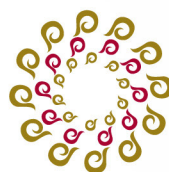


**SEDATU**

SECRETARÍA DE  
DESARROLLO AGRARIO,  
TERRITORIAL Y URBANO



Conferencia Nacional  
de Gobernadores





El presente documento es el resultado del esfuerzo conjunto entre el Gobierno Federal y los estados integrantes de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Constituye el compromiso y apertura hacia nuevos espacios de participación institucional, que amplían las posibilidades del desarrollo integral de la región Sur-Sureste, por lo que el **Lic. Enrique Peña Nieto**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, merece un especial reconocimiento.

La Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste, representa una labor inédita, cuya implementación se llevó a cabo de manera conjunta entre la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la CONAGO, coordinada por el **Lic. Arturo Núñez Jiménez**, Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a cargo del **Lic. Jorge Carlos Ramírez Marín**.

Todo ello ha sido posible gracias a la activa y decidida participación de los Gobernadores de los Estados miembros de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, quienes coadyuvaron con sus oportunas decisiones y valiosas aportaciones en la elaboración de este trascendental documento.

**Lic. Gabino Cué Monteagudo**

*Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca y Vicecoordinador de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste.*

**Dr. Rafael Moreno Valle Rosas**

*Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.*

**Lic. Fernando Eutimio Ortega Bernés**

*Gobernador Constitucional del Estado de Campeche.*

**Lic. Roberto Borge Angulo**

*Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.*

**Lic. Manuel Velasco Coello**

*Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas.*

**Dr. Javier Duarte de Ochoa**

*Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.*

**Lic. Ángel Heladio Aguirre Rivero**

*Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.*

**Lic. Rolando Rodrigo Zapata Bello**

*Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán.*

De igual forma es de destacarse la participación de los integrantes de la Coordinación Técnica en la Comisión, representantes de la SEDATU, así como de los Estados parte de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste; cuya tarea ha sido primordial durante el transcurso de estos últimos siete meses, en el desarrollo de los trabajos encaminados a la integración de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste.

**COORDINACIÓN TÉCNICA  
COMISIÓN PARA EL DESARROLLO  
INTEGRAL DE LA REGIÓN SUR-SURESTE**

**Lic. Carlos Hernández Vidal**  
*Coordinador General de Desarrollo  
Regional y Proyectos Estratégicos del  
Gobierno del Estado de Tabasco.*

**Lic. Héctor Raúl Ferreira Dimentstein**  
*Asesor del Gobernador del Estado de  
Tabasco, en materia de Planeación Regional.*

**SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO,  
TERRITORIAL Y URBANO  
(SEDATU)**

**Arq. Rodrigo Alejandro Nieto Enríquez**  
*Subsecretario de Desarrollo Urbano y  
Vivienda.*

**Lic. Jorge Carlos Díaz Cuervo**  
*Director General de Desarrollo Regional.*

**REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN  
PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA REGIÓN SUR-SURESTE**

**GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE OAXACA**

**Dr. Héctor Iturribarría Pérez**  
*Secretario Técnico del Titular del  
Poder Ejecutivo*

**Ing. Yacira del Carmen Sierra Negrete**  
*Asesor*

**GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE CAMPECHE**

**Mtro. Jorge Shields Richaud**  
*Secretario de Coordinación*

**Lic. Rodrigo León Olea**  
*Director de la Comisión para la  
Evaluación de la Inversión Pública*

**GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE PUEBLA**

**C.P. Roberto Juan Moya Clemente**  
*Secretario de Finanzas*

**Arq. Vilma Cristina López Hernández**  
*Titular de la Unidad de Inversión*

**GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE QUINTANA ROO**

**Lic. Mauricio Rodríguez Marrufo**  
*Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda*

**Lic. Dulce Gabriela Basto Pech**  
*Subsecretaria Técnica de Desarrollo Urbano  
y Vivienda*



GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE CHIAPAS

**Lic. Juan Carlos Gómez Aranda**  
*Secretario de Planeación, Gestión Pública y  
Programa de Gobierno*

**Lic. Carlos Moctezuma Trujillo Hernández**  
*Director de Gestión y Evaluación de  
Proyectos*

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE GUERRERO

**Lic. Porfirio Camarena Castro**  
*Coordinador General de Asesores*

**Ing. Zeferino Gómez Valdovinos**  
*Asesor*

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE VERACRUZ

**Lic. Fabrizio Aguilar Sánchez**  
*Jefe de la Oficina de Programa de  
Gobierno*

**Lic. Rosa Minerva Antiga Aguilera**  
*Directora de Gabinete PROGOB*

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE YUCATÁN

**Mtro. Guillermo Cortés González**  
*Secretario Técnico del Gabinete*

**Lic. Juan Carlos García Barcala**  
*Director General de Planeación y  
Proyectos Estratégicos*

Asimismo es de señalarse la valiosa colaboración del **Mtro. Rolando García Martínez**, Secretario Técnico de la CONAGO y del **Lic. Oscar Cantón Zetina**, Representante del Gobierno de Tabasco en el Distrito Federal, cuyas intervenciones han favorecido el desarrollo de las reuniones de trabajo efectuadas con motivo de la revisión e integración de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste.



ESTRATEGIA NACIONAL  
PARA EL DESARROLLO  
SUR-SURESTE

# CONTENIDO

|          |                                                                                  |         |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------|---------|
|          | Introducción                                                                     | PÁG. 03 |
| <b>1</b> | Orientaciones Estratégicas                                                       | PÁG. 15 |
| <b>2</b> | Líneas de Acción Temáticas                                                       | PÁG. 39 |
| <b>3</b> | Líneas de Acción Subregionales                                                   | PÁG. 67 |
| <b>4</b> | Agenda de Coordinación<br>Intergubernamental para el<br>segundo semestre de 2014 | PÁG. 87 |





# INTRODUCCIÓN







## a. Antecedentes

### I. Un compromiso presidencial

En el Pacto por México suscrito el 2 de diciembre de 2012, por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto y los tres partidos políticos nacionales con mayor fuerza electoral, se incluye, en el marco de los acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, el compromiso # 67, relativo a la **aplicación de una estrategia nacional para el desarrollo del Sur-Sureste**.

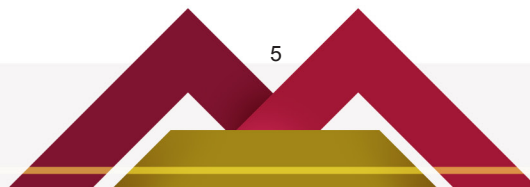
- Reconociendo que los estados del Sur-Sureste se han rezagado frente al resto del país, en términos de crecimiento económico y desarrollo humano, se consideró **prioritario integrarlos al desarrollo nacional y global**.
- Con este propósito, la estrategia nacional aludida debería incluir diversas acciones, como la ampliación y modernización de la red carretera y ferroviaria, la integración digital, el mejoramiento de la infraestructura educativa y de salud, la creación de polos de desarrollo industrial, turísticos, portuarios, agrícolas, pesqueros, y de energías renovables, con especial énfasis en las cuencas de los ríos Usumacinta, Grijalva, Balsas y Papaloapan.
- Todo ello **mediante una coordinación del Ejecutivo Federal con los ejecutivos del Sur-Sureste** y el impulso a las reformas necesarias en el Congreso de la Unión.

### II. La Política Nacional de Desarrollo Regional en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto

En el marco de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 2 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y se le atribuyó, en el artículo 41, el despacho entre otros asuntos de los siguientes:

1. Impulsar en coordinación con las autoridades estatales y municipales la planeación y el ordenamiento territorial nacional que armonicen, entre otros aspectos, el aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país;
2. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal;
3. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional;
4. Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional;
5. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo.

En esta nueva dependencia federal, la institucionalidad de la política regional, que se había venido deteriorando de manera gradual y progresiva desde el año 2003, retomó nuevamente una trayectoria de fortalecimiento, con la creación de la Dirección General de Desarrollo Regional, con recursos remanentes de la Unidad de Desarrollo Regional, previamente transferida en 2006, de la Oficina de la Presidencia de la República a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).



Se incluyeron en el Reglamento Interior de la SEDATU las atribuciones y funciones previamente definidas en la SEDESOL para la Unidad de Desarrollo Regional antes aludida.

En cumplimiento de estas atribuciones, la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) incluyó en su programa de trabajo para el año 2013 la formulación de la **Política Nacional de Desarrollo Regional**. Igualmente, la formulación de las **Estrategias Nacionales de Desarrollo** para los tres grandes espacios definidos por la propia DGDR en concordancia con el Pacto por México y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018: **Norte, Centro, y Sur-Sureste**.

**La Política Nacional de Desarrollo Regional**, publicada en septiembre de 2013 fue presentada en distintos foros, en particular ante las Comisiones de Desarrollo Regional, Desarrollo Integral del Sur-Sureste, Asuntos Fronterizos Sur y Asuntos Fronterizos Norte del Senado de la República y Especial de Promoción del Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados.

Con respecto a la **Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste**, la SEDATU suscribió un convenio de colaboración con la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), con el fin de allegarse de mayores elementos para la construcción de la estrategia referida, incluyendo los aspectos económicos, sociales, ambientales y urbanos.

### **III. La Comisión para el Desarrollo Integral del Sur-Sureste de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)**

Los gobiernos de los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán habían trabajado juntos a nivel regional desde 2001, convocados por la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional y la Oficina del Plan Puebla Panamá.

En 2004, al deteriorarse la contraparte federal de estos esfuerzos de colaboración con las entidades federativas, siete de los nueve estados propusieron, en el seno de la CONAGO, la creación de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Frontera Sur, lo cual fue aprobado por el pleno de la CONAGO en su XXI Reunión Ordinaria celebrada el 22 de octubre de ese año.

En 2007, estos estados decidieron transformar esta comisión en una para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, a efectos de incorporar a todos los estados identificados con esta región, incluyendo a Puebla y a Guerrero. Lo anterior quedó aprobado por el pleno de la CONAGO en su XXXII Reunión Ordinaria, realizada en Puerto Vallarta el 29 de mayo de 2007. Se reconstituyó así, por iniciativa de los propios gobiernos estatales, la región conformada originalmente a propuesta del Gobierno Federal.

En la reunión ordinaria de la CONAGO que tuvo lugar el 18 de febrero de 2013 en Chihuahua, el actual Gobernador de Tabasco, Lic. Arturo Núñez Jiménez, asumió la coordinación de esta instancia de asociación horizontal voluntaria entre los gobiernos de las entidades federativas, mientras que el Gobernador de Oaxaca, Lic. Gabino Cué Monteagudo, asumió la vicecoordinación de la misma.

Con el propósito de establecer una guía inicial para sus actividades, el Gobierno de Tabasco preparó el documento titulado **“Bases para una iniciativa de desarrollo integral del Sur-Sureste”**, mismo que fue distribuido a los otros gobiernos estatales para su conocimiento y opinión, hacia fines del mes de mayo de 2013. Con las aportaciones de los estados de Oaxaca y de Veracruz se generó una nueva versión de dicho documento para su presentación en la reunión de instalación de la Comisión.



La instalación de la Comisión tuvo lugar el 6 de agosto de 2013, con la presencia de los Gobernadores de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz, así como de los representantes de los estados de Guerrero y de Quintana Roo. En esta reunión, el Lic. Arturo Núñez Jiménez presentó y sustentó el documento orientador generado por el Gobierno de Tabasco y enriquecido con las aportaciones de los Gobiernos de Oaxaca y de Veracruz. Después de las intervenciones realizadas por las partes, este documento fue aprobado por unanimidad de los gobernadores y representantes presentes.

#### **IV. Actividades conjuntas iniciales de la SEDATU y de la Comisión Sur-Sureste**

En el marco del proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la SEDATU y el Gobierno de Tabasco en su papel de coordinador de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste (CDIRSSE) de la CONAGO acordaron llevar a cabo varios talleres tendientes a consensuar, entre los gobiernos estatales del Sur-Sureste y un conjunto seleccionado de dependencias federales, las políticas públicas y los proyectos estratégicos susceptibles de ser incluidos en este instrumento de planeación.

Estos talleres tuvieron lugar entre la tercera semana de noviembre y la segunda semana de diciembre de 2013, abordando los retos de la región Sur-Sureste en materia de: (1) desarrollo económico y competitividad; (2) desarrollo rural incluyente y sustentable; (3) sustentabilidad ambiental del desarrollo y adaptación frente al cambio climático; (4) ordenamiento territorial y desarrollo urbano-metropolitano; e (5) inclusión social del desarrollo.

En ellos participaron los equipos de la SEDATU y de la Coordinación Técnica de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO, expertos académicos, funcionarios federales de diversas Secretarías de Estado y estatales de las entidades federativas que conforman la región, así como las Secretarías Técnicas de diversas comisiones del Congreso de la Unión políticamente activas con respecto al Sur-Sureste.

#### **V. Documento base de la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste y Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018**

En cumplimiento de la responsabilidad que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su propio Reglamento Interno le atribuyen, la SEDATU procedió a integrar en el mes de enero del presente año, un “documento base” de la Estrategia Nacional, con la colaboración de la UJAT.

A partir del “documento base” de la Estrategia Nacional, durante los meses de marzo y abril la SEDATU procedió a elaborar el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018 previsto en el PND 2013-2018. Este Programa quedó estructurado en torno a cinco objetivos temáticos que abarcan las dimensiones económica, social, ambiental, urbana-territorial y de infraestructura del desarrollo regional. Las estrategias y las líneas de acción relativas a cada uno de estos objetivos fueron concertadas con las dependencias federales involucradas en cada caso. Una vez revisado y aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el programa fue publicado en tiempo y forma el 30 de abril, en el Diario Oficial de la Federación, con el refrendo de 14 Secretarías de Estado.

#### **VI. Segunda reunión ejecutiva de la Comisión para el Desarrollo Integral del Sur-Sureste de la CONAGO**

La segunda reunión de la Comisión Ejecutiva para el Desarrollo Integral del Sur-Sureste de la CONAGO tuvo lugar el 21 de febrero de 2014 en la ciudad de Oaxaca, con la amable anfitrionía del Gobernador Gabino Cué. Estuvieron presentes seis gobernadores (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán), así como representantes de los Gobernadores de Guerrero, Puebla y Quintana Roo.

Como invitados especiales participaron el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Lic. Jorge Carlos Ramírez Marín y el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, Arq. Alejandro Nieto Enríquez de la misma dependencia. Igualmente el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lic. Fernando Galindo Favela.

El Titular y el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de SEDATU presentaron e hicieron entrega del “documento base” de la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste.

La Comisión recibió con beneplácito el documento, reconociéndose la disposición del Gobierno de la República para construir, de manera conjunta y coordinada, una estrategia de alcances nacionales en beneficio de la región Sur-Sureste del país. Así mismo, los gobernadores presentes y los representantes de quienes no pudieron acudir a la reunión, manifestaron su compromiso de revisar “el documento base” entregado, acordándose un plazo de cuatro meses para la formulación de observaciones y comentarios que permitieran contar con una versión definitiva, con la plena participación de los funcionarios estatales involucrados en los seis grupos de trabajo temáticos de la Comisión.

Hubo un amplio consenso entre los gobernadores y la propia SEDATU acerca de la conveniencia de adoptar el enfoque regional integral de planeación y gestión de políticas públicas propugnado por la Comisión, para atender los problemas y oportunidades de desarrollo del Sur-Sureste.

El Lic. Fernando Galindo Favela, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentó los lineamientos preliminares para la asignación de recursos del Fondo Sur-Sureste (FONSUR). En sus intervenciones los gobernadores participantes se manifestaron en favor de dedicar estos recursos a proyectos de alcance regional más que estatal, pactados por los gobiernos estatales en el seno de la Comisión. Por su parte, el Subsecretario de Egresos ofreció incluir una cláusula en los lineamientos de operación de dicho Fondo a efectos de contemplar la posibilidad de que los gobiernos estatales presenten conjuntamente solicitudes de financiamiento de estudios.

En conjunto, los dos objetivos principales con los cuales fue convocada la segunda reunión de la Comisión Ejecutiva resultaron plenamente consensuados y acordados al término de la misma:

- Elaboración de la versión definitiva de la **Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste** con la plena participación de los funcionarios estatales y de sus contrapartes federales en el seno de los seis grupos temáticos cuya formación está prevista en el documento orientador de la Comisión.
- Identificación y consenso de una **cartera de proyectos de alcance regional** a ser presentada a la SHCP para el financiamiento de los estudios requeridos con recursos del Fondo Sur-Sureste previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014.



## VII. Integración de cartera de proyectos por parte de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO

Días después de la segunda reunión de gobernadores del Sur-Sureste, el Gobernador de Tabasco consensuó personalmente con sus homólogos de los otros ocho estados participantes en la Comisión un paquete inicial de siete proyectos de alcance regional:

1. Corredor Transístmico;
2. Rehabilitación del ferrocarril Chiapas-Mayab;
3. Carretera 180 Villahermosa-Ciudad del Carmen-Champotón;
4. Carretera 186 Villahermosa-Escárcega;
5. Tren Transpeninsular;
6. Eje 15 Costa del Pacífico;
7. Carretera Puebla-Veracruz.

El 10 de marzo se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión Técnica integrada por los representantes de los gobiernos estatales para poner en marcha las actividades conjuntas conducentes al desahogo de los dos acuerdos principales logrados el 21 de febrero entre los gobernadores, la SEDATU y la SHCP.

En una primera fase de trabajo la Comisión Técnica decidió focalizarse en la gestión de los proyectos consensuados por los gobernadores. Se llevaron a cabo reuniones sobre cada uno de estos proyectos. También se realizaron reuniones en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) con la Coordinación de Asesores del Secretario y con la Subsecretaría de Infraestructura. Como resultado de este proceso de trabajo conjunto, la lista inicial de proyectos consensuados por los gobernadores experimentó algunos cambios, que fueron sancionados en cada caso por quienes originalmente los propusieron:

1. El proyecto del **Corredor Transístmico** evolucionó hacia un **Programa integral de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec**. Al revisarse los antecedentes y estudios previos realizados sobre el Transístmico, se decidió abordar el tema del Istmo de Tehuantepec mediante un Programa Integral de Desarrollo.
2. **Rehabilitación del ferrocarril Chiapas-Mayab**. Dado que el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT) cuenta con un programa de rehabilitación del Chiapas-Mayab, respaldado por la SCT y cuyos proyectos de inversión cuentan ya con registro en la Unidad de Inversiones de la SHCP, se decidió orientar la propuesta de los estados a acciones complementarias en los siguientes campos: libramientos en las principales ciudades, conexiones a puertos y transporte ferroviario intermodal.
3. **Carretera 180 Villahermosa-Ciudad del Carmen-Champotón**. No tuvo cambios.
4. **Carretera 186 Villahermosa-Escárcega**. Se deliberó incorporar a este proyecto el tramo Escárcega-Chetumal. El propósito es justificar la ampliación a cuatro carriles de esta carretera.
5. El proyecto del **Tren Transpeninsular** fue sustituido por uno relativo a la integración de un Circuito peninsular del Mundo Maya. Dado que este proyecto constituye una prioridad presidencial y se encuentra en una fase avanzada de su gestión, se deliberó sustituirlo por otro proyecto, concebido y consensuado por los tres estados de la península. Este proyecto busca integrar las redes carreteras de los tres estados en la parte interior de la Península, con el propósito de propiciar la integración de circuitos turísticos regionales,

aprovechar potenciales productivos agropecuarios y forestales, así como establecer una nueva conectividad multidireccional a través de dicha parte interior de la península.

6. **Eje 15 Costa del Pacífico.** Este proyecto constituye una prioridad presidencial y ha sido incluido en el Programa Nacional de Infraestructura. La SCT ha encargado un estudio de consultoría que se encuentra en proceso de realización, con el propósito de contar con una visión de conjunto de las inversiones requeridas para consolidarlo como eje básico de relación entre los tres estados del Sur. Considerando lo anterior, los gobiernos estatales involucrados decidieron orientar su propuesta a tres líneas de acción complementarias respecto a la consolidación de este corredor:
  - a. Enlaces alimentadores que magnifiquen el impacto del Eje 15 en términos de desarrollo regional;
  - b. Oportunidades de inversión abiertas en la zona costera a raíz de la consolidación del Eje 15;
  - c. Acciones puntuales en materia de ordenamiento territorial y urbano en las localidades afectadas por la construcción de libramientos a lo largo del Eje 15.
7. El proyecto inicialmente denominado **Carretera Puebla-Veracruz** evolucionó hacia uno de **Saneamiento y conectividad en la región Centro-Sur**. De la propuesta inicial hecha por el Gobernador de Puebla, este proyecto evolucionó en primera instancia hacia un proyecto estatal que articulaba acciones de saneamiento en la Presa de Valsequillo, la construcción de una carretera de altas especificaciones que conecta la carretera Puebla-Veracruz con la carretera Puebla-Atlixco y una nueva carretera de menores especificaciones que conectaría la ciudad de Puebla con Tlapa (Gro.) y Huajuapán de León (Oax.). Por sugerencia de la Coordinación Técnica de la Comisión y para fortalecer su carácter regional, se decidió manejar sus tres componentes bajo una justificación específica en cada caso:
  - a. Un libramiento sur de la zona metropolitana de Puebla, justificado como parte del Corredor Veracruz-Acapulco, en cuyo contexto la SCT ya ha emprendido inversiones en un tramo carretero en el estado de Morelos.
  - b. La carretera de menores especificaciones propuesta por el gobierno de Puebla, como parte de un componente más amplio relativo a la conectividad externa e interna de Las Mixtecas.
  - c. Las acciones de saneamiento ambiental en la Presa de Valsequillo fueron subsumidas dentro de un componente más amplio de saneamiento ambiental del Río Atoyac, que involucra no sólo a Puebla, sino también a Tlaxcala, en beneficio de la parte de la cuenca de este río ubicada en territorio de Guerrero.

A continuación se señalan los estados participantes y coordinadores en cada uno de estos proyectos consensuados por los gobernadores:

1. **Programa integral de desarrollo del Istmo de Tehuantepec.** Participan: Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco. Coordina: Veracruz.
2. **Rehabilitación del ferrocarril Chiapas-Mayab.** Participan: Yucatán, Campeche, Tabasco, Chiapas. Coordina: Yucatán.
3. **Carretera 180 Villahermosa-Ciudad del Carmen-Champotón.** Participan: Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo. Coordina: Tabasco.
4. **Carretera 186 Villahermosa-Escárcega.** Participan: Tabasco, Campeche, Quintana Roo. Coordina: Campeche.

5. **Circuito Peninsular del Mundo Maya.** Participan: Campeche, Yucatán, Quintana Roo. Coordina: Quintana Roo.
6. **Eje 15 Costa del Pacífico.** Participan: Chiapas, Oaxaca, Guerrero. Coordina: Oaxaca.
7. **Saneamiento y conectividad en la región Centro-Sur.** Participan: Puebla, Oaxaca, Guerrero. Coordina el proyecto: Puebla. Coordina el componente de conectividad de las Mixtecas: Oaxaca.

En una segunda fase de trabajo, a partir del mes de mayo, la Comisión Técnica se propuso identificar una **cartera ampliada de proyectos de alcance regional en el marco del proceso de elaboración de la versión final de la Estrategia Nacional**. Con este propósito, la Coordinación Técnica, en estrecha comunicación con la SEDATU y a partir del planteamiento contenido en el documento base, preparó un marco estratégico que fue presentado en dos ocasiones, el 16 y el 30 de mayo, ante los representantes de los gobiernos estatales. Asimismo se llevaron a cabo seis reuniones de presentación de dicho marco estratégico ante funcionarios de las dependencias estatales involucradas en los seis grupos de trabajo temáticos de la Comisión. Estas reuniones tuvieron lugar los días 2, 3 y 4 de junio.

## **b. Naturaleza y alcances de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste**

A principios del presente año la Dirección General de Desarrollo Regional de la SEDATU y la Coordinación Técnica de la Comisión Sur Sureste de la CONAGO llegaron a un consenso con respecto a la **naturaleza y alcances** de la Estrategia Nacional comprometida por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en el Pacto por México y su relación con el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste, cuya formulación quedó prevista en el PND 2013-2018.

El consenso fue en el sentido de que la Estrategia Nacional no debiera ser considerada sólo como un insumo para la elaboración del Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste, sino como un documento con identidad y vida propias.

- **La Estrategia Nacional** es un compromiso asumido por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en el marco del Pacto por México. Como tal debiera verse en esencia como un instrumento de concertación política entre órdenes de gobierno, para una mejor y más eficaz gobernanza en el Sur-Sureste. Tal como se menciona en el documento del Pacto, la estrategia que el Ejecutivo Federal se compromete a aplicar, debiera ser construida e implementada en coordinación con los gobiernos de los estados. La formulación conjunta de la estrategia y el consenso real y no sólo formal de la misma entre los gobiernos estatales entre sí y con el Gobierno Federal no sólo es conveniente, sino indispensable. Para cumplir en forma adecuada con su papel como instrumento de concertación política, la estrategia debiera verse como un instrumento evolutivo, flexible, susceptible de ser revisado y perfeccionado periódicamente.
- **Por su parte, el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018** se formuló en el marco de la Ley de Planeación, según lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Su vigencia está limitada al presente periodo de Gobierno Federal. Expresa los compromisos asumidos por la administración del Lic. Enrique Peña Nieto con respecto al desarrollo del Sur-Sureste, traducidos en objetivos, estrategias y líneas de acción de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal.



## Implicaciones en términos de forma y contenido

Para el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018, resulta fundamental su alineación con respecto al PND 2013-2018. También lo es su observancia estricta de la guía técnica para la elaboración de los programas derivados del PND, emitida por la SHCP,<sup>1</sup> particularmente en lo relativo a:

- la expresión de objetivos, estrategias y líneas de acción;
- la definición de indicadores y metas para la evaluación de resultados.

En cambio, para la Estrategia Nacional lo fundamental es su papel como marco de referencia estratégico para propiciar la convergencia de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales para el impulso conjunto del desarrollo integral del Sur-Sureste. Desde la perspectiva del enfoque regional que guía la iniciativa de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO resultan críticos sobre todo dos aspectos:

- La propuesta de nuevas políticas públicas e instrumentos programáticos con enfoque regional, en cada una de las dimensiones temáticas de la estrategia;
- El significado práctico de la estrategia como marco de referencia para la identificación, articulación y jerarquización de proyectos de alcance regional susceptibles de ser impulsados conjuntamente por los gobiernos estatales, en coordinación con el Gobierno Federal.

## Articulación y compatibilización de los dos instrumentos de planeación

El “documento base” de la Estrategia Nacional fue concebido como el inicio de un diálogo regional, de alcances nacionales y como un insumo para el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste. Una vez que éste fue publicado, se tornó, a su vez, en insumo para la formulación de la versión definitiva de la Estrategia Nacional.

Así pues, la versión definitiva de la Estrategia Nacional se perfila como la suma de perspectivas de los gobiernos estatales agrupados en la Comisión Sur Sureste de la CONAGO por un lado, y la del Gobierno Federal por el otro.

Con base en la versión definitiva de la Estrategia Nacional los grupos temáticos regionales de la Comisión, generarán agendas compartidas entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal para cada una de las dimensiones temáticas fundamentales de dicha Estrategia.

El Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018 está estructurado en torno a cinco objetivos que corresponden a cinco de las seis dimensiones temáticas propuestas en el documento orientador de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la CONAGO. Las estrategias y líneas de acción correspondientes a cada uno de estos cinco objetivos fueron concertadas con las dependencias federales involucradas, las cuales, en el marco de la Ley de Planeación quedan obligadas a su cumplimiento. La Dirección General de Desarrollo Regional de la SEDATU dará seguimiento y evaluará el desempeño de las mismas contra indicadores aprobados por la SHCP. En la vertiente de coordinación con los estados, la SEDATU de conformidad con la Ley de Planeación y el artículo sexto del decreto por el que se aprueba el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018, firmará Convenios de Coordinación con las Entidades Federativas que conforman la Región, para la ejecución del Programa.

<sup>1</sup> [http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog\\_plan\\_nacional/guia\\_tecnica\\_pnd\\_2013-2018.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf)



La **versión definitiva de la Estrategia Nacional** incorpora adicionalmente objetivos y líneas de acción estratégicas en la dimensión rural del desarrollo regional integral, en línea con lo propuesto inicialmente por la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO. Incluye asimismo orientaciones estratégicas y líneas de acción por subregiones, en función de las cuales se propiciará la participación de las dependencias federales en las respectivas instancias subregionales de coordinación intersectorial e intergubernamental que se formen en el seno de la Comisión.

La **versión definitiva de la Estrategia Nacional** se visualiza como un instrumento para consolidar la orientación estratégica de la acción conjunta emprendida por el Gobierno Federal y los gobiernos estatales del Sur-Sureste durante el segundo semestre del presente año.

La Estrategia Nacional podrá ser revisada cuando el avance en la acción conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales, cambios de contexto u otras razones, lo ameriten.



### c. Estructura y contenido de la versión definitiva de la Estrategia Nacional

Tomando en cuenta los antecedentes antes reseñados, así como la naturaleza y alcances específicos de la Estrategia Nacional con respecto al Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste, el presente documento correspondiente a la versión definitiva de la Estrategia Nacional se estructura en tres capítulos.

En el **primero** se presentan y fundamentan las orientaciones estratégicas de la acción conjunta para el desarrollo integral de la región.

En el **segundo** se presentan las líneas de acción correspondientes a las seis dimensiones temáticas de la estrategia: desarrollo económico y competitividad, inclusión social del desarrollo, sustentabilidad ambiental del desarrollo, desarrollo urbano, desarrollo rural e infraestructura de enlaces.

En el **tercero** se presentan las líneas de acción correspondientes a cada una de las seis subregiones de vinculación acordadas en el seno de la Comisión Técnica de Desarrollo Integral del Sur-Sureste de la CONAGO.

En este capítulo se presenta la agenda inicial de coordinación intergubernamental prevista para la implementación de la Estrategia Nacional.



1

# ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS



# INSTALACIÓN DE LA COMISIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA REGIÓN SUR-SURESTE CONAGO

VILLAHERMOSA, TABASCO 06 DE AGOSTO DE 2015





## 1.1 Determinaciones generales y conceptuales

### a. Determinaciones generales

#### I. Una estrategia nacional

Se trata de “aplicar” una estrategia nacional de desarrollo del Sur-Sureste. El uso del término “aplicar” denota un énfasis en la implementación más que en la formulación de un documento. Se reconoce el rezago del Sur - Sureste en términos de crecimiento económico y de desarrollo humano y se busca integrar a los estados involucrados al desarrollo nacional y global. La naturaleza de las acciones que se indican muestra claramente que se tiene en mente una estrategia cuyo núcleo es el desarrollo económico.

El otro elemento de lo nacional es que la estrategia se “aplique” en coordinación con los Ejecutivos de los estados. La referencia a los Ejecutivos Estatales más que a los gobiernos estatales, denota claramente la intención presidencial de una coordinación al nivel más alto para la “aplicación” (implementación) de la estrategia. Un acuerdo en torno a la implementación presupone uno previo en torno a la definición de esta estrategia.

Esto lleva a una segunda connotación de la idea de una estrategia nacional. No se trata sólo de una estrategia federal. La estrategia es nacional en la medida en que su materia es la acción conjunta entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales.

#### II. Una estrategia presidencial aplicada en coordinación con los Ejecutivos Estatales

La intención manifiesta de una acción conjunta con los gobiernos estatales por parte del Presidente de la República va al encuentro de una clara voluntad asociativa manifestada por los gobernadores en el seno de la Comisión para el Desarrollo Integral del Sur-Sureste de la CONAGO, coordinada por el Gobernador de Tabasco.

Este encuentro de voluntades en el más alto nivel político del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales ha creado condiciones particularmente favorables para la construcción y la implementación conjunta de esta estrategia.

#### III. La estrategia nacional como marco de referencia para la acción conjunta

En la introducción se define a la estrategia nacional como un marco de referencia para la acción conjunta del Gobierno Federal y de los gobiernos de los estados. A partir de este marco de referencia se trata de orientar, articular, dar convergencia, focalizar la acción conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales, en torno al propósito común de impulsar en forma eficaz el desarrollo del Sur-Sureste para elevarlo a niveles comparables a los del resto del país y también para propiciar que este desarrollo sea integral.



## **b. Determinaciones conceptuales**

### **I. Derivadas del enfoque regional**

La Estrategia Nacional en tanto planteamiento con identidad propia con respecto al Programa Regional no busca repetir ni sustituir a este último. Busca poner en práctica cabalmente lo que está consignado como enfoque regional en el documento rector de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la CONAGO, que guarda concordancia con el enfoque regional contenido en la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR).

La idea central es enfrentar los problemas de desarrollo del Sur-Sureste a partir de una aproximación regional que complemente la aproximación sectorial que ha prevalecido en la planeación y la gestión de políticas públicas en nuestro país desde los años noventa.

La complementación entre la Estrategia Nacional y el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste se facilita, ya que ambos están estructurados temáticamente. En el marco de la Ley de Planeación, el Programa Regional se implementará en dos vertientes: la obligatoria, de programación, presupuestación y ejecución de las acciones conducentes al logro de sus objetivos y estrategias, por parte de la SEDATU y de las otras dependencias federales responsables; la de coordinación para su ejecución, con los gobiernos de las Entidades Federativas del Sur-Sureste, mediante la suscripción de Convenios de Coordinación bilaterales.

Por su parte, en función del enfoque regional, la formulación y la gestión de la Estrategia Nacional se aborda mediante la consolidación de una visión multidimensional del desarrollo regional, compartida por los gobiernos estatales y las dependencias del Gobierno Federal y su traducción en lineamientos de coordinación, convergencia y focalización de las acciones de ambos órdenes de gobierno, en su perspectiva de su aplicación en forma corresponsable por las partes involucradas. Se busca crear nuevos espacios de relación entre los funcionarios federales y estatales. Los actores federales y estatales de la planeación y la gestión de políticas públicas serán los mismos, pero interactuando bajo una lógica diferente de relación, en la que la aproximación de arriba hacia abajo, predominantemente sectorizada, normativa y regulatoria, pueda ser equilibrada con una aproximación de abajo hacia arriba, centrada en la transmisión de una visión de conjunto estratégica e integral del desarrollo regional, desde los gobiernos estatales hacia las dependencias federales, en un proceso que fortalezca progresivamente a la región como sujeto de su propio desarrollo.



### **II. Derivadas de la adopción de un concepto de estrategia ad-hoc**

Se requiere de un concepto de estrategia que sea consistente con el enfoque regional, a la vez que aplicable a la formulación y gestión de la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste, en tanto marco de referencia estratégico para la coordinación intergubernamental en una lógica diferente a la que prevalece actualmente en México.



La coordinación intergubernamental que se propone es, en primera instancia, una entre los gobiernos de los estados incorporados a la región y, en segunda instancia, una entre una perspectiva común compartida por los gobiernos estatales y las políticas, instrumentos programáticos y proyectos de inversión definidos desde las dependencias sectoriales federales.

Más adelante la consolidación de este marco de referencia estratégico debería abrirse a actores no gubernamentales representativos de distintos grupos de interés de la sociedad civil.

En consonancia con lo señalado por la Guía Técnica emitida por la SHCP para la elaboración de los programas derivados del PND 2013-2018,<sup>2</sup> todo ello requiere de un concepto de planeación no tradicional, que se asocia con la planeación estratégica.

Desde la perspectiva regional, conviene resaltar ciertos atributos y referentes de la planeación estratégica, consistentes con la naturaleza y alcances de la Estrategia Nacional, en particular en lo relativo a su carácter multidimensional y a la conveniencia de adoptar una aproximación a su implementación con base en la coordinación intersectorial e intergubernamental.

Por otra parte, en la formulación e implementación de la Estrategia Nacional deben tomarse en cuenta diferencias esenciales entre el concepto de programa y el de estrategia.

Al respecto, resultan pertinentes tres referentes teóricos emanados de la práctica de la planeación regional / territorial:

- El primero corresponde a un amplio y documentado ensayo de John Friedmann, un connotado regionalista norteamericano que tuvo un papel central en la conducción de la experiencia de planeación regional de Venezuela en los años sesenta. Esta obra ayuda a precisar el significado de la planeación en el ámbito de lo público, lo cual resulta importante considerando la tendencia a extrapolar a este ámbito el concepto de planeación estratégica empresarial.<sup>3</sup>
- El segundo puede encontrarse en un documento de Andreas Faludi, un experto holandés con experiencia en la planeación regional territorial en su país y que ha tenido un papel importante en la gestación de la llamada perspectiva espacial de la Unión Europea en los años noventa. Este trabajo fue elaborado para un seminario de expertos convocado por la OCDE en 2001, con el propósito de definir un nuevo papel de la planeación espacial (territorial) en los países de la OCDE.<sup>4</sup>
- El tercero se deriva de la experiencia del Proyecto Desarrollo Regional de México realizado por el PNUD en los años setenta, en apoyo a la formulación de la primera Política Regional Nacional en México, por cierto a partir de la noción de enfoque regional (de planeación). Esta experiencia fue conducida por el experto brasileño Fernando Pedrao.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> [http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog\\_plan\\_nacional/guia\\_tecnica\\_pnd\\_2013-2018.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf)

<sup>3</sup> Friedmann, John (1987) *Planning In The Public Domain*. Princeton University Press, New Jersey.

<sup>4</sup> Faludi, Andreas (2001) "The Performance of Spatial Planning", in *Towards a New Role for Spatial Planning, Territorial Economy*, OECD, Paris.hh

<sup>5</sup> Su concepto de estrategia aplicable a la formulación de lo que en esos años se conoció como Estrategia Regional de Desarrollo está consignada en Ferreira, Héctor (2005) *Construir las Regiones, Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*, Co-edición de los Colegios de Puebla, de Tlaxcala y Mexiquense, el CRIM de la UNAM, la Universidad de Guadalajara, el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) de Sonora y la Universidad de Quintana Roo. Co-edición auspiciada por el Centro de Investigación y Apoyo a la Cultura, A.C. (Centro Lindavista) y producida por Integración Editorial, S.A. de C.V. México.



Friedmann define la **planeación en el ámbito público** como un **vínculo entre el conocimiento y la acción**, en donde el conocimiento tiene que ser pertinente para la acción, mientras que la acción no tiene que ser tanto racional como socialmente (societalmente) significativa. Los planificadores son los responsables y operadores de este vínculo. Analiza distintas corrientes de planeación con énfasis en las que prevalecen en EEUU, para adoptar sobre todo una perspectiva de planeación como aprendizaje social (“planning as social learning”).<sup>6</sup>

Por su parte, el propósito del trabajo de Faludi previamente citado fue definir un marco de referencia para la evaluación de los planes espaciales o territoriales. El autor se asume como uno de los representantes de una escuela de pensamiento holandesa en materia de planeación estratégica, centrada en la toma de decisiones. Plantea que la evaluación de los planes territoriales está íntimamente ligada al concepto mismo de dichos planes. Distingue un concepto tradicional de planeación territorial del concepto de planeación estratégica. En el concepto de planeación territorial tradicional el plan adopta la forma de plano arquitectónico o de ingeniería (“blueprint”). Bajo este concepto tradicional la evaluación tiene que ver con el grado en que la forma real se ciñe al diseño del plan. En cambio, en el concepto de planeación estratégica se introduce un objeto intermedio entre la visión estratégica y el objeto sustantivo final, que es el universo de las decisiones que requieren ser alineadas en torno a la visión estratégica territorial. En este caso, la visión estratégica adopta el carácter de un marco de referencia y su evaluación debería basarse en el grado en que haya logrado incidir en las múltiples decisiones requeridas por su implementación.

Parece conveniente complementar estos dos marcos de referencia teóricos con el tercero, aportado por Fernando Pedrao. Este experto propone un concepto, no de planeación estratégica, sino de estrategia, inspirado directamente en el ámbito de la guerra:

1. El pensamiento estratégico se basa en una consideración de conjunto de los fines, los medios y las restricciones de la acción, que lleva a identificar disyuntivas estratégicas y a definir objetivos estratégicos, en torno a los cuales se busca concentrar esfuerzos y medios para superar las restricciones y alcanzar los fines de dicha acción.
2. La definición de orientaciones estratégicas de la acción se da siempre en condiciones de **incertidumbre**, que son el resultado concurrente de dos componentes: lo desconocido y lo fortuito. Por ello, no sólo se requiere de una definición inicial, formal, de las orientaciones estratégicas, sino de una **conducción estratégica sostenida de la acción**. La conducción estratégica requiere de flexibilidad en las orientaciones estratégicas iniciales, a la vez que de un análisis y una evaluación permanentes de las condiciones de la acción y del desarrollo mismo de la acción.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En esta concepción está implícita la idea de aprendizaje de la acción: impulsar una acción en condiciones de incertidumbre y evaluar los efectos de esta acción para orientar la acción futura. También está implícita una relación entre el conocimiento (análisis, interpretación de los problemas y oportunidades) y la definición de cursos de acción, similar a la que destaca Friedmann en su definición de planeación.

3. En el transcurso de la acción, las condiciones pueden volverse más o menos favorables para los fines que se persiguen. La esencia misma del pensamiento estratégico es buscar incidir sobre las condiciones de la acción hasta que los fines se vuelvan directamente accesibles. Por ello, ***toda estrategia es, en alguna medida, indirecta***. Si los fines fuesen directa y fácilmente accesibles no se requeriría de estrategia.
4. Las orientaciones estratégicas deben comprender una adecuada estructuración lógica de las líneas de acción de la estrategia. Las categorías propuestas para esta estructuración son las siguientes: 1) proposiciones principales, que deben reflejar el énfasis o la concentración de la acción y de los medios aplicados para el logro de resultados; 2) proposiciones complementarias, que deben agrupar acciones cuya necesidad se deriva de las decisiones implícitas en las proposiciones principales; y, 3) proposiciones compensatorias, cuyo sentido es mitigar o contrarrestar el énfasis de la acción implícito en las proposiciones principales y complementarias.

Estos referentes teóricos contribuyen a fundamentar la diferencia esencial que existe entre el concepto de estrategia y el de programa. La estrategia toma en cuenta la incertidumbre, mientras que el programa procura eliminarla para asegurar el logro de los resultados programados. La estrategia en condiciones de incertidumbre es siempre una apuesta. El arte de la conducción estratégica de la acción es el logro de los resultados buscados en estas condiciones de incertidumbre. Esta diferencia esencial ha sido destacada en un contexto más amplio de filosofía de la ciencia que es el del pensamiento complejo.<sup>8</sup>

Pueden formularse las siguientes precisiones conceptuales con respecto a la Estrategia Nacional basadas en los referentes teóricos antes descritos:

#### 1. Naturaleza y alcances de la acción conjunta:

- a. Coordinación horizontal entre los gobiernos de los estados para la definición y consenso de la visión de conjunto estratégica y la identificación e impulso conjunto de proyectos estratégicos de alcance regional.
- b. Coordinación vertical entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal bajo una lógica diferente de la que prevalece actualmente en las relaciones intergubernamentales: una relación de coordinación intergubernamental de abajo hacia arriba, centrada en la transmisión de una visión estratégica integral de desarrollo de la región previamente consensuada entre los gobiernos estatales, hacia las dependencias federales. Ello, en complemento y sinergia con el papel que está desempeñando la SEDATU, en su carácter de responsable de la Política Regional, en lo relativo al seguimiento de la implementación de las acciones y el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste, directamente en el nivel federal.

#### 2. Tipos de decisiones:

- a. Estratégicas (regionales). Aquellas que tienen significado o trascendencia respecto al curso de la acción conjunta vista desde la perspectiva del logro de los resultados buscados.
- b. Particulares (sectoriales). Aquellas que es necesario alinear en función de las decisiones estratégicas para lograr los resultados buscados en materia de desarrollo regional integral.

<sup>8</sup> La pertinencia del concepto de estrategia frente al de programa para la conducción de la acción pública en fenómenos complejos como son los que tienen que ver con el desarrollo regional es destacada por Edgar Morin en varias de sus obras. Véase, p.e. Morin, Edgar (1990), Introducción al pensamiento complejo, Editorial GEDISA, España. En este trabajo, la referencia específica a la pertinencia del concepto de estrategia por sobre el del programa se expresa en el capítulo cuarto titulado “La complejidad y la acción”.

### 3. Disyuntivas estratégicas y decisiones estratégicas en dos niveles:

- a. Conducción técnica de los procesos de planeación y de gestión regional (con enfoque regional) del desarrollo del Sur-Sureste;
- b. Conducción política del desarrollo del Sur-Sureste desde las dos perspectivas de lo nacional, definida por el Gobierno Federal y lo integral impulsada por la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO. La estrategia debe alimentar una reflexión y una toma de decisiones de alto nivel acerca de la conducción del desarrollo de la región.

La alineación de decisiones tiene que darse en el contexto institucional existente, en el que, si bien el Gobierno Federal y los gobiernos estatales son organizaciones jerárquicas, en la práctica prevalecen en el seno de las mismas múltiples centros de decisiones. En este contexto, resulta necesaria la alineación voluntaria de las decisiones particulares en torno a las decisiones estratégicas.

Una orientación de la acción conjunta compartida por el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales puede poner a todos los actores federales y estatales involucrados en la ruta de la alineación de sus decisiones con la Estrategia Nacional. Pero ello no elimina la necesidad de un componente de alineación voluntaria, con el propósito de que la visión de conjunto sea asumida por las partes y no impuesta a las mismas, ya no por el poder político, sino por una instancia designada para actuar en representación del mismo.

El único camino susceptible de propiciar en forma eficaz la alineación voluntaria de las decisiones particulares en torno a las decisiones estratégicas es mediante procesos de interacción entre los actores gubernamentales federales y estatales.

La conducción de estos procesos requiere ser llevada con un sentido estratégico de orientación de los mismos hacia el logro de resultados sustantivos (estrategia consensuada, cartera de proyectos consensuada) y de proceso (relaciones de confianza e intercomprensión entre las partes).

Por esta segunda vía de los resultados de proceso también se busca la conformación de una organización compleja para la actualización de la estrategia y su implementación, que adopte la forma de redes de política pública, en cuyo seno las reglas de relación surjan de los propios procesos de interacción y sean autoaceptadas más que impuestas a los actores.







## 1.2 Fines / objetivos generales

Los fines u objetivos generales de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste están definidos en forma complementaria, pero con matices que conviene retener, por parte del Gobierno Federal y de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO.

Por parte del Gobierno Federal, el fin u objetivo general de la Estrategia Nacional es:

- Reducir el rezago en materia de crecimiento económico y desarrollo humano del Sur-Sureste, mediante el impulso de su inserción en el contexto nacional y global.

Por parte de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO, el fin u objetivo general de la Estrategia Nacional es:

- Impulsar el desarrollo integral de la región.

Para el Gobierno Federal la prioridad asignada a reducir el rezago del Sur-Sureste frente al resto del país requiere un compromiso de inversión pública federal mayor y sostenida al menos en el presente periodo de gobierno, principalmente en infraestructura de enlaces: transporte y telecomunicaciones. Bajo esa prioridad debiera justificarse incluso la ejecución de proyectos de infraestructura con carácter anticipatorio respecto a la demanda.

Por su parte, el objetivo de impulsar el desarrollo integral de la región por parte de los gobiernos estatales agrupados en la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la CONAGO debería implicar para ellos un compromiso con la introducción del enfoque regional en la planeación y la gestión de políticas públicas en la región, así como la coadyuvancia con el Gobierno Federal en la ejecución de los proyectos de infraestructura.

Los compromisos de ambas partes deben verse como complementarios, en la medida en que no sólo se requiere una mayor inversión pública federal, sino también una asignación de estos recursos a los proyectos de mayor impacto en términos de desarrollo regional integral. Ello implica una evaluación y una jerarquización de los mismos desde una perspectiva estratégica del desarrollo regional integral, en complemento de la perspectiva de la eficiencia económica, prevaleciente en la normatividad que la SHCP aplica actualmente a las dependencias federales por conducto de la Unidad de Inversiones.

Otra complementariedad importante entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales agrupados en la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO radica en la atracción selectiva de la inversión privada, nacional o extranjera, en función de un perfil deseado de desarrollo o transformación productiva regional.

El punto de articulación entre los dos objetivos generales es el impulso al desarrollo económico/productivo de la región. Éste deberá darse en función de restricciones y puntos de apoyo nacionales y globales, pero, a la vez, deberá compatibilizarse con otras dimensiones temáticas centrales en el impulso del desarrollo regional integral.



## 1.3 Restricciones y puntos de apoyo

### a. Restricciones y puntos de apoyo para el desarrollo económico/productivo regional en el contexto nacional y global

A este respecto, en esencia, el planteamiento es que, a partir de las reformas hacia el libre mercado impulsadas a principios de los años noventa del pasado siglo, el desarrollo económico/productivo regional debe ser pensado en el contexto de una economía nacional abierta a la competencia global. Dicho desarrollo pasa por una inserción competitiva de la región en la economía global. La inserción debe ser competitiva o de lo contrario, la región no sólo no podrá penetrar en mercados internacionales, sino que tampoco podrá competir en sus propios mercados nacionales o internacionales previamente establecidos.

Las perspectivas de desarrollo económico/productivo de la región deben ser entendidas en el marco de una interpretación del funcionamiento de la economía global y de las principales formas de inserción en ella del país en su conjunto. En este tipo de interpretación podrán encontrarse también parte de las razones por las cuales a la región Sur-Sureste no le ha ido mejor en términos de crecimiento económico y desarrollo productivo en el periodo posterior a las reformas estructurales hacia el libre mercado de los años noventa, con respecto al periodo previo de desarrollo hacia dentro y de conducción centralizada del desarrollo por parte del Gobierno Federal.

Pero otra parte de dichas razones, como lo ha destacado el Gobierno de Oaxaca en su aportación al documento orientador de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO, tiene que ver con el hecho de que en México, a la vez que se ha abierto la economía nacional a la competencia global, se han desmantelado diversas políticas públicas necesarias para apoyar a las empresas y las regiones en sus esfuerzos de inserción competitiva en la economía global, en lugar de adaptarlas al nuevo contexto como lo han hecho otros países.

En particular, se presenta una asignatura pendiente en el nivel nacional, en lo relativo a una política de competitividad o de inserción competitiva de las PYME en la economía global.

Por otra parte, en condiciones de economía abierta, la inserción de las economías regionales en la economía global tiene impactos sociales y ambientales que deben ser afrontados mediante la acción regional conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales.



## **b. Restricciones y puntos de apoyo para el desarrollo regional integral**

Los elementos básicos de diagnóstico previamente presentados llevan a perfilar este segundo grupo de restricciones y puntos de apoyo.

### **I. Desarrollo económico/productivo**

En lo relativo al desarrollo económico/productivo regional, los análisis disponibles apuntan a que los sectores productivos exitosos en México en el contexto de una economía nacional abierta a la competencia global han sido pocos y muy concentrados en el territorio nacional. Este es el caso particularmente de la industria automotriz, de la industria electrónica y de ciertos segmentos agroindustriales. Otros sectores han tenido un comportamiento dual con sólo algunas empresas insertándose exitosamente en cadenas globales de valor, mientras que la mayoría de las mismas se mantiene a la defensiva y en riesgo de extinción. Este es el caso particularmente de la industria textil y del vestido.

La región Sur-Sureste ha permanecido por lo general marginada de los procesos de inversión asociados a estos sectores exitosos. Incluso en términos de maquila en la industria textil y del vestido, sólo algunas áreas en la región han recibido inversiones de cierta significación con respecto a otros estados de la República. Este es el caso sobre todo de los estados de Puebla y de Yucatán.

Por otra parte, en las actividades de bajo valor agregado tipo maquila, en diversos sectores pero particularmente en la industria textil y del vestido, el desempeño del Sur-Sureste ha sido notoriamente inferior al de diversos países centroamericanos, que se han beneficiado de una relación especial con Estados Unidos en materia comercial y han desarrollado sistemas de transporte marítimo de corta distancia para operar en el contexto de cadenas globales de valor que tienen como destino principalmente a los mercados regionales de ese país. Los estados de la región podrán beneficiarse de un incremento de este tipo de actividades pero deberán impulsar el surgimiento o consolidación de un empresariado regional, susceptible de conquistar posiciones de mayor valor agregado en las cadenas globales de valor en las que se inserten.

La región Sur-Sureste no tiene por lo general un buen desempeño a nivel internacional en cadenas productivas agroindustriales, forestales y pesqueras. La revisión de los mercados de distintos productos agroindustriales con presencia en la región muestra casos de países en desarrollo que han ascendido en forma vertiginosa a los primeros lugares en la exportación de esos productos. En cambio el comportamiento de la producción y la exportación de productos agroindustriales del Sur-Sureste ha sido poco dinámico en la mayoría de los casos. Se requiere una modernización de las áreas productivas más aptas en la región para el desarrollo de una oferta exportable y, también, el desarrollo de servicios de apoyo eficientes en materia de transporte, logística y redes de frío.

El Sur-Sureste podrá experimentar un nuevo auge petrolero y petroquímico cuyos alcances deben ser ahora interpretados a la luz de la inserción de México en esta industria a nivel global y continental. Se abren oportunidades de participación para empresas regionales en esta industria, así como oportunidades de atracción de inversiones en la industria petroquímica, cuyos impactos sociales y ambientales será necesario anticipar y prevenir.

El desarrollo del turismo de playa en la región ha sido notable pero muy focalizado. En el marco de una estrategia de desarrollo integral de la región parece necesario dar prioridad al desarrollo de un turismo diversificado, basado en múltiples atractivos, cuyo impacto pueda distribuirse en forma más equilibrada en el territorio regional.

La inversión extranjera que resulta atraída en mayor medida a la región se vincula con la explotación en gran escala de recursos naturales y el turismo masivo y focalizado, en ambos casos, con fuertes impactos previsibles sociales y ambientales, que será necesario sopesar en el nivel político.

## II. Inclusión y cohesión social del desarrollo

**Población.** La región presenta una mayor proporción relativa de población rural y una menor proporción de población en localidades grandes en comparación con el resto del país. El correlato de lo anterior es que estas ciudades medias a grandes tienen dificultades para irradiar su influencia y prestar servicios a población y actividades productivas en una parte considerable del territorio regional. Una parte considerable de la población rural habita en espacios rurales físicamente marginados, con una doble connotación de falta de accesibilidad a la economía urbana y de difícil acceso a servicios y satisfactores urbanos.

**Pobreza, particularmente la alimentaria.** Sigue la línea de las zonas físicamente marginadas de la región.

**Población indígena.** Las localidades con más de 40 % de población indígena están alineadas con el patrón de distribución de las localidades con mayor pobreza alimentaria. Ambas siguen la línea de las zonas rurales físicamente marginadas, a lo largo de los macizos serranos presentes en la región.

**Lo agrario, lo comunitario, la identidad indígena en la región.** Una elevada proporción del suelo rural corresponde al régimen de tenencia ejidal o comunal. Ello se identifica con una economía campesina e indígena de fuerte significación en la región, íntimamente ligada a una cosmovisión en la que los bienes materiales tienen una importancia relativamente menor en el marco de una filosofía del buen vivir. Las comunidades campesinas e indígenas, en esta región como en otras del país, tienden a oponerse en forma tenaz y radical a toda injerencia de actividades promovidas desde fuera en sus territorios.



## III. Sustentabilidad ambiental del desarrollo

Los ecosistemas presentes en la región se caracterizan por su potencial productivo y biodiversidad, pero a la vez por una gran fragilidad.

Ya han sido en gran parte devastados por los estilos de desarrollo predominantes desde los años cincuenta del siglo pasado en adelante. La conservación y el uso adecuado de los mismos, resulta particularmente importante en esta región.

Dichos ecosistemas son particularmente vulnerables frente a monocultivos extensivos con tecnologías basadas en fertilizantes y pesticidas inorgánicos. Por ello, se requiere promover en la región patrones múltiples de uso productivo del suelo rural.



El uso directo de plantas medicinales en el contexto de la medicina indígena y el aprovechamiento comercial de principios activos derivados de las mismas presenta un gran potencial a mediano y largo plazo en la región.

El panorama del agua en la región es heterogéneo. Algunas subregiones presentan sobreabundancia y otras una escasez relativa. En muchas zonas, incluso con abundancia de agua se presenta escasez estacional y necesidad de riego de auxilio para la producción agropecuaria. Amplias zonas se encuentran sujetas a inundaciones recurrentes en periodo de lluvias.

El Sur-Sureste es una región altamente vulnerable frente al cambio climático, en sus zonas costeras y serranas.

Las inversiones en infraestructura de transporte y en turismo masivo tienen potencialmente un fuerte impacto ambiental que requiere ser evaluado. En sentido inverso, la recurrencia de eventos climáticos extremos generará en el futuro costos crecientes de mantenimiento y reposición de infraestructura carretera y ferroviaria que deben ser enfrentados mediante la adopción de técnicas constructivas adecuadas.

Grandes proyectos de inversión en minería y en exploración petrolera podrán ocasionar fuertes impactos ambientales y riesgos para la población.

#### **IV. Desarrollo urbano**

Las principales ciudades representan un activo importante para el desarrollo de la región en condiciones de economía abierta a la competencia global. Para aprovecharlo se requiere identificar e impulsar proyectos urbanos que contribuyan a fortalecer la competitividad y elevar la calidad de vida en dichas ciudades.

Pero, a la vez, resulta necesario fortalecer las ciudades pequeñas e intermedias, de acuerdo con enfoques surgidos a nivel internacional.<sup>9, 10, 11, 12</sup> Ello para una mejor distribución del crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida en el conjunto del territorio regional. Como parte de lo anterior, se requiere dar a estas ciudades un papel en la integración de los espacios rurales físicamente marginados, en concordancia con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

El fortalecimiento de ciudades pequeñas e intermedias requiere una aproximación similar a la de los circuitos turísticos, basada en su conexión en red, a la vez que en la reubicación de funciones sobreconcentradas en las ciudades principales.

Este enfoque de acción está íntimamente ligado al concepto de desarrollo urbano policéntrico impulsado por la Unión Europea.



<sup>9</sup> <http://www.unesco.org/most/ciudades.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm>

<sup>11</sup> <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4497/lcl1117c4.pdf>

<sup>12</sup> <http://www.gedeur.es/documentostrabajo/ciudadesintermediasargentina.pdf>

## V. Desarrollo rural

Esta es una dimensión fundamental de la estrategia nacional desde distintas perspectivas del desarrollo integral:

- La **económica**, en la medida en que parte importante de las perspectivas de desarrollo productivo con mayor impacto positivo en términos de inclusión social tiene que ver con la producción agroindustrial. El tema de la integración rural urbana y mejoramiento de la accesibilidad de zonas productivas rurales resulta esencial para el incremento de la productividad en estas zonas y su orientación a mercados nacionales e internacionales.
- La **social**, en la medida en que gran parte de las áreas rurales físicamente marginadas e incluso integradas corresponde al régimen agrario (ejidal y comunal) y el desarrollo productivo tendrá que darse a partir de las comunidades campesinas o indígenas o, de lo contrario, se multiplicarán los conflictos sociales y agrarios.
- La **ambiental**, en la medida en que tanto los grandes proyectos de inversión en minería y en exploración petrolera, como la expansión de la agricultura campesina en zonas de montaña podrán tener efectos ambientales adversos que resulta necesario prevenir y regular.
- La **urbana**, considerando que en la estrategia nacional debe tener un lugar destacado un esfuerzo de integración de espacios rurales físicamente marginados con un enfoque urbano (de planeación física), instrumentado mediante la planeación integrada de infraestructuras carreteras de distintos niveles.





## 1.4 Disyuntivas estratégicas

En la conducción de la acción regional conjunta se presentan disyuntivas estratégicas que es conveniente explicitar por su trascendencia sobre el rumbo de la misma.

Algunas de estas disyuntivas son de nivel técnico y pueden ser resueltas en el seno de la Comisión Técnica Sur-Sureste de la CONAGO, en estrecha coordinación con la SEDATU.

Otras son de nivel político y deberían ser objeto de diálogo, consenso y acuerdo entre los titulares de los poderes ejecutivos.

### a. Disyuntivas estratégicas en la conducción técnica de la acción conjunta para el desarrollo regional integral

En el nivel técnico se requiere conducir la acción conjunta entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales hacia el despliegue de una organización regional que responda a las necesidades de la planeación y gestión de políticas públicas para el desarrollo integral del Sur-Sureste, desde la perspectiva del enfoque regional previamente caracterizado.

En lo que sigue se plantean y fundamentan seis disyuntivas y sus correspondientes decisiones en la conducción técnica de la acción conjunta para el desarrollo regional integral del Sur-Sureste.

#### I. Aproximación al desarrollo integral del Sur-Sureste por temas o por subregiones

Una aproximación por subregiones pudiera parecer a primera vista como la más indicada y la más directa al desarrollo integral de la región. Sin embargo, no resulta adecuada por dos razones:

- La primera es que inhibiría la formación de una identidad regional por parte de los actores gubernamentales estatales. La acción conjunta se fraccionaría desde sus inicios por subregiones, dejando de lado diversos temas trascendentes que requieren ser planteados directamente en el nivel regional.
- La segunda es que la concepción integral del desarrollo de las subregiones abortaría en su implementación, al reducirse ésta a la mera yuxtaposición de acciones definidas sectorialmente.

La aproximación por temas permite precisamente abordar en el nivel regional cuestiones trascendentes que atañen a la diferenciación e interrelación entre la perspectiva sectorial y regional de cada tema.

En esta concepción de implementación del enfoque regional se utiliza el término tema como diferente de sector (administrativo). El tema alude a una dimensión temática del enfoque regional, mientras que el sector alude a la visión del mismo tema desde la perspectiva del sector o los sectores de la administración pública federal que se encuentran a cargo del mismo.

La aproximación temática debe permitir la definición de problemas, oportunidades y prioridades en cada una de las seis dimensiones principales del desarrollo regional integral, así como una deliberación acerca de la naturaleza de las políticas públicas e instrumentos programáticos que resulten más adecuados para enfrentarlos.



## **II. Manejo de la integralidad en una aproximación temática al desarrollo regional**

La adopción de una aproximación temática al desarrollo regional plantea el problema de la articulación de las visiones y acciones temáticas en una visión integral de desarrollo regional.

Este problema de integración debe abordarse en primera instancia desde una perspectiva funcional. En esta perspectiva, el reto del enfoque regional es lograr que la integración se aborde y resuelva en un nivel estratégico antes que en un nivel instrumental, como sucede en el marco del enfoque sectorizado e instrumentalizado de las políticas públicas que prevalece actualmente.

Lo anterior resulta particularmente importante en cuanto a la compatibilización de las estrategias de promoción del desarrollo económico/productivo con las dimensiones social y ambiental del desarrollo integral del Sur-Sureste.

Los responsables de la promoción económica pueden impulsar estilos de desarrollo o proyectos específicos con impactos ambientales o sociales adversos de gran alcance. Sin embargo, la consideración de esos impactos no forma parte de su responsabilidad institucional, que se limita a la atracción de la inversión privada.

Por otro lado, la consideración de los impactos sociales está fuera del campo visual de la política social, tal como ésta se configura actualmente, mientras que los impactos ambientales sólo pueden ser evaluados y regulados por el sector institucional ambiental en la medida en que les sea presentada una solicitud de evaluación de impacto ambiental que, probablemente, no será resuelta exclusivamente en términos técnicos.

En última instancia la relación entre la perspectiva económica, social y ambiental del desarrollo regional integral es un asunto de decisión política. Por ello es importante la perspectiva de una organización regional en la que decisiones estratégicas relativas a la articulación de las visiones temáticas del desarrollo regional sea llevada a la consideración de los gobernadores y del Presidente de la República.

## **III. El núcleo de la visión de conjunto estratégica para el desarrollo integral del Sur-Sureste es la dimensión económica**

En el contexto de una aproximación integral al desarrollo de la región se incluyen elementos correspondientes al desarrollo urbano y la sustentabilidad ambiental. Pero la estrategia de desarrollo integral del Sur - Sureste no puede ser concebida como un programa de desarrollo urbano o como un ordenamiento ecológico del territorio en escala regional.

Dos dimensiones centrales de todo plan de desarrollo regional fueron siempre el desarrollo económico y la infraestructura de soporte para el mismo. Los propósitos del desarrollo económico determinan las acciones de infraestructura. En sentido inverso, las acciones de infraestructura dan viabilidad a los proyectos de desarrollo.





#### IV. La visión de conjunto estratégica de desarrollo de la región debe tener una expresión territorial explícita

A la expresión territorial de la estrategia concierne la definición de orientaciones estratégicas de manejo del territorio desde la perspectiva de los fines de desarrollo regional integral. Las acciones planteadas en las dimensiones temáticas relativas al desarrollo económico, la inclusión social y la sustentabilidad ambiental requieren articularse en el territorio. Esa articulación presenta problemas y oportunidades diferentes en ámbitos territoriales predominantemente urbanos o predominantemente rurales, que requieren ser abordados en forma interdependiente desde la perspectiva de la política de desarrollo urbano y de la política de desarrollo rural.

Lo anterior no suele ser aceptado de buen grado desde la perspectiva del urbanismo y de la planeación urbana. Por ello, es necesario señalar dos aspectos centrales de dicha perspectiva que pueden introducir sesgos indeseables en la construcción de la Estrategia Regional:

1. ***Su visión del mundo rural como un residuo del desarrollo que no requiere de una política diferenciada con respecto a la urbana territorial.*** Ello en contraposición con el reconocimiento que el ámbito de política pública relativo a lo rural tiene a nivel internacional, particularmente en la Unión Europea.<sup>13,14</sup> Una política pública específica en materia de desarrollo rural es particularmente pertinente en el Sur-Sureste.
2. ***La orientación predominantemente normativa y regulatoria de sus propuestas de acción.*** Esta orientación es la antítesis de una aproximación estratégica al desarrollo regional.

#### V. La vertiente territorial en la especificación de la estrategia regional y la coordinación intersectorial

Más allá de la distinción e integración entre lo urbano y lo rural, lo territorial tiene en la estrategia otro significado y es el relativo a la definición de las estrategias integrales de desarrollo en el nivel subregional, como marco de referencia para la articulación y convergencia de las acciones y proyectos sectoriales en ese nivel territorial.

A este respecto se plantea también una disyuntiva conceptual respecto a la conceptualización de las regiones y de las regionalizaciones que tiene valor estratégico y es si las regiones deben ser pensadas a partir de un acto de delimitación o bien a partir de un criterio de vinculación.

La estrategia de desarrollo del Sur-Sureste implica en su concepción y en su implementación una relación de coordinación horizontal entre los gobiernos estatales. Un abordaje del tema de la sub-regionalización por la vía de la delimitación encajona a los gobiernos en una relación solamente con un cierto conjunto de otros estados, mientras que sus intereses de asociación voluntaria para estrategias y proyectos comunes de desarrollo serán en más de un subconjunto regional.

La perspectiva adoptada en la estrategia regional al respecto es de una sub-regionalización basada en el criterio de vinculación, en línea con la evolución conceptual del pensamiento regional a nivel internacional.<sup>15</sup> Con este enfoque, la Coordinación Técnica de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO ha consensuado con los gobiernos de los estados seis subregiones en las que se les presentan oportunidades de asociación voluntaria en torno a estrategias y proyectos comunes de desarrollo.

<sup>13</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/es/home-page\\_es.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/es/home-page_es.cfm)

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm)

<sup>15</sup> Fernández, Víctor Ramiro, Ash Amin y José Ignacio Vigil (2008) Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, Argentina.

Una vez adoptado el criterio de vinculación, se sigue que su aplicación no se dé sólo en términos de (sub)regionalización, sino también en términos de interpretación de las relaciones de las subregiones y de la región en su conjunto con otros espacios nacionales y con la economía global vista desde una perspectiva territorial. Esta perspectiva de nivel regional es importante para captar problemas y oportunidades de inserción competitiva de la región en la economía global. Igualmente, para la adopción de decisiones estratégicas relativas al posicionamiento del Sur-Sureste frente a otras regiones del país y frente a Centroamérica en un contexto continental y global.

## **VI. La vertiente instrumental de la estrategia**

Finalmente en esta consideración de disyuntivas estratégicas en el nivel de la conducción técnica de la acción conjunta para el desarrollo regional integral, está lo relativo a la llamada vertiente instrumental de la estrategia.

En la práctica de planeación y de gestión sectorial de las políticas públicas la visión de conjunto de los instrumentos suele limitarse a una clasificación de los mismos según su naturaleza, mientras que lo más importante desde la perspectiva del enfoque regional es la selección de los mismos en función de las necesidades de instrumentación de las estrategias de desarrollo de las regiones.

Los instrumentos no son neutros respecto a sus fines. Su manejo suscita cuestiones de distribución o de concentración de poder en el seno de las organizaciones regionales, que es necesario considerar y sopesar. Por ello, las decisiones de instrumentación de la Estrategia Nacional forman parte orgánica de la misma.

La selección, combinación y articulación de los instrumentos suscita disyuntivas y decisiones estratégicas, en particular las siguientes:

1. Instituciones **versus** actores institucionales y esquemas organizativos basados en redes;
2. Visión de conjunto de la acción regional basada en la jerarquía o en el acuerdo voluntario entre las partes;
3. Asignación institucional de las decisiones de financiamiento de proyectos y estudios.

### **b. Disyuntivas estratégicas relativas a la conducción política de la acción conjunta para el desarrollo regional integral**

Una disyuntiva estratégica de enorme trascendencia para el desarrollo integral de la región es la que se configura en el contexto de la reforma energética la cual ya fue aprobada por el Congreso de la Unión y el proyecto de modificación a la Ley de Aguas Nacionales.

Tanto la reforma energética como la modificación a la Ley de Aguas Nacionales representan retos importantes para los diferentes órdenes de gobierno, ya que modifican los espacios de acción política de los mismos.

La Comisión para el Desarrollo Integral del Sur-Sureste de la CONAGO es un espacio adecuado para el diálogo, la formación de consensos y la adopción de acuerdos entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, en lo relativo a la conducción política del desarrollo regional con un sentido integral.



## 1.5 Objetivos estratégicos

Tomando en consideración las disyuntivas antes expuestas, se proponen los siguientes objetivos estratégicos en el nivel técnico y político de la conducción del desarrollo del Sur-Sureste.

### a. Objetivos estratégicos de nivel técnico

#### Principal

Configurar una organización regional para la coordinación intergubernamental que permita afianzar la visión estratégica de desarrollo integral de la región Sur-Sureste, a la vez que concretar las acciones iniciales concertadas entre los gobiernos de los estados durante el primer semestre del presente año.

Esta organización regional forma parte de los instrumentos de coordinación que prevé la Política Nacional de Desarrollo Regional y reportará a una instancia de alto nivel, denominada Coordinación Ejecutiva, integrada por el Ejecutivo Federal y los titulares de los Poderes Ejecutivos Estatales de las nueve entidades federativas que conforman la región. Cuando los gobernadores de los estados del Sur-Sureste se reúnen en el seno de la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la CONAGO constituyen una instancia de coordinación horizontal voluntaria de alto nivel denominada la Comisión Ejecutiva. Cuando los gobernadores de los estados del Sur-Sureste se reúnan con el Presidente de la República, como resultado de una solicitud formulada conjuntamente o por convocatoria del propio Presidente, la Comisión Ejecutiva sesionará en carácter de Coordinación Ejecutiva.

#### Subordinados

Este objetivo principal se desglosa en dos objetivos subordinados:

1. **Desplegar los seis grupos temáticos regionales** previstos en el enfoque regional propugnado por la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO y en la agenda adoptada por esta Comisión en su sesión de instalación realizada el 6 de agosto del año pasado. La agenda de trabajo inicial de estos grupos sería:
  - a. Discusión, enriquecimiento y apropiación, por parte de los funcionarios de las dependencias estatales involucradas en cada uno de los grupos temáticos regionales, de las líneas de acción de la Estrategia Nacional correspondientes;
  - b. Formación de consensos y acuerdos de alto nivel (entre los titulares de las dependencias estatales) con respecto a un programa de trabajo para cada grupo temático regional para el segundo semestre del presente año y el primero del año 2015;
  - c. Gestión de los estudios aprobados por FONSUR en 2014;
  - d. Consolidación de una cartera ampliada de proyectos regionales estratégicos y de los estudios de apoyo requeridos, susceptibles de ser financiados por FONSUR en 2015;

- e. Presentación de líneas de acción, proyectos estratégicos y estudios de la estrategia nacional a las respectivas contrapartes sectoriales federales y la retroalimentación de lo anterior a partir de las observaciones formuladas por dichas dependencias federales;
  - f. Presentación a las dependencias estatales de cada uno de los grupos temáticos, por parte de las dependencias federales de contraparte, de las acciones a su cargo, programadas y presupuestadas para la implementación de los objetivos y estrategias del Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste, ya publicado;
  - g. Integración y articulación de las líneas de acción de la Estrategia Nacional en cada tema con las estrategias y líneas de acción previstas en cada caso por el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste ya publicado;
  - h. Preparación y suscripción a nivel de los titulares de las dependencias estatales involucradas en cada uno de los grupos temáticos y de sus contrapartes federales de convenios de coordinación para la ejecución, tanto de la Estrategia Nacional, como del Programa Regional para el Desarrollo del Sur-Sureste.
2. ***Desplegar los grupos subregionales de coordinación intersectorial*** previstos en el enfoque regional propugnado por la Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la CONAGO y en su agenda adoptada en la sesión de instalación realizada el 6 de agosto del año pasado. Estos grupos estarían integrados por los funcionarios estatales de los seis grupos temáticos regionales de los estados involucrados en cada subregión, de acuerdo con la subregionalización pactada en el seno de la Comisión Técnica para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la CONAGO. La agenda de trabajo inicial de estos grupos sería la siguiente:
- a. Discusión, enriquecimiento y apropiación, por parte de los funcionarios estatales participantes en cada uno de estos grupos regionales, de las líneas de acción, proyectos estratégicos y estudios de apoyo correspondientes a la subregión correspondiente, presentadas y consensuadas en una primera aproximación, en el seno de la Comisión Técnica y en las reuniones de grupos temáticos regionales realizadas a principios del mes de junio;
  - b. Gestión de los proyectos estratégicos consensuados por los gobernadores y de los correspondientes estudios de apoyo financiados por FONSUR en el año 2014.





## b. Objetivo estratégico de nivel político

Creación, en su caso, con el respaldo explícito de los gobernadores y del Presidente de la República, de un observatorio ciudadano que dé seguimiento y sistematice la información sobre los proyectos de inversión privada susceptibles de ponerse en marcha en el marco de las reformas legales en proceso de aprobación en el Congreso de la Unión, con el propósito de alimentar la reflexión estratégica al respecto, en el seno de la organización regional. Este observatorio ciudadano podría ser una iniciativa conjunta de la Secretaría de Gobernación y las Secretarías de Gobierno de los estados.

Este observatorio ciudadano podría estar conformado por:

1. Representantes de organizaciones campesinas e indígenas de la región o con presencia en la región;
2. Representantes de organismos no gubernamentales ambientales de la región o con presencia en la región;
3. Representantes de universidades y centros de investigación nacionales o de los estados del Sur-Sureste, seleccionados por su experiencia e involucramiento los temas de la minería a cielo abierto y el petróleo, a nivel nacional e internacional.









## 1.6 Estructuración de la acción conjunta para el desarrollo integral del Sur-Sureste

De acuerdo con el enfoque regional la estrategia de desarrollo integral de la región propone estructurar la acción conjunta de los gobiernos estatales y del Gobierno Federal para el desarrollo regional integral del Sur-Sureste en tres vertientes:

- Temática
- Territorial
- Instrumental

Estas tres vertientes de la acción conjunta deben ser desplegadas en forma paralela y sinérgica.

A partir de una concepción de planeación basada en procesos de interacción entre los actores gubernamentales para la acción conjunta entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, la vertiente de acción instrumental inicia su implementación con el impulso a la formación y consolidación de los grupos temáticos regionales y de los grupos de coordinación intersectorial subregionales.

El desahogo de las agendas de trabajo propuestas para estos dos tipos de grupos implica el inicio de la implementación de las vertientes de la acción conjunta relativas a las dimensiones temáticas fundamentales de la estrategia integral y a la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo integral para cada una de las seis subregiones pactadas por los gobiernos estatales.

En los capítulos siguientes se presentan las líneas de acción consensuadas en una primera aproximación en el seno de la Comisión Técnica Sur-Sureste de la CONAGO, así como en las reuniones de funcionarios de las dependencias estatales involucradas en los seis grupos temáticos regionales previstos.

Estas líneas de acción constituyen la orientación inicial y punto de partida para las actividades de cada uno de los grupos temáticos regionales y subregionales, para el desahogo de sus respectivas agendas y programas de trabajo en el transcurso del segundo semestre del presente año.

Todo ello dentro de una concepción gradual y progresiva de construcción e implementación de la estrategia de desarrollo integral de la región Sur Sureste a lo largo de los próximos años.







2

# LÍNEAS DE ACCIÓN TEMÁTICAS



## 2.1 Desarrollo económico y competitividad

Desde la perspectiva del desarrollo regional integral lo importante en esta dimensión temática de la estrategia no es el crecimiento económico, sino el desarrollo económico, en el sentido de desarrollo productivo o transformación productiva.

En la estrategia, el desarrollo económico se visualiza como la dimensión central del desarrollo regional integral, pero sujeto a determinaciones emanadas de las otras dimensiones temáticas del mismo: inclusión y cohesión social; sustentabilidad ambiental; desarrollo urbano y rural.

Esta perspectiva integral lleva a una valoración del significado estratégico de diferentes sectores productivos, atribuyéndoles una diferente prioridad relativa en distintos horizontes temporales.

Así, la estrategia asume como universo de atención una mezcla de sectores, comprendiendo algunos, susceptibles de generar un impacto rápido y generalizado en el corto y mediano plazo, en términos de ingreso y ocupación, inclusión social y territorial del desarrollo y sustentabilidad ambiental. Y otros, con menor o nula presencia actual, pero cuyo desarrollo parece importante impulsar en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Con estos criterios, los sectores productivos considerados en la dimensión económica y de competitividad son los siguientes:

1. Agroindustrial
2. Petróleo y petroquímica
3. Turismo
4. Industrias culturales
5. Industria ligera
6. Maquila y procesos de mayor valor agregado en el contexto de cadenas globales de valor
7. Industrias y servicios de alta tecnología

Los lineamientos estratégicos en materia de desarrollo económico y competitividad incluyen también señalamientos relativos a las formas de acción con enfoque regional que pudieran ponerse en práctica para impulsar el desarrollo de distintos sectores productivos considerados y ayudar a articular y dar convergencia a diversos apoyos derivados de instrumentos programáticos sectoriales existentes.

Algunas de las formas de acción con enfoque regional están pensadas principalmente para apoyar la inserción de los sectores productivos en la economía global. En este caso, la lógica general es la del escalamiento de la ventaja competitiva de los productores agroindustriales y de las PYME en otros sectores productivos, en el contexto de agrupamientos productivos (“clusters”) regionales y de las cadenas globales de valor en las que se inserten. Existe una amplia experiencia internacional al respecto.

Otras están pensadas para apoyar el desarrollo productivo local orientado a los mercados subregionales o regionales. Se parte del supuesto de que toda comunidad local tiene la posibilidad de un desarrollo productivo fundado en el aprovechamiento de activos locales. Sobre este segundo tipo de enfoque existe también una amplia experiencia internacional.

El desarrollo del Sur-Sureste no puede fundarse en la actualidad sólo en la abundancia de sus recursos naturales. La transformación productiva y la competitividad regional deben ser compatibles con la preservación y uso sustentable de los recursos naturales y el territorio, pero basarse progresivamente en mayor medida en la inversión y en la innovación.

En una perspectiva de mediano a largo plazo el desarrollo y la transformación productiva regional tienen que basarse en la innovación. El desarrollo de capacidades de innovación en la región tiene que ver con ciertos instrumentos de enfoque regional como la promoción de clusters y el escalamiento de la ventaja competitiva de las PYME en el contexto de cadenas globales de valor y también con otros orientados más específicamente a propiciar la vinculación entre empresas, gobiernos y centros de investigación: sistemas regionales de innovación.



## a. Desarrollo agroindustrial

### Lineamientos estratégicos

En lo relativo a desarrollo agroindustrial, la estrategia no busca concentrar la acción conjunta en sólo algunos productos o actividades. Por el contrario, se trata de promover la modernización de una gran variedad de productos compatibles con los distintos ecosistemas presentes en la región. Los criterios ecológicos y en particular, los relativos a la agroecología deben tