

OBJETIVOS, AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LOS PROYECTOS REGIONALES EN LA REGIÓN SUR-SURESTE DE MÉXICO

*Karla Palma Pardínez¹
Rafael A. Olmos Bolaños²*

Introducción

Los desequilibrios regionales por los que atraviesa actualmente México, obedecen a un conjunto de factores endógenos y exógenos. En los que destacan; el proceso de reestructuración del modelo económico, el manejo y adaptación de la Política Económica, así como el uso y dirección de políticas públicas, planes y proyectos de carácter centralista o de escaso impacto regional, una creciente dependencia económica y comercial con la economía estadounidense, reforzada a partir de la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN], entre otros.

Este proceso ha dado pie a la revalorización de las políticas públicas de carácter regional, proponiéndose con ello, generar nuevas condiciones materiales, que den lugar a un desarrollo económico equilibrado, entre las regiones del país.

En ese sentido, el Gobierno Federal ha reiterado que una de sus prioridades es redireccionar las políticas públicas, con el propósito de aprovechar las oportunidades que brinda la globalización. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece el Desarrollo Regional como uno de sus principios fundamentales, en el que se sustentan diversos megaproyectos, teniendo como objetivo generar nuevas condiciones materiales, que den lugar a un desarrollo económico equilibrado entre las regiones, a partir de su inserción en el contexto global.

Surgiendo el Plan Puebla-Panamá [PPP], como uno de estos proyectos “innovadores de Desarrollo Regional”. Su objetivo es resarcir el rezago social y económico de la macro región Puebla-Panamá, integrada por las entidades de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Yucatán, Tabasco, y Quintana Roo, así como de los siete países centroamericanos -Belice, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Panamá-.

Para la región Sur-Sureste el PPP ha centrado su atención en un conjunto de estrategias, que suponen lograrán revertir la estructura actual de la región, particularmente en las áreas de desarrollo humano, instituciones, inversión, políticas e infraestructura. Sin embargo, la prioridad hasta la fecha del PPP o por lo menos en la región Sur-Sureste de México ha sido mejorar la dotación de la infraestructura –carretera- la cual obedece a las estrategias de integración más que de desarrollo regional.

Proyectos de desarrollo regional en el Sur-Sureste

El problema de los desequilibrios regionales en nuestro país, es que no ha existido una estrategia de articulación territorial, que permita un desarrollo más equilibrado y justo, para el conjunto de las regiones en México.

¹ Estudiante de Maestría en Urbanismo-UNAM, campo de conocimiento “Desarrollo Urbano y Regional”. Becaria del Instituto de Investigaciones Económicas. Tel 5623-0110. E-mail: kpalma79@gmail.com

² Pasante de la Maestría en Geografía-UNAM, orientación en “Sociedad y Territorio”; Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Económicas. Tel: 5623-0112. E-mail: huehuetotl@correo.unam.mx

Por lo que la elaboración de proyectos de carácter regional impulsados por el Gobierno Federal, desde la década de los cincuenta, han evidenciado, el carácter aislado, fragmentado y coyuntural de la planificación territorial [Gasca, 2002:105], privilegiando las políticas sectoriales y asistenciales, sobre la problemática regional.

En este escenario, es que se han caracterizado aquellas iniciativas que de manera coyuntural o aislada, se propusieron llevar a cabo proyectos de desarrollo en la región Sur-Sureste. Poniéndose en marcha distintos proyectos desde la década de los cincuenta, que en su mayoría obedecen a las estrategias de política económica. De estos destacan, el programa de las Cuencas Hidrológicas, especialmente, los proyectos de la Comisión del Papaloapan [1947] y la Comisión del Grijalva [1951]. Gracias a ambos proyectos se llevó a cabo la construcción de presas que contribuyeron al desarrollo de la agricultura comercial, la generación de energía eléctrica, y la creación de distintos distritos de riego en la región.

Más tarde se crea el Plan Chontalpa [1966], el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán [1982-1985], el Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Alta y Baja Oaxaqueñas [1984-1988], el Programa de la región Sureste [1982-1986], el Plan Chiapas, el Plan Guerrero y el Plan Puebla, estos tres últimos durante el periodo de 1984-1988 y de cuyos resultados existe escasa información, sobre todo en cuanto a sus impactos regionales [Ibíd.: 106].

En materia asistencialista, el Sur- Sureste, destaca por ser una de las regiones hacia donde se dirigen buena parte de programas de este tipo. Ejemplos claves son: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados en 1977 [COPLAMAR], y el Programa Nacional de Solidaridad [PRONASOL]. Este último, dio prioridad en la región, a zonas como las mixtecas oaxaqueñas, la selva lacandona, y la huasteca veracruzana. En 1999, entró en operación el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias, este programa se propuso coordinar acciones de desarrollo social, orientando sus recursos a 91 regiones, calificadas como de alta marginación. Para el Sur-Sureste, se incluyeron las áreas de la Cañada Norte, Selva Norte, Sierra y Costa de Chiapas; la zona maya de Campeche y Quintana Roo; la Región Oriente y litoral en Yucatán; Filo mayor/Sierra, Montaña, y Costa Chica en Guerrero; Costa Chatina, Istmo, Mazateca- Papaloapan, Sierra Juárez y Mixteca en Oaxaca; Sierra Norte y Mixteca en Puebla, y Sierra de Sotapan, Valle de Uxpanapa y Sierra-Negra Zongolica en Veracruz.

A este tipo de programas, se suma en la administración Foxista el Programa de Desarrollo para 250 Microrregiones, su objetivo es el combate a la pobreza, en aquellas áreas identificadas como de mayor marginación [SEDESOL; 2001]. De los 476 municipios considerados en este programa, más de las tres cuartas partes se ubican en los nueve estados del Sur-Sureste.

Un área de la región, que desde el Porfiriato ha sido de especial atención para el capital, por la posibilidad de generar un proyecto de comunicación interoceánica, es el Istmo de Tehuantepec. No obstante, no pudo culminarse, gracias a la relevancia que tomó el canal del Panamá durante el siglo XX. Sin embargo, el proyecto ha resurgido mostrando inquietud durante las administraciones de Echeverría [1970-1976], López Portillo [1976-1982], Salinas [1988-1994], Zedillo [1994-2000], y Fox [2000-2006], bajo distintas versiones del proyecto, -Comisión Coordinadora para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Proyecto Alfa-Omega y Programa de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec-. La carencia de recursos públicos, la escasa expectativa de la inversión privada, y la falta de consensos entre los grupos de poder local -mixes, zoques, mixtecos y zapotecos- han obstaculizado su ejecución.

Un rasgo decisivo en la región -con poca o nula conexión- a los programas ya citados, es el impulso de grandes complejos petroleros y petroquímicos, que el Estado ha explotado de manera indiscriminada a favor del desarrollo económico del país. Importantes yacimientos de hidrocarburos, se encuentran en los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y al sur de Veracruz, que entre otras cosas han alterado la estructura económica y ambiental de la región.

En estas obras, se subraya el papel de la Sonda de Campeche – que en 1987 eran 94 estructuras sobre el mar a 180 kilómetros de Ciudad del Carmen-, Ciudad Pemex, Cactus y Nuevo Pemex -en Tabasco y norte de Chiapas-, y los complejos petroquímicos de Pajaritos, La Cangrejera y Morelos cuya importancia de este último estriba en aportar el 90% de los productos petroleros -básicos y secundarios- que se consumen en el país [Martínez, 2000].

Los recursos petroleros en la región Sur-Sureste, han sido fundamentales en la economía nacional. Sin embargo, en la región, ha provocado graves problemas de polarización al interior de las entidades, donde solo se ha favorecido algunos centros urbanos y municipios.

En esta misma lógica, la región se caracteriza por consolidar centros turísticos de relevancia. Siendo la mayoría de rutas y circuitos controlados por empresas transnacionales y turísticas internacionales, que han explotado con bastante éxito los atractivos escénico-paisajísticos, y los sitios arqueológicos y coloniales de la región. Entre éstos se encuentran: el "Triángulo del Sol" en Guerrero -Taxco, Acapulco e Ixtapa-Zihuatanejo-; en Oaxaca, Puerto Escondido, Bahías de Huatulco y la capital del estado; en la península de Yucatán, el corredor Cancún-Tulum y las rutas arqueológicas identificadas como el "Mundo Maya"; y en Chiapas los sitios arqueológicos y parques ecoturísticos de Palenque, Cascadas de Agua Azul, Lagunas de Montebello, el Cañón del Sumidero, entre otros. El turismo al que se han orientado estos lugares, proviene sobre todo de Estados Unidos, Europa y Japón [Gasca, 2002: 108].

Pese al curso de estos proyectos, el Sur-Sureste se caracteriza por tener las peores condiciones de desarrollo, precaridad y marginación a nivel nacional. A manera de ejemplo de los 386 municipios existentes en el país con un grado muy alto de marginación, 347 están en el Sur-Sureste, es decir casi el 90% de los municipios, siendo Metlatónoc el municipio que ocupa el primer lugar, ubicado en el estado de Guerrero. En el extremo contrario, se encuentran los municipios con un bajo grado de marginación, de los que destacan 29 municipios de la región, entre estos están Santa María del Tule en Oaxaca, y las ciudades de Puebla, Cancún, Boca del Río, Orizaba, Jalapa, Mérida, entre otras.

