL: (http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios)

3.3 Alcances, avances y cambios: el origen de la transición.

Como se mencionaba al inicio de este trabajo, son nueve las entidades federativas que conforman la región del PPP en México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), y la población que habitaba esta región para el año 2000 era de aproximadamente veintisiete millones 540 mil 658, lo cual equivalía al 28.2% de la población total de México.

De estas nueve entidades, en seis de ellas se asienta el 69% (cuatro millones 124 mil 397) del total de población de 5 años y más hablante de lengua indígena, lo cual representa el 14% de la población total de la región y el 4% de la población total de México.

El hecho de que casi una tercera parte de la población total de nuestro país habite la región tocada por los proyectos del PPP, es ya de por sí un elemento importante para justificar un análisis desde los indicadores poblacionales. Más aún si dentro de esta tercera parte se encuentra la gran mayoría de la población indígena, la cual por su vulnerabilidad histórica e importancia política y desde luego por el movimiento pro-reconocimiento que desata al iniciar el siglo, se convierte en una de las minorías más importantes de nuestro país y para el estudio del tema que nos ocupa.

Iniciando con el análisis de los datos gráficos y estadísticos presentados en el punto anterior, se debe precisar que, de manera aleatoria, se seleccionaron los cinco municipios más poblados y los cinco municipios menos poblados de cada entidad con el objetivo de analizar el posible impacto que hayan tenido los diversos proyectos del PPP con relación a la incidencia de Pobreza Alimentaria (PA), Pobreza de Capacidades (PC) y Pobreza de Patrimonio (PP) en cada

municipio. Desde luego, se sabe que no todas las entidades federativas cuentan con la misma cantidad de municipios, sin embargo, en esta ocasión se considera que estudiar la cantidad de población de las localidades más y menos habitadas, puede brindar información importante sobre qué tan funcional resulta la implementación de estos proyectos desarrollistas de acuerdo al tamaño de la localidad y si influye el hecho de una mayor o menor cantidad de habitantes, en relación a una Disminución Significativa de la incidencia de pobreza en las tres categorías establecidas por el CONEVAL.

Si bien el incremento en la calidad de vida de una región y la superación de la pobreza recae en algo más que el ingreso y depende de muchos otros factores económicos, sociales y culturales, cabe señalar que dada la magnitud de su origen, de los organismos iniciadores y de la cantidad de países en los que se presentó y lanzó el PPP en el 2001, habría que esperar que sus estrategias influyeran en buena medida y se vieran fielmente reflejadas a través de distintos indicadores de mejoramiento para la región y sus pobladores. Sin aventurarse demasiado, podría decirse que en México, este proyecto fue anunciado desde la administración pública federal como la panacea del desarrollo para la región Sur – Sureste y la solución a los problemas de marginación y rezago de los habitantes de la región. De ahí la importancia de conocer los verdaderos logros suscitados a siete años de iniciado el Plan y desde luego, las condiciones en las que transita hacia el Proyecto Mesoamérica.

A continuación se presenta el análisis para el cual se ubicaron las 5 localidades más y menos pobladas de cada entidad federativa, revisando la población registrada por municipio en cada una de las tablas proporcionadas por el CONEVAL y posteriormente ubicando geográficamente en sus mapas dichas localidades dentro del mismo estudio conforme a la clave del municipio registrada.

Tabla 18. CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE PATRIMONIO DE LAS 5 LOCALIDADES MÁS POBLADAS DE LOS ESTADOS INCLUIDOS EN EL PLAN PUEBLA PANAMA

ESTADO (NO. DE MUNICIPIOS TOTALES)	CLAVE	MUNICIPIO	POBLACIÓN POR MUNICIPIO	POBREZA ALIMENTARIA (PA)	POBREZA DE CAPACIDADES (PC)	POBREZA DE PATRIMONIO (PP)	POBLACIÓN TOTAL DE LOS 5 MUNICIPIOS MÁS POBLADOS	PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DEL ESTADO	POBLACIÓN TOTAL DEL ESTADO
CAMPECHE (11)	04002	Campeche	216897	DS	DS	CNS	556852	80.6 %	690689
	04003	Carmen	172022	DS	DS	DS			
	04004	Champotón	70870	DS	DS	DS			
	04009	Escárcega	50164	DS	DS	DS			
	04001	Calkini	46899	CNS	CNS	CNS			
CHIAPAS (117)	07101	Tuxtla Gutiérrez	433734	DS	DS	CNS	1087551	27.7 %	3918450
	07089	Tapachula	271780	CNS	CNS	CNS			
	07059	Ocosingo	144406	CNS	CNS	CNS			
	07078	San Cristóbal de las Casas	132421	CNS	CNS	CNS			
	07019	Comitán de Domínguez	105210	CNS	CNS	CNS			
GUERRERO (81)	12001	Acapulco de Juárez	722527	CNS	CNS	CNS	1235262	40.1 %	3079649
	12029	Chilpancingo de los Bravo	192947	DS	DS	CNS			
	12055	Taxco de Alarcón	100260	CNS	CNS	CNS			
	12035	Iguala de la Independencia	123960	CNS	CNS	CNS			
	12038	José Azueta	95568	CNS	CNS	CNS			
OAXACA (570)	20067	Oaxaca de Juárez	256326	CNS	CNS	CNS	599446	17.4 %	3441317
	20184	San Juan Bautista Tuxtepec	133965	DS	CNS	CNS			
	20043	Juchitán de Zaragoza	78512	CNS	CNS	CNS			
	20079	Salina Cruz	76593	DS	DS	CNS			
	20515	Santo Domingo Tehuantepec	54050	DS	DS	CNS			

PUEBLA (217)	21114	Puebla	1346916	CNS	CNS	CNS	1911150	37.6 %	5076686
	21156	Tehuacán	226258	DS	DS	CNS			
	21132	San Martín Texmelucan	121071	CNS	CNS	CNS			
	21019	Atlixco	117111	DS	DS	CNS			
	21140	San Pedro Cholula	99794	DS	DS	DS			
QUINTANA ROO (8)	23005	Benito Juárez	419816	DS	DS	DS	812123	92.8 %	874963
	23004	Othón de Blanco	208164	DS	DS	CNS			
	23008	Solidaridad	63657	DS	DS	DS			
	23002	Felipe Carrillo Puerto	60395	DS	DS	DS			
	23001	Cozumel	60091	DS	DS	CNS			
TABASCO (17)	27004	Centro	521807	CNS	CNS	CNS	1199263	63.2 %	1891829
	27002	Cárdenas	217396	CNS	CNS	CNS			
	27005	Comalcalco	164637	CNS	CNS	CNS			
	27008	Huimanguillo	158438	CNS	CNS	CNS			
	27012	Macuspana	136985	CNS	CNS	CNS			
VERACRUZ (212)	30193	Veracruz	457377	CNS	CNS	CNS	1465361	21.2 %	6908865
	30087	Xalapa	390590	CNS	CNS	CNS			
	30039	Coatzacoalcos	267212	CNS	CNS	CNS			
	30044	Córdoba	177288	CNS	CNS	CNS			
	30131	Poza Rica	172894	CNS	CNS	CNS			
YUCATÁN (106)	31050	Mérida	705055	DS	DS	CNS	923877	55.3 %	1668210
	31096	Tizimín	64104	DS	DS	DS			
	31102	Valladolid	56776	DS	DS	DS			
	31101	Umán	49145	DS	CNS	CNS			
	31059	Progreso	48797	CNS	CNS	CNS			
TOTAL DE MUNICIPIOS EN MÉXICO: 2454 (100%)	TOTAL DE MUNICIPIOS ESTUDIADOS: 45 (1.8%)			MUNICIPIOS CON DS: 21 (46.6%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 3,531,608 (36.0%) MUNICIPIOS CON CNS: 24 (53.4%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 6,259,277 (63.9%) MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	MUNICIPIOS CON DS: 19 (42.2%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 3,348,498 (34.2%) MUNICIPIOS CON CNS: 26 (57.8%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 6,442,387 (65.7%) MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	MUNICIPIOS CON DS: 9 (20%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 1,057,598 (10.8%) MUNICIPIOS CON CNS: 36 (80%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 8,733,287 (89.1%) MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	TOTAL DE POBLACIÓN ESTUDIADA: 9,790,885	PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE LA REGIÓN, 2000: 35.5%	TOTAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN, 2000: 27,550,658
							PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE MÉXICO, 2000: 10.04%	TOTAL DE POBLACIÓN EN MÉXICO, 2000: 97,483,412	

