

## **El corredor del Istmo de Tehuantepec: de los proyectos fallidos a las nuevas posibilidades para su desarrollo**

The corridor of the Isthmus of Tehuantepec: from failed projects to new possibilities for development

Fecha de recepción: 21 de mayo de 2016

Fecha de aprobación: 18 de noviembre de 2016

*Jaime Torres Frago*\*

### **RESUMEN**

En el marco de la reciente aprobación de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y con base en una exhaustiva investigación documental, la finalidad de este trabajo es ofrecer un análisis respecto a posibilidades que ofrece el Istmo de Tehuantepec, zona que se ha considerado como estratégica para generar desarrollo social y económico significativo e incluyente. Para ello, en la primera parte se presentan sucintamente principales características físicas, históricas y sociales; en la segunda se analizan rasgos de sus principales puertos: Coatzacoalcos y Salina Cruz; en seguida se revisan programas gubernamentales que se implementaron para que esta región gozara de mayor dinamismo y constituyera alternativa logística al Canal de Panamá. Finalmente, se discute el tipo de acciones y proyectos que la actual coyuntura sugiere como pertinentes para impulsar su desarrollo sustentable.

**PALABRAS CLAVE:** Istmo de Tehuantepec, desarrollo, sustentabilidad, corredor industrial transistémico, Zonas Económicas Especiales.

### **ABSTRACT**

In the context of the recent approval of the Federal Law on Special Economic Zones, the purpose of this paper is to analyze the potential of the Isthmus of Tehuantepec, an area that has always been considered as strategic for the generation of more meaningful and inclusive social and economic development. The paper is the result of an extensive documentary research. First, physical, historical, and social characteristics of the Isthmus of Tehuantepec are succinctly presented. In the second part, the features of its main ports, Coatzacoalcos and Salina Cruz, are analyzed. Then, the government programs that have been implemented in the past are reviewed. These programs were an attempt to make this region more dynamic and provide a logistics alternative to the Panama Canal. Finally, the kind of actions and projects that the current circumstances demand for a sustainable development are discussed.

**KEYWORDS:** Isthmus of Tehuantepec, development, sustainability, trans-isthmus industrial corridor, Special Economic Zones.

\* Universidad del Istmo, México. Correo-e de contacto: [jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx](mailto:jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx)

## INTRODUCCIÓN

A pesar de que al Istmo de Tehuantepec, conjuntamente con su posición geográfica y abundancia en recursos naturales (mares, ríos, hidrocarburos, minerales, productos agrícolas y ganaderos), se le reconoce peculiar riqueza histórica y cultural (pocos emblemas son más poderosos en México que Frida Kahlo portando el traje de tehuana), es una región con altos niveles de marginación y pobreza. De manera similar a lo que ocurre en México y América Latina, es una zona desigual: el istmo veracruzano (norte) es más desarrollado que el oaxaqueño (sur), aunque las tradiciones culturales tienen mayor arraigo el atraso es más evidente, lo que ha provocado un fenómeno de migración regional de Oaxaca a Veracruz; incluso en el istmo veracruzano la desigualdad es notoria, ya que la prosperidad económica se concentra en ciertos grupos y actores sociales privilegiados, como empleados de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y empresas privadas vinculadas a la industria petroquímica de la zona, ganaderos, agricultores y un importante conjunto de políticos y directivos al servicio del Estado.

Como se verá más adelante, han sido muchos planes y programas implementados en el Istmo de Tehuantepec, en cuyos ejes de acción, además de la construcción de obra pública orientada a comunicaciones y transportes, se incluye el desarrollo industrial, agropecuario, tecnológico y turístico. Todos éstos, a pesar de pretender ser un parteaguas para el istmo, han repetido no solo objetivos, metas y estrategias (la mayoría de ellos pertinentes, debe decirse), sino también errores, lo que ha generado que su aplicación quede desapegada tanto del discurso

oficial como, según Tamayo y diversos teóricos (1997) sugieren, en materia de implantación de políticas públicas. Entre estos últimos figura la ausencia de programas y acciones, falta de concertación con actores sociales clave y carencia de compromiso político de autoridades para ir más allá de la ostentosa presentación de tales programas.

El hecho es que la actividad comercial e industrial en la zona, reflejada en el movimiento y equipamiento de puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, además del ferrocarril transístmico, es reducida no alcanza y por el momento ni remotamente ser alternativa al Canal de Panamá. En contraste, y como ocurre en múltiples ámbitos de la vida pública del país, en la región se han observado actos de corrupción por parte de actores gubernamentales de todo nivel, líderes de sindicatos (petrolero), trabajadores de educación y empresarios, lo cual, inhibe su desarrollo social y económico. Resulta cierto que ante reclamos sociales y exigencias propias del modelo de economía global, la región no puede seguir postergando posibilidades de incrementar sustancialmente niveles de bienestar. Para ello, se requiere conjuntar tres factores: voluntad política, pericia técnica en la implementación de planes y programas y acuerdo social.

Después de la creación de Zonas Económicas Especiales, estos factores cobran particular relevancia, por una parte es claro que la voluntad política demostrada en los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales deberá ser replicada en ámbitos estatales y municipales de gobierno; asimismo, en actividades correspondientes a identificación y gestión de proyectos, con la finalidad de darle sustento a esta iniciativa se tendrán que desplegar conocimientos técnicos requeridos que garanticen su viabilidad operativa

y financiera. Todo ello, enmarcado en un modelo de nueva gobernanza política y administrativa incluyente, donde intereses y aportes de ciudadanos, grupos sociales, empresas y del propio gobierno, serán fundamentales. En ese orden, las interrogantes que este trabajo pretende responder son: ¿cuáles han sido los objetivos de programas de desarrollo implementados en el Istmo de Tehuantepec?, ¿es factible crear un corredor multimodal en la zona que sea una alternativa al Canal de Panamá? y ¿cuáles son las nuevas oportunidades y retos en función de la creación de las Zonas Económicas Especiales?

## EL ISTMO DE TEHUANTEPEC: SUS CARACTERÍSTICAS E HISTORIA

### *Rasgos de su geografía física y humana*

El Istmo de Tehuantepec (IT), con aproximadamente 200 kilómetros de ancho en línea recta, es la franja de tierra continental más estrecha en México, lo cual conecta el Océano Atlántico (Golfo de México) con el Océano Pacífico (Golfo de Tehuantepec) a través de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz (Ver Imagen 1). Aunque histórica, política y económicamente se acepta que se integra principalmente por porción sur de Veracruz y la región oriental de Oaxaca (razón por la cual el análisis se centrará en ambos estados), en realidad se compone también por los municipios de Tabasco y Chiapas, ubicados al oeste.

En cuanto a recursos naturales, la región del istmo en su conjunto se considera como una de las grandes áreas de biodiversidad en el país, debido a que en ella confluyen los reinos neotropical y neártico, así como las biotas de los Golfos de

Imagen 1.

ISTMO DE TEHUANTEPEC



Fuente: <http://deoaxaca.mx/portal/oaxmapa/mapa-de-la-ciudad-de-oaxaca.html>

México y de Tehuantepec (Rodríguez, 2001). El sur de Veracruz goza de tierra fértil y agricultura diversificada, en la que destacan cultivos como maíz, frijol, café, arroz, caña de azúcar, piña, plátano y cacao, además de que es una constante observar ranchos de ganadería intensiva de razas tropicales de primera. En la porción oaxaqueña, al ser el clima seco, no se aprecian amplias llanuras de pastizales, por lo que la agricultura es el de subsistencia y el comercio en menor escala, destacando productos como maíz, frijol y ajonjolí. Mientras que la ganadería es de tipo doméstica con productos de segundo nivel (Ortiz, 1971).

Tal como se aprecia en cuadro 1, los principales municipios correspondientes al istmo veracruzano presentan mayor número de habitantes en comparación con el istmo oaxaqueño, destacando Coatzacoalcos, cuya población es más de tres veces mayor que la de Juchitán y Salina Cruz. No obstante, los niveles de desarrollo humano son similares en los núcleos urbanos de ambos estados (desde una perspectiva cuantitativa, ya que la cualitativa, al visitar ambas porciones, pareciera

indicar una mejor situación en el Atlántico), el mayor dinamismo económico e industrial<sup>1</sup> que históricamente ha mostrado Veracruz parece explicar que sus municipios tienen menor grado de marginación. Sin embargo, su posición respecto al resto del país indica que se trata de

municipios con importantes carencias y rezagos que atender y, cabe suponer, cuyos niveles de competitividad y efectividad en los servicios públicos no son idóneos (excepto Coatzacoalcos y Salina Cruz, merced a beneficios vinculados a la industria al petróleo).