Otro indicador que completa la situación regional del Sur- Sureste, es el Índice de Desarrollo Humano [IDH]. A nivel nacional, el IDH demuestra que 7 de las 9 entidades de la región, están en el rango medio alto – que oscila entre 0.73 y 0.77 – en tanto que Quintana Roo y Campeche se ubican en un grado de desarrollo humano alto. Por otra parte, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz ocupan los últimos lugares en ese orden, a nivel de la región y simultáneamente a nivel nacional para el año 2000 [CONAPO, 2000]. A nivel municipal el IDH muestra asimetrías importantes, agravándose esta situación en aquellos municipios con una fuerte presencia indígena, caracterizados entre otras cosas, por el aislamiento y la agricultura de autoconsumo. En contraste, a esta situación están aquellos municipios dedicados a actividades industriales, comerciales y turísticas en la región, como Cozumel, Cd. Carmen, Benito Juárez, Mérida, Coatzacoalcos, Puebla, Acapulco, entre otros, donde su IDH, es calificado como muy alto.

Así, el grado de desarrollo humano bajo en la región incluye a 30 municipios, de los 31 a nivel nacional. En estas localidades, habitan cerca de 350 mil personas destacando los municipios Coycoyán y Metlatónoc en Guerrero y San Martín Peras en Oaxaca. Los cuales tienen condiciones similares a países africanos, como Chad, Malí y Rwanda.

Esta situación solo comprueba el relativo dinamismo que tiene la región, y los graves sesgos y carencias por los que atraviesa, debido a las estrategias políticas de desarrollo, y a la poca articulación que han tenido las políticas sectoriales, para corregir las asimetrías regionales en el país y en la región.

En ese sentido, y dado el escenario descrito líneas arriba en la región, se pone en marcha desde el 12 de marzo de 2001, el tan polemizado Plan Puebla-Panamá. Su propósito, es corregir en el corto plazo los sesgos que han afectado negativamente a la región [PPP, 2001: 3]. No obstante, su curso hasta el momento, ha mostrado objetivos diferentes a los inicialmente planteados.

Algunos antecedentes al Plan Puebla-Panamá

Los objetivos y estrategias plasmados en el PPP, han llamado la atención de múltiples sectores de la sociedad, al grado de considerarse, que está muy lejos de resolver los problemas de rezago y pobreza de la región, en tanto pareciera, que no obedece a una iniciativa nacional. Sino que más bien, fue elaborado, en el trasfondo con objetivos muy diferentes. De hecho, se sospecha que el plan tiene sus orígenes, en instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL y diversas universidades estadounidenses, en colaboración con empresarios y funcionarios de los gobiernos participantes. Su objetivo, es entonces, aumentar la acumulación de capital, y sobre todo, consolidar el poder geoeconómico de Estados Unidos en la región mesoamericana [Barreda, 2002; 32].

Particularmente consideramos, que pese a la política regional supranacional, que caracteriza al PPP, no existen antecedentes “específicos”, que demuestren su elaboración ajena a los países participantes. Aunque, vale la pena reconocer, que el plan da un giro importante, al celebrarse la cumbre de presidentes en San Salvador, en junio de 2001. En ese momento, se concreta la propuesta que define la agenda de proyectos e instituciones, que colaboraran en el proyecto, junto con los países de Centroamérica y México. Rediseñándose la propuesta inicial del Plan Puebla-Panamá, en un nuevo documento, en el que se ubica el rumbo real del proyecto.

Sin embargo, es cierto, que el PPP, en su trasfondo se nutre de diversos proyectos formulados o llevados a cabo en el pasado, al menos, para la región Sur-Sureste, entre los que destacan: el proyecto del Istmo de Tehuantepec, en sus distintas versiones; el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano o Corredor de vida silvestre en Centroamérica [1993]; el Proyecto del Corredor Turístico “Mundo Maya”; el Programa de Desarrollo Urbano [1995-2000]; el Sur También Existe: un ensayo sobre el desarrollo regional en México [2000]; Iniciativa del sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca, [2000].

El proyecto del Istmo de Tehuantepec, es un proyecto que tiene sus orígenes en la dictadura de Porfirio Díaz, ajustándose a diversas versiones en las administraciones de Echeverría, López Portillo, Salinas, y Zedillo. El objetivo desde entonces, ha sido hacer de la región istmíca del Sur-Sureste del país, un puente de comercio interoceánico, con propósitos comerciales. Además de servir, como proveedor de recursos naturales y energéticos. Las iniciativas más polemizada han sido: la Comisión Coordinadora para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec [1970]; el Proyecto Alfa-Omega; y el Programa de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec [1996] [Garza,2000: 76].

El Corredor Biológico Mesoamericano, nace inicialmente de lo que fuera el Corredor de vida silvestre en Centroamérica en 1993. En ambas versiones, participan instituciones ambientales de los países Centroamericanos como de México, además incluye a organismos internacionales como el Banco Mundial, y el PNUMA. El objetivo del proyecto, es realizar actividades de biosperción, mediante la ingeniería genética, así como la privatización, de áreas naturales protegidas [PNUMA,2000].

El Corredor Turístico Mundo Maya, es un proyecto de turismo internacional, que alberga parte de Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, y a los países centroamericanos. Su objetivo es explotar la riqueza natural, paisajística, arqueológica, y cultural de la región, mediante la formación de circuitos turísticos.

Por su parte, el programa de Desarrollo Urbano [1995-2000] se caracteriza por su propuesta de corredores logísticos, entre ellos el de Nuevo Laredo-Tampico-San Luis Potosí-Aguascalientes-Guadalajara-Manzanillo; Matamoros- Tampico-Veracruz-Coatzacoalcos-Villahermosa; Guaymas-Hermosillo-Nogales; Coatzacoalcos- Salina Cruz; Tapachula - Salina Cruz - Acapulco - Lázaro Cárdenas -Manzanillo; Villahermosa - Ciudad del Carmen-Campeche-Mérida-Progreso; Acapulco-Izúcar de Matamoros-Córdoba- Veracruz. Su objetivo es enlazar a las 100 ciudades más importantes de México, y ofrecer diversas conexiones con Nuevo México, Arizona, Texas, Missisipi, y Florida, en Estados Unidos [Poder Ejecutivo Federal, 2000].

El Sur También Existe, es un estudio considerado como el antecedente más cercano al PPP, elaborado por los funcionarios Dávila, Kessel y Levy de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este trabajo considera que el diseño de las políticas públicas, debe separar los objetivos de pobreza, del desarrollo regional, debido a que los objetivos no son los mismos. Por tanto, se considera que el desarrollo regional para el Sur-Sureste obliga considerar dos estrategias: 1) la inversión en grandes infraestructuras, especialmente carretera, que generen externalidades positivas; y 2) generar cambios institucionales regulatorios y de política de precios, con el propósito de incentivar las inversiones en el país, y fortalecer la relación con Estados Unidos dadas las “ventajas del TLCAN” [Dávila, Kessel y Levy, 2000]. Por tanto uno de las tareas primordiales es ampliar la capacidad de manejo de carga y mejorar la calidad de infraestructura de los ejes Matamoros-Tampico-Veracruz-Villahermosa-Lázaro Cárdenas-Mérida; Tapachula-Arriaga-Salina Cruz -Acapulco-Lázaro Cárdenas; y el enlace de Tuxtla Gutiérrez con Cárdenas, Tabasco y los puertos de Progreso, Salina Cruz y Coatzacoalcos.

Finalmente la Iniciativa del sur es un trabajo desarrollado por Carlos Rojas, el cual cuestiona, las políticas asistenciales aplicadas en la región Sur-Sureste a través de PROGRESA, que no resuelven ni la pobreza, ni constituyen una estrategia de desarrollo integral. En ese sentido, propone alternativas basadas en las inversiones de capital para proyectos, que aprovechen el potencial y las ventajas comparativas de estas entidades. Propuso construir una red de centros de integración rural [CIR] conformada por 2,750 centros de diferente jerarquía e importancia. Mismas que deberán apoyar a 7.3 millones de personas, 70% del total regional que vive en localidades menores de quince mil habitantes. Además advirtió que se debe avanzar en la construcción de los siguientes ejes carreteros: Tlapa-Marquelia, en Guerrero; Zihuatanejo-Lázaro Cárdenas, en Guerrero y Michoacán; San Cristóbal de las Casas-Tuxtla Gutiérrez, en Chiapas; y Tuxtla Gutiérrez-Las Choapas en Chiapas y Veracruz [Chanona, 2003:64].

Evolución de los objetivos y proyectos del Plan Puebla-Panamá

En su inicio el objetivo central del PPP fue “mejorar la calidad de vida de los habitantes, de la región Sur-Sureste y Centroamérica” [Presidencia de la Republica, 2001]. Para ello, se establecieron ocho objetivos básicos:

- i. Desarrollo humano y social;
- ii. Participación de la sociedad civil;
- iii. Cambio estructural en la dinámica económica;
- iv. Aprovechamiento de vocaciones y ventajas comparativas de la región;
- v. Promoción de las inversiones productivas;
- vi. Manejo sustentable de los recursos naturales;
- vii. Concertación de planes y estrategias conjuntas con Centroamérica; y
- viii. Modernización y fortalecimiento de las instituciones en la región.