Tabla 19. CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE PATRIMONIO DE LAS 5 LOCALIDADES MENOS POBLADAS DE LOS ESTADOS INCLUIDOS EN EL PLAN PUEBLA PANAMA

ESTADO (NO. DE MUNICIPIOS TOTALES)	CLAVE	MUNICIPIO	POBLACIÓN POR MUNICIPIO	POBREZA ALIMENTARIA	POBREZA DE CAPACIDADES	POBREZA DE PATRIMONIO	POBLACIÓN TOTAL DE LOS 5 MUNICIPIOS MENOS POBLADOS	PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DEL ESTADO	POBLACIÓN TOTAL DEL ESTADO
CAMPECHE (11)	04008	Tenabo	8400	DS	DS	CNS	96086	13.9%	690689
	04007	Palizada	8464	DS	DS	DS			
	04010	Calakmul	23119	DS	DS	DS			
	04005	Helcechakán	24889	DS	DS	CNS			
	04006	Hopelchén	31214	DS	DS	DS			
CHIAPAS (117)	07088	Sunuapa	1936	DS	DS	DS	13800	0.3%	3918450
	07119	Santiago el Pinar	2174	CNS	CNS	CNS			
	07063	Osumacinta	3132	CNS	CNS	CNS			
	07058	Nicolás Ruíz	3135	CNS	CNS	CNS			
	07118	San Andrés Duraznal	3423	DS	DS	CNS			
GUERRERO (81)	12005	Alpoyeca	6062	CNS	CNS	CNS	31188	1%	3079649
	12009	Atlamajancingo del Monte	5080	DS	DS	CNS			
	12024	Cualác	6575	DS	DS	DS			
	12065	Tlaxihtaquilla de Maldonado	6699	DS	DS	DS			
	12080	Juchitán	6772	DS	DS	DS			
OAXACA (570)	20047	Santa Magdalena Jicotlán	109	DS	DS	DS	905	0.02%	3441317
	20488	Santiago Tepetlapa	140	DS	DS	DS			
	20518	Santo Domingo Tlatayápan	160	DS	DS	DS			
	20341	San Pedro Yucanama	246	CNS	CNS	CNS			
	20256	San Mateo Tlapiltepec	250	DS	DS	DS			
PUEBLA (217)	21095	La Magdalena Tlatlauquitepec	722	CNS	CNS	CNS	4035	0.07%	5076686
	21135	San Miguel Ixtilán	727	DS	CNS	CNS			

	21131	San Juan Atzompa	815	CNS	CNS	CNS			
	21030	Coatepec	884	DS	DS	DS			
	21146	Santa Catarina Tlaltempan	887	DS	DS	DS			
QUINTANA ROO (8)	23003	Isla Mujeres	11312	CNS	CNS	CNS	62860	7.1%	874963
	23007	Lázaro Cárdenas	20496	DS	DS	CNS			
	23006	José María Morelos	31052	DS	DS	CNS			
	Debido a que el estado cuenta con 8 municipios únicamente, sólo se toman en cuenta los tres más pequeños para este análisis. Los 5 restantes son considerados como los mayormente poblados, pues después del municipio de José María Morelos, la población de los siguientes se dispara hasta más de 60,000 habitantes.								
TABASCO (17)	27007	Emiliano Zapata	26951	CNS	CNS	CNS	174728	9.2%	1891829
	27011	Jonuta	27807	CNS	CNS	CNS			
	27009	Jalapa	32840	CNS	CNS	CNS			
	27015	Tacotalpa	41296	CNS	CNS	CNS			
	27016	Teapa	45834	CNS	CNS	CNS			
VERACRUZ (212)	30096	Landero y Coss	1432	CNS	DS	DS	9466	0.1%	6908865
	30018	Aguila	1776	CNS	CNS	CNS			
	30041	Coetzala	1834	DS	DS	DS			
	30190	Tuxtilla	2210	CNS	CNS	CNS			
	30140	San Andrés Tenejapan	2214	DS	DS	DS			
YUCATÁN (106)	31060	Quintana Roo	993	CNS	CNS	CNS	6879	0.4%	1668210
	31014	Concunul	1313	DS	DS	DS			
	31064	Sanahcat	1452	CNS	CNS	CNS			
	31071	Sudzal	1527	DS	DS	DS			
	31083	Telchac Puerto	1594	DS	DS	DS			
TOTAL DE MUNICIPIOS EN MÉXICO: 2454 (100%)	TOTAL DE MUNICIPIOS ESTUDIADOS: 43 (1.7%)			MUNICIPIOS CON DS: 25 (58.1%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 189,758 (47.4%)	MUNICIPIOS CON DS: 25 (58.1%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 190,463 (47.6%)	MUNICIPIOS CON DS: 19 (44.1%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 97,123 (24.2%)	TOTAL DE POBLACIÓN ESTUDIADA: 399,947	PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE LA REGIÓN, 2000: 1.4%	TOTAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN, 2000: 27,550,658
			MUNICIPIOS CON CNS: 18 (41.8%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 210,189 (52.5%)	MUNICIPIOS CON CNS: 18 (41.8%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 209,484 (52.3%)	MUNICIPIOS CON CNS: 24 (55.8%) POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 302,824 (75.7%)		PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE MÉXICO, 2000: 0.4%	TOTAL DE POBLACIÓN EN MÉXICO, 2000: 97,483,412	
			MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)				

La siguiente tabla muestra el concentrado de resultados:

Tabla 20. CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE PATRIMONIO DE LAS 5 LOCALIDADES MÁS POBLADAS DE LOS ESTADOS INCLUIDOS EN EL PLAN PUEBLA PANAMA							
		PA	PC	PP			
TOTAL DE MUNICIPIOS EN MÉXICO: 2454 (100%)	TOTAL DE MUNICIPIOS ESTUDIADOS: 45 (1.8%)	MUNICIPIOS CON DS: 21 (46.6%)	MUNICIPIOS CON DS: 19 (42.2%)	MUNICIPIOS CON DS: 9 (20%)	TOTAL DE POBLACIÓN ESTUDIADA: 9,790,885	PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE LA REGIÓN, 2000: 35.5%	TOTAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN, 2000: 27,550,658
		POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 3,531,608 (36.0%)	POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 3,348,498 (34.2%)	POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 1,057,598 (10.8%)			TOTAL DE POBLACIÓN EN MÉXICO, 2000: 97,483,412
		MUNICIPIOS CON CNS: 24 (53.4%)	MUNICIPIOS CON CNS: 26 (57.8%)	MUNICIPIOS CON CNS: 36 (80%)			
		POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 6,259,277 (63.9%)	POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 6,442,387 (65.7%)	POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 8,733,287 (89.1%)			
		MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)		PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE MÉXICO, 2000: 10.04%	
CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE PATRIMONIO DE LAS 5 LOCALIDADES MENOS POBLADAS DE LOS ESTADOS INCLUIDOS EN EL PLAN PUEBLA PANAMA							
		PA	PC	PP			
TOTAL DE MUNICIPIOS EN MÉXICO: 2454 (100%)	TOTAL DE MUNICIPIOS ESTUDIADOS: 43 (1.7%)	MUNICIPIOS CON DS: 25 (58.1%)	MUNICIPIOS CON DS: 25 (58.1%)	MUNICIPIOS CON DS: 19 (44.1%)	TOTAL DE POBLACIÓN ESTUDIADA: 399,947	PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE LA REGIÓN, 2000: 1.4%	TOTAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN, 2000: 27,550,658
		POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 189,758 (47.4%)	POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 190,463 (47.6%)	POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON DS: 97,123 (24.2%)			TOTAL DE POBLACIÓN EN MÉXICO, 2000: 97,483,412
		MUNICIPIOS CON CNS: 18 (41.8%)	MUNICIPIOS CON CNS: 18 (41.8%)	MUNICIPIOS CON CNS: 24 (55.8%)			
		POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 210,189 (52.5%)	POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 209,484 (52.3%)	POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON CNS: 302,824 (75.7%)			
		MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)	MUNICIPIOS CON AS: 0 (0%)		PORCENTAJE CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE MÉXICO, 2000: 0.4%	

