



Desigualdad territorial y vulnerabilidad social en el marco del Consenso de Montevideo: el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) como proyecto detonador de desarrollo en el sur del país

Álvaro Lomelí Covarrubias,¹ Omar Alejandro Aréizaga Gutiérrez,²
Anna Carolina Jiménez Reyes² y Leticia Herrera Bautista²

Resumen

Teniendo en consideración la celebración de la primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo durante el mes de agosto de 2013, donde se reconoce que las desigualdades territoriales agravan las inequidades económicas, sociales y ambientales, el presente trabajo se centra en reconocer las labores realizadas en el marco del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT, 2020) y la implementación del proyecto Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) como un proyecto estratégico que pretende impulsar el crecimiento de la economía regional fomentando mayor integración del territorio y, con ello, abatir el rezago social que ha colocado a su población en condiciones de vulnerabilidad a lo largo del tiempo. Además, se examina la convergencia del CIIT con algunas de las medidas prioritarias y acuerdos internacionales, particularmente, con aquellas que devienen del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD).

Términos clave: *Corredor interoceánico, Istmo de Tehuantepec, transporte, Oaxaca, Veracruz, ordenamiento territorial, vulnerabilidad social, Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.*

Introducción

El Istmo de Tehuantepec se distingue por ser una región vasta en diversidad cultural, patrimonial, ambiental y que, por su peculiar geografía, se le ha conferido una posición estratégica en términos económicos y políticos. Esta zona es la parte más angosta del territorio nacional entre los dos océanos, une el Pacífico y el Atlántico, con tan solo 220 km lineales entre San Francisco del Mar en Oaxaca y Coatzacoalcos en Veracruz.

Históricamente, esta región ha tendido a ser aprovechada a través de la implementación de diversos proyectos. Como ejemplos, se encuentra lo acontecido en 1858, cuando el gobierno estadounidense solicitó a México privilegios de tránsito comercial por los puertos del Istmo. También, en 1907, durante el gobierno de Porfirio Díaz, se presentó una de las épocas más dinámicas económicamente en la región con la conclusión de la construcción del ferrocarril, la cual detonó el continuo tránsito de mercancías. Además, el siglo xx estuvo marcado por iniciativas de proyectos para la ruta transistmica, como fue el Plan Alfa-Omega que, en 1977, buscaba impulsar un sistema de transporte de carga transistmico empleando contenedores, particularmente después de 1980 con la apertura comercial y la creciente internacionalización de la economía (Martner, 2012).

¹ Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (alvaro.lomeli@sedatu.gob.mx).

² Dirección de Planeación y Ordenamiento Metropolitano, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (omar.arezaga@sedatu.gob.mx, pe.anna.jimenez@sedatu.gob.mx, lae.herrera@gmail.com).

La región del Istmo se mantiene como una zona estratégica a nivel nacional para competir en los mercados internacionales, por ello, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, señala el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT, 2020) como un proyecto regional que puede impulsar el crecimiento de la economía regional, a través del Corredor Multimodal Interoceánico.

Aunado a lo anterior, con la publicación del PDIT, esta región quedó conformada por 79 municipios, 46 en el estado de Oaxaca y 33 en el estado de Veracruz, con una superficie total de 47 939.5 km². Además, destacan cuatro metrópolis: Acayucan, Coatzacoalcos, Minatitlán y Tehuantepec.

En cuanto a recursos naturales, el Istmo se considera una de las zonas con mayor biodiversidad del país, debido a que en la región confluyen reinos neotropical y neártico y de las biotas de los Golfos de México y de Tehuantepec (Zolla, 2004, p. 9). En el territorio del Istmo se reconocen tres Áreas Naturales Protegidas con diferentes niveles de protección, 134 Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación, 21 zonas críticas identificadas por los estados de Oaxaca y Veracruz por su alta biodiversidad, grado de conservación y por las amenazas a las que están sujetas, dos humedales de importancia internacional; diversas regiones prioritarias para la conservación, dos terrestres, cinco hidrológicas, siete marinas y cuatro de importancia para la conservación de las aves.

Al mismo tiempo, el Istmo es una de las zonas más desiguales del país, Oaxaca es uno de los estados de la República con las mayores tasas de mortalidad infantil y materna, los más altos índices de analfabetismo, desnutrición, marginación y migración (Zolla, 2004). En términos territoriales, 29.7 por ciento de la población de la región vive en municipios pertenecientes a Oaxaca, mientras que 70.3 por ciento lo hace en municipios de Veracruz (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020), especialmente en tres zonas metropolitanas: Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan, las cuales concentran los equipamientos, los empleos y los servicios. Al mismo tiempo, estas zonas acaparan la mayor parte de los recursos, lo que genera inequidades económicas, sociales y ambientales, respecto al resto de los municipios que la componen.

La región del Istmo es un ejemplo del patrón de distribución de la población en América Latina, donde la constante es una alta tendencia a la urbanización, concentración de población y actividades en pocos centros económicos dinámicos, con limitadas opciones para el desarrollo de localidades rurales y centros más pequeños, donde la vulnerabilidad y la segregación de la población está condicionada por su ubicación.

En el contexto de la rápida urbanización de los países del continente americano, es que representantes de 38 países miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas firman el CMPD, el cual reconoce las características propias de la distribución de la población en América Latina, sus oportunidades y riesgos, acordando ocho puntos en materia de desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad. El presente artículo establece como objetivo principal mostrar cómo el PDIT con el proyecto del CIIT coadyuvan a cumplir con algunos de los acuerdos del CMPD. Para cumplir con este propósito, en las siguientes secciones se describen las fuentes consultadas y el procedimiento metodológico empleado en la investigación. Posteriormente, se ofrece una breve descripción del estado actual de la zona de estudio a través del examen de indicadores demográficos, económicos y territoriales. Más adelante se describen los componentes del proyecto CIIT y se reseñan los avances obtenidos hasta 2022. Enseguida, se señalan las acciones realizadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el marco de la implementación del CIIT alineadas al CMPD. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre los retos que se pueden presentar en el proyecto con un enfoque de cumplimiento a los acuerdos del CMPD.

Metodología

La metodología empleada para la realización de este documento consistió en un trabajo de gabinete, que incluyó la revisión de instrumentos de índole nacional e internacional que sirvieron como base y referente tales como: el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Cuarto Informe de Labores de la SEDATU, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) 2021-2024, la Estrategia Nacional de



Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), así como el CMPD de la CEPAL, estos últimos, adscritos a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El análisis de la información se complementó con la revisión de indicadores estadísticos provenientes de instituciones oficiales a nivel nacional como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) e INEGI. Este cuerpo de ideas permitió formular nuevas premisas y reflexiones en aras de contribuir a las discusiones sobre los retos que quedan por atender en materia de derechos humanos, desigualdad territorial, vulnerabilidad social y la implementación de proyectos como el CIIT.

Recorrido histórico de los proyectos implementados en el Istmo de Tehuantepec

El proyecto del CIIT es una iniciativa que tiene como finalidad el aprovechamiento de la configuración espacial propia de un istmo que, a grandes rasgos, se trata de una “Franja de tierra firme, relativamente estrecha, que une dos porciones del continente” (Lugo, 2011, p. 228). Dada su estructura angosta y la posición del territorio nacional, esta región goza de una posición estratégica debido a que los océanos Pacífico y Atlántico flanquean sus costas. Esta situación ha motivado en múltiples ocasiones a impulsar distintos proyectos de interconexión entre ambos océanos. Por lo anterior, la creación de un corredor de transporte y comercio interoceánico a fin de impulsar el desarrollo social y económico es de larga data y sus inicios se pueden rastrear en la primera década del siglo xx, con la inauguración del Ferrocarril del Istmo. Esta vía férrea, que conecta a Coatzacoalcos en el Golfo de México y a Salina Cruz en el Pacífico, significó un avance para la integración de la región, ya que facilitó el transporte de mercancías y personas, cuestión que se tradujo en nuevas oportunidades comerciales y de desarrollo económico. Sin embargo, las crisis económicas y sociales que se sucedieron en la época provocaron un período de desaceleración y un franco abandono de la zona.

No fue hasta el sexenio de José López Portillo en la década de los ochenta, que se retomó la idea de impulsar nuevamente este proyecto de interconexión oceánica por medio del Plan Alfa-Omega. Este proponía la idea de modernizar el sistema de transporte de carga mediante la mejora y la expansión de las infraestructuras ya existentes, como el ferrocarril y los puertos, particularmente el de Salina Cruz y Coatzacoalcos, aunque tampoco prosperó de la manera prevista. Posteriormente, en 1996, el Gobierno de México presentó el Proyecto Transístmico, también conocido como el “Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec”. Este plan, a diferencia de los anteriores, incluyó la construcción de un nuevo puerto y un ferrocarril de carga de alta capacidad para facilitar el transporte de mercancías. Sin embargo, al igual que los proyectos anteriores, no se llevó a cabo por falta de consenso político y financiamiento. También en 1996, durante la administración de Ernesto Zedillo, se volvió a lanzar otra iniciativa a la que se le denominó como el “megaproyecto” del Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec. Su objetivo fue la creación de un parque industrial y un sistema de transporte en el sureste mexicano como alternativa al Canal de Panamá. Desafortunadamente, no se obtuvieron los resultados esperados.

Nuevamente, en 2001, durante el mandato de Vicente Fox, se propuso el llamado “Plan Puebla-Panamá”, que pretendía involucrar a los gobiernos locales de México con seis países de Centroamérica. Se estimó una inversión cercana a los 80 millones de pesos, de los cuales la mayor parte se destinaría a la industria petrolera. Los resultados no fueron alentadores. Más adelante, en 2013, durante la administración de Enrique Peña Nieto, se planteó la creación de un corredor logístico, industrial y turístico. Se requeriría una inversión de aproximadamente 20 mil millones de dólares. Para llevarlo a cabo, se buscó la participación tanto del gobierno como de empresas privadas, incluyendo la atracción de inversión proveniente de China (Portal de transparencia de la Ciudad de México, s/a).

En suma, han sido numerosas las iniciativas propuestas para el Istmo a lo largo del siglo xx y xxi sin que se hayan obtenido los resultados esperados.

Lo anterior, ha sido propiciado principalmente por la falta de atención a las características de la población y sus necesidades, en tanto que los proyectos planteados se han limitado al desarrollo de infraestructura para el transporte. La complejidad que significa la integración de los elementos físicos, naturales y sociales en el marco de los derechos humanos, el desarrollo económico, el combate a las desigualdades territoriales y la vulnerabilidad social son algunos de los retos más acusados que se plantean para las subsiguientes iniciativas en la región.

Perfil demográfico, económico y territorial del Istmo

Con el propósito de brindar un panorama más amplio y conciso de la zona de estudio, resulta imprescindible mencionar ciertos aspectos clave que integran la configuración del espacio analizado. Por esta razón, en las siguientes páginas se detallarán algunos de los atributos más sobresalientes de índole social y físico-territorial que integran al Istmo de Tehuantepec, comenzando con una descripción detallada del perfil demográfico, seguido del perfil económico y concluyendo con la parte correspondiente al perfil territorial.

Perfil demográfico

Para 2020, el Istmo contaba con una población total de 2 380 164 habitantes, correspondiente a 1.9 por ciento del total nacional; de esta cifra, en los municipios pertenecientes a Oaxaca habita 29.7 por ciento de la población y en los municipios de Veracruz 70.3 por ciento (INEGI, 2020). Es interesante observar cómo la distribución territorial de la población no es homogénea dentro de la región. Esta situación de disparidad es uno de los debates más acusados dadas las crecientes problemáticas en términos de asignación de recursos y aplicación de políticas públicas. Además, se coloca como uno de los retos más importantes para eliminar las desigualdades en el territorio.

En lo que se refiere a población indígena, en Oaxaca 57 por ciento de las personas se auto describen como indígenas; no obstante, solo 30.4 por ciento de personas hablan alguna lengua indígena; por su parte, nueve por ciento de la población se identifica

como afromexicana. En los municipios correspondientes al estado de Veracruz, la presencia indígena asciende a 25.8 por ciento, mismos que se auto describen como tal. De estos, ocho por ciento hablan alguna lengua indígena y 16 por ciento se consideran afromexicanos. La población indígena es predominantemente zapoteca, nahua y mixe (INEGI, 2020).

En términos de los indicadores de pobreza publicados por el CONEVAL en 2020, en al menos 64 de los 79 municipios de la región, más de 50 por ciento de su población vivía en situación de pobreza, específicamente el municipio de San Lucas Camotlán donde 99 por ciento de su población se encuentra en esta situación (véase cuadro 1).

Respecto a la población en situación de pobreza moderada, en 27 municipios más de 50 por ciento de su población se encontraba en esta situación, en el extremo, San Miguel Tenango en Oaxaca con 70.6 por ciento se posicionaba como el municipio con el mayor porcentaje de su población en pobreza moderada. Por último, la población en situación de pobreza extrema alcanzaba un promedio de 18.0 por ciento para la región, San Lucas Camotlán era el municipio con mayor porcentaje de población en pobreza extrema con 55.7 por ciento.

Los indicadores anteriores reflejan que el Istmo, en especial los municipios de Oaxaca, es una zona donde más de la mitad de su población se encuentra en condiciones marginales, sin acceso a los servicios básicos y, por lo tanto, se deberían tomar medidas contundentes para disminuir estas situaciones.

Otro indicador que da cuenta de las carencias en la región es la vulnerabilidad social que considera diferentes aspectos socioeconómicos como son: el acceso a la educación, salud, vivienda, empleo, ingreso y población; el municipio con mayor vulnerabilidad es San Pedro Huamelula en Oaxaca (CONEVAL, 2020), 52.3 por ciento de su población presentaba desventajas respecto a su capacidad de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza (Ruiz Rivera, 2012).

Una de las variables más representativas a la hora de medir los grados de vulnerabilidad tiene que ver con el ingreso percibido, de manera que la insuficiencia de estos no permite cubrir sus necesidades básicas. Lo anterior, desencadena que las personas



que se enfrentan a estas dificultades suelen estar expuestas a un mayor riesgo de encontrarse en pobreza, exclusión social y dificultades para conseguir una vida digna. Así, a grandes rasgos en la región del Istmo la vulnerabilidad por ingresos impactaba en promedio a 4.9 por ciento de la población, siendo Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, el municipio con el mayor índice de vulnerabilidad por ingreso con 11.7 por ciento de sus habitantes en esta condición.

En cuanto a la calidad y espacio de la vivienda, en promedio 20.6 por ciento de la población enfrentaba dificultades en este aspecto, San Mateo del Mar es el municipio con menor calidad y espacio de vivienda con 69.5 por ciento de su población en vulnerabilidad.

Para cerrar el apartado se retoma el indicador Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual permite dar cuenta del grado de desarrollo, pobreza y rezago de la población a través de la medición de las condiciones materiales y las desigualdades interregionales en tres dimensiones fundamentales como son la salud, el ingreso y la educación. En este contexto, el IDH de la región del Istmo de Tehuantepec se ubicó en un valor de 0.694, es decir, un rango medio, lo que significa que aún hay diversos aspectos que atender para conseguir territorios más integrados y homogéneos, al tiempo de dirigir los esfuerzos hacia las zonas más necesitadas y desiguales. Santiago Ixcuintepec en Oaxaca es el municipio que cuenta con el menor IDH con 0.536.

Perfil económico

Respecto a las unidades económicas que se registran en la zona, en 2020 se cuantificaron cerca de 103 401 unidades. Al analizar la distribución de las actividades por sector, se observa que la actividad primaria representa solo 1.9 por ciento de las unidades económicas, lo que significa que, pese a que la mayor parte de las localidades son rurales, las actividades agrícolas y agropecuarias no tienen representatividad en la región. Los municipios de Santo Domingo Tehuantepec y San Mateo del Mar en Oaxaca presentan la mayor concentración de unidades en la actividad primaria.