Para cada uno de estos objetivos, se definió la participación de las dependencias federales, en las que destacan, según su jerarquía, la Presidencia de la Republica; la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, la Secretaria de Economía, la Secretaria de Relaciones Exteriores, la Comisión Federal de Electricidad, y la Secretaria de Salud. A partir de lo anterior, se diseñan las estrategias, en los que se supone involucrar a la sociedad civil, y a los gobiernos estatales y locales.

En la ya citada reunión de los presidentes, a la que también fueron invitados los directivos del Banco Centroamericano de Integración Económica, [BCIE], el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], y la Comisión para América Latina [CEPAL]. Los gobiernos nacionales, invitan a estas instituciones a integrarse al proyecto. De hecho, éstas, junto con los países de Centroamérica y México, conforman el Grupo Técnico Interinstitucional [GTI]. El cuál se encargara de rediseñar los objetivos y estrategias del Plan Puebla-Panamá. No siendo, si no hasta la cumbre del Salvador, que se aprobarían las ocho líneas de trabajo para la región, denominadas “Iniciativas Mesoamericanas”, las cuales constituyen el marco referencial de los proyectos que llevaran a cabo conjuntamente Centro América y México. Siendo sus objetivos los siguientes:

1. Desarrollo Sustentable: Su objetivo es promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental. Los proyectos a desarrollar son de gestión ambiental; patrimonio cultural y equidad; preservación y aprovechamiento de los recursos naturales; y la creación de un fondo mesoamericano para el desarrollo sustentable.

2. Desarrollo Humano: La tarea de esta iniciativa es reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos. Entre sus proyectos destacan: la capacitación para el trabajo; la creación de un sistema de información estadística sobre migraciones; la participación de las comunidades indígenas y afrocaribeñas en el desarrollo local; y el manejo de los recursos naturales por parte de organizaciones campesinas, indígenas y afrocaribeñas.

3. Prevención y Mitigación de Desastres Naturales: Esta iniciativa tiene por objeto, promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración de la gestión del riesgo en los proyectos de todos los sectores. Sus proyectos son: desarrollar el mercado de seguros para riesgos y catástrofes; concientización publica para la prevención de desastres; y la conformación de un banco de información hidrometeorológica para la competitividad.

4. Promoción del Turismo: Su objetivo es promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico, mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala, y los encadenamientos productivos del turismo. Los proyectos a realizar son la formulación y promoción de proyectos ecoturísticos indígenas; una cuenta satélite de turismo y certificación de la sostenibilidad turística; y el desarrollo de circuitos turísticos integrales.

5. Facilitación del Intercambio Comercial: La iniciativa plantea fomentar el intercambio comercial en la región, mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales. Los proyectos implican la modernización y simplificación de trámites en los pasos fronterizos; la facilidad de negocios; aprobación de tratados comerciales; y la promoción de pequeñas y medianas empresas [PYMES] exportadoras.

6. Integración Vial: Su objetivo es la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte. Sus proyectos son el Corredor Puebla-Panamá, el Corredor Atlántico y algunos corredores complementarios.

7. Interconexión Energética: Esta iniciativa está pensada para unificar e interconectar los mercados eléctricos con miras a promover un aumento de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad. Todo lo anterior, a través de un Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericana [SIEPAC]; una interconexión México-Guatemala y una Interconexión Guatemala-Belice; y

8. Integración de los Servicios de Telecomunicaciones: Su objetivo es desarrollar la infraestructura de interconexión informática de la región, a través de la integración de una red regional de fibra óptica.

Para la realización, de estos objetivos y proyectos, se creó un fondo financiero, apoyado por el BID de 4,000 millones de dólares, de los cuales 1,512 –casi un 40%- se concentraron para la realización de proyectos en la región Sur-Sureste y el resto 2,488 millones de dólares, al conjunto de los países centroamericanos.

Política Regional de Integración del Sur-Sureste

Las nuevas estrategias reelaboradas para la región Sur-Sureste aparecen, poco después de haber firmado el memorándum de las Iniciativas Mesoamericanas, en el documento de Informe de Avances y Perspectivas del Plan Puebla-Panamá, presentado por el gobierno federal, en el 2001.

El Informe de Avances, ofrece un nuevo diagnóstico sobre el Sur-Sureste, que a diferencia de los anteriores documentos, nos expresa claramente la dimensión territorial en la que se concentran las estrategias y proyectos para la región.

Este documento, reconoce que las políticas regionales y los programas sectoriales a nivel nacional, han estado completamente desarticulados. Considera además, que el Sur-Sureste ha llegado tardíamente al proceso de integración de desarrollo nacional y global. Por tanto, la estrategia general encuentra que la región debe asumir un nuevo papel en el desarrollo del país, a través de su inserción en el contexto global.

Por lo anterior, las políticas sectoriales para el desarrollo del Sur-Sureste, adquieren connotaciones particulares, en función de proyectos regionales de largo plazo, que no se limitan al ámbito nacional, y donde se considera “lo regional”, como el enfoque de desarrollo, que articula y ajusta tales políticas. En términos económicos, ello significa que la región es el ámbito adecuado, para estimular el mercado interno e incorporarlo a los circuitos dinámicos de la globalización [Presidencia de la República, 2001:133].

Así, para el desarrollo regional del Sur-Sureste se plantean cuatro estrategias centrales: i) Estrategia de Desarrollo Económico Regional; ii) Estrategia de Desarrollo Social Regional; iii) estrategia de Sustentabilidad; y iv) Estrategia territorial de desarrollo.

La estrategia económica se centra en dos ámbitos: en la ampliación y diversificación de las actividades dinámicas actuales, y en la detonación de nuevos recursos y actividades de la región. En el primer ámbito, se apunta hacia la puesta en marcha de corredores agroindustriales, circuitos turísticos y zonas industriales dinámicas, capaces de crear, consolidar y/o ampliar corredores económicos regionales.

Los corredores agroindustriales que se proponen son, de oeste a este y de sur a norte, que son: el Corredor Acapulco-Zihuatanejo; Corredor Nexpa-Cuajinicuilapa; Corredor Nexpa-Cuajinicuilapa; Corredor del río Verde, en la costa de Oaxaca; Corredor Teziutlán-Tampico; Corredor del río Papaloapan; Corredor Tehuantepec-Tapachula, que incluye el distrito de riego de Oaxaca; Corredor Huimanguillo-Teapa, que considera a la Chontalpa; Corredor Campeche-Escárcega; Corredor Valladolid-Cancún; Corredor Campeche-Escárcega; y el Corredor Valladolid-Cancún. Todos estos, tienen la finalidad de promover opciones de comercialización interregional, mediante el desarrollo de acuacultura en las lagunas costeras de Chiapas y Oaxaca, el aprovechamiento de plantaciones forestales supuestamente en las zonas “ambientalmente perturbadas” de la planicie en la costera de Veracruz, Tabasco y Campeche, y el desarrollo de la cuenca lechera de la zona serrano-costeña de Puebla-Veracruz.

Respecto a los circuitos turísticos, destaca el proyecto Mundo Maya, al cuál se ha agregado los atractivos turísticos de la cultura olmeca de Comalcalco y el museo de la Venta en Villahermosa; el cañón del Sumidero y San Cristóbal de las Casas, en Chiapas; el Usumacinta y las conexiones a Guatemala a través de Tabasco y Chiapas; las reservas de la biosfera de los pantanos de Centla, Calakmul, Montes Azules y Sian Ka'han; las ciudades coloniales de Campeche, Mérida y Valladolid; los centros de Cancún y Costa Maya, además de la Riviera Maya; las áreas naturales de Celestún y Río Lagartos.

Fuera de esta región, se enfatiza en otros circuitos turísticos, como el de Ixtapa-Acapulco; Cacahuamilpa-Taxco-Iguala; Puebla-Tehuacán; Oaxaca-Huatulco; Cuetzalan-Tajín; Coatepec-Xalapa-puerto de Veracruz y Tlacotalpan-Catemaco.

La estructuración turística, tiene por objeto explotar estos espacios a nivel nacional e internacional, en donde se impulse además el turismo por cruceros, tanto en el Golfo de México, como en el Pacífico Sur, integrando el Caribe mexicano y centroamericano.

En materia industrial, se busca, consolidar la industria automotriz, y maquiladora en la región, a partir de las ciudades de Mérida y Puebla, como espacios promotores de dichas actividades. Al mismo tiempo se sigue, hacer de los hidrocarburos un detonador para la diversificación energética, que cree una nueva industrialización sobre la región. Con tal propósito se plantean los siguientes corredores:

- Puebla-Tehuacán-Oaxaca: En el que se pretende consolidar la industria automotriz, textil y de la confección, con maquiladoras rurales.
- Puebla-Orizaba-Córdoba-Veracruz: Este corredor apunta a fortalecer la industria metal mecánica, de alimentos y bebidas.
- Salina Cruz-Coatzacoalcos-Cárdenas-Dos Bocas-Villahermosa-Ciudad del Carmen: Este complejo, pretende explotar ampliamente la industria petrolera y petroquímica, fuentes alternas de energía, industrias de consumo mayor de agua y energéticos.
- Champotón-Campeche-Mérida-Progreso: Su objetivo es expandir las industrias de alimentos y bebidas, maquiladoras de alto valor agregado.

El efecto territorial, de estos corredores y circuitos agroindustriales, turísticos e industriales, se prestan para indagar, posibles integraciones con corredores interregionales e intraregionales urbanos, que consoliden una nueva estructura del sistema urbano a una escala transnacional.

Respecto a la detonación de nuevos recursos y actividades, se consideran acciones de específicas de investigación, desarrollo biotecnológico, y químico farmacéutico, en zonas propicias con gran biodiversidad, pretendiendo instalar institutos de investigación en Chilpancingo, Oaxaca, Xalapa y Tapachula. En esa misma lógica, están las franjas costeras con mayor aptitud para la acuicultura, y las zonas con potencial para el desarrollo comercial sustentable de productos no convencionales. Entre otros proyectos y acciones específicos, se incluye: el desarrollo de proyectos productivos alternativos y rentables para los pobladores de las áreas naturales protegidas de la región; y el desarrollo de proyectos forestales orientados a captar ingresos por los servicios ambientales que prestan vía el secuestro de carbono [Presidencia, 2001: 72].

Entre otros proyectos se pretende construir un fondo para la innovación regional, promover la creación de una sociedad de inversión de capitales de carácter regional, con recursos de empresas privadas interesadas en desarrollar nuevos negocios, y el fomento en la creación de la Fundación Sur-Sureste, como mecanismo para abrir nuevas áreas de oportunidad a la inversión privada.

En ese sentido, se pretende el estímulo de polos de innovación o tecnopolos que reestructuren a corto y mediano plazos la región, considerando primordiales hasta el momento, el Tecnopolo de Puebla, vinculado a la industria electrónica, el desarrollo de software, la nanotecnología, y los instrumentos de precisión; el Tecnopolo de Mérida, vinculado a la investigación de los recursos del mar, la biotecnología y el desarrollo de software; el Tecnopolo de Villahermosa, vinculado a las ciencias de la tierra, la industria petrolera, las fuentes alternas de energía, la industria ambiental, la agroindustria, y el desarrollo de software; y el Tecnopolo Xalapa-Veracruz, vinculado a la ecología, a las ciencias del mar, a la biotecnología y a la industria petroquímica.

La construcción de nuevas actividades, sugiere explícitamente en el documento, la atracción de la inversión extranjera, para ello, se vuelve necesario promover medidas concretas en la homologación de marcos jurídicos y normativos para su inserción con el fin de ofrecer confianza y seguridad a dicha inversión.

La estrategia Social se sustenta en la lógica asistencialista del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, aunque propone, proyectos e inversiones para las comunidades indígenas, con el propósito de detonar nuevas actividades, vinculadas con el mosaico cultural que alberga la región.

En ese sentido, la estrategia se basa en los cinco objetivos siguientes:

i.Promover la cohesión social, la equidad y la igualdad de oportunidades en la región: Este objetivo se basa en el fortalecimiento del capital social, en un ambiente de respeto y reconocimiento de los derechos humanos.

ii.Promover a las comunidades indígenas, las culturas, subregiones, y localidades, como fuentes en el proceso de desarrollo sustentable y vida digna: Este objetivo, se basa especialmente en la participación de las comunidades indígenas como promotores de sus cultura, valores regionales y locales, mediante las artesanías y otros proyectos. Un proyecto, que desataca en esta estrategia, es la generación de clusters culturales e industrias culturales que ofrezcan distintos servicios, en los que se plasmen las expresiones culturales de la región, con ello, se pretende mejorar los ingresos y niveles de desarrollo de la población.

iii.Promover las capacidades y reducir las vulnerabilidades de los actores sociales: Este objetivo, intenta acotar la inseguridad ante los desastres naturales; disminuir la marginación mediante programas asistencialistas, y políticas públicas. En materia

agrícola, se propone mantener los niveles de remuneración con otras actividades, a ello se agregan políticas de negociación internacional y financiamiento para productos básicos de exportación y para productos con creciente importación.

iv. Responder a las necesidades básicas de la población más pobre de la región: Este objetivo pretende reducir sustancialmente la pobreza, mediante programas de salud, educación, vivienda y alimentación, orientadas a las necesidades actuales y futuras de esta población. Con el fin de cumplir este objetivo, se considera necesario el fortalecimiento de los servicios sociales citados junto con el sistema de comunicaciones y transportes. La erradicación de la pobreza, implica también en este objetivo, incentivar la formulación de proyectos, que surjan desde los sectores más pobres de la población, en la búsqueda de nuevas formas que fortalezcan su capacidad de ingreso y competitividad. Dichos proyectos, pueden ser comerciales, programas para pequeñas empresas o para redes de pequeñas empresas.

v. Fortalecer las instituciones y formas de participación y enlace para la integración social: En este objetivo se plantea generar un sistema regional de indicadores sociales; aumentar el papel de las organizaciones civiles, especialmente en atención a la ética pública; crear un ambiente de compromiso y solidaridad social; fortalecer la capacidad de los Estados y la dirección de las políticas públicas, esto incluye la capacitación de los agentes públicos; promoción de fondos para proyectos de integración regionales o subregionales para el desarrollo social; apoyos técnicos y financieros a las instituciones públicas de la región para que respondan a la problemática social; promoción de mecanismos de colaboración inter-institucionales que vinculen acciones con el Sur-Sureste y Centroamérica; etc.

Pese a los objetivos y proyectos, de esta estrategia, parece que su orientación, es más de tipo vertical que horizontal. En la medida en que se margina la actuación de los actores sociales en el proceso de planeación. En ese sentido, no se les permite a los actores integrarse directamente en la transformación que exige la región. De hecho; esta estrategia, utiliza instrumentos tradicionales asistencialistas, que mitigan en el muy corto plazo los problemas de marginación y pobreza, por tanto sus alcances probablemente sean muy limitados.

La estrategia para la sustentabilidad ambiental del desarrollo regional centra su atención en cuatro objetivos:

i. Reducir la presión ejercida en zonas y recursos naturales, claves que presten servicios ambientales estratégicos: Este objetivo pretende determinar las acciones de alta prioridad para la conservación y preservación de ciertas zonas, y definir cuáles deben ser las condiciones naturales a preservar y los requisitos mínimos y espacios preferenciales para mejorar los beneficios de las actividades agropecuarias y forestales.

ii. Usar recursos naturales renovables de forma productiva y sostenible: El objetivo, esta dirigido exclusivamente al uso racional del agua, y al fomento del manejo integral de la biodiversidad, que genere investigación y desarrollo.

iii. Revertir la contaminación en las zonas críticas de la región: Este objetivo, tiene el propósito de centrarse en los casos de contaminación más preocupantes de la región, que pueden representar riesgos para la salud. Dichos casos se refieren a las zonas de actividad petrolera y petroquímica -contaminación de aire, agua y suelos-, a las zonas agrícolas modernas con altos consumos de agroquímicos, y a los principales centros urbanos de la región; y

iv. Usar métodos de ecoeficiencia en las actividades productivas: El propósito es evitar en lo posible la contaminación, estimular el ahorro de energía y otros insumos, en los procesos de producción, reducir el peligro de agotamiento de recursos naturales renovables y no renovables y, mejorar la situación de higiene y salud en los lugares de trabajo. El efecto a corto plazo consiste en crear procesos productivos limpios y certificados para que las empresas y productores sean más competitivos en el mercado. De estos cuatro objetivos ambientales, derivan diversos programas y proyectos específicos, entre ellos la agenda azul, la agenda verde, y la agenda gris. En conjunto estos objetivos persiguen aportar un marco de referencia para la jerarquización de acciones en materia ambiental en la región, para los diversos actores públicos y privados, que participen en la inversión de los proyectos presentados en la estrategia económica regional.

Finalmente la estrategia territorial es junto con la estrategia económica, una de las más importantes para la región Sur-Sureste del PPP, ya que en esta se integran las tres estrategias mencionadas. Con el propósito de integración, se determina una nueva regionalización, de tipo funcional, que divide a la región Sur-Sureste en cuatro subregiones: 1) Subregión Istmo de Tehuantepec y sus centros urbanos asociados, 2) Subregión Arco del Golfo de México, que se extiende de norte a sur desde Tampico hasta Ciudad del Carmen, y que incluye los estados de Veracruz, Puebla, Tabasco y parte de Campeche; 3) Subregión Mundo Maya, que comprende la Península de Yucatán y la zona fronteriza de los estados de Chiapas y Campeche con los países de Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador, y 4) Subregión Sur, que integran los estados de Guerrero y Oaxaca [Mapa 1].

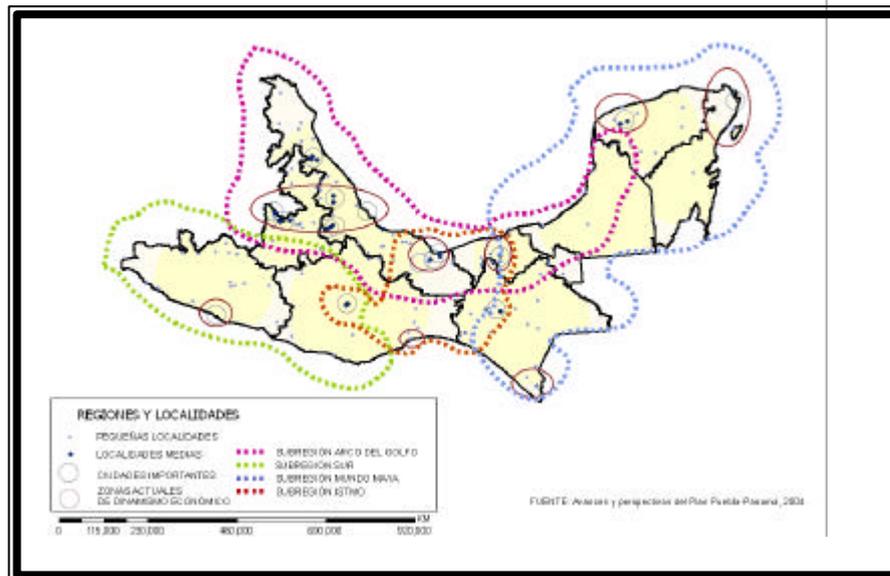
En esta nueva regionalización pueden observarse áreas de traslape o bisagra, entre las subregiones. Por ejemplo, Coahuila participa tanto en la subregión Arco del Golfo de México, como en la subregión del Istmo de Tehuantepec.