* Las abreviaciones DS, CNS y AS, corresponden a Disminución Significativa, Cambio No Significativo y Aumento Significativo y son indicadores determinados por el CONEVAL que pueden consultarse en el mencionado estudio.

Fuente Tabla 18, 19 y 20: elaboración propia. 2010. Con datos obtenidos de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Cambios en la incidencia de pobreza 2000 – 2005, Mapas por entidad federativa*. México, 2005. Documento electrónico; dirección URL: (http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA.MED_POBREZA-cambios)

Como se puede observar, la disparidad entre el número de municipios con los que cuenta cada entidad federativa, genera una diferencia importante entre los porcentajes de representación de la muestra con relación a la población total de los estados, pues mientras la población de los 5 municipios más grandes del estado de Campeche representan el 80% de la población total de esta entidad -ya que sólo cuenta con 11 municipios-, la población de los 5 municipios más grandes del estado de Oaxaca, es apenas el 17% de la población total de ese estado, pues el número total de municipios registrados es de 570. Es por ello que el valor de estos datos se halla en la información poblacional que proporciona a nivel municipal y regional más que estatal.

La importancia de este esquema de información, radica en los datos municipales y regionales sobre la Disminución Significativa (DS), los Cambios No Significativos (CNS) y el Aumento Significativo (AS) con relación a la cantidad de población beneficiada o perjudicada por esta incidencia.

Cabe señalar que, en términos de superación de pobreza, de los tres indicadores que se proporcionan, la DS resulta ser el único que representaría un dato favorecedor para la población, pues el CNS revela una condición estática de las condiciones que tiende a una permanencia indefinida mientras no existan las estrategias adecuadas que resulten en la superación de los rezagos. Por otro lado, el AS revela la condición menos favorecedora en todos sentidos, pues además de existir condiciones de pobreza y marginación, estas son incapaces de mantenerse estables y tienden a incrementarse a pesar de los trabajos realizados.

También vale la pena resaltar que si bien no existe un tipo de “pobreza deseable”, es preciso diferenciar que no vive igual quien se encuentra inmerso en una pobreza alimentaria que quien por sus condiciones de ingreso puede ubicarse dentro de una pobreza de patrimonio. En términos meramente prácticos, las

condiciones del pobre de patrimonio, tienden a ser “mejores” que las del pobre alimentario, pues el primero, a pesar de no contar con el ingreso suficiente para cubrir todos sus requerimientos, es capaz de satisfacer sus necesidades básicas alimenticias, sin embargo el segundo, aún haciendo uso de todo el ingreso disponible en el hogar, es incapaz de adquirir los bienes de una canasta básica.

Por otro lado, en términos de ingreso, las posibilidades de superar una pobreza alimentaria son mayores que las de superar una pobreza de capacidades o de patrimonio, pues para superar estas dos últimas, se requiere de un ingreso con capacidad suficiente para adquirir, además de una canasta alimentaria, otros bienes y servicios como el de salud, vestido, vivienda, transporte y educación, sin embargo, una vez que el sujeto es capaz de cubrir con sus ingresos el costo de una canasta básica, la pobreza alimentaria queda superada.

Para confirmar esta tendencia, podemos observar en los Gráficos 1, 2 y 3 que la directriz que siguen los 1,339 municipios de la región a una Disminución Significativa de la Pobreza Alimentaria (54.1%), es mayor que la correspondiente a la DS en la Pobreza de Capacidades (50.6%), que a su vez es mayor a la DS en la Pobreza de Patrimonio (39.4%). En términos generales, puede afirmarse que el porcentaje de municipios que superan la pobreza alimentaria es mayor que el porcentaje de municipios que superan la pobreza de capacidades y de patrimonio, debido a que los requerimientos para superar la primera son menores que para superar las dos últimas.

Sin embargo, estos indicadores tienden a invertirse si, en lugar de los municipios, se contempla como universo de estudio a los 27,550,658 pobladores que habitan los 1,339 municipios de la región.

Para ello precisamente, se contempló a la población de los 5 municipios más poblados de cada entidad, dando como resultado una muestra de 45 municipios con un total de 9,790,885 habitantes, que corresponde al 35.5% de la población de la región y al 10.0% de la población total de México para el año 2000.

Las siguientes páginas contienen los Gráficos 4, 5, 6, 7, 8 y 9, los cuales muestran que al contemplar como muestra los 45 municipios más poblados de la región, los resultados parecen mucho más favorecedores que si contemplamos a los 9,790,885 pobladores que los habitan, sin embargo para ambas gráficas la muestra es exactamente la misma.⁶⁵

⁶⁵ Todos los gráficos son de elaboración propia, 2010. Con datos obtenidos de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Cambios en la incidencia de pobreza 2000 – 2005, Mapas por entidad federativa*. México, 2005. Documento electrónico; dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios

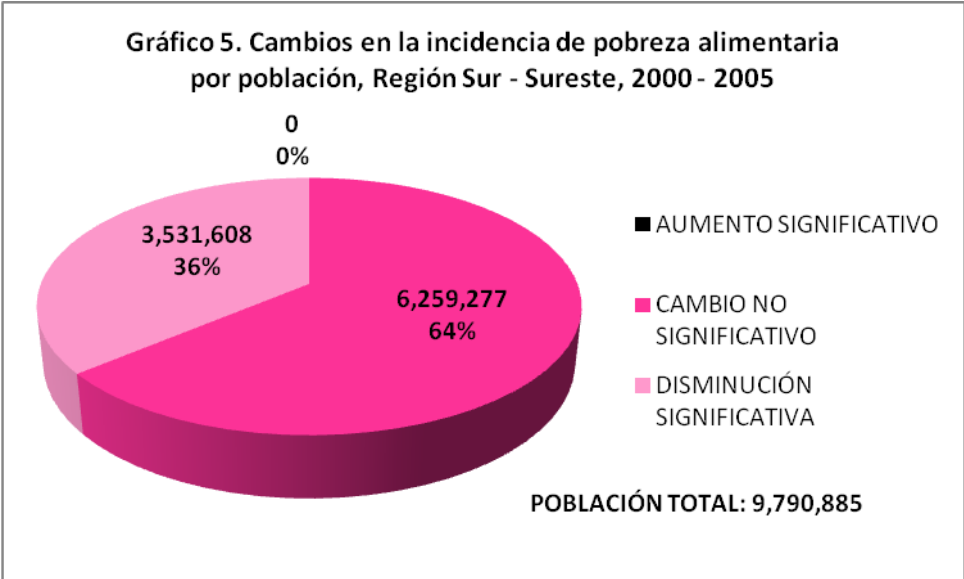
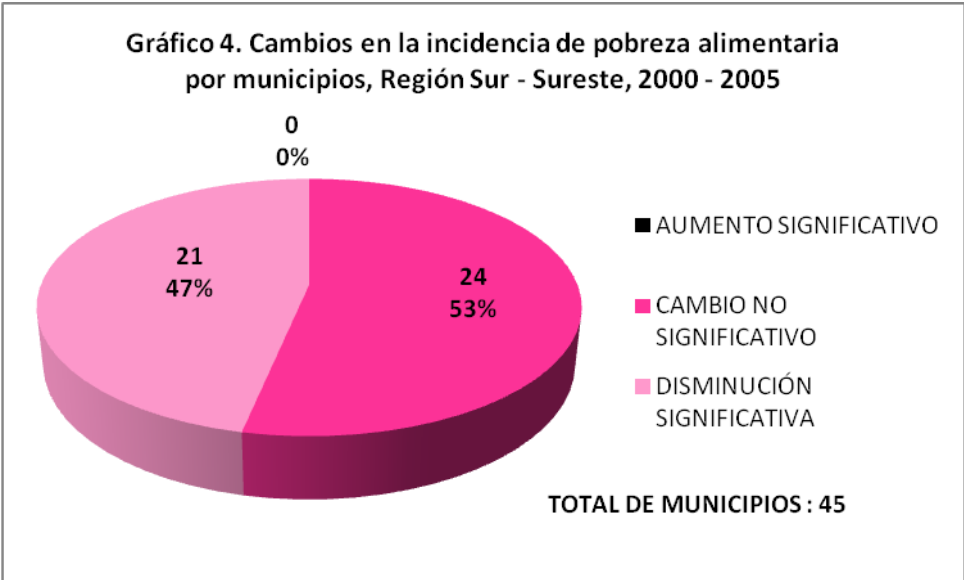