Las actividades secundarias son incipientes al concentrar 17.3 por ciento de las unidades económicas de la región. Los municipios de Coatzacoalcos en Veracruz y Heroica Juchitán en Oaxaca tienen la menor

presencia en dicha actividad, lo que indica una alta concentración industrial en pocos municipios de la región.

En contraste, la actividad terciaria es la más dominante en la región del Istmo, con una presencia de 81.3 por ciento de las unidades económicas, Coatzacoalcos es el que goza de mayor relevancia en dicho sector con 97 567 unidades económicas, esto derivado de su concentración de población.

La producción bruta total en 2020 se estimó en 550 332.32 millones de pesos. La actividad primaria contribuyó con 1.4 por ciento de la producción bruta total, siendo Salina Cruz el municipio que registra la mayor contribución con 110 903 millones.

La actividad secundaria representó 10.7 por ciento de la producción bruta total, Coatzacoalcos registra la mayor contribución con 1 766 885 millones. Por último, la actividad terciaria es la que tiene la mayor contribución a la producción bruta total, representando 88 por ciento. De nuevo, Coatzacoalcos registra la mayor contribución con 505 659 millones de pesos (véase cuadro 1).

Considerando a la población ocupada por sector de actividad, únicamente 3.8 por ciento realiza actividades primarias, el municipio de Dionisio del Mar en Oaxaca es el sitio donde la mayoría de su población se dedica a este sector. La población ocupada en el sector secundario concentra 2.4 por ciento de los trabajadores, es decir, pocas personas generan gran parte importante de la producción bruta de la región, en el municipio de San Pedro Comitancillo, la mayoría de su población está ocupada en industria, construcción o generación de energía. Por último, confirmando la vocación de la región, 93.8 por ciento de la población trabaja en actividades terciarias, Ciudad Ixtepec es el sitio donde la mayoría de su población trabaja en ese rubro.

A partir de las unidades económicas, la producción bruta total y la población ocupada por sector, se puede afirmar que el Istmo de Tehuantepec se encuentra terciarizado, con una limitada presencia de actividades primarias, pero con una importante aportación a la producción por parte de las actividades secundarias. La especialización en el sector servicios y comercio puede indicar una dependencia significativa de la economía regional en actividades no relacionadas con la producción de bienes primarios o industriales. Para fomentar un desarrollo más

Cuadro 1. Indicadores sociales, económicos y territoriales de la región Istmo de Tehuantepec, 2020			
Indicadores sociales		Menor	Mayor
Población total del Istmo de Tehuantepec		2 447 884 habitantes	
Pobreza	58.5%	El Barrio de la Soledad 23.1%	San Lucas Camotlán 99.0%
Pobreza moderada	41.2%	El Barrio de la Soledad 18.5%	San Miguel Tenango 70.6%
Pobreza extrema	18.0%	El Espinal 2.3%	San Lucas Camotlán 55.74%
Vulnerabilidad social	23.2%	San Lucas Camotlán 0.8%	San Pedro Huamelula 55.3%
Vulnerabilidad por ingreso	4.9%	Santiago Astata 0.1%	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río 11.8%
Calidad y espacio de la Vivienda	20.6%	Angel R. Cabada 6.9%	San Mateo del Mar 69.5%
Índice de Desarrollo Humano	0.694	Santiago Ixcuintepec 0.536	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río -0.797
Indicadores económicos		Menor	Mayor
Unidades económicas		103 401	
Actividad primaria	1.9%	San Blas Atempa 0.04%	San Francisco del Mar (45.7%)
Actividad secundaria	17.3%	Unión Hidalgo 0.2%	San Blas Atempa 70.2%
Actividad terciaria	97.8	Uxpanapa 364	El Barrio de la Soledad 99.0%
Producción Bruta Total		\$550 332.32	
Actividad primaria	1.40%	Acayucan 0.01%	San Dionisio del Mar 77.00%
Actividad secundaria	10.7%	Asunción Ixtaltepec 0.04%	Santa María Chimalapa 83
Actividad terciaria	88%	Uxpana 2.5%	Ciudad Ixtepec (88..3%)
Población Ocupada		320 388	
Actividad primaria	3.80%	Acayucan 0.06%	San Dionisio del Mar 61.1%
Actividad secundaria	2.40%	Asunción Ixtaltepec 0.03%	San Pedro Comitancillo 96.0%
Actividad terciaria	93.80%	Uxpanapa 0.5%	Ciudad Ixtepec 84.6%
Indicadores territoriales			
Población en localidades urbanas	814 528 habitantes		
Población en localidades rurales	1 565 636 habitantes		

Fuente: Elaborado por Víctor Manuel Nieto González con base en datos de CONEVAL (2020), e INEGI, Censo Económico 2019 y Censo de Población y Vivienda 2020.



equitativo y sostenible, será importante diversificar la economía, promover la creación de empleo en diferentes sectores y fortalecer la infraestructura y el apoyo a la producción local.

Perfil territorial

Según datos del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec (POTR-IT), en 2020, la región del Istmo estaba compuesta por un total de 6 880 localidades, de las cuales, 6 763 se clasificaron como rurales, que equivalen a 98.3 por ciento, sin embargo, únicamente concentran a 814 528 habitantes, cifra que representa 34.2 por ciento de la población total. Por su parte, 117 localidades, es decir, 1.7 por ciento de las localidades son urbanas y concentran a 1 565 636 de personas que equivalen a 65.8 por ciento de la población total.

Otro indicador elaborado por CONEVAL es el Grado de Accesibilidad a Carreteras Pavimentadas, el cual se construye a partir de la existencia de carretera pavimentada, la ubicación de las localidades, pendiente del terreno, tipo de vegetación, uso de suelo, existencia de cuerpos de agua, disponibilidad de transporte público y tiempo de desplazamiento a las localidades con más de 15 mil habitantes. De las 6 880 localidades que se localizan en el Istmo y que son consideradas por el CONEVAL, 23.9 por ciento tiene una accesibilidad alta, mientras que 42.3 tiene una accesibilidad baja o muy baja. Este indicador muestra la baja disponibilidad de caminos y mínima conectividad dentro de la región.

A partir de la distribución de población, es posible observar tres grandes núcleos de población urbana. El primero de ellos, se localiza al nororiente de la región del Istmo y se compone por los municipios de Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan. El segundo, al norponiente, conformado por San Andrés Tuxtla, Catemaco y Santiago Tuxtla; por último, localizado al sur de la región, existe otro compuesto por los municipios de Santo Domingo Tehuantepec, Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz, Ciudad Ixtepec y Matías Romero Avendaño (véase mapa 1).

Estos datos reflejan las desigualdades que se articulan en la región, evidenciando que la mayor parte del territorio es rural y el abandono del campo, dado que

el porcentaje más alto de la población se concentra en las localidades urbanas. Esto también puede ser explicado por la falta de infraestructuras y equipamientos en el ámbito rural que motiva a las personas a dirigirse y asentarse en los lugares con mayor número de servicios.

El panorama anterior, refleja parte de la complejidad del espacio analizado. La desigualdad a la que se enfrenta el territorio del Istmo de Tehuantepec, en donde la mayor parte de sus municipios enfrentan altos niveles de pobreza, marginación, vulnerabilidad social y limitaciones para el adecuado desarrollo de las necesidades básicas representan uno de los grandes retos para la región. Es importante abordar estas problemáticas y trabajar hacia la mejora de las condiciones de vida de la población.

PDIT: Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

El PDIT plantea como eje principal el proyecto del CIIT, el cual se formuló como una plataforma logística que integra la prestación de servicios de administración portuaria que realizan las entidades competentes en los puertos Coatzacoalcos (Veracruz) y de Salina Cruz (Oaxaca) y su interconexión mediante transporte ferroviario e infraestructura carretera para ofrecer servicios de carga, transporte, almacenaje, embalaje y servicios logísticos diversos.

Los trabajos para consolidar el CIIT incluyen la rehabilitación de la Línea Z del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y 84 puentes en el trayecto, la cual hasta diciembre de 2022 tenía un avance de 61.5 por ciento. Para establecer una conexión funcional en la región disminuyendo los tiempos y costos de traslado, las obras en carreteras y vialidades incluyen la modernización de la carretera federal MEX-185 Acayucan-La Ventosa con ampliación de 10 a 12 metros de ancho, rectificación de curvas, tres puentes, nueve entronques y un viaducto, que para 2022 reportó un avance de 85 por ciento, además, de que se construyeron 33 kilómetros de carreteras en San Blas Atempa, Santo Domingo Tehuantepec, Asunción Ixtaltepec, Santa María Chimalapa y San Juan Guichicovi.

Se espera que el puerto de Salina Cruz sea el recinto portuario con el mayor calado en el país con 20 metros de profundidad y una capacidad instalada de

300 mil TEUs,³ las obras realizadas hasta 2022 incluyen la construcción de un rompeolas, con un avance de 41.2 por ciento, rehabilitación del muelle comercial con 45.5 por ciento de avance y la construcción de un Centro Regulador de Tráfico que incluirá aduana y servicios complementarios para las embarcaciones.

Para el puerto de Coatzacoalcos, la nueva infraestructura incrementará su capacidad a 300 mil TEUs, mediante el reforzamiento de uno de sus muelles, la rehabilitación de sus patios y una Terminal Especializada de Contenedores con capacidad de hasta 1.3 millones de TEUs. Durante 2022 se instaló un sistema eléctrico de mediana y baja tensión, sistema de suministro de agua potable, drenaje pluvial, red de contraincendios y un acceso ferroviario al recinto de Pajaritos⁴ para vincular el puerto con la red ferroviaria.

Para complementar las actividades del CIIT, el PDIT incluye la conformación de diez Polos de Desarrollo (PODES) que contarán con todas las condiciones para albergar industrias, facilitar e incentivar las vocaciones, así como las cadenas productivas regionales, con el objetivo de impulsar la actividad industrial y las inversiones productivas. Los PODES contarán con incentivos para atraer la inversión que detone el desarrollo económico y social de la región, con base en las vocaciones productivas con mayor potencial.

Durante 2022, el Gobierno Federal adquirió terrenos en los que pretende instalar los PODES, se adquirieron 331 hectáreas en el municipio de San Blas Atempa y se firmaron los convenios de ocupación previa para garantizar los predios de Santa María Mixtequilla, con 502 hectáreas y Ciudad Ixtepec con 412 hectáreas. Asimismo, se realizaron las gestiones para recibir en donación dos terrenos adicionales en Chivela con 234 hectáreas, en el municipio de Asunción Ixtaltepec y otro predio más en Donají de 185 hectáreas.

Si bien, el CIIT es el proyecto principal de impulso a la región, a diferencia de otros proyectos considerados en el Istmo de Tehuantepec propuestos en las últimas décadas, el PDIT reconoce el impacto

que tendrá la implementación del CIIT en el Istmo, por tanto, su objetivo principal será detonar, acelerar y multiplicar cambios sistémicos en la región, siempre a favor de nuestros pueblos originarios y en beneficio de la población más vulnerable.

A grandes rasgos, al reconocer a la población de la región, el PDIT plantea cinco objetivos fundamentales que son:

- I. El fortalecimiento de la infraestructura social y productiva en la región.
- II. El tránsito hacia un nuevo modelo de crecimiento económico.
- III. Integrar acciones que combatan a la pobreza extrema.
- IV. Implementar un enfoque sustentable en beneficio del medio ambiente.
- V. Preservar la diversidad lingüística y cultural, la memoria y los patrimonios culturales de los diferentes pueblos que integran la región.

En este sentido, instituciones como la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se han sumado con programas y acciones a cumplir con estos objetivos.

Acciones en el marco del CIIT alineadas al Consenso de Montevideo

El CIIT forma parte de un proyecto de Estado que persigue estar en consonancia con las tendencias mundiales de desarrollo, progreso y bienestar para sus habitantes en el marco de sustentabilidad y justicia social. Por ello, es posible observar que, dentro de las acciones encaminadas hacia la implementación de este, se incorporan a su dimensión ambiental, política, social y espacial elementos que entrecruzan de manera transversal con muchas de las políticas y acuerdos nacionales e internacionales.

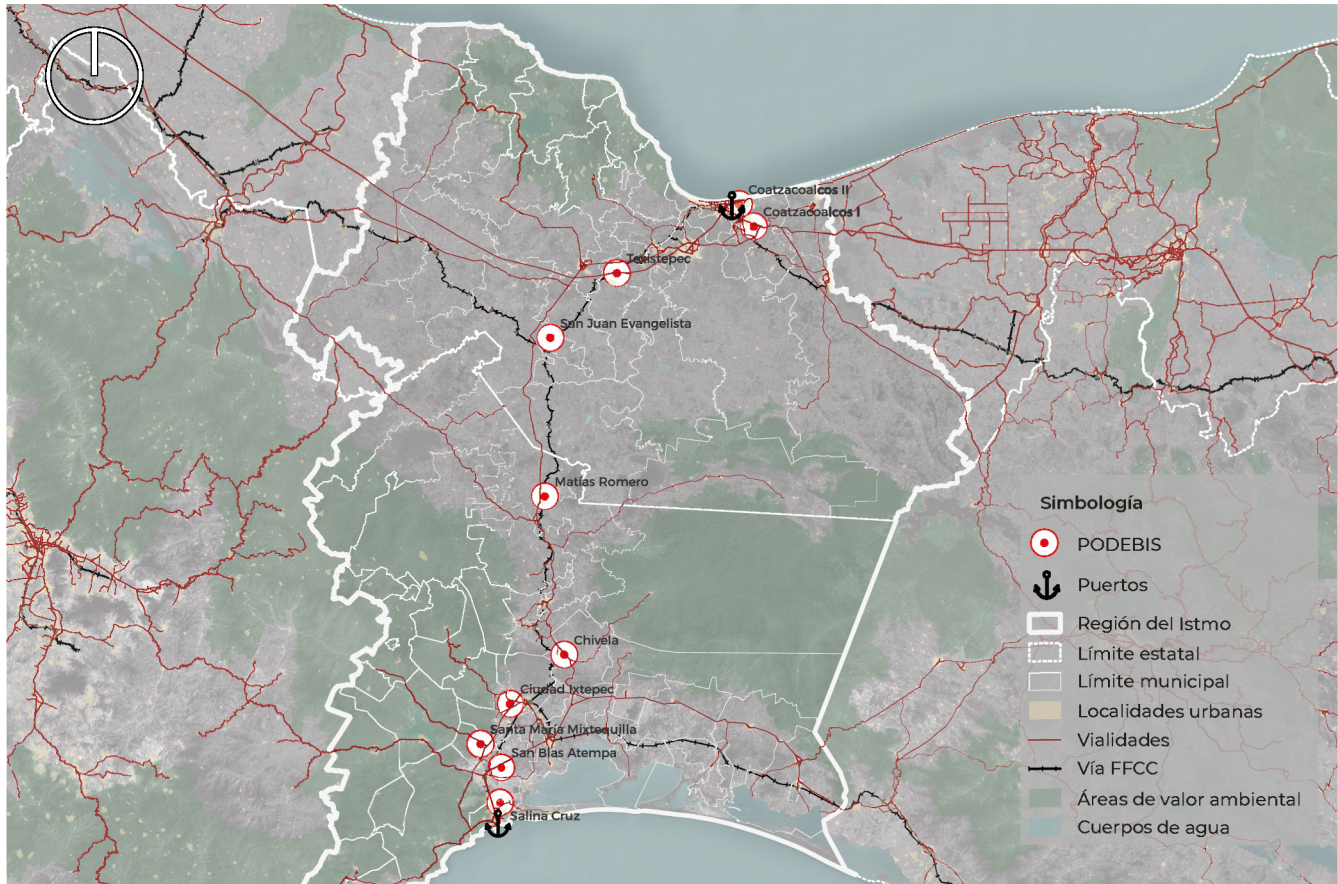
Principios como los contenidos en el PND 2019-2024, los objetivos del PNOTDU 2021-2024, la ENOT 2020-2040, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 ODS de la ONU al tiempo de la concordancia con el CMPD de la CEPAL, constituyen parte de las directrices que se incorporaron al proyecto CIIT.

³ Deviene del acrónimo en inglés Twenty-foot Equivalent Unit. Es una unidad de medida de capacidad aproximada del transporte marítimo expresada en contenedores.

⁴ Es una obra de infraestructura para la plataforma logística que forma parte del CIIT y que fue inaugurada en marzo de 2021.



Mapa 1.
Región Istmo. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y Polos de Desarrollo



Fuente: Elaborado por Urb. Hiram Olaya Contreras con base en PDIT (2020) e INEGI, Marco Geoestadístico Nacional 2020.

En este contexto, es importante resaltar el papel que ha tenido el CMPD para las instituciones encargadas de impulsar, desarrollar e implementar proyectos que se materializan en los espacios en sus diferentes escalas como es el caso del CIIT, el cual se erige como uno de los más ambiciosos a escala regional e incluso ha sido denominado proyecto prioritario para el país. Este consenso es un instrumento de vital importancia dada la incorporación de componentes sociales como salud, derechos humanos, vulnerabilidad, migración, entre otros. Es una guía y referente para la elaboración de programas más incluyentes que abarquen todos los aspectos de la realidad física y humana en aras de alcanzar el desarrollo acorde con las necesidades de las sociedades, atacando las desigualdades territoriales y la vulnerabilidad social.

Por ello, la SEDATU, en el ejercicio de sus atribuciones, ha buscado mantener una estrecha vinculación con los instrumentos de carácter nacional e internacional anteriormente mencionados y se han reflejado en sus diferentes programas y proyectos prioritarios que a saber son: el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU); el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) y los Proyectos Prioritarios del Gobierno de México. Es relevante mencionar que al interior del PMU, existen cuatro vertientes que buscan particularizar en aspectos clave para disminuir las desigualdades socioespaciales por medio de la mejora de las infraestructuras y equipamientos en los espacios públicos y son las siguientes: 1) Mejoramiento Integral de Barrios; 2) Regularización y Certeza Jurídica; 3) Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial; y 4) Obras Comunitarias.

Para el caso específico del CIIT, la SEDATU ha tenido presencia en los últimos años a través de los apoyos que significa la implementación del PMU en tres de estas vertientes, así como en lo referente a la parte de los proyectos prioritarios. Según datos del Cuarto Informe de Labores de la SEDATU, publicado en 2022, en la parte correspondiente a la vertiente de Mejoramiento de Barrios, fueron realizadas cerca de 67 obras con una inversión de 2 119.7 millones de pesos, enfocándose en 20 municipios de la región del Istmo de Tehuantepec, en los estados de Oaxaca y Veracruz, beneficiando alrededor de 500 mil personas. Entre las obras de mejoramiento de infraestructura y equipamiento se encuentran ágoras, foros, casas de cultura, escuelas, mercados, plazas, parques, unidades deportivas, espacios públicos, muelles, malecones, calles, espacios públicos, proyectos integrales, así como proyectos ejecutivos. La dotación de espacios de calidad, la mejora en los servicios de movilidad y la elaboración de instrumentos que permitan implementar acciones de planificación urbana ha contribuido a favorecer el acceso a la ciudad y, con ello, la mejora en la calidad de vida de sus habitantes.

En lo que respecta a la atención de los proyectos prioritarios y en el marco de la vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), cuyo objetivo principal ha sido la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial, se llevó a cabo la elaboración del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec, además de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano de los municipios de Santa María Mixtequilla, San Juan Bautista Tuxtepec y Juchitán de Zaragoza en el estado de Oaxaca, con una inversión de aproximadamente 7.5 millones de pesos en favor de los cerca de cinco millones de personas de la región.

En la vertiente de Obras Comunitarias, cuya finalidad es el equipamiento de espacios colectivos que permitan la convivencia en armonía, tomando en cuenta los usos y costumbres de los pueblos e involucrando a su población en la toma de decisiones, en el tramo 2 del proyecto CIIT, en los municipios de Matías Romero Avendaño y San Juan Guichicovi, en el estado de Oaxaca, se obtuvieron diversas peticiones de comités para la realización de obras comunitarias.

Las acciones anteriores, permiten observar las sinergias que existen con el CMPD, en su apartado sobre “Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad”, particularmente con las medidas prioritarias 76, 77, 79, 80, 81 y 82, las cuales manifiestan, a grandes rasgos, la necesidad de cimentar territorios mayoritariamente integrados por medio del desarrollo, diseño y promoción de proyectos e instrumentos que se encarguen de la gestión de los espacios urbanos de manera que se fomente la convivencia, el esparcimiento, la salud física y mental y, con ello, el aumento de la calidad de vida de sus habitantes. Además, la ordenación de territorio debe poner en el centro a los individuos y a sus necesidades, en el contexto del respeto a los derechos humanos (CEPAL, 2013).

Prospectiva y retos en la región

El PDIT es un programa regional derivado del PND, el cual tiene un periodo de actuación limitado a seis años, no obstante, las obras que integran el CIIT y las acciones relacionadas con la plataforma logística requieren tiempos más amplios para su conclusión y consolidación.

El trabajo que le corresponde a las secretarías de estado, gobiernos estatales y municipales deberán trascender periodos de gobierno, para lo cual podrán realizarse convenios de coordinación y seguimiento que comprometan a las instituciones a concluir obras e implementar políticas, estrategias y acciones que atiendan a la población de la región.

En este sentido, este trabajo reconoce que en el marco del CMPD, en el territorio del Istmo, en apego a la medida prioritaria 76, todavía es necesario la formulación de políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana en el resto de los municipios en los cuales aún no se tienen intervenciones.

Respecto a la medida prioritaria 77, la brecha entre las zonas urbanas y rurales continúa existiendo, por lo que deberán promoverse proyectos de impulso al campo que puedan sumarse al CIIT a través de los PODES. Sobre la medida 78, el correcto desarrollo de los PODES servirán para perfeccionar los procesos de descentralización y desconcentración de las zonas urbanas, promoviendo la accesibilidad y disponibilidad de servicios básicos, equipamientos



y empleos en al menos siete sitios distintos a las metrópolis actuales.

Como parte de las medidas prioritarias 80 y 83, el reto para las administraciones siguientes estará en la elaboración e instrumentación de planes de ordenamiento territorial y ecológico que consideren el valor ambiental de la región, favorezcan la transición energética y la producción y consumo sostenibles, evitando daños sociales y ambientales.

Dentro de las zonas metropolitanas actuales, el desafío será promover asentamientos humanos en zonas aptas, para prevenir y mitigar impactos y desastres socioambientales, para combatir la vulnerabilidad ambiental dada su cercanía a las costas y a las zonas de valor ambiental, para así dar cumplimiento a la medida prioritaria 81. De la mano de esta medida, los gobiernos locales deberán capacitarse continuamente para atender de manera integral desastres naturales, antes y después de los eventos.

Posteriormente, en congruencia con la medida prioritaria 84, sin importar el periodo de gobierno, los funcionarios públicos deberán estar capacitados para instrumentar los planes y programas derivados de las obras y acciones del CIIT, poniendo atención a las particularidades sociodemográficas y las necesidades específicas de los diferentes grupos poblacionales.

Para concluir, una cuestión final consiste en proponer que hacia el interior de los planes y proyectos que se plantean para la zona, se reflexione sobre el tema de la alta especialización en el sector servicios, que desafortunadamente vuelve propensa a la población a cualquier adversidad de carácter global.

Consideraciones finales

El análisis de la información anteriormente presentada muestra una clara desigualdad en la región del Istmo de Tehuantepec. Estas disparidades, tanto en términos territoriales como en los aspectos de índole económico-sociales revelan falta de coordinación y voluntad política para llevar a cabo los planes que se han planteado para el desarrollo de la región, pues si bien, es cierto que se han implementado numerosos proyectos en la zona, hasta el día de hoy no han tenido el éxito esperado.

La creación del CIIT y la implementación de acciones vinculadas al PDIT son un primer paso para lograr la redistribución territorial de la región, la mayor parte de estas obras y proyectos se alinean a los acuerdos de carácter internacional, particularmente a las medidas prioritarias del CMPD, que buscan fomentar el desarrollo sostenible y promover los derechos humanos, no obstante, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y las limitaciones para el adecuado desarrollo humano que se observan en la región, no puedan ser corregidas únicamente con el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, se requieren acciones que se vinculen en el tiempo, se le den seguimiento y se evalúen los verdaderos impactos en la población. Finalmente, los actores sociales que inciden en el Istmo deberán adaptarse a las nuevas necesidades y realidades.

Fuentes consultadas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- Cuenta Pública 2020. *Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec*. Print.AYH.01.INTRO.pdf (hacienda.gob.mx)
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación (DOF). [30 de junio 2023]. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Gobierno de México. (2020). *Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024*.

- <https://www.gob.mx/ciit/documentos/programa-para-el-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec-2020-2024>
- Gobierno de México. (27 de junio 2023). *Corredor Interoceánico Istmo de Tehuantepec*. <https://www.gob.mx/ciit>
- Índice de Desarrollo Humano Municipal 2020. (s/a). <https://www.idhmunicipalmexico.org/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Censo Económico 2019*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020a). *Marco Geoestadístico. Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463807469>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020b). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Lugo, J. (2011). *Diccionario Geomorfológico*. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 1-479. <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/view/32/32/95-1>
- Martner, C. (2012). El sur también existe: el corredor multimodal del istmo de Tehuantepec en la era de la globalización. *Región y Sociedad*, xxiv (54), 97-134.
- Naciones Unidas. (25 de septiembre de 2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#>
- Portal de Transparencia de la Ciudad de México. (s/a). <https://transparencia.cdmx.gob.mx/>
- Ruiz, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones geográficas*, 77, 63-74. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018861120120001000006&lng=es&tlng=es
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (02 de junio de 2021). *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano-2021-2024>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (09 de abril de 2021). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu-2020-2040>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2022). *Cuarto Informe de Labores*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/cuarto-informe-de-labores20212022?state=published>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2023). *Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec*. https://www.dof.gob.mx/2022/SEDATU/Programa_de_Ordenamiento_Territorial_de_la_Region_del_Istmo_de_Tehuantepec.pdf
- Zolla, C. (2004). *El análisis del megaproyecto del Istmo de Tehuantepec y las opciones del desarrollo indígena en Istmo de Tehuantepec: de la regional a la globalización (o apuntes para pensar un quehacer)*. Programa Universitario México Nación Multicultural, UNAM, 2-164.