*Cuadro 1*

PRINCIPALES MUNICIPIOS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC<sup>2</sup>

ESTADO	MUNICIPIO	POBLACIÓN EN 2010	IDH	LUGAR NACIONAL	GRADO DE MARGINACIÓN
Veracruz	Coatzacoalcos	305,260	0.87	69	Muy bajo
	Minatitlán	157,840	0.84	223	Bajo
	Cosoleacaque	117,725	0.82	417	Bajo
	Acayucan	83,817	0.79	759	Medio
	Agua Dulce	46,010	0.83	273	Bajo
Oaxaca	Juchitán	93,038	0.80	566	Medio
	Salina Cruz	82,371	0.86	129	Muy bajo
	Tehuantepec	61,872	0.81	482	Medio
	Matías Romero	38,019	0.79	729	Medio
	Ixtepec	26,450	0.85	170	Bajo

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-INAFED (2010).

<sup>1</sup> Ejemplo de ello es que en la región se presenta, como se comentó, un peculiar fenómeno de migración del istmo oaxaqueño hacia principales ciudades de la porción veracruzana como Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan, derivada de la actividad petrolera. En estas ciudades es tradicional también observar la oferta, por parte de comerciantes juchitecas y tehuanas, de productos y alimentos típicos.

<sup>2</sup> Como se indica, solo aparecen los municipios relevantes. A manera de referencia, en 2001 el IT se integraba por 2,200,000 habitantes: 1,560,000 en los 31 municipios del istmo veracruzano y 640,000 en los 49 pertenecientes a Oaxaca. Por lo menos una cuarta parte de esa población corresponde a 12 grupos étnicos: Zapotecos, Popolucas, Nahuatlacos, Zoques, Huaves, Mixes, Chontales, Mixtecos, Tzotziles, Chinantecos, Mazatecos y Chochocos, distribuidos en 539 comunidades, 61% de las cuales se ubicaba en Oaxaca y 31% en Veracruz (Flores, 2001).

Lo anterior a pesar de que a esta región siempre se le ha reconocido como poseedora de una supuesta ubicación geográfica estratégica<sup>3</sup> y de riquezas naturales de valía; situación que corrobora lo que se podría llamar como paradoja latinoamericana (particularmente observable en regiones tropicales, como este caso de estudio): territorios ricos en importantes recursos naturales, pero con una población que, en lo general, no obtiene ingresos económicos suficientes para acceder a niveles de vida satisfactorios.

### *Historia del corredor transístmico*

Décadas atrás, Ortiz (1971) advirtió las ventajas del IT respecto a otras rutas para comercio internacional. Al respecto; y con base en datos del Departamento de Marina de los Estados Unidos, señaló que un traslado de Liverpool, Inglaterra, a Auckland, Nueva Zelanda, implicaría un recorrido de 14,645 millas náuticas vía el Canal de Suez, de 13,312 por Panamá y de solo 4,925 a través de Tehuantepec. Mientras que un viaje de Nueva Orleans a San Francisco representaría 5,415 millas por Panamá, a la vez que por Tehuantepec únicamente 3,561; de acuerdo a su apreciación:

Efectivamente los 308 km de ferrocarril y carretera que existen de Salina Cruz a Coatzacoalcos, exhiben la existencia de una angostura continental que por

sí sola se constituye en un preciado recurso natural de México; recurso natural que si se encontrara en un estéril desierto, sin mayor gracia que esa angostura, sería por sí solo un baluarte que México debía de considerar como riqueza muy aparte (Ortiz, 1971: 11).

Las ventajas de su ubicación hicieron que durante la época de Porfirio Díaz despertara el interés por construir un ferrocarril transístmico, cuyas obras estuvieran a cargo de la empresa Louisiana de Tehuantepec que iniciaron en 1859 (Martínez, Sánchez y Casado, 2002). Ante el abandono de esta compañía, en 1880 Buchanan y otros inversionistas solicitaron al gobierno de México la autorización para su edificación, la que también abandonarían más tarde debido a problemas y demoras con la obra. Después de muchos esfuerzos, la vía fue inaugurada el 29 de julio de 1894; sin embargo, fue terminada completamente en 1899, debido al impulso de la compañía británica Pearson and Sons, misma que planteó a Díaz la explotación comercial del ferrocarril (reinaugurada en 1907), el cual rápidamente vivió momentos de esplendor: Durante esos días, alrededor de 60 trenes se movilizaban diariamente en 300 km que unían a Coatzacoalcos con Salina Cruz.<sup>4</sup> Por cierto, esta obra tiene su antecedente en el Tratado McLane-Ocampo, mismo que fue acordado en 1859 y mediante el cual se otorgaba a los Estados Unidos, en perpetuidad y con total

<sup>3</sup> García (2001), quizá con demasiado optimismo, indica que incluso a nivel internacional, por su importancia para el comercio, el corredor transístmico mexicano es considerado como uno de los proyectos estratégicos del siglo XXI y que incluso se hablaba ya de la era del Istmo de Tehuantepec.

<sup>4</sup> Martner (2012) refiere que los niveles de carga crecieron vertiginosamente desde 1908, llegando a un millón de toneladas en 1913.

libertad, el transporte por el IT de mercancías sin pago de derechos, así como de tropas, abastos y pertrechos militares; aunque afortunadamente este tratado no fue ratificado por el Senado del país vecino (Aceves, 2001). El propio Díaz, terminando el siglo XIX, inauguró los puertos de Minatitlán y Salina Cruz, conectados a la postre por el ferrocarril del istmo (Rodríguez, 2001).

Pero el éxito de este ferrocarril fue efímero, ya que al inaugurarse el Canal de Panamá en 1915 casi la totalidad de carga se envió a través de esta vía, lo que significó, junto con el movimiento revolucionario de 1910, el desplome del Ferrocarril Transístmico (de 60, la cifra cayó a solo un tren operado al día). En 1920 se incorporó esta vía a Ferrocarriles Nacionales de México, desde ese año, los niveles de carga y su importancia son casi nulos (Ortiz, 1971). En 1938 Lázaro Cárdenas decretó la expropiación petrolera después de dar por cancelado el artículo 8° del Tratado de Límites entre México y Estados Unidos de 1853 para poner fin a los derechos de tránsito de este país por el IT (Rodríguez, 2001).

A pesar del desplome del ferrocarril, la región del IT (particularmente la veracruzana) vivió años después una bonanza económica gracias a la expansión de la actividad petrolera hacia la zona sur del Golfo de México y la actividad azufretera. Esto propició, por ejemplo, que en la zona de Coatzacoalcos se instalaran complejos petroquímicos más importantes del país: Pajaritos, La Cangrejera (en su momento la mayor planta de su tipo en Latinoamérica) y Morelos, además

de grandes plantas de fertilizantes, que en Minatitlán, primero (1907), y Salina Cruz, tiempo después (su construcción inició en 1974), se crearan importantes refinerías de crudo, que la empresa Azufrera Panamericana se asentara en la ciudad de Jáltipan y que en Cosoleacaque se estableciera la empresa Guanos y Fertilizantes de México. Al respecto, hay que apuntar que junto a la carretera (cuya construcción inició en 1946) y al ferrocarril transístmicos, corre un oleoducto que conecta a Minatitlán con Salina Cruz; asimismo, en 1962 se inauguró la planta de amoniaco en Cosoleacaque y poco después se inició la construcción de complejos petroquímicos. En el istmo oaxaqueño, además de la refinería de Salina Cruz, de una planta de Cementos Cruz Azul ubicada en la población de Lagunas y los importantes parques eólicos recientemente inaugurados, no hay demasiada actividad industrial, por la que ésta se puede considerar todavía como incipiente.<sup>5</sup>

## LOS PUERTOS DE COATZACOALCOS Y SALINA CRUZ

Como lo indica Aceves (2001), las puertas de entrada del IT son los puertos de Coatzacoalcos, en el Golfo de México y Salina Cruz, en el Golfo de Tehuantepec. Ambos funcionan desde 1994, a partir de la reforma portuaria gerencial implantada en México (Torres, 2013), una Administración Portuaria Integral

<sup>5</sup> Hasta hace poco tiempo, en el IT se generaba el 80% de la petroquímica nacional, mientras que el 39% del crudo procesado procedía de la región. Asimismo, el 33% del gas seco y el 66% del gas licuado de México se originaban de ahí (Payán, 2001).