Gráfico 6. Cambios en la incidencia de pobreza de capacidades por municipios, Región Sur - Sureste, 2000 - 2005

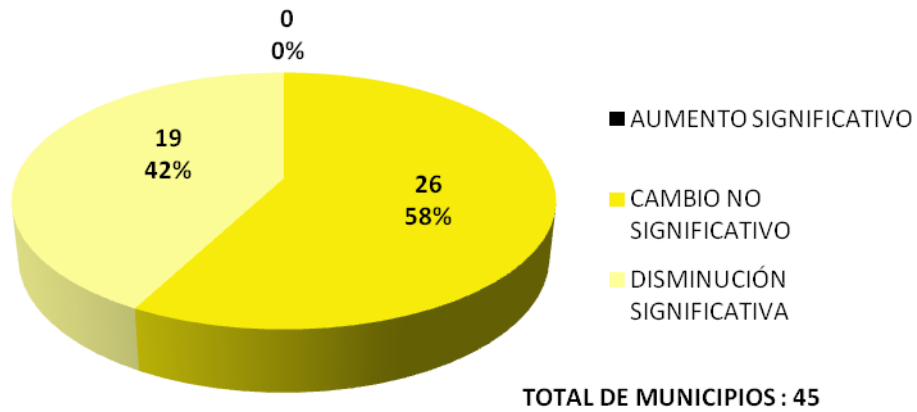
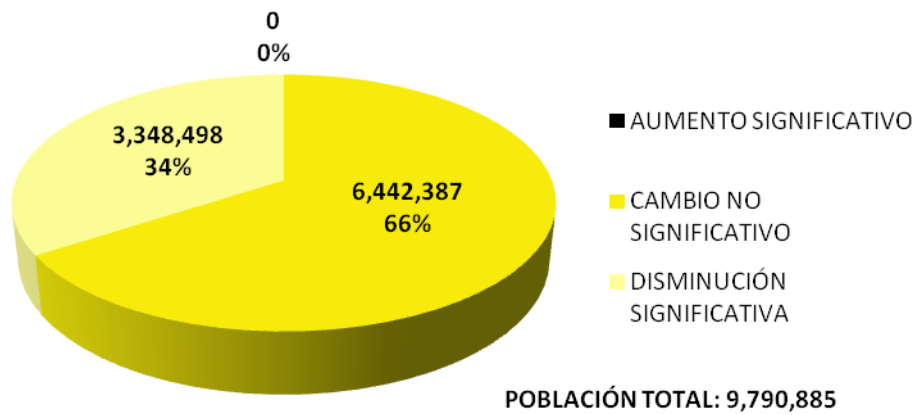
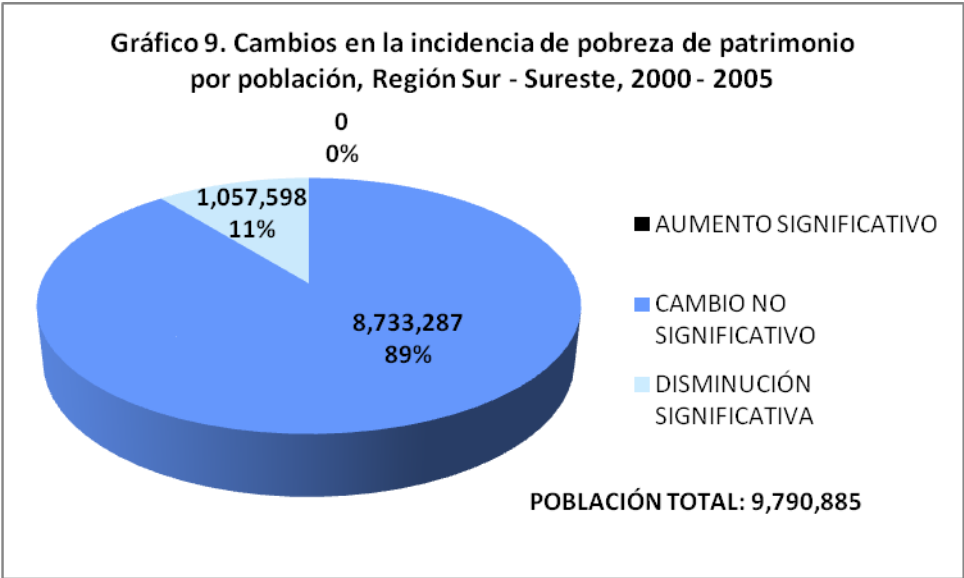
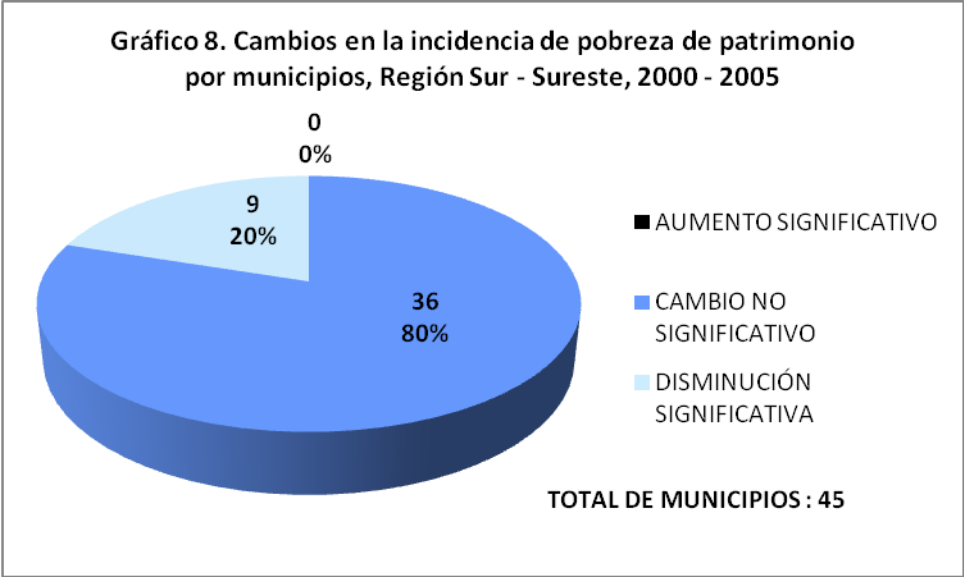


Gráfico 7. Cambios en la incidencia de pobreza de capacidades por población, Región Sur - Sureste, 2000 - 2005





Cabe mencionar que los casos de Aumento Significativo para los tres tipos de Pobreza que contempla el CONEVAL se reparten únicamente entre 11 municipios de 4 diferentes entidades federativas (Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz). Tres de ellos son municipios de Chiapas (San Juan Cancuc, Sabanilla y Mapastepec), 4 de Oaxaca (San Simón Zahuatlán, Santos Reyes Yucaná, San José Ayuquila y San Francisco Ozolotepec), 2 de Puebla (Xicotlán y San Miguel Xoxtla) y 2 de Veracruz (Illumatlán y Paso del Macho). Ninguno de ellos se encuentra entre las cinco entidades más grandes ni entre las 5 más pequeñas, razón por la cual en todas las gráficas aparece un AS en ceros.

La misma tendencia observada para los cinco municipios más poblados, sucede con los cinco municipios con menor población por entidad federativa, en donde pareciera que la Disminución Significativa, por lo menos en relación a la PA y PC, es el factor predominante. Sin embargo cuando los municipios favorecidos por esta tendencia se convierten en cifras poblacionales, el resultado se invierte, dando entonces cifras que expresan una mayor tendencia hacia el CNS.

Para el caso de la PP, el resultado es sumamente revelador, pues además de que este tipo de pobreza resulta la más compleja de superar, debido a los factores ya mencionados, cuando se toma en cuenta la población y no los municipios como objeto de estudio, el porcentaje realmente beneficiado con una DS cae casi en un 50%.

A continuación se muestra la siguiente tendencia para los 5 municipios menos poblados de cada entidad, dando como resultado una muestra de 43 municipios cuya población es de 399,947 habitantes, que corresponde al 1.4% de la población de la región y al 0.4% de la población total de México para el año 2000.

Finalmente, las siguientes páginas contienen los Gráficos 10, 11, 12, 13, 14 y 15, los cuales muestran, al igual que sucede con los municipios más grandes, que al contemplar como muestra sólo los 43 municipios, los resultados resultan más favorecedores que si se contempla los 399,947 habitantes de los mismos, aun cuando la muestra es la misma.⁶⁶

⁶⁶ Todos los gráficos son de elaboración propia, 2010. Con datos obtenidos de: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Cambios en la incidencia de pobreza 2000 – 2005, Mapas por entidad federativa*. México, 2005. Documento electrónico; dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios

Gráfico 10. Cambios en la incidencia de pobreza alimentaria por municipios, Región Sur - Sureste, 2000 - 2005

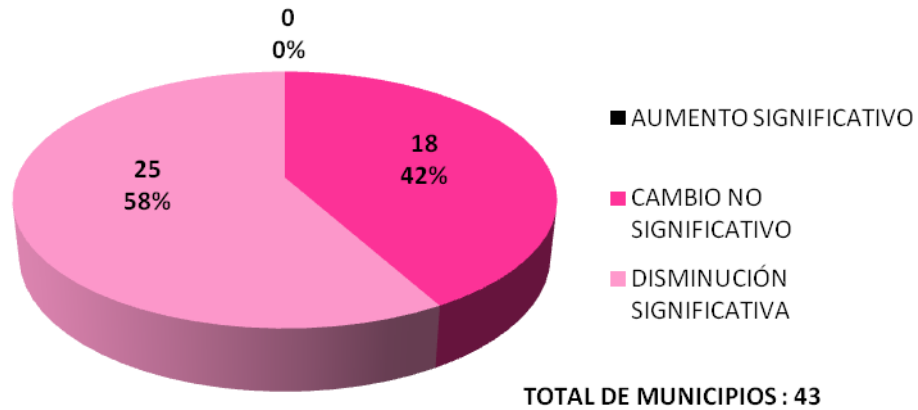


Gráfico 11. Cambios en la incidencia de pobreza alimentaria por población, Región Sur - Sureste, 2000 - 2005

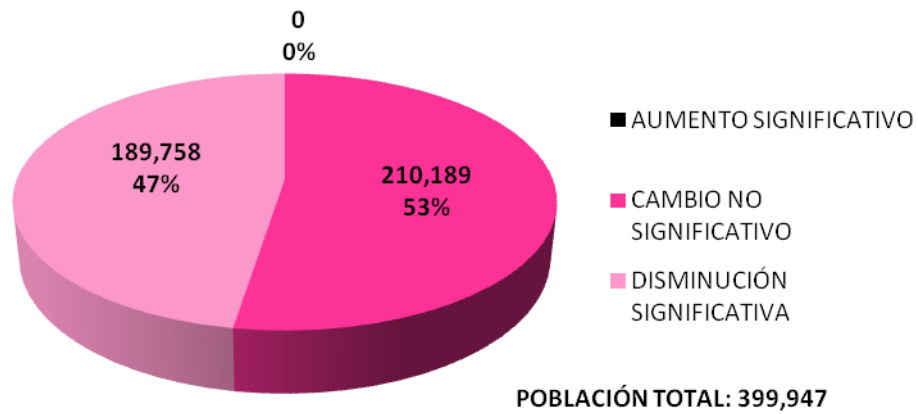


Gráfico 12. Cambios en la incidencia de pobreza de capacidades por municipios, Región Sur - Sureste, 2000 - 2005

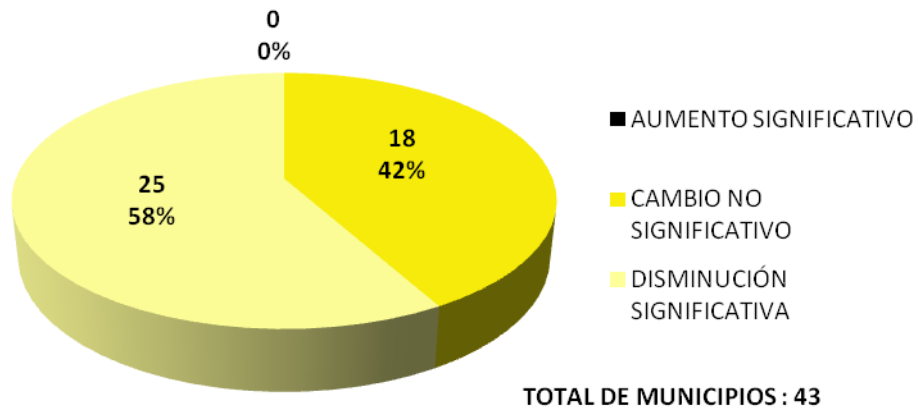


Gráfico 13. Cambios en la incidencia de pobreza de capacidades por población, Región Sur - Sureste, 2000 - 2005

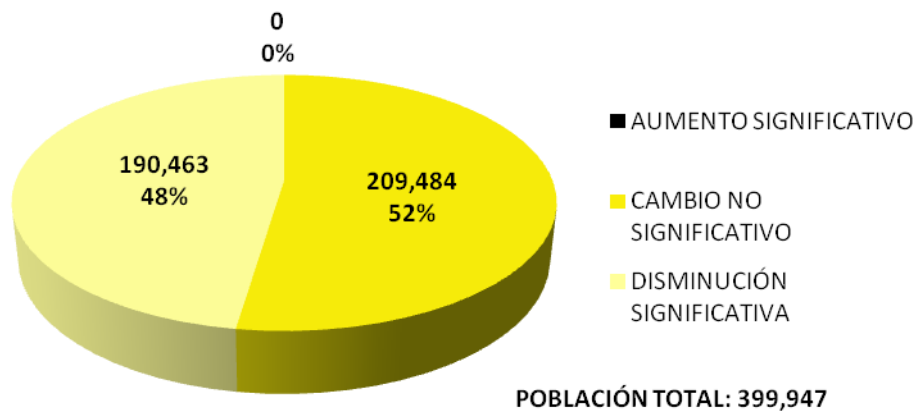


Gráfico 14. Cambios en la incidencia de pobreza de patrimonio por municipios, Región Sur - Sureste, 2000 - 2005