Los objetivos de esta estrategia son: i) *Articular la región en forma eficiente con el exterior*: El propósito de articulación, obedece a la diversificación de actividades y sectores, propuestos en la estrategia económica, como es el petróleo y sus derivados, granos, pesqueros, manufacturas como autopartes y automóviles, productos forestales, pecuarios, agroindustriales, y otros de alto valor agregado. Este objetivo pretende reforzar las relaciones comerciales con el exterior, a partir de la consolidación y diversificación de corredores industriales, agroindustriales, y los circuitos turísticos, planteados anteriormente. Esta nueva plataforma productiva, exige consolidar un sistema intermodal eficiente de infraestructura y servicios de transporte y logística en la región. En ese sentido, se propone consolidar la integración del Sur-Sureste con los principales mercados mundiales. En esa lógica resulta imprescindible modernizar el corredor Puebla-Panamá y el corredor Atlántico, así como la modernización de los puertos, y aeropuertos; ii) *Fortalecer las relaciones interregionales e intraregionales del Sur-Sureste*: En esta línea de acción, se plantea el fortalecimiento de la región, a partir de la reestructuración de sus zonas y ciudades urbanas, la consolidación de los corredores urbanos industriales y agroindustriales, los circuitos turísticos. Sumado a la formación de redes de ciudades complementarias, y iii) *Promover esquemas de acción integral en unidades territoriales relevantes*: En este esquema, la unidad territorial puede ser la región como un todo, alguna de las cuatro grandes subregiones, zonas y corredores urbano-industriales, áreas definidas para la instrumentación de proyectos específicos, etc. Estas con la finalidad de buscar la integración local en el ámbito social, económico y ambiental, buscando incluir mecanismos de participación de los diferentes órdenes de gobierno y los actores sociales.

Así la nueva propuesta de desarrollo regional, para la región Sur-Sureste puede ser sintetizada en la siguiente agenda de proyectos:

- Proyectos integrales territoriales [PITs]
- Corredores agroindustriales y diversificados
- Consolidación de actividades económicas en torno a la industria petrolera
- Consolidación de actividades económicas en torno a los grandes centros turísticos
- Estructuración y promoción del turismo de circuitos
- Red de polos de innovación [tecnopolos]
- Red de centros de investigación y desarrollo de la biodiversidad
- Enlaces, transporte intermodal y servicios logísticos y de telecomunicaciones
- Sistema de información regional
- Ordenamiento territorial integral de zonas costeras
- Atención a problemas críticos de contaminación en zonas urbanas

MAPA 1. SUBREGIONES DE LA REGIÓN SUR-SURESTE Y ZONAS DE DINAMISMO ACTUAL



Avances y Perspectivas del PPP en la región Sur-Sureste

Considerando que el Plan Puebla-Panamá, es un proyecto de largo plazo -25 años-, y que hasta ahora solo lleva cuatro años de vida, aun existen pocos recursos que revelen su desempeño y logro de objetivos. No obstante, en la región Sur-Sureste puede hacerse un diagnóstico en base a sus proyectos en curso.

El cambio más relevante del PPP, es que el objetivo de calidad de vida inicialmente propuesto para la región se trunca, cuando el PPP se integra por primera vez al Presupuesto de Egresos de la Federación [PEF] en el 2002, entonces, son claras las prioridades del proyecto.

CUADRO 1. PRESUPUESTO DESIGNADO AL PLAN PUEBLA- PANAMÁ
ZONA SURESTE, 2002

	2002	2005
Infraestructura Carretera	831	86.4
Cardel Cardel-Gutiérrez Zamora	60	6.2
Arriaga la Ventosa	270	28.1
Villahermosa-Lim Edos. Tabasco y Campeche	135	14.0
Entronque Chetumal-Desviación Majahual	50	5.2
Oaxaca-Mitla	80	8.3
Mérida-Kantunil	50	5.2
Amuzoc-Perote	70	7.3

Caobas-Apoyo Negro	16	1.7
Ciudad del Carmen-Champotón	100	10.4
Presidencia	50	5.2
Proyectos Integrales del PPP	50	5.2
Desarrollo Social	56	5.8
Albergues Escolares indígenas en Guerrero	56	5.8
Salud	25.04	2.6
Hospitales indígenas con medicina tradicional en Puebla	25.04	2.6
Total	962.04	100

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2002.

En este año se destinaron 962 millones de pesos. Estos recursos favorecieron desde este momento a la infraestructura carretera con más del 86%, en el que se incluyeron nueve corredores carreteros destacando el de Arriaga-La Ventosa, en Chiapas; Ciudad del Carmen-Champotón y el entronque de Villahermosa con Tabasco y Campeche. En materia social destaca la construcción de un albergue para indígenas en el estado de Guerrero y un hospital de medicina tradicional en Puebla, proyectos que aun sumándolos, solo representan el 8.4% del presupuesto. El resto de los recursos -5.6%- son distribuidos en otros proyectos [Cuadro 1].

Cabe señalar, que el fondo financiero para las iniciativas mesoamericanas, comparte una gran similitud con el presupuesto ejercido por el gobierno mexicano para el PPP. En este año, ambos privilegian la infraestructura física de los demás proyectos. En conjunto, la iniciativa vial y la iniciativa energética absorben 3,866.3 millones de dólares, es decir; el 85.14% y 11.09% respectivamente, para cada iniciativa. Lo que significa, que el resto de las iniciativas deban conformarse con el 3.67% del financiamiento, para cubrir los proyectos planteados en cada una [Cuadro 2].

CUADRO 2 INICIATIVAS MESOAMERICANAS ESTIMACIÓN DE RECURSOS [MILLONES DE DÓLARES]		
INICIATIVA MESOAMERICANA	Financiamiento Disponible (mdd)	%
TOTAL	4017.7	100
1. Desarrollo Sustentable	16.5	0.41
2. Desarrollo Humano	31.5	0.78
3. Prevención y Mitigación de Desastres Naturales	27.0	0.67
4. Turismo	51.7	1.29
5. Facilitación del Intercambio Comercial	23.5	0.58
6. Integración Vial	3,420.6	85.14
7. Integración Energética	445.7	11.09
8. Telecomunicaciones	1.2	0.03

Fuente. Expo Inversión 2002. Plan Puebla- Panamá Mérida, Yucatán. 27 y 28 de junio 2002

A partir de lo anterior, pareciera que el problema de desarrollo de la región, es la escasez de infraestructura física, pero especialmente de infraestructura carretera. Lo que se suma, a que en el muy corto plazo después de la firma del Memorandum de las Iniciativas Mesoamericanas, la Iniciativa Vial, junto con las iniciativas de desarrollo sustentable y prevención y mitigación de desastres naturales, es una de las primeras en acordarse. En esta reunión se concluyó de suma prioridad nacional y regional los proyectos de la iniciativa, en el que destaca la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas [RICAM].

Dentro del PPP, éste proyecto se considera una condición *sine qua non*, para detonar los beneficios económicos y sociales que requiere la región [BID, 2002]. La RICAM tiene por objeto la reducción de los costos de transporte, que generen signos de competitividad, promovidos por la integración vial en Mesoamérica, a través de la construcción, rehabilitación y mejoramiento de 8,977 kilómetros de carreteras, clasificados en las

categorías de Corredores principales de Integración, que incluye el Corredor Pacífico o Puebla-Panamá, y al Corredor del Atlántico; y los ramales y conexiones regionales complementarios, que suman 4,073 kilómetros [MAPA 2].

Además el proyecto envuelve entre otros: la armonización y liberalización de la política de transporte; la armonización de las normas técnicas; la adopción de marcos legales adecuados para la concesión de infraestructura vial; y el desarrollo del mercado de servicios logísticos.

MAPA 2.PROYECTOS CARRETEROS DE LA RICAM



El proyecto del Corredor Pacífico, tiene una longitud de 3,159 kilómetros, atraviesa todo Centroamérica con una longitud 20% menor que la carretera Interamericana o Panamericana, desplazándose por la costa pacífica del istmo. Su trazo conecta las zonas de mayor desarrollo en la región, y con algunas vías alternas se conecta a las principales ciudades, centros de producción, y puertos de la región.

Su recorrido comienza en la ciudad de Puebla, se dirige al este al puerto de Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz, para continuar hacia el sur y cruzar el Istmo de Tehuantepec, y llegar, al estado de Chiapas, a Arriaga y Ciudad Hidalgo, en la localidad en la frontera de Guatemala denominada Tecum Umán. De allí, siempre al este, pasa por Mazatenango, Escuintla y Taxisco hasta Ciudad Pedro de Alvarado, en la frontera con El Salvador. Continúa en dirección a la Libertad, Usulután y, desplazándose al norte, pasa por Sirama y llega a Amatillo, en la frontera con Honduras. Prosigue al este por Júcaro Galán y Choluteca, hasta el Guasaule en la frontera con Nicaragua. Sigue hacia el sur hasta Chinandega, para continuar con rumbo al sudeste por León, Izapa, Las Piedrecitas, Nejapa, Nandaime, hasta Peñas Blancas en la frontera con Costa Rica. En la misma dirección, pasa por Liberia, Barranca, Caldera, Quepos y Palmar Norte/Sur hasta Paso Canoas, en la frontera con Panamá. En este tramo existe una vía alterna, la Carretera Panamericana que pasa por la ciudad de San José, continúa su recorrido por David, Santiago y La Chorrera hasta la ciudad de Panamá.

En México este Corredor incluye los corredores Puebla–Oaxaca–Ciudad Hidalgo, que tiene una longitud aproximada de 1,000 kilómetros, de los cuales se propuso rehabilitar y mejorar por lo menos 400 kilómetros.

El proyecto del Corredor del Atlántico tiene una longitud de 1,746 kilómetros, que se extienden desde la parte norte de Centroamérica e integra a los países de México, Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador, a partir de la conexión entre el puerto de Cutuco en este último país con Progreso en México.

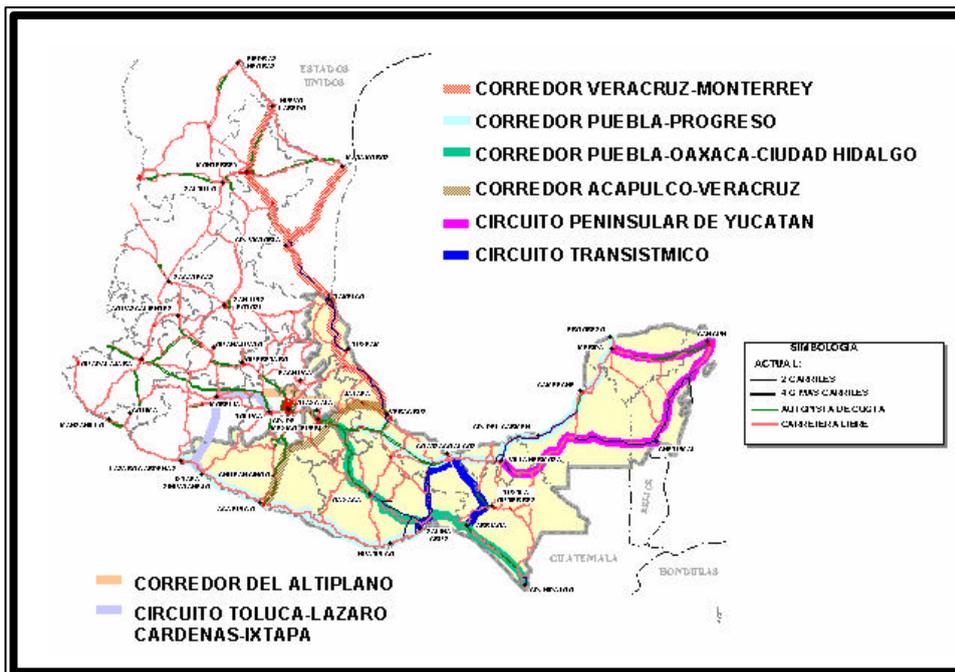
Su trazo comienza en México conectando a Coatzacoalcos con Veracruz, se dirige al este pasando por Villa Hermosa en Tabasco, Escárcega en Campeche, y atraviesa el estado de Quintana Roo, hasta Chetumal en la frontera con Belice. Prolongándose hacia el sur, pasando cerca de la ciudad de Belice y Dangriga, hasta llegar a Jalacte; en Guatemala pasa por Santa Cruz en dirección a La Cumbre, Río Dulce y La Ruidosa, donde sigue rumbo al noreste a Corinto en la frontera con Honduras, siguiendo en dirección al Puerto Cortés. De allí, se dirige al sur, pasando por San Pedro Sula, y sube a la zona de Comayagua en Villa San Antonio, para luego bajar por un corredor vial de Goascarán, en el límite con El Salvador, en este último punto se conecta con solo 12 kilómetros al puerto de Cutuco.

El proyecto de Ramales y Conexiones Regionales Complementarios, incluye una serie de carreteras que completan los Corredores de Integración Pacífico y Atlántico para conformar la RICAM, uniendo los principales centros de producción y distribución, con los puertos internacionales, desde el Canal de Panamá hasta la frontera con Estados Unidos en Texas. En México, estos corredores y ramales complementarios incluye los sistemas de vías principales que conectan Puebla con Progreso, Veracruz con Tampico, y el Transístmico que une Coatzacoalcos con Salina-Cruz. Este corredor tiene una longitud aproximada de 3,000 kilómetros, de los cuales alrededor del 50% requiere inversiones de rehabilitamiento y mejoramiento.

Su implementación incluye la construcción, rehabilitación y mejoramiento de corredores viales según normas internacionales. De este proyecto, destacan siete subproyectos específicos, estos son:

1. Extensión de los Corredores Mesoamericanos hacia los mercados del TLCAN
2. Extensión de los Corredores Mesoamericanos hacia el Puerto de Colón.
3. Rutas Alternas al Corredor del Pacífico.
4. Corredor de Integración Costa Rica–Panamá en la zona Atlántica.
5. Corredor de Integración Frontera México–Guatemala–Honduras.
6. Ruta Alternativa al Corredor del Atlántico en Honduras.
7. Conexión del Corredor del Pacífico con el Corredor del Atlántico en Guatemala

Mapa 2. Proyectos Carreteros para el Sur-Sureste Mexicano



Los Sistemas de Corredores interregionales, tienen el propósito de apoyar la competitividad e integración de la región Sur-Sureste, a los principales mercados nacionales e internacionales, sirviendo además al turismo de la región a través de enlaces carreteros modernos, eficientes y seguros que agilicen su conexión con los puertos marítimos, cruces fronterizos y aeropuertos.

En estos proyectos están, el corredor Veracruz-Monterrey, Puebla-Progreso-, Puebla-Oaxaca-Ciudad Hidalgo, Acapulco-Veracruz, Circuito Peninsular de Yucatán, Circuito Transistmico; y el corredor Lazaro Cardena-Salina Cruz [Mapa 3.4], algunos de los cuales no están contemplados en el proyecto de la RICAM.

Respecto a las vías de interconexión, el proyecto busca impulsar la integración económica, detonar las actividades productivas regionales y aprovechar sus ventajas comparativas, articulando los principales centros de producción y consumo, vinculándolos con el corredor interregional de la península de Yucatán, entre los principales proyectos, destacan: Tulum-Valladolid; Feliciano-Zihuatanejo; Zihuatanejo-Acapulco; Atlixco-Cuatla-Alpuyeca; Reforma-Dos Bocas; entre otros.

Además el plan proyecta construir caminos rurales, que rebasan los mil kilómetros, con el propósito de beneficiar a 219 localidades, con una población de más de 250 habitantes.

Avances y perspectivas en la Región Sur- Sureste

Es claro hasta el momento que las prioridades para el Plan Puebla-Panamá, no han cambiado desde su inicio. Pese a la falta de recursos, y la realización de los proyectos planteados inicialmente, el PPP, ha seguido sujeto a los proyectos de infraestructura carretera. No obstante, las condiciones en la región siguen empeorando, en tanto aún, no se han considerado políticas de apoyo al campo, de educación, desarrollo humano, de participación activa de los grupos sociales en el proyecto, etc.

En esa lógica, los ingresos percibidos para la región Sur-Sureste, no han sido, ni homogéneos en su crecimiento, ni equitativos en los proyectos. En 2002 se destinaron 866 millones de pesos, cifra que aumento a 4,187 en 2003 y a 6,391 en 2005. Esta ultima, ha sido la más alta en estos cuatro años.

Entre el período de 2002 a 2005, se ha invertido en total para el PPP, en la región 12,279 millones de pesos, de los cuales más de 10 mil millones han sido destinados a la infraestructura carretera, 50 millones al desarrollo social, monto que no ha cambiado desde su inicio. En salud se ha gastado 918 millones, de estos 858 se destinaron en 2005, pues en años anteriores no rebasó ni los 50 mil, de hecho, en 2004 sólo se destinó a este renglón un poco más de un millón de pesos [Cuadro 3].

CUADRO 3. PRESUPUESTO DESIGNADO AL PLAN PUEBLA- PANAMÁ					
ZONA SUR-SURESTE (MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 2005)					
	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Presidencia	45.05				45.05
Desarrollo social	50.45				50.45
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	748.68	4,024.10	794.42	4,636.80	10,204.00
Comisión Federal de Electricidad		50.39	18.02	20.00	88.41
Secretaría de Salud	22.56	36.18	1.93	858.30	918.97
Secretaría de Relaciones Exteriores		77.09	13.63	821.50	912.22
Secretaría de Economía			4.84	5.10	9.94
Otros Proyectos				50.00	50
Total	866.74	4,187.75	832.85	6,391.70	12,279.04

Fuente: Elaboración propia a partir de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2002, 2003, 2004, y 2005.

En 2003, ya firmadas algunas Iniciativas Mesoamericanas, México invierte 4,187.7 millones de pesos en el proyecto. Esto es, casi cinco veces más que el presupuesto de 2002. Entre los proyectos están 32 tramos carreteros, los más trascendentes son el de La Ventosa-Salina Cruz, en Oaxaca; Tlaxco-Tejocotal y Tehuacán-Teotitlán, en Puebla; Ciudad del Carmen- Champoton, en Campeche; el tramo Mitla-Entronque Tequisitlán, y el tramo Entronque Tequisitlán-Tehuantepec II, en Oaxaca. Estos seis tramos equivalen el 39% de los 4,024 millones de pesos reservados a la infraestructura.

Paradójicamente se destinan 37 millones de pesos a la continuación del hospital en Puebla, cifra aun muy modesta, si se le compara únicamente con el tramo de La Ventosa-Salina Cruz, al cual se le asignó una inversión de 385 millones de pesos, al que se le adicionan 140 millones más por el ramal de Arriaga-La Ventosa.

CUADRO 4 PRESUPUESTO DESIGNADO AL PLAN PUEBLA- PANAMÁ					
ZONA SUR-SURESTE (VALORES RELATIVOS)					
	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Presidencia	5.20				0.37
Desarrollo social	5.82				0.41
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	86.38	96.09	95.39	72.54	83.10
Comisión Federal de Electricidad		1.20	2.16	0.31	0.72
Secretaría de Salud	2.60	0.86	0.23	13.43	7.48
Secretaría de Relaciones Exteriores		1.84	1.64	12.85	7.43
Secretaría de Economía			0.58	0.08	0.08
Otros Proyectos				0.78	0.41
Total	100	100	100	100	100

A partir de este año, se integran al presupuesto proyectos de transformación y transmisión de energía eléctrica, aunque sólo representan el 1.2% del PEF. Además se contempla fortalecer las relaciones con Centroamérica, impulsar la integración regional y contribuir al desarrollo sustentable de la región, asociado a ello, se destinaron gastos de

conducción y planeación a la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien se encargaría del PPP en el Sur-Sureste, después de ser abandonado por la Presidencia.

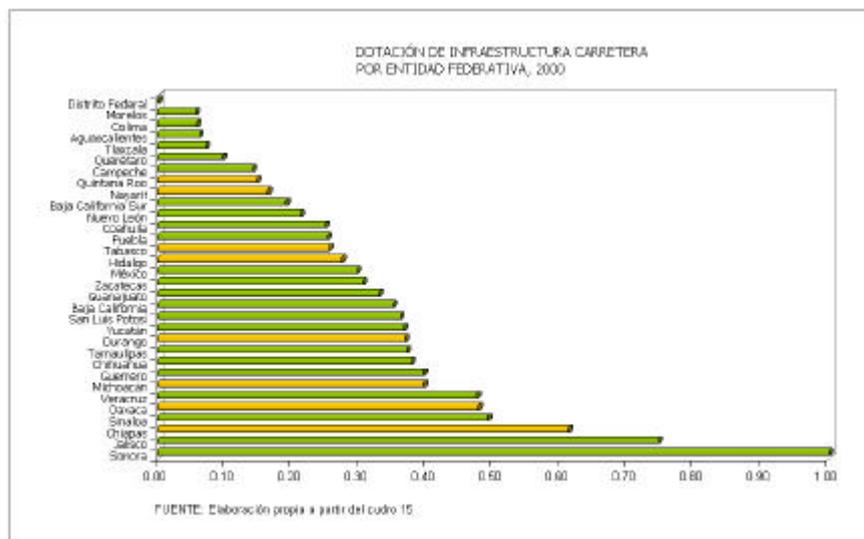
Pese a los privilegios de la infraestructura y la polémica entorno al PPP, en el 2004 se sufre un grave recorte presupuestario afectando principalmente a la infraestructura, pues es la única que se ha visto beneficiada del mismo, si se le compara con los demás renglones. La gran diferencia es que del presupuesto de por sí modesto para el plan, el 95% es exclusivo para la infraestructura carretera, si a estos le agregamos los 18 millones para el desarrollo y construcción de proyectos de transformación y transmisión de energía eléctrica, solo restan el 2.5% del PEF, para el resto de los proyectos [Cuadro 4], entre ellos la construcción de una Central de Abastos, la vigilancia y control epidemiológico, y acciones de saneamiento.

En 2005, los proyectos más importantes son el tramo de Arriaga-La Ventosa, que terminaría por conectar a Chiapas con Oaxaca, los accesos a los puertos de Veracruz, Salina Cruz, y Coatzacoalcos, así como los tramos de Ocozocoautla-Arriaga; Ciudad Altamirano-Arcelia; Mérida-Kantunil -ampliación a 4 carriles-; Cardel-Tihuatlán, Tramo Cardel-Gutiérrez Zamora; Villahermosa-Teapa, Tramo Villahermosa-entronque Jalapa; entronque Chetumal-Desviación a Majahual, el periférico de Mérida; Tuxtla Gutiérrez-Angostura, Tramo Ramal-América Libre; Feliciano-Zihuatanejo Libramientos Ixtapa y el Chico, destinándose para estos y otros proyectos 4,636 millones de pesos, cifra que supera el presupuesto total para el año de 2003. Para la promoción social y económica de la región se destino menos del 0.5% del presupuesto.

En salud, se consideran por primera vez proyectos en apoyo a hospitales de alta especialidad en Yucatán y Oaxaca, y hospitales integrales. Además, después de cuatro años se contempla parte del presupuesto en el diseño, elaboración y coordinación ejecutiva de proyectos de desarrollo regional.

Los avances más significativos hasta el momento han sido en materia de infraestructura, pero sobre todo de rehabilitación y ampliación siendo las entidades de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, las más beneficiadas hasta el momento.

Pareciera entonces, que la dotación de infraestructura carretera, resolverá los problemas socioeconómicos de la región. No obstante, antes de que comenzaran los proyectos del PPP, la red carretera era suficiente para la integración de la región. En el año 2000, de los 333,840 kilómetros de la red carretera del país, el 31.4% le correspondía a la región. Paradójicamente Chiapas, es la entidad con mayor longitud carretera en la región, le siguen Veracruz, Oaxaca, y Guerrero. A nivel nacional también son de las entidades con mayor cobertura [Gráfica 1].



De hecho, la densidad carretera en la región es en casi todas las entidades con excepción de Quintana Roo y Campeche, superior al promedio nacional, y en Tabasco y Yucatán es el doble de ésta. Siendo cuestionable la consideración de falta de infraestructura en la región, y por tanto el supuesto de que la dotación de infraestructura carretera, por si sola es detonadora de desarrollo. Para el caso de la región Sur-Sureste, esto último no es válido. Si consideramos, que oficialmente y de acuerdo a la SCT [], el sistema de transporte carretero está compuesto por caminos rurales, caminos federales, carreteras pavimentadas de dos, cuatro y más carriles y los cuales cumplen objetivos específicos.

- Caminos federales. Estos caminos son costeados íntegramente por la federación y se encuentran por lo tanto a su cargo. Aseguran la comunicación con los países vecinos y entre los estados. Tienden a propiciar el desarrollo de ciertas áreas, intervienen en el crecimiento de las ciudades, posibilitan aglomeraciones y sobre todo favorecen el crecimiento de localidades en ciertos nodos estratégicos de la red.
- Caminos estatales. Estos no son nacionales ni federales, su construcción se realiza mediante financiamiento bipartita, es decir 50% la Federación, y 50% el Estado. Su principal función es comunicar a las comunidades estatales, y llevar a cabo flujos intraregionales.
- Caminos vecinales o rurales. Son caminos de menores especificaciones, que buscan la integración de las entidades, son estratégicos para la escala local o intraregional, además algunos se conectan a la red troncal. Se agrupan bajo el término de cooperación, y dependen de la Dirección General de Carreteras, en cooperación con la SCT. La categoría de caminos rurales de acceso o también llamados de mano de obra, es creada en 1968, con el propósito de acelerar la construcción de los caminos que puedan integrar a la red troncal a las pequeñas localidades de 500 a 2,500 habitantes, con el fin de tener comunicación con los centros y servicios regionales. La construcción de estos caminos, cuyas características son modestas, son financiadas totalmente por la federación, empero la población interesada puede aportar una contribución de mano de obra para asegurar el mantenimiento de los mismos.
- Caminos de Cuota. Algunos de estos caminos están a cargo de la dependencia oficial descentralizada denominada Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios y Conexos [CAPUFE], y otras como las autopistas o carreteras concesionadas a la iniciativa privada por tiempo determinado, siendo la inversión recuperable a través de cuotas de paso. Sus funciones principales es conectar los grandes centros económicos, así como los cruces fronterizos y de embarque o transportación de manera eficiente.

Es cierto que Chiapas, Oaxaca, Veracruz, y Guerrero tienen una red de caminos que les hace posible la comunicación a nivel local, e incluso nacional, no obstante, ésta no cumple con las exigencias de integración exógena, que demandan los objetivos del PPP, al no poseer infraestructuras sofisticadas que les permitan una integración externa a la de la región.

En ese sentido, la infraestructura de altas especificaciones –autopistas de cuatro o más carriles- es escasa. Existiendo hasta la fecha solo algunos tramos construidos, tanto en la Costa del Golfo como en la del Pacífico, además no existe ninguna autopista hasta el año 2000, que enlace ambas Costas, de ahí el interés del PPP, de llevar a cabo la construcción del circuito transístmico y otros ramales y conexiones carreteros, que se ajustan a los proyectos de la estrategia económica del PPP ya mencionados líneas arriba.

Por lo que la política regional del PPP, obedece más a la lógica de apertura comercial, que a la necesidad de crear formas reales de desarrollo regional, para el Sur-Sureste. Por tanto, la reestructuración del territorio, basado en la infraestructura, representa un elemento más para extender y consolidar, el proceso de integración de norte a sur en América, que aun no es concretado formalmente, gracias a la resistencia que han presentado algunos países latinoamericanos al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas [ALCA].

La reestructuración de la región Sur-Sureste responden entonces, a los vínculos de integración territorial que ya se han venido dando con Estados Unidos en el marco del TLCAN, donde la región del PPP, es el puente para fortalecer una integración más extensa hacia el Sur del continente, concretándose a partir de los acuerdos comerciales que México ha suscrito con Costa Rica y Nicaragua, con el llamado Triángulo del Norte - El Salvador, Guatemala y Honduras- y, en proceso, con Panamá [Secretaría de Economía, 2004].

Siendo claro, que la infraestructura carretera fortalece, por un lado la apertura comercial, y por otro la dependencia económica de México con Estados Unidos. Entre 1993 y 2003 el comercio entre ambos países se triplicó, el incremento fue de 83 mil millones a 244 mil millones de dólares, de esta última cifra 163 mil millones se transportan por carretera [INEGI, 2004].

Además, desde la firma del TLCAN, se han impulsado nuevos corredores carreteros, por efecto del mayor movimiento transfronterizo de bienes y capitales entre las empresas matrices y mercados norteamericanos. Al tiempo que México, Canadá y Estados Unidos desarrollan nuevas estrategias de transporte de alcance transcontinental a partir del diseño de "supercarreteras" transnacionales, como el corredor llamado "Interstate 69", vía del Este que uniría a Québec, Montreal y Toronto, desde Canadá, con Indianápolis y Houston en Estados Unidos, hasta Monterrey y la Ciudad de México, en nuestro país; la Interstate 35 (I-35), también conocida como "Internacional NAFTA Superhighway" o "Supercarretera TLC", corredor del Centro-Este que vincularía Winnipeg, Canadá con Kansas City, Dallas-Forth Worth y Laredo, en Estados Unidos, Nuevo Laredo desde México que conecta Monterrey y llega a la Ciudad de México; el corredor "Camino Real" o Cam Real, vía central que uniría los tres países desde Regina en Canadá, pasando por Denver, Albuquerque y El Paso, en Estados Unidos, y prolongándose a México por Ciudad Juárez, Chihuahua, Monterrey hasta la Ciudad de México; o el Corredor Canamex, eje que se sitúa en el Oeste de la región y partiría de Edmonton y Calgary en Canadá, se prolongaría hacia el sur por algunas entidades de Montana, Wyoming, Nebraska, Colorado, Utah y Arizona, y penetraría a nuestro país por el Noroeste desde Sonora hasta la Ciudad de México, pasando por Guadalajara [Gasca, 2005:49].

En esa lógica, se busca acercar la región Sur-Sureste, mediante infraestructura carretera de altas especificaciones, al altiplano y a la frontera norte. Esto reforzará el proyecto del corredor multimodal logístico, del Golfo de México, que integra al mismo tiempo a la región de Centroamérica con los corredores del Pacífico y el Atlántico.

Por su parte, el Circuito transístico de Coatzacoalcos-Salina Cruz, supone impulsar un proyecto de transporte intermodal, pretendiendo convertir al Istmo de Tehuantepec, en un espacio atractivo para la inversión extranjera, cuyos flujos comerciales se orientarán hacia la Cuenca del Pacífico, la costa Este de Estados Unidos y hacia la Unión Europea. La importancia del circuito, es precisamente que se enlaza del lado del Golfo con el puerto de Coatzacoalcos, pretendiendo diversificar el comercio con el Puerto Petrolero de dos Bocas. Cabe señalar, que a partir de la apertura comercial, México comienza un nuevo ordenamiento territorial reforzado por la infraestructura carretera, el cual obedece a una integración foránea con los principales mercados internacionales [MAPA 3.6]. Simultáneamente, se integra un sistema urbano transversal con las ciudades más importantes del país, comunicándose ya sea vía terrestre o marítima, con el Este de Estados Unidos.

La estrategia del PPP, responde a las formas de integración económica, homogenización, competitividad, y desarrollo, que pregona la globalización, como la práctica necesaria para hacer frente a los problemas de desigualdad regional. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, estas estrategias, y el carácter discriminatorio que tiene el mercado, más que solucionar los problemas de la región, los agravan. Sirva de muestra, la profundización de las asimetrías a nivel país, con el TLCAN, que si bien, logró dinamizar algunos sectores y regiones, ello no fue suficiente para un desarrollo si no homogéneo, al menos más equitativo. Por tal razón, la tarea en turno es buscar precisamente estrategias que correspondan con las necesidades y capacidades de los gobiernos, actores y agentes regionales.

Conclusión

El discurso de desarrollo regional basado en comunicación e integración en el que se sostiene el PPP, no contempla aquellas comunidades que ni se especializan en actividades económicas rentables, ni aquellas localidades que se encuentran dispersas en la región. En esa lógica, se comprende que los enlaces y la organización de esta nueva estructura regional, continuara con los patrones de exclusión e inclusión, que han permeado desde el siglo XX.

Además aunque el transporte es fundamental para cualquier proceso de desarrollo, nada garantiza que después de construir una carretera o cualquier tipo de infraestructura física, automáticamente lleguen los otros elementos que se requieren para lograr un fuerte impulso social y económico (inversiones en energía, promoción de actividades económicas, operación de servicios de educación, salud, financieros, etc.) Su uso como detonador de desarrollo no solamente resulta absurdo, sino que las capacidades y características propias de la infraestructura la limitan. Así la infraestructura sea física o social, es una condición necesaria más no suficiente para el procesos de desarrollo.

En ese sentido las regiones excluidas de los procesos virtuosos de la apertura el comercio y el crecimiento económico constante, como el Sur-Sureste de construir sus propias formas de desarrollo regional de acuerdo a sus capacidades y necesidades específicas.

Bibliografía

Barreda Marín, Andrés [2002]. "Los peligros del Plan Puebla Panamá" pp.135-214, en Bartra, Armando (Coord.). Mesoamérica Los Ríos Profundos: Alternativas plebeyas al Plan Puebla Panamá. 2ª. Edición, Instituto Maya A.C. México pp. 397.

BCIE-BID-CEPAL, Plan Puebla-Panamá. Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos, El Salvador Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá, Banco Interamericano de Desarrollo , 2001.

Chias, Luis [2000]. "Capítulo 6. Transporte y desigualdades territoriales en la Región Centro". Adrian Guillermo Aguilar, Luis Javier Castro Castro y Eduardo Juarez Aguirre, (Coord). El Desarrollo urbano de Mexico a fines del siglo XX Adrian Guillermo Aguilar, Luis Javier Castro Castro y Eduardo Juarez Aguirre, (Coord).

Gasca Zamora J. [2002]. "El Plan Puebla Panamá: Consideraciones sobre el proyecto gubernamental para el desarrollo regional del Sur-Sureste de México" pp. 103-115, en Arroyo, Calderón y otros (Coord). Área de Libre Comercio de las Americas. Análisis y Alternativas. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich Ebert. México. pp. 217.

_____ [2005]. Diagnóstico funcional del territorio. Regionalización y cambios regionales recientes. Instituto de Geografía-SEDESOL.

Garza Villareal, Gustavo [2003]. La urbanización de México en el siglo XX. El Colegio de México. México. pp 208.

Levy, Santiago, Kessel y Dávila, [2000]. El Sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional en México.

Martínez Laguna, Norma [2000]. Desarrollo de la industria Petroquímica en el Sureste de Veracruz. Impactos territoriales durante el periodo 1970-1997. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

Presidencia de la Republica [1982]. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

Presidencia de la Republica [1989]. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Presidencia de la Republica [1995]. Plan Nacional de Desarrollo 1995-200.

Presidencia de la Republica [2001]. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. www.presidencia.gob.mx

Presidencia de la Republica [1995]. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.

_____ [2001] Plan Puebla-Panamá: Capítulo México, Documento Base marzo, México. pp.214

Plan Puebla-Panamá: Informe de Avances y Perspectivas 2001. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojas, Carlos [2000]. Iniciativa del Sur. Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Senado de la República, México.

SEDESOL [2001]. Programa de atención a 250 microregiones.
Paginas web

www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm/25/06/2005

www.conapo.gob.mx/00cifras/6.htm/25/06/2005

www.dgcnesy.inegi.gob.mx/bdiesi/bdie.html/14/02/2006

<http://nats.sct.gob.mx/Nats/default.asp?i=e>02/08/2006

www.shcp.gob.mx/index_info_economica.html

http://www.pnuma.org/reccat/cbmapapel.php/02/05/2004

http://www.iadb.org/ppp/7/06/2005