(API), encargada de garantizar adecuada gestión operativa, financiera, comercial, medioambiental y en materia de seguridad. Los dos recintos portuarios tienen vocación comercial (aunque como veremos enseguida y particularmente en el caso de Salina Cruz, el total de carga movilizada es insignificante) y petrolera, principalmente. En lo que respecta a Coatzacoalcos (ver imagen 2), la actividad petrolera se despacha en la terminal de Pajaritos, propiedad de PEMEX y contigua a la terminal comercial. Salina Cruz es también puerto estratégico para esta empresa, desde ahí suministra productos petrolíferos a la región Pacífico centro y norte, así como a la Península de Baja California.

*Imagen 2*

### PUERTO DE COATZACOALCOS



A la izquierda se aprecia el recinto comercial y a la derecha la terminal petrolera.

Fuente: [www.mexicoxport.com/noticias/17924/construira-api-coatzacoalcos-puente-acceso-pajaritos](http://www.mexicoxport.com/noticias/17924/construira-api-coatzacoalcos-puente-acceso-pajaritos)

Con relación a la carga comercial (cuadro 2), los registros no son favorables para estos puertos, ni siquiera para Coatzacoalcos porque a pesar de que durante el periodo 1992-2010 tuvo modesto incremento de carga (equivalente a 38.6%, pasando de 2,431,500 toneladas movilizadas

en promedio entre 1992 y 1994, a 3,369,000 en 2010), su porcentaje de participación en el total de carga movilizada a nivel nacional tuvo una caída significativa en el periodo: de 8.4% pasó a 3.6%. En contraste, conviene citar que el incremento en el volumen de mercancías operadas en los puertos del Golfo de México alcanzó 159.8% en el mismo periodo y a nivel nacional ese registro se ubicó en 222.3% (Torres, 2013). En suma, Coatzacoalcos es un puerto con poco dinamismo comercial, pero la situación es más alarmante en Salina Cruz, ya que en 2010 registró solo 149,100 toneladas y además sus registros, han ido en declive, lo mismo que su participación relativa. Mientras que entre 1992 y 1994 la carga que pasaba por este puerto (213,400 toneladas) representaba 0.7% a nivel nacional, en 2010 la cifra se ubicó en 0.2% (un decremento del total de carga del 30.1%). Es decir, Salina Cruz (ver imagen 3) es un puerto con una casi nula actividad comercial.

*Cuadro 2*

#### EVOLUCIÓN DE LA CARGA COMERCIAL EN LOS PUERTOS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC

<i>Año</i>	<i>Coatzacoalcos</i>	<i>Salina Cruz</i>
1992-1994 (promedio)	2,431,500	213,400
1997	2,294,800	293,900
2000	2,669,200	147,100
2003	3,023,000	90,700
2007	3,373,300	191,300
2010	3,369,000	149,100
Participación 92-94	8.4 %	0.7 %
Participación 2010	3.6%	0.2 %
Crecimiento de carga	38.6 %	-30.1 %

Cifras toneladas métricas.

Fuente: Torres (2013).

*Imagen 3*

PUERTO DE SALINA CRUZ



Fuente: [www.wikimexico.com/articulo/puerto-de-salina-cruz-oaxaca](http://www.wikimexico.com/articulo/puerto-de-salina-cruz-oaxaca)

Sin embargo, la situación cambia radicalmente cuando analizamos las cifras incorporando el movimiento petrolero generado por PEMEX en estos puertos. En el caso de Coatzacoalcos, la integración de la terminal especializada de Pajaritos genera que éste se convierta en el principal puerto petrolero, así como uno de los recintos portuarios líderes en manejo de carga con mayor dinamismo en México; tal como se muestra en el cuadro 3, en 2012 despachó 1,434 buques para un total de más de 32 millones de toneladas de carga. Mientras que Salina Cruz se convirtió en el principal puerto petrolero del Pacífico mexicano, manejó 373 embarcaciones en 2012, lo que representó un total de más de 11 millones de toneladas transportadas. Como lo señala Ojeda (2011), si se considerara al petróleo como carga comercial, Coatzacoalcos y Salina Cruz no deberían ser vistos necesariamente como puertos estancados comercialmente o perdedores, más bien habría que considerarlos como especializados en el manejo de productos petrolíferos. Ahora bien, si queremos encontrar una explicación al

rezago estrictamente comercial de los puertos del IT, habría que considerar el tipo y grado de desarrollo de su economía (en una situación claramente desventajosa), así como el fracaso de varios proyectos para reactivarla; situación que se analizará en el siguiente apartado.

*Cuadro 3*

CARGA TOTAL MOVILIZADA EN LOS PUERTOS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN 2012

<i>Puerto</i>	<i>Barcos atendidos</i>	<i>Carga*</i>
Coatzacoalcos+	1,434	32,331,832
Salina Cruz	373	11,240,109

+ Incluye la terminal de Pajaritos. \*Toneladas métricas.

Fuente: Ojeda (2011)

**PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO IMPLEMENTADOS EN LA REGIÓN**

*Plan Alfa-Omega*

Debido a la condición de zona estratégica que alcanzó en la década de 1970, el IT fue contemplado en proyectos nacionales de gran calado en el marco de la política de creación de polos industriales impulsada durante los gobiernos de López Portillo y De la Madrid. Entre ellos, figura el Plan de Puertos Industriales de 1979, que incluía a Tampico, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz, ya que se consideraba que podían manejar grandes embarcaciones y disponían de terrenos para instalar plantas industriales. En 1980 se anunció formalmente la implementación del Plan Alfa-Omega,<sup>6</sup> cuyo objetivo era desarrollar

<sup>6</sup> Rodríguez (2001) indica que oficialmente el proyecto fue nombrado como Servicio Multimodal Transístico, cuya fecha de origen la ubica en 1977. Su idea central era la de constituirse como una alternativa terrestre al Canal de Panamá.



un sistema de transporte de carga transístmico empleando contenedores, construcción de terminales marítimas para el desarrollo portuario Ostión-Coatzacoalcos, así como la creación de un parque industrial y una planta de la compañía Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) en Salina Cruz. Las bases que sustentaron el proyecto Alfa-Omega fueron:

1. Altos costos de tránsito que tiene el Canal de Panamá.
2. Obsolescencia e ineficiencia de la técnica utilizada de esclusas.
3. Tiempos de paso por el canal, que van de 72 horas hasta dos semanas, dependiendo de la densidad del tránsito.
4. Fin de la concesión dada a Estados Unidos por Panamá, definida por el Tratado Torrijos-Carter, que señalaba como fin de la misma el último segundo de 1999, con la devolución del canal y sus bases militares (Flores, 2001).

Sin embargo, cambios en los planes limitaron metas de reconversión de Salina Cruz y se canceló la construcción de nuevas plantas industriales. De hecho, el proyecto de convertir a Salina Cruz en un polo de desarrollo se limitó a la realización de algunas obras en el puerto, como muelles y la terminal de contenedores, así como la construcción de un nuevo oleoducto de 48 pulgadas, con capital japonés, de Nuevo Teapa a este puerto para aumentar exportación de crudo a Japón. La drástica caída del precio del petróleo en 1981 y las crisis de 1982 y 1986 cancelaron definitivamente la posibilidad de continuar con obras portuarias y de comunicación iniciadas en el istmo oaxaqueño: todo se redujo a la construcción de un rompeolas y la cancelación

del proyecto Alfa-Omega (Martínez, Sánchez y Casado, 2002).

Por el contrario, el auge petrolero y rápido crecimiento de complejos industriales de PEMEX en el istmo veracruzano impulsó la creación de importantes empresas privadas, lo que permitió convertirse en el más grande centro industrial petroquímico del país, lo anterior, originó que Veracruz, entre 1980 y 1982, concentrara 70% de la capacidad instalada para la producción de petroquímicos básicos, cifra que llegó a 92% en 2000. No obstante, a pesar de los planes industriales y de desarrollo, la bonanza petrolera no fue capaz, ni medianamente, de crear condiciones para un desarrollo industrial y agrícola sostenido. Además, el hecho de que PEMEX representara el soporte del desarrollo económico de zonas donde se asentó, generó incentivos para no tener diversificación productiva en ellas, así como nuevas opciones de empleo (Martínez, Sánchez y Casado, 2002).

### ***Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec***

Con el advenimiento del nuevo paradigma económico la época de los megaproyectos con financiamiento estatal llegó a su fin, permitiendo con ello la entrada de capitales privados, nacionales y extranjeros para el desarrollo de proyectos estratégicos. En ese marco, Ernesto Zedillo lanzó en 1996 el Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec para que la región se incorporara al comercio mundial de bienes y servicios, programa que por su escala en materia de infraestructura y financiera se le conoció como Megaproyecto del Istmo, el cual se integró por

64 proyectos distribuidos en once paquetes estimados como detonadores para la región por gobiernos federales, así como de Oaxaca y Veracruz (ver Cuadro 4). Tal como lo refiere Aceves (2001), los proyectos se aglutinaban en torno a parques que incluían las siguientes industrias: química y petroquímica, pesquera, minera, forestal, agroindustrial, salinera, textil, portuaria, ferroviaria, de comunicaciones, eólica,<sup>7</sup> turística y plantas de tratamiento de

agua. El paquete once del megaproyecto, corredor de transporte interoceánico, representó una acción prioritaria para desarrollar aun más la industria del petróleo en México, lo que implicaba la rehabilitación del Ferrocarril del istmo y la ampliación y mejora de infraestructura portuaria en Coatzacoalcos y Salina Cruz. Se contemplaba una inversión de 19 mil millones de pesos para generar, en un plazo máximo de cinco años, 11,000 empleos directos:

*Cuadro 4*

SECTORES DE INVERSIÓN DEL MEGAPROYECTO DEL ISTMO

<i>No.</i>	<i>Sector de inversión</i>	<i>Municipios</i>	<i>Estado</i>
1	Química y petroquímica	Cosoleacaque, Coatzacoalcos	Veracruz
2	Producción y comercialización de petrolíferos	Salina Cruz Minatitlán	Oaxaca Veracruz
3	Plantaciones forestales	Las Choapas, Agua Dulce, Coatzacoalcos, Moloacán Santiago Yaveo, San Juan Cotzocón	Veracruz Oaxaca
4	Agroindustria	Chinameca	Veracruz
5	Pesca	Salina Cruz	Oaxaca
6	Industria maquiladora	Coatzacoalcos Lugares no definidos	Veracruz Oaxaca
7	Minerales no metálicos	Salina Cruz	Oaxaca
8	Infraestructura ferroviaria y carretera	Minatitlán, Coatzacoalcos, Cosoleacaque Salina Cruz, Juchitán	Veracruz Oaxaca
9	Infraestructura de desarrollo urbano	Coatzacoalcos Salina Cruz, Juchitán, Tehuantepec	Veracruz Oaxaca
10	Desarrollo turístico	Huatulco	Oaxaca
11	Corredor de transporte interoceánico	Coatzacoalcos Salina Cruz	Veracruz Oaxaca

Fuente: Martínez, Sánchez y Casado (2002).

<sup>7</sup> Es oportuno señalar que el desarrollo de la industria eólica es hoy en una realidad en el istmo oaxaqueño. De acuerdo con la Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE), en 2010 funcionaban ya siete proyectos desarrollados tanto por la CFE como por empresas privadas mexicanas y extranjeras, los que totalizaban una capacidad instalada de 508.63 MW. Además, cuatro proyectos más estaban en construcción y siete en fase de desarrollo, los que generarán 1 mil 986 MW adicionales (AMDEE, 2010).

Los proyectos se orientaron a la necesidad de crear el sistema multimodal transistmico, la privatización de la industria petroquímica, un plan de desarrollo forestal, el establecimiento de una planta automotriz y el mejoramiento de las comunicaciones, con la finalidad de concentrar algunas etapas de las cadenas productivas mundiales, integrar las costas del norte y sureste del país y, posteriormente, constituirse como un corredor transistmico para el cruce interoceánico de mercancías (Martínez, Sánchez y Casado, 2002: 128).

### *El Plan Puebla Panamá*

Las ideas que sustentaron el proyecto Alfa-Omega y que después se incorporarían y ampliarían en el Megaproyecto del Istmo,<sup>8</sup> fueron retomadas por el gobierno de Vicente Fox en el marco del Plan Puebla-Panamá (PPP), el cual se signó en marzo de 2001 entre Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas y gobiernos de Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá. Si bien, a diferencia de las anteriores iniciativas, el PPP incluyó en sus objetivos asuntos que tenían que ver con la población y el medioambiente; las estrategias sustantivas una vez más se enfocan al desarrollo de infraestructura, de actividades productivas y base tecnológica de la región: del presupuesto de \$75,773,000,000.00 asignados al plan, 87% se destinaría a la modernización de la industria petrolera, 9.5% a obras de gas y 2.8% a la rehabilitación carretera (Martínez, Sánchez y Casado, 2002).

El PPP incluía entre sus proyectos prioritarios los corredores del Golfo, Pacífico y Transistmico; ferrocarriles del Sureste, Chiapas-Mayab y del IT; además de obras de modernización en los puertos de Coatzacoalcos, Salina Cruz, Dos Bocas y Puerto Madero. Asimismo, se proponía mejorar la calidad de la educación, los servicios de salud, las condiciones de vivienda, así como el fortalecimiento de las tradiciones culturales y el respeto a los derechos de pueblos indígenas (Martínez, Sánchez y Casado, 2002). Como bien lo señalan Camarena y Valdez (2002), con este plan se pretendía el reposicionamiento de zonas marginadas tanto del sur-sureste de México como de Centroamérica en pleno siglo XXI, frente a ese propósito resultaba imprescindible lograr la integración política y económica que facilitara esa meta en conjunto con la participación de comunidades involucradas. Con el objetivo de enfrentar serias problemáticas prevaecientes, como dispersión poblacional, carencia de servicios, deforestación, contaminación de suelos, cuerpos de agua y mares, provocada por la industria petrolera y degradación de ecosistemas costeros, se propuso la ejecución de un ordenamiento territorial que propiciara uso eficiente y sustentable de recursos naturales, así como de actividades que ayudaran a frenar y revertir problemáticas descritas (Martínez, Sánchez y Casado, 2002).

Tal como lo reafirman Camarena y Valdez (2002), los dos ejes fundamentales del PPP los representaban la mejora de la infraestructura física (carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos,

<sup>8</sup> Es oportuno acreditar que en esa época, Flores (2001: 319) advertía que “el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec se presentaba como algo sin estructura, con información aislada, parcializada y sin un documento que señale claramente lo que se pretende con tal Proyecto”.

hidroeléctricas e instalaciones petroleras) y la generación de empleos mediante la instalación de microindustrias, financiado por instituciones globales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Japonés de Cooperación y el Banco Mundial. A continuación se resumen los objetivos del PPP, así como aquellas estrategias relacionadas con los propósitos de este trabajo.

*Cuadro 5*

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ

#	Objetivos	Estrategias*
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar y estimular el desarrollo integrado de la infraestructura básica de la región.</li> <li>• Estimular el crecimiento de la productividad y competitividad de la región.</li> <li>• Crear condiciones que permitan incrementar la captación de inversiones en la región.</li> <li>• Mejorar la capacidad tecnológica de la región.</li> </ul>
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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover proyectos de inversión estratégica pública y privada.</li> <li>• Establecer un marco moderno de políticas públicas de promoción y apoyo a las inversiones en las zonas marginadas de la región.</li> </ul>
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	
8	Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región	

\*Sólo se enlistan las estrategias de los objetivos vinculados a la temática del presente trabajo.

Fuente: Camarena y Valdez (2002).

También agregan que las líneas de acción significaban intenciones de alcance menor, y que no constituían cuerpo sistemático de

acciones; planteaban una serie de alternativas que implicaban negociaciones difíciles; los objetivos y estrategias carecían de unidad;

además se obviaban diferencias que distinguen a poblaciones, regiones y países. Nos recuerdan que a pesar de que durante los siglos XIX y XX se firmaron acuerdos y tratados y se realizaron conferencias centroamericanas conjuntamente con México para resolver problemas en común, hasta la década de 1990 no había sido posible materializar esas viejas acciones compartidas en políticas de comercio integradoras. Podemos afirmar que el diagnóstico de Camarena y Valdez fue acertado, ya que los frutos prometidos del PPP no se han visto reflejados en la realidad, además de que el plan no tuvo arraigo en sociedades de los países que lo impulsaron.

### *El Sistema Logístico del Istmo de Tehuantepec*

Por otra parte, en 2007 se buscó implantar un nuevo proyecto, el Sistema Logístico del Istmo de Tehuantepec, el cual retomó la eterna idea de echar a andar un corredor multimodal que complementara la vía de Panamá por medio de la modernización de carreteras, ferrocarriles y puertos del IT. Esta iniciativa pretendía licitar en conjunto dos terminales de contenedores (ubicadas en Coatzacoalcos y Salina Cruz), además de la operación de un moderno ferrocarril para eficientar el manejo de carga que pasara por este corredor. De manera complementaria, en 2010 se volvió a anunciar la intención de desarrollar el corredor multimodal en la zona,

aprovechando que en el Plan Maestro de Desarrollo de Corredores Multimodales en México (2010), a cargo de la SCT, se consideró al IT como corredor multimodal<sup>9</sup> prioritario (Martner, 2012).

Sin embargo y tal como lo advirtió Marcos Thaurel, ex alcalde de Coatzacoalcos, conectar terminales portuarias de Salina Cruz y Coatzacoalcos por medio del corredor transístmico para la movilización de contenedores vía terrestre será equivalente a reactivar “un músculo atrofiado”. Esto es así, señaló, porque no existen economías de escala ni mercados constituidos en el IT para movilizar contenedores y tampoco hay alguna línea comercial, cuyas operaciones abarquen el istmo. Otro de los retos será poner en operación nuevamente el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, mismo que hoy en día carece de locomotoras y únicamente se encarga de administrar vías para transporte de carga de empresas Ferrosur<sup>10</sup> y Ferrocarril Chiapas Mayab. No obstante, agregó, la viabilidad económica del proyecto del IT hay que estudiarla desde dos aristas: como puente para el paso de contenedores y como recinto fiscal estratégico, acciones viables e independientes una de la otra que permitirían absorber parte del tránsito comercial de la ruta Asia-costa este de Estados Unidos. Para ello, se requeriría una inversión superior a 4 mil millones de dólares, la cual podría ascender a 16 mil millones de dólares si

<sup>9</sup> “Este tipo de transporte permite articular a los distintos modos de transporte en un solo sistema (llamado multimodal) el cual facilita la conexión de flujos internacionales bajo el modelo justo a tiempo” (Martner, 2013: 35), donde el elemento tecnológico unificador de estos sistemas lo representa el uso del contenedor.

<sup>10</sup> En la actualidad el volumen de operaciones de Ferrosur es muy limitado, ya que sólo opera un tren entre Salina Cruz y Coatzacoalcos cada tres días. En contraste, por el corredor del istmo se podrían mover 16 trenes diarios, por lo que hoy en día opera al 2% de su capacidad instalada (Juárez, 2013a).

se habilitan cuatro vías férreas, una autopista y dos parques industriales (Juárez, 2013a).

Además, como apunta Martner, la diferencia respecto a épocas pasadas es que ahora el corredor del IT se enfrentaría no solo al Canal de Panamá, sino también a los colosales puentes terrestres norteamericanos que enlazan intercambios entre Asia y el centro-este de Estados Unidos, aprovechando los eficientes trenes de doble estiba de contenedores,<sup>11</sup> además de otros puentes terrestres que posiblemente se ubicarían también en México, como Puerto Colonet y Lázaro Cárdenas.<sup>12</sup> Es una realidad que ante la casi saturación de puertos ubicados en la costa del Pacífico de Estados Unidos, eventualmente el corredor multimodal del IT podría ofrecer ahorros en los tiempos de recorrido para el comercio entre Asia y la costa este de la nación más desarrollada del mundo, respecto a la opción vía Panamá (por ejemplo, la ruta Tokio-Nueva York implica 22 días de traslado por Panamá, mientras que por el IT se estiman 20 días de viaje); de la misma forma, el comercio entre

Europa y la costa oeste estadounidense gozaría de esta ventaja. Sin embargo, estudios recientes indican que el costo por contenedor movilizado, debido a las transferencias de las cargas (buque-ferrocarril en Salina Cruz y ferrocarril-buque en Coatzacoalcos) más el flete terrestre entre ambos puertos, sería de acuerdo a cálculos preliminares, sensiblemente mayor por el IT: de 4,950 dólares, frente a 3,740 dólares por Panamá en la misma ruta Tokio-Nueva York (Martner, 2012).

### *Plan Istmo Puerta de América*

Siguiendo la línea de permanentes relanzamientos, a inicios de 2013 fue presentado el mismo proyecto del corredor multimodal del IT, pero ahora con el nombre de Plan Istmo Puerta de América, el cual, con impulso de los gobiernos federal y estatal y empresas privadas, pretendía desarrollar un corredor logístico, industrial y turístico en la zona por medio de la conexión de los

<sup>11</sup> En 2005, 70% de los contenedores se desplazaba en el eje este-oeste, con orígenes y destinos entre los tres bloques económicos principales (norteamericano, europeo y asiático), y 30% restante pertenecía a movimientos norte-sur (entre los países capitalistas más desarrollados y las naciones periféricas). Consideremos también que en 2006 los puertos ubicados en el Pacífico de los Estados Unidos transportaron 22.4 millones de TEUS (90% de ellos pertenecientes al corredor multimodal), Panamá movilizó 5.9 millones de TEUS, mientras que los puertos de México ubicados en el Pacífico operaron sólo 1.5 millones de TEUS. En cuanto al tiempo, el traslado entre Tokio y Chicago o Detroit requiere de 14 a 16 días empleando el corredor multimodal vía ferrocarril, en cambio, por Panamá el recorrido implica 25 días promedio. Pero cuando el destino es la costa del Atlántico estadounidense, el ahorro de tiempo se reduce significativamente y además Panamá ofrece un costo de transporte por contenedor más económico. Por ello, para competir el corredor del IT tendrá que ofertar mayor eficiencia o menor costo de transporte que estas opciones (Martner, 2012).

<sup>12</sup> El presente trabajo no analiza tales proyectos en virtud de, hasta el momento, su poca concreción. De hecho el proyecto de Colonet prácticamente ha sido declarado extinto por la SCT. Asimismo, proyectos internacionales como el Canal de Nicaragua no se consideran en función de que, por ahora, son una mera y remota posibilidad.

puertos Coatzacoalcos y Salina Cruz. En él se contemplaba un monto de inversión de 20 mil millones de dólares en los próximos diez años, provenientes del sector público y privado, tanto nacional como extranjero. Esta nueva iniciativa pretendía habilitar nuevamente el corredor multimodal que, además de conectar ambos puertos, promovería desarrollo de la región a través de generación de valor agregado por medio de la transformación de mercancía que se mueviera por ellos (por ejemplo, promover que lleguen materias primas e inicie su proceso de transformación, además de desarrollar zonas de alta tecnología y proyectos agroindustriales). Para ello, se planteaba que la transferencia de mercancías sería mediante tres actividades: movimiento de contenedores de barco a muelle en la terminal especializada de Salina Cruz, de muelle a ferrocarril o autotransporte para su traslado a la terminal especializada de Coatzacoalcos y del muelle de este puerto al buque portacontenedor y viceversa. Con el equipamiento e infraestructura necesarios al Ferrocarril del IT y a los dos puertos que conecta, se estimaba movilizar, inicialmente, 150 mil contenedores al año, junto a otro tipo de cargas (Juárez, 2013b). Además, aprovechando la visita que realizó en 2013 Xi Jinping a México, el proyecto fue promocionado ante autoridades y empresarios de China, con la finalidad de concretar inversiones de ese país, lo cual posibilitaría a esta nación exportar hacia Estados Unidos y gozar de aranceles a bajo costo, mientras que a México le permitiría asociarse con la principal potencia de Asia para implantar efectivamente trabajos de construcción, equipamiento, logísticos y productivos asociados al plan (Chiñas, 2013). Desgraciadamente, la complejidad inherente a la fase de implantación de políticas públicas (Tamayo, 1997), la escasa pericia técnica desplegada una vez más y poco

favorable coyuntura económica experimentada en el país, entre otras causas, imposibilitaron que este programa se convirtiera en realidad.

## NUEVAS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO PARA EL ISTMO DE TEHUANTEPEC

### *Las Zonas Económicas Especiales*

Lo que podría representar un hito para la región, en abril de 2016 fue aprobada por la Cámara de Diputados para ser turnada al Ejecutivo para su promulgación, la Ley Federal que permite la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE); además del puerto de Lázaro Cárdenas y Puerto Chiapas, el corredor industrial interoceánico del IT, que conecta al Océano Atlántico con el Pacífico, figura como una de las primeras ZEE propuestas. La creación de: 1. Proyectos a mediano y largo plazo; 2. Ventanilla única para trámites; 3. Convenios de coordinación entre los tres órdenes de gobierno; 4. Plan económico y desarrollo a largo plazo, así como de un plan maestro en el área industrial y 5. Mecanismos para la operación de las zonas y de rendición de cuentas (Forbes, 2015), representan los ejes de esta iniciativa presentada por la Presidencia de la República para alentar el desarrollo del sur de México. El objetivo de la creación de las ZEE es fomentar la productividad a nivel regional, de tal forma que los habitantes del sur del país tengan las mismas posibilidades de desarrollo que los del resto de otras zonas. Para ello, se contempla la creación de nuevos polos de desarrollo industrial que generen inversiones, empleos, cadenas de valor, beneficios a la población aledaña y, en suma, una nueva estructura productiva (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas-CEFP, 2016). Con base en experiencias similares a nivel internacional

(en 2006 existían 3,500 zonas en 130 países) se identifican las siguientes ventajas con su creación:

- Beneficios fiscales directos, tanto a la inversión como al empleo.
- Régimen aduanero especial.
- Facilidades adicionales para el comercio exterior.
- Marco regulatorio que agilice la apertura de empresas.
- Infraestructura suficiente y competitiva que asegure el abasto de energía y conectividad logística con el resto del país y mercados internacionales.
- Financiamiento especial por medio de la banca de desarrollo.
- Apoyo para capacitación laboral y los procesos de innovación tecnológica.
- Moderna planeación urbana y desarrollo ordenado de vivienda en el área de influencia (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015).

Entre las acciones contempladas para habilitar el corredor del Istmo de Tehuantepec, la iniciativa contempla la creación de un nuevo gasoducto que enlace los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, la rehabilitación del Ferrocarril del Istmo y la modernización de la carretera tránsitmica (CEFP, 2016).

### ***La visión del desarrollo y proyectos que se podrían emprender***

Es evidente que para acceder no solo a la concreción del proyecto corredor multimodal o industrial del IT, sino de manera general a su anhelado y promocionado desarrollo social y económico, no hay fórmulas mágicas, pero también es cierto que ambas cosas deben ir de la

mano, ya que son variables que se deberán impulsar y explicar mutuamente. Lo anterior tiene que ver con el modelo de desarrollo que, mayoritariamente y hasta fechas recientes, se ha impulsado en el grueso de las naciones en desarrollo. De acuerdo con este paradigma imperante (modelo de precrisis), los proyectos de desarrollo eran emanados de un centro dominante (generalmente distante físicamente y poco sensible respecto a las necesidades de las zonas periféricas), empleaban tecnologías poco adaptables a especificidades de la zona en detalle, se ubicaban en polos específicos de desarrollo bajo la modalidad de grandes proyectos, cuyos recursos emanaban del exterior, en los que la consideración del equilibrio territorial y medioambiental se ignoraba y el gobierno central o federal, actuando en nombre del Estado, desplegaba una actitud protagónica. Justamente estos patrones son los que por regla general se han implementado en proyectos de desarrollo del IT, lo que en buena medida explica su fracaso.

Con el advenimiento de la crisis del Estado, relacionada a su incapacidad para cumplir objetivos estratégicos y de generar y emplear recursos eficientemente, surge un esquema de desarrollo (modelo postcrisis), cuyas rasgos son diametralmente opuestos a su antecesor (ver Cuadro 6). En este modelo se descentraliza tanto el diseño como la ejecución de programas; las tecnologías empleadas son de tipo ligero, flexible y adaptable a requerimientos contextuales, los proyectos se distribuyen por todo el territorio, los agentes locales adquieren un protagonismo inédito, los proyectos son preferentemente medianos o pequeños, con recursos generados preferentemente en la zona de desarrollo, en los que es vital la consideración territorial y medioambiental, y en donde las administraciones públicas estatales y locales tienen un nivel de involucramiento fundamental.



## Cuadro 6

## CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS PRECRISIS Y POSTCRISIS DEL DESARROLLO

	<i>Modelo Precrisis</i>	<i>Modelo Postcrisis</i>
Característica general	Centralización	Descentralización
Tecnologías disponibles	Pesadas y poco adaptables	Ligeras, flexibles, adaptables
Localización empresarial	En polos de desarrollo	Distribución por el territorio
Actitud de los agentes locales	Centralismo	Papel creciente de lo local
Tipos de recursos preferentes	Exógenos	Endógenos
Tipo de proyectos preferentes	Grandes	Pequeños y medianos
Consideración equilibrio territorial	No	Sí
Consideración medioambiental	No	Sí, y de forma activa, como estímulo para el desarrollo
Administraciones competentes	Estado	Entes territoriales, locales y regionales

Fuente: Carrillo (2006).

Ahora bien, independientemente de que el IT adopte la ejecución de un proyecto, a todas luces necesario en su calidad de detonante, que es el corredor multimodal o industrial, de acuerdo al reciente planteamiento de las ZEE, cuyos recursos provendrán en buena medida del exterior (recurriendo entonces al empleo de ciertos rasgos del viejo modelo de desarrollo, con la salvedad de que las consideraciones medioambientales deberán tener carácter prioritario), es necesario generar una visión de desarrollo integral para la zona, sustentada en lineamientos del modelo poscrisis de desarrollo. Para este megaproyecto o corredor industrial, como lo han llamado diversos especialistas, el enfoque debe ser integral, contemplando como sistema único a los puertos

de Coatzacoalcos y Salina Cruz (especialmente sus terminales de contenedores existentes o por construir o ampliar) junto al ferrocarril y la autopista transístmica. Para ello, deberá licitarse en un solo paquete este conjunto de bienes para que, bajo la tutela estatal, sean operados preferentemente por empresas privadas nacionales y extranjeras especializadas.<sup>13</sup>

Para el resto de proyectos que deberán ser implementados, y dependiendo de su perfil, no habrá más opción que distribuirlos por cada uno de los municipios del istmo en función de las ventajas competitivas que éstos ofrezcan, esto con la finalidad de evitar inequidades (como el hecho de que antes todos los programas giraban en torno a ciudades como Coatzacoalcos,

<sup>13</sup> De la forma en que hace tiempo lo señaló Aarón Dichter, ex-Subsecretario de Transportes de la SCT: “se pretende crear una empresa paraestatal que tenga a su cargo la infraestructura y el control y movimiento de los trenes... la idea es que los operadores privados puedan hacer uso de la vía pagando un derecho de paso, y que con el producto de esa contraprestación el propio gobierno federal le proporcione el mantenimiento necesario a la infraestructura y a su equipo conexo” (Payán, 2001: 13).

Minatitlán y Salina Cruz) y propiciar un desarrollo equilibrado en la región. Como bien se ha apuntado anteriormente, esta ausencia de equidad y exclusión del ambiente y de población en el diseño de planes generaron que diversos grupos como indígenas y campesinos, tomaran posturas radicales (Martínez et al., 2002).<sup>14</sup> Asimismo, es importante que los proyectos de menor escala a desarrollarse se enlacen de manera sustantiva con el corredor transístico, de tal forma que a la vez que se beneficien de su operación adquieran vida propia y personalidad que favorezca al proyecto como un sistema, creando de esta manera una relación simbiótica.<sup>15</sup>

Entre los proyectos medianos y pequeños que se podrían emprender, de tal forma que se propicie el anhelado desarrollo endógeno para el IT, figuran varios ubicados desde hace algún tiempo:

- Maderera industrial, que aprovecharía económicamente los bosques de Matías Romero, cubriendo las fases de explotación, industrialización y reforestación.

- Fábrica de papel y pastas de celulosa ubicada entre Sarabia y Donají, Oaxaca. Integrándose a la primera actividad y aprovechando la materia prima de los citados bosques.
- Planta extractora e industrializadora de carbón ubicada también en Matías Romero.
- Industria cafetalera de exportación, localizada preferentemente en Jesús Carranza, Veracruz.
- Planta extractora de fosforita en Matías Romero o Juchitán.
- Pesca y desarrollo de granjas acuícolas.
- Diferentes iniciativas en materia de ecoturismo (Ortiz, 1971; Martínez, Sánchez y Casado, 2002).

Se espera que la ejecución de este tipo de proyectos genere un efecto sinérgico con los lineamientos respecto a la creación de las ZEE. Por una parte, los actores responsables e intervinientes resultarían beneficiados por una serie de medidas concretas, por ejemplo estímulos fiscales a inversión y empleo, apoyos al comercio exterior, agilización de trámites para abrir una empresa, acceso a fuentes de financiamiento a través de la banca de desarrollo y acceso a una mayor y

<sup>14</sup> Así como bien lo indican Cunin y Krotz (2012: 202-203), “la región no se desarrolla como resultado de un proyecto concebido de antemano, sino como el resultado (a veces inesperado) de las interacciones entre distintos actores, en las que cada uno busca sus propios intereses. De ahí la multiplicidad de conflictos, tensiones, negociaciones, que son motores de cambios sociales y espaciales... se presentan y analizan casos de confrontación entre centro y periferia, entre “abajo” y “arriba”, que hacen énfasis en las capacidades de las sociedades locales para subvertir los proyectos estatales.

<sup>15</sup> “El intento de reactivar al sur y sureste de México y al Istmo de Tehuantepec exige la presencia de actores económicos regionales, nacionales e internacionales y la confrontación de dos visiones contrapuestas. La primera que considera desarrollar distritos industriales en estas zonas, para lo cual se debe contar con empresas trasnacionales que inviertan en negocios en las distintas localidades del istmo. La segunda visión plantea que a partir de la pequeña empresa y desarrollando los medios innovadores, se puede generar un sector servicios que se articule con la actividad marítima y portuaria de la zona” (Ojeda, 2011: 33). De acuerdo a las actuales demandas contextuales, sin duda resulta importante conjuntar ambas visiones.

mejor infraestructura. De manera simultánea, su realización podría coadyuvar en el cumplimiento de varios objetivos de esta importante iniciativa, empezando por la creación, precisamente, de proyectos productivos, además de robustecer planes económicos para la región y calibrar la capacidad de coordinación entre organizaciones pertenecientes a gobiernos federal, estatales y municipales involucrados en ella.

Finalmente, se exponen diez acciones que consideramos oportunas para detonar el desarrollo de la región y, particularmente, del corredor transísmico. No es exagerado pensar que en torno a su análisis giran buena parte de posibilidades de éxito para el desarrollo social y económico del IT:

1. Generar la capacidad para balancear, en el caso del IT, los modelos de desarrollo analizados anteriormente.
2. Implementar un sistema debidamente integrado que incorpore los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, particularmente sus terminales de contenedores, el ferrocarril y la autopista.
3. Gestionar proyectos que se han considerado como detonantes para el desarrollo del IT y con ello inhibir su desigual desarrollo (enfoque de gerencia pública y social), desde una perspectiva local y además asociarlos al proyecto del corredor transísmico.
4. Crear el liderazgo requerido para incorporar a múltiples grupos sociales y diversas demandas en programas y políticas públicas que se diseñen en torno al IT (orientación incluyente).
5. Desarrollar el talento necesario para aprovechar las posibilidades que ofrece la región en materia maderera, agroindustrial, ganadera, minera, pesquera y ecoturística para

potenciar su desarrollo social y económico (perspectiva de planeación estratégica).

6. De forma complementaria, originar la capacidad para crear las condiciones que permitan que estos proyectos locales impulsen al corredor transísmico y viceversa (enfoque simbiótico).
7. Ejecutar la planeación y dirección organizacional requeridas para convertir a Coatzacoalcos y Salina Cruz en verdaderos puertos industriales.
8. Identificar y promover unidades económicas estratégicas que permitan superar la dependencia regional respecto a las operaciones de PEMEX.
9. Fomentar una economía de mercado globalizada para la región, vista como un valioso instrumento y no como un fin en sí mismo.
10. En suma, desarrollar la capacidad de articular programas y acciones, negociar con actores sociales clave y exigir suficiente compromiso político de autoridades para ir más allá del discurso y presentación oficial de programas.

## CONCLUSIONES

A raíz del análisis presentado resulta fácil advertir que en poco más de un siglo se han repetido de forma general casi las mismas recetas para fomentar el desarrollo en el IT y particularmente habilitar el corredor transísmico mexicano. El número de veces que se han anunciado y el desparpajo con que se han aplicado las estrategias que los sustentan (generalmente pertinentes) le restan credibilidad a estos planes. Paradójicamente, y ante la adversa realidad que presenta México en materia de desarrollo social, particularmente en la zona sureste, hoy más que

nunca es necesario aplicar, de manera decidida, estos programas, aprovechando la coyuntura de la creación de las Zonas Económicas Especiales. Debido a que el Estado mexicano tiene una deuda grande con la población de esta región deberá fungir como activo promotor de los mismos a través de diversas instituciones pertenecientes a los tres niveles de gobierno.

Como sucede de manera específica con puertos y ciudades de Coatzacoalcos y Salina Cruz (aún más en esta última), en la región sigue imperando dependencia respecto a actividades que genera PEMEX. Por ello, resulta fundamental diversificar la economía del istmo y con ello operaciones de estos míticos puertos; resulta obvio que el proyecto del corredor industrial del IT es una buena oportunidad para hacerlo. Como se revisó, el congestionamiento de puertos del Pacífico estadounidense y del Canal de Panamá (a pesar de sus obras de expansión), originado por el dinamismo en el manejo mundial de contenedores, ofrece un área de oportunidad extraordinaria. Tal como se apuntó, el proyecto multimodal no generará por sí mismo y de manera espontánea la transformación de la región. Como lo anota Martner (2012), para que este proyecto sea sustentable se requiere que simultánea y paulatinamente se ejecuten proyectos productivos sustentables desde una perspectiva económica, social y medioambiental; su implementación podría generar importaciones y exportaciones de materias primas, equipos y mercancías que le darían sustento al corredor.

Un ejemplo de que lo anterior es la importante industria eólica asentada recientemente en la región; se trata de parques ubicados primordialmente en la zona de las comunidades de la Ventosa y la Venta, Oaxaca, donde operan interesantes empresas: una paraestatal como la CFE, junto a empresas

privadas mexicanas y extranjeras como Cemex-Acciona, Iberdrola, Peñoles, Cisa-Gamesa, entre otras; a ellas se suman varias más prestadoras de servicios vinculados a la actividad. Esto supone una lección: en el IT a pesar de ciertas resistencias (particularmente en la porción oaxaqueña), sí es posible generar proyectos productivos con la coparticipación de actores gubernamentales, privados y sociales.

Un aspecto importante a considerar en el análisis en torno al corredor multimodal, es la desventaja del IT cuando se compara con otras rutas de transporte (particularmente en la ruta Asia-centro y este de Estados Unidos) en materia de costo (respecto a Panamá y puertos del oeste de Estados Unidos, e incluso de otros puertos mexicanos del Pacífico), tiempo y distancia (en comparación a estas dos últimas opciones). Para ello, habría al menos tres alternativas que se podrían implementar para volver más competitivo el corredor del IT: primero, lograr mayor eficiencia operativa en terminales portuarias de Coatzacoalcos y Salina Cruz que abata costos de maniobras (la aplicación de una reingeniería de procesos); en segundo término habilitar un ferrocarril de alta velocidad en la ruta que conecta a ambos puertos, de tal forma que disminuyan tiempos de traslado. Además de ello y mediante un trabajo de promoción intenso, habrá que intentar que empresas con visión global, mexicanas o internacionales, instalen parques industriales en las zonas que habrán de habilitarse para tal fin.

Las posibilidades a las que esta investigación hace referencia en los últimos párrafos se pueden entender mejor si se atiende la siguiente cita:

Una persona puede ir a su trabajo en un auto diseñado en Alemania y armado en México por Ford, con componentes fabricados en Estados

Unidos y Japón a partir de acero coreano y plásticos malos. Quizá llene el tanque en una gasolinera de British Petroleum (BP), multinacional inglesa. Tal vez la gasolina se refine de petróleo extraído de un pozo en la costa occidental de África por una petrolera francesa que lo transportó a Estados Unidos en un barco de una naviera griega. En su camino al trabajo, esta persona probablemente hable con su corredor de bolsa por medio de un celular Nokia diseñado en Finlandia y armado en Texas con microcircuitos producidos en Taiwán y diseñados por ingenieros indios empleados de Texas Instruments. Quizá le diga a su asesor financiero que comprará acciones de Deutsche Telekom, una empresa alemana de telecomunicaciones, que de ser monopolio paraestatal, se transformó en una compañía global gracias a un enérgico director israelí. Tal vez encienda la radio del auto, hecha en Malasia por una compañía japonesa, para oír una canción popular de *hip-hop* compuesta por un sueco y cantada en inglés por un grupo de Dinamarca que firmó un contrato de grabación con una disquera francesa para promover su disco en el extranjero. Nuestra persona podría pasar por una cafetería de servicio a automovilistas, administrada por un inmigrante coreano y ordenar un *latte* con leche descremada y panecillos cubiertos de chocolate. Los granos del café vendrían de Brasil y el chocolate de Perú, mientras que los panecillos se habrían horneado en el lugar, según una antigua receta italiana. Cuando terminara la canción, un locutor informaría al público que las protestas globalifóbicas en una reunión de Jefes de Estado, en Davos, Suiza, terminaron con violencia. Una activista murió. El locutor pasaría a la siguiente nota, una noticia sobre cómo la crisis financiera que comenzó en el sector bancario de Estados Unidos desencadenó en una recesión global al generar la caída de los mercados de valores de todo el mundo (Hill, 2011: 4).

De eso trata la economía y los mercados globales, los cuales, sí y solo sí se consideran como instrumentos para impulsar mayor crecimiento económico y por ende mayor bienestar social, y no fines en sí mismos, nuestro país debe potenciar. Independientemente de ultranacionalismos poco favorables, el IT no debe ser la excepción.

...en el Istmo de Tehuantepec se encuentra el potencial, no discursivo, de un programa de desarrollo sustentable, tecnológicamente apropiado, ecológicamente orientado, democráticamente concebido, culturalmente adecuado, a través del cual se construya una nueva relación entre la región y la nación, entre lo local y lo universal, entre el Estado y los pueblos indios (Rodríguez, 2001: 104).

Es razonable pensar que sus abundantes bondades naturales, junto con las oportunidades que la presente coyuntura económica y política ofrece, hacen impostergable este reto.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aceves, Patricia (2001), "Presentación", en Payán, T.; Guerra, M.; Flores, A. y Aguayo, M. (coord.), *Reflexiones sobre el megaproyecto del Istmo de Tehuantepec. Recursos, problemática y futuro*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
2. AMDEE-Asociación Mexicana de Energía Eólica (2010), *Panorama general de la energía eólica en México*, en [http://www.amdee.org/Amdee/AMDEE\\_presentacion\\_esp.pdf](http://www.amdee.org/Amdee/AMDEE_presentacion_esp.pdf), consultado el 29 de marzo de 2014.
3. Camarena, Margarita y Valdez, Andrés (2002), "El Plan Puebla-Panamá y las políticas de desarrollo. Un análisis crítico",

- en *Espiral*, vol. ix, núm. 25, septiembre-diciembre 2002, pp. 69-105.
4. Carrillo, Benito (2006), *Cambios en la teoría y la práctica del desarrollo: las estrategias del desarrollo local. Curso sobre gestión y promoción del desarrollo local*, Madrid, Diputación de Huelva, Fundación CEDDET, Agencia Española de Cooperación Internacional.
  5. CEFP-Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016), *Zonas Económicas Especiales. Aspectos relevantes de la iniciativa de ley aprobada*, Ciudad de México.
  6. Chiñas, Sayda (2013), *Presentan proyecto Istmo Puerto de América ante empresarios de China*, en [http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=130607\\_042805\\_241](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=130607_042805_241), consultado el 29 de marzo de 2014.
  7. Cunin, Elisabeth y Krotz, Esteban (2012), "El Istmo: Región, espacio y poder. Reseña de "Istmo mexicano: Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)", en *Desacatos*, núm. 39, mayo-agosto 2012, pp. 201-206.
  8. Flores, Antonio (2001), "Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec: Reflexiones de un seminario. Relatoría", en Payán, T.; Guerra, M.; Flores, A. y Aguayo, M. (coords.). *Reflexiones sobre el megaproyecto del Istmo de Tehuantepec. Recursos, problemática y futuro*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
  9. Forbes (2015), *5 Ejes de las Zonas Económicas Especiales*, en <http://www.forbes.com.mx/5-ejes-de-la-ley-de-zonas-economicas-especiales/>, consultado el 11 de mayo de 2016.
  10. García, Miguel (2001), "La importancia geoestratégica del petróleo del Istmo y el Golfo de Tehuantepec", en Payán, T.; Guerra, M.; Flores, A. y Aguayo, M. (coord.). *Reflexiones sobre el megaproyecto del Istmo de Tehuantepec. Recursos, problemática y futuro*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
  11. Hill, Charles (2011), *Negocios internacionales. Competencia en el mercado global*, México, McGraw-Hill Interamericana.
  12. INAFED-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010), *Sistema Nacional de Información Municipal*, en <http://snim.rami.gob.mx>, consultado el 05 de marzo de 2016.
  13. Juárez, Pilar (2013a), *Abrir corredor transistmico es reactivar un músculo atrofiado: Alcalde de Coatzacoalcos*, en <http://t21.com.mx/ferroviario/2013/06/25/abrir-corredor-transistmico-reactivar-musculo-atrofiado-alcalde-coatzacoalcos>, consultado el 19 de febrero de 2014.
  14. Juárez, Pilar (2013b), *El proyecto Puerto América busca reactivar el Istmo de Tehuantepec*, en <http://t21.com.mx/ferroviario/2013/01/16/proyecto-puerto-america-busca-reactivar-istmo-tehuantepec>, consultado el 19 de febrero de 2014.
  15. Martínez, Norma, Sánchez, María T. y Casado, José M. (2002), "Istmo de Tehuantepec: Un espacio geoestratégico bajo la influencia de intereses nacionales y extranjeros. Éxitos y fracasos en la aplicación de políticas de desarrollo Industrial (1820-2002)", *Investigaciones Geográficas*, 49, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Geografía, pp. 118-135.
  16. Martner, Carlos (2012), "El sur también existe: El corredor multimodal del Istmo de Tehuantepec en la era de la globalización", en *Región y Sociedad*, vol. xxiv, núm. 54, mayo-agosto 2012, pp. 97-134.
  17. Martner, Carlos (2013), "Avances y desafíos de las cadenas de carga contenedorizadas

- por puertos mexicanos”, en González, F. y Ojeda, J. *Los puertos de España y México*, España, Instituto Universitario de Estudios Marítimos–Netbiblo.
18. Ojeda, Juan (2011), Los puertos mexicanos en el siglo XXI: Situación y debate (1991-2012), en *Revista Ciencia y Mar*, xv (45), Puerto Ángel, Universidad del Mar, pp. 1-43.
  19. Ortiz, Arturo (1971), *Aspectos de la economía del Istmo de Tehuantepec*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
  20. Payán, Teresita (2001), “Introducción”, en Payán, T.; Guerra, M.; Flores, A. y Aguayo, M. (coordinadores), *Reflexiones sobre el megaproyecto del Istmo de Tehuantepec. Recursos, problemática y futuro*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
  21. Rodríguez, Nemesio (2001), “Un sueño cortesiano: El Istmo de Tehuantepec”, en Payán, T.; Guerra, M.; Flores, A. y Aguayo, M. (coords.), *Reflexiones sobre el megaproyecto del Istmo de Tehuantepec. Recursos, problemática y futuro*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
  22. Secretaría de Relaciones Exteriores (2015), *Zonas Económicas Especiales*, en <http://embamex.sre.gob.mx/hungria/index.php/es/noticias/304-el-presidente-presento-la-iniciativa-de-ley-federal-de-zonas-economicas-especiales>, consultado el 11 de mayo de 2016.
  23. Tamayo, Manuel (1997), El análisis de las políticas públicas, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.
  24. Torres, Jaime (2013), “Reforma gerencial en los puertos de México: análisis de las APIS a 18 años de su creación”, en González, F. y Ojeda, J., *Los puertos de España y México*, España, Instituto Universitario de Estudios Marítimos–Netbiblo.