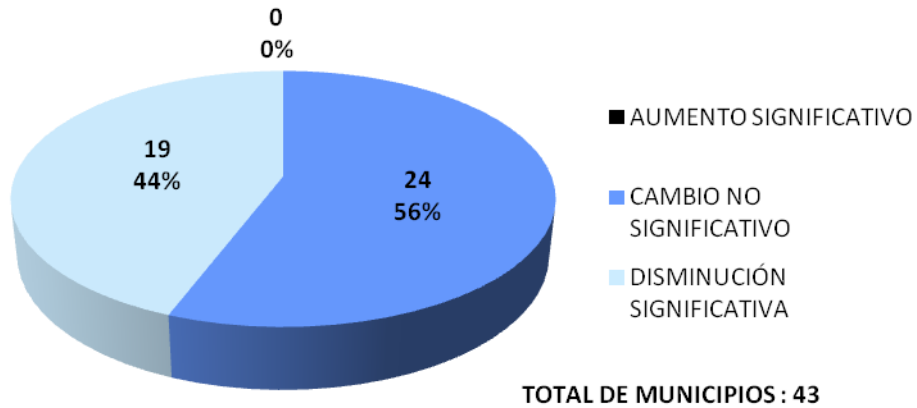
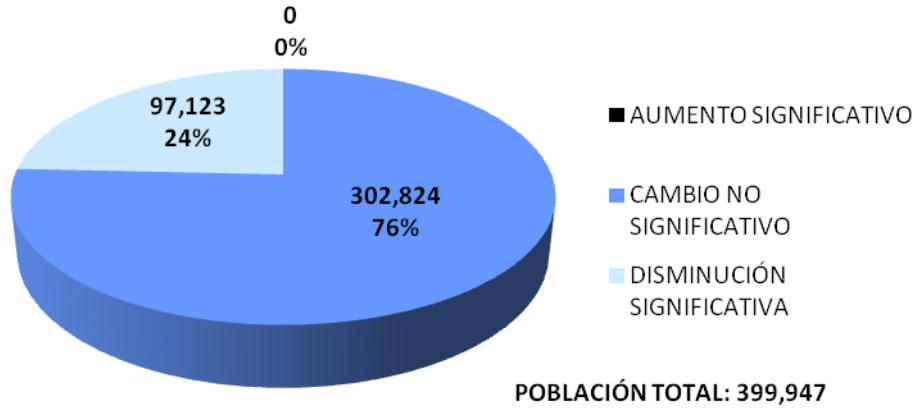


Gráfico 15. Cambios en la incidencia de pobreza de patrimonio por población, Región Sur - Sureste, 2000 - 2005



3.4 Modificaciones a la estructura del PPP y las nuevas perspectivas del Proyecto Mesoamérica para el desarrollo de la región Sur – Sureste de México.

Con el aparente objetivo de “acelerar la obtención de resultados, el PPP adoptó un cambio en su dinámica de trabajo a partir de la sustitución del esquema que originalmente contemplaba ocho iniciativas Mesoamericanas –cada una de ellas bajo la responsabilidad de un país- por un modelo más pragmático de atención focalizada hacia proyectos.”⁶⁷

Este nuevo esquema, menciona el documento, permite la conducción de programas y proyectos específicos tomando en consideración los intereses regionales, las potencialidades, la organización y experiencia de los países que fungen como enlace y facilitador de los mismos.

En términos generales, el documento de transición, presenta las siguientes modificaciones en la estructura del PPP⁶⁸:

- ▶ Creación de la figura del Consejo Asesor, que permite apoyarse en los foros ministeriales del SICA. Este Consejo Asesor es un esquema flexible que permite su integración en función de las necesidades de cada proyecto o área temática. En principio, se integra por los Comisionados Presidenciales, los Ministros sectoriales, los miembros de las Comisiones Técnicas Regionales (CTR's), y en su caso, por representantes de los sectores privado, académico y de la sociedad civil, de acuerdo a la temática objeto de su convocatoria.

⁶⁷ Idem. *El PPP: Avances, retos y perspectivas*, p.9.

⁶⁸ Vid. *El PPP: Avances, retos y perspectivas*, p.9 – 14. Para conocer más en relación a la incorporación de nuevas instancias o figuras a la nueva estructura del Proyectos, se recomienda consultar el documento de origen.

- ▶ Reorganización de Comisiones técnicas o grupos de trabajo en función de proyectos y programas;
- ▶ Incorporación de los enlaces de los Ministerios de Hacienda y Finanzas;
- ▶ Apoyo transversal del Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) y Comisión de Promoción y Financiamiento (CPF) la cual tiene como propósito apoyar a los países en la identificación de fuentes alternativas de recursos financieros y de cooperación para el diseño y ejecución de todos los proyectos.
- ▶ Formalización de las Oficinas Nacionales (ON's) y de los Comités Interinstitucionales, como instancias del PPP;
- ▶ Establecimiento de una red transversal de actores sociales, académicos y empresariales para enriquecer el diálogo. En este punto vale la pena señalar la única mención que se hace en todo el documento sobre el aprovechamiento que, en su caso, se puede hacer de las “ [...] instancias formales del PPP, como el Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE) y el Consejo Mesoamericano para la Competitividad (CMC), entre otras.”

Si bien no se menciona de manera formal, es precisamente en esta última modificación donde se da cuenta de la desaparición del GAPIE como instancia de participación social creada en un inicio por la misma Comisión Ejecutiva durante la V Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Hay que destacar que en ningún otro apartado del documento se vuelve a hacer mención de este Grupo, ni tampoco del Proyecto de Información, Consulta y Participación de Sociedad Civil (ICP) incorporado en 2003.

Por otro lado, la nueva cartera de proyectos da cuenta de la inclusión de proyectos en materia de Salud y de la desaparición de las áreas de Turismo y Desarrollo

Humano, esta última conducida en un inicio por México y para cuyo Documento Base fungió incluso como catalizador.

Aunque no se mencionan causales específicas para la desaparición de estas áreas, se habla en cambio de un “análisis de la cartera que conllevó un proceso de depuración” y que finalmente eliminó aquellos proyectos que duplicaban agendas; que no lograron evolucionar hacia un proyecto susceptible de ser financiado; dejaron de ser prioridad para los países; se encontraban a nivel de perfil o idea; o bien tenían un enfoque local sin un claro aporte o sentido regional.

Así, el nuevo portal web del Proyecto Mesoamérica⁶⁹ presenta información actualizada hasta el 26 de agosto de 2009 alrededor de ocho áreas de trabajo: energía, telecomunicaciones, transporte, facilitación comercial, desarrollo sustentable, salud, desastres naturales y vivienda.

La información presentada para esta fecha no distan mucho de los datos publicados por el documento *El PPP: Avances, retos y perspectivas*. La información que se brinda catorce meses después contiene básicamente la misma estructura sobre porcentajes en el avance, montos de financiamiento, inversión, fechas aproximadas de inicio de operaciones, mapas de la región que ilustran las redes de avance y nuevamente los antecedentes, objetivos y metas de cada área de trabajo.

Independientemente de esta información ya de por sí conocida, llama la atención el concepto en el que nuevamente se vuelve a colocar el Proyecto, esta vez ya no como un “mecanismo”, sino como “un espacio político de alto nivel” que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de los diez países que fungen

⁶⁹ <http://www.proyectomesoamerica.org/>

como miembros: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

El objetivo casi intacto, vuelve a enarbolar la “facilitación de la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región”, además de “elevar la calidad de vida de la población en la región y lograr con ello un desarrollo equilibrado, socialmente incluyente, territorialmente ordenado y económicamente sustentable y sostenible.”⁷⁰

La innovación es quizás la visión que se plantea para la región mesoamericana en el año 2020 con la cual no contaba el PPP. Básicamente el Proyecto Mesoamérica va en busca de:

- ▶ Una región con democracias consolidadas, con paz social duradera y sistemas de justicia confiables.
- ▶ Una región en la que se puede mostrar que la pobreza ha disminuido significativamente.
- ▶ Una región en la que todos sus pobladores cuentan con servicios públicos, infraestructura y oportunidades de capitalización, por lo que han disminuido su asimetría respecto de las ciudades.
- ▶ Una región que ha logrado prevenir los daños que causan los desastres naturales en sus poblaciones.
- ▶ Una región que ha logrado aminorar su endeudamiento económico, mediante medidas nacionales e internacionales.
- ▶ Una región que respeta la diversidad cultural de las comunidades étnicas y donde se han reducido las desigualdades entre los géneros.

⁷⁰ Vid. <http://www.proyectomesoamerica.org/>

- ▶ Una región donde todas las poblaciones urbanas y las comunidades rurales focalizadas han incorporado las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicación.⁷¹

Si bien esta visión a largo plazo menciona a las comunidades étnicas como actores que deben ser incluidos en los objetivos del Proyecto, hay que mencionar que a diferencia del GAPIE o del ICP, esta vez no existe ninguna instancia formalmente establecida mediante la cual se permita una participación directa.

Para finalizar, vale la pena citar una de las ideas centrales que el Proyecto Mesoamérica adopta como propia y que gira en torno precisamente a la superación de pobreza; sobre ello menciona:

La superación de la pobreza sólo se puede dar con bases firmes mediante el impulso al desarrollo económico y éste, a su vez, requiere de inversión productiva. [...] Para incrementar sustancialmente la inversión productiva en la región es necesario posicionarla con fuerza en la economía global. A este respecto, el mecanismo ha captado ya la atención de los organismos multilaterales y naciones desarrolladas y ha despertado expectativas favorables para la atracción de inversión privada productiva a la región. [...] El impulso a la inversión productiva también requiere de un gran esfuerzo de inversión en infraestructura básica. [...] La estrategia de desarrollo regional de Centroamérica debe verse en un contexto internacional. Toda la región mesoamericana presenta condiciones análogas, y por ello, es posible generar sinergias al considerar el desarrollo en su conjunto. Por ello, los países centroamericanos constituyen los socios naturales del esfuerzo de México para impulsar el desarrollo de su región más rezagada.⁷²

⁷¹ <http://www.proyectomesoamerica.org/>, *Misión y visión*.

⁷² *Ibid.*, *Misión y visión*.

Conclusiones

La pobreza sin duda constituye una de las peores condiciones del ser humano, pues debido a ella las personas son incapaces de desarrollarse de manera plena como seres sociales. Es tal el peso del factor *pobreza* que las mismas sociedades se han encargado de subdividirse de acuerdo a sus características de *desarrollo* o *subdesarrollo*, que son conceptos que se relacionan con determinados niveles de infraestructura, pero también con la pobreza que se vive en el lugar, llegándose a incluir como países subdesarrollados aquellos donde un porcentaje importante de la población tiene de determinadas carencias.

Como se ha visto también, determinar la condición de pobreza de una sociedad depende de factores que en diversos momentos pueden ponerse a debate. Sin embargo, uno de los más importantes es la calidad de vida, la cual a su vez también se ve determinada por una serie de indicadores que deben arrojar estándares de vida aceptables para la mayoría de las personas.

Para mejorar este nivel de vida es evidente que, tanto a nivel nacional como internacional, se ha trabajado en la implementación de estrategias y políticas que conlleven un mejoramiento para las sociedades más pobres. Pese a ello, los resultados en la mayoría de ellas han sido insuficientes, pues en el intento por mejorar las condiciones de vida de estas personas, se han cometido diversos errores que no han permitido fincar un éxito fehaciente y tangible que se refleje en una disminución importante y trascendente de los rezagos.

Tal es el caso del Plan Puebla Panamá, el cual surge de la conjunción de dos agendas regionales de desarrollo principalmente: la Estrategia de modernización y transformación de Centroamérica y la agenda de desarrollo del Sur-Sureste de México.

Entre los factores que llevaron a este Plan a lo que podríamos llamar una “transición obligada”, se encuentra el hecho de no haber consultado debidamente a la población que se vería afectada por él. Además, los mecanismos implementados para lograr una supuesta participación, carecieron de una verdadera representación. Ejemplo de esto es el porcentaje real de indígenas que participan en las consultas organizadas por el GAPIE, pues si bien el último reporte informa de 3,589 participantes en la región, 2,911 corresponden sólo a indígenas mexicanos, y estos a su vez representan sólo el 0.07% del total de indígenas de la región (4,124,397).

Por otro lado, al igual que sucedió con el PPP, el ahora Proyecto Mesoamérica, continúa careciendo de un mecanismo que evalúe el verdadero impacto de sus proyectos en la población, pues los datos con los que se cuenta hasta el momento, únicamente brindan información de carácter técnico.

En este sentido, resulta una contradicción el hecho de que, desde el mismo origen del PPP, y ahora el Proyecto Mesoamérica, hayan postulado como objetivo primordial *la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región* y que pese a ello no exista, ni se haya propuesto aún, un mecanismo básico de evaluación y medición que compruebe que se está cumpliendo con dicho cometido.

En el caso de nuestra región Sur – Sureste, este estudio resulta indispensable y apremiante, pues la cantidad de población que alberga no es menor y es necesario conocer los posibles alcances y mejoras, o bien las repercusiones que estén generando estos megaproyectos.

En cuanto al estudio estadístico que se realizó, vale la pena resaltar la importancia que tiene tomar en cuenta el aspecto poblacional al momento de evaluar el impacto de las políticas públicas, sobre todo si estas van dirigidas a resolver el rezago y los problemas de pobreza. Es a partir de las condiciones de los individuos, que una sociedad pueden evaluarse y por ello sólo a través del mejoramiento de las condiciones de vida de los mismos es como esta sociedad puede enriquecerse.

Puede decirse entonces que, en el caso del PPP, el fallido mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región, aunado al revuelo y organización social que generó la ejecución de los megaproyectos y a las condiciones políticas en las que se lanzó originalmente, fueron factores determinantes para que sus impulsores idearan una estrategia que finiquitara por la vía más diplomática dicho Plan. Y así, la opción encontrada para esto fue el anuncio y lanzamiento de una “nueva etapa” a la cual se le denominó Proyecto Mesoamérica, que si bien ha buscado posicionarse como una fase mucho más prometedora, hasta el momento no ha logrado diferenciarse de su antecesor pese a la renovación que ha sufrido su imagen, la dinámica de trabajo, las figuras e instancias que lo conforman e incluso su misma estructura organizacional.

Hasta finales del año 2008, se habían invertido \$7,113 millones de dólares en la cartera total de proyectos que integraban el PPP. Independientemente de los organismos de donde provenga esta suma, habría que preguntarse quiénes han sido realmente los beneficiarios de esta enorme inversión, pues hacia la misma fecha, los mayores índices de rezago social reportados por el CONEVAL, seguían registrándose precisamente en la región Sur – Sureste de nuestro país.

La pobreza, reitero, constituye una de las peores condiciones del ser humano y si la intención de los gobiernos es mejorar esta circunstancia, sin duda las mejores estrategias deben provenir de quienes son depositarios de dicha condición.

Para ello, desde luego, se debe comenzar por entender que la superación de la pobreza no sólo depende de un factor económico y de ingreso, pues si bien el crecimiento económico y el desarrollo de infraestructura son factores importantes para lograrlo, no deben verse como indispensables. Lo indispensable en todo caso es que, cualquier estrategia de combate contra la pobreza, contemple la participación del pobre como individuo activo, y no como mero receptor de los esperados beneficios, pues ha quedado comprobado que este esquema de trabajo en las políticas públicas está condenado al fracaso.

Bibliografía general

AÍDA Hernández, Rosalva; Paz, Sarela; Sierra, María Teresa (coords.), *El estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, 1ª edición, 386 pp.

CASTELAZO, José R., *Administración pública: una visión de estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007, 465 pp.

BACA Olamendi, Laura; Bokser-Liwerant, Judit (comps.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, 803 pp.

BARREDA, Andrés, “Los peligros del Plan Puebla – Panamá”, en Bartra, Armando (coord.), *Mesoamérica: los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla – Panamá*, México, Instituto Maya, 2001, 1ª edición, pp. 133 -201.

CAIRO Carou, Heriberto; Preciado Coronado, Jaime; Rocha Valencia, Alberto (eds.), *La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, Madrid, Editorial Catarata, 2007, 1ª edición, 268 pp.

HARVEY, Neil, “Disputando el desarrollo: el Plan Puebla – Panamá y los derechos indígenas”, en Aída Hernández, Rosalva; Paz, Sarela; Sierra, María Teresa (coords.), *El estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, 1ª edición, pp. 115 – 136.

NUSSBAUM, Martha C.; Sen, Amartya (comps.), *La Calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 588 pp.

PARRA Mendoza, Roberto, *Pobreza en México. Alternativas viables para combatirla*, México, Trillas, 2008, 238 pp.

PIRKER, Kristina; Serdán, Alberto, *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2006, 44 pp.

VILLAFUERTE Solis, Daniel; Leyva Solano, Xochitl (coords.), *Geoeconómica y geopolítica en el área del Plan Puebla Panamá*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, 1ª edición, 304 pp.

Hemerografía

ALBERTO López, René, "ONG repudian el libre comercio, pues 'sólo produce pobreza extrema' ", periódico *La Jornada*, año 24, núm. 8572 sección "Política", México, domingo 29 de junio, 2008, p. 5.

CASTILLO, Gustavo; Aranda, Jesús, "SCJN: improcedentes, las controversias constitucionales contra la ley indígena", periódico *La Jornada*, año 18, núm. 6476 sección "Política", México, domingo 7 de septiembre, 2002, p. 3.

DÁVILA, Enrique; Kessel, Georgina; Levy, Santiago, "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México", *Economía mexicana*. Nueva época, núm. 2, vol. XI, México, CIDE, segundo semestre de 2002.

HERRERA Beltrán, Claudia, "Sepultan en Villahermosa el PPP y lo reciclan como Proyecto Mesoamérica", periódico *La Jornada*, año 24, núm. 8572 sección "Política", México, domingo 29 de junio, 2008, p. 5.

_____ “Sí de Calderón a producción de biocombustibles en México”, periódico *La Jornada*, año 24, núm. 8572 sección “Política”, México, domingo 29 de junio, 2008, p. 6.

REDACCIÓN, “La refinería en CA, iniciativa frustrada”, periódico *La Jornada*, año 24, núm. 8572 sección “Política”, México, domingo 29 de junio, 2008, p. 5.

REDACCIÓN, “No al Plan Puebla Panamá: indígenas”, periódico *El siglo de Torreón*, jueves 12 de septiembre, 2002. [en línea], Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1833.no-al-plan-puebla-panama-indigenas.html>, [consulta: 16 de noviembre de 2009].

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada el 24 de agosto de 2009. México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Cuadernos de legislación indígena, *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. [en línea], México, 7 de junio de 1989, Dirección URL: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf, [consulta: 3 de enero de 2010].

Cumbre de Mandatarios para el fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. *Declaración conjunta de la cumbre de Mandatarios para el fortalecimiento del Plan Puebla Panamá*. [en línea], Campeche, México, 10 de abril de 2007, Dirección

URL:http://www.sieca.org.gt/Publico/Reuniones_Presidentes/DEC_CUMBRE_PPP_042007.pdf , [consulta: 15 de noviembre de 2009].

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006*, México, 2001, 157 pp.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo. Resumen Ejecutivo*, México, 2001, 24 pp.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Desarrollo Social, Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: Instituto Nacional Indigenista, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001 – 2006*, México, 2002, 142 pp.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006, 517 pp.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, México, martes 14 de agosto de 2001.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Puebla Panamá, Capítulo México, Documento Base* [en línea], México, marzo de 2001, Dirección URL:

<http://www.iiec.unam.mx/actividades/seminarios/extras/SEUR-2001/10-francisco%20abarca.pdf>, [consulta: 1 de noviembre 2009].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Perfil sociodemográfico de la población que habla lengua indígena* [en línea], México, 2005, Dirección URL:

http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion_indigena/leng_indi/PHLI.pdf, [consulta: 1 de noviembre de 2009].

V Cumbre del Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla. *Declaración de Mérida* [en línea], Mérida, Yucatán, México, 27 y 28 de junio de 2002, Dirección URL: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=1067&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>, [consulta: 1 de noviembre de 2009].

VI Cumbre del Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla. *Acta que institucionaliza el mecanismo del Plan Puebla - Panamá* [en línea], Managua, República de Nicaragua, 25 de marzo de 2004, Dirección URL: <http://www.proyectomesoamerica.org/documentos/acta%20que%20institucionaliza%20el%20plan%20puebla%20panama.pdf>, [consulta: 1 de noviembre de 2009].

X Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno del Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla. *Declaración Villahermosa* [en línea], Villahermosa, Tabasco, México, 28 de junio de 2008, Dirección URL: <http://multimedia.calderon.presidencia.gob.mx/acalli/2008/junio/36701/280608.DECLARACION%20DE%20VILLAHERMOSA%20X%20CUMBRE%20MECANISMO%20DE%20TUXTLA.doc>, [consulta: 1 de noviembre de 2009].

Documentos electrónicos

Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica". Informe Ejecutivo* [en línea], Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, Dirección URL:

http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerica/dmdocuments/Informe_Tuxtla_final.pdf, [consulta: 1 de noviembre de 2009].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Cambios en la incidencia de pobreza 2000 – 2005* [en línea], Dirección URL: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-cambios, [consulta: 1 de noviembre de 2009].

Edith F. Kauffer Michel, Coordinación General de Políticas Públicas, Gobierno de Jalisco, *Las políticas públicas: apuntes generales*. [en línea], Dirección URL: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>, [consulta: 20 de enero de 2010].

González Tachiquín, Marcelo, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Derecho, *Orígenes de los estudios de las políticas públicas*, [en línea], Dirección URL: http://www.uach.mx/extension_y_difusion/synthesis/2008/10/21/politicas.pdf, [consulta: 20 de enero de 2010].

Lustig, Nora; Deutsch, Ruthanne, *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza: Visión general*. [en línea], Washington, D.C., Diciembre de 1998. Dirección URL: <http://www.iadb.org/sds/doc/926spa.pdf>, [consulta: 20 de enero de 2010].

Pineda Pablos, Nicolás, Colegio de Sonora, Seminario de Políticas Públicas, *El concepto de política pública: Alcances y limitaciones*. [en línea], México, 22 de febrero de 2007, Dirección URL: <http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf>, [consulta: 20 de enero de 2010].

Páginas Web

Portal Web del Foro Mesoamericano de los Pueblos, Dirección URL:

<http://www.foro-mesoamericano.org>

Portal Web del Plan Puebla Panamá, Dirección URL:

http://www.proyectomesoamerica.org/index_old.htm

Portal Web del Proyecto Mesoamérica, Dirección URL:

<http://www.proyectomesoamerica.org/>

Portal Web del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Dirección URL:

<http://www.sica.int/cdoc/transforma.aspx>

Portal Web de Panamá Profundo

<http://www.panamaprofundo.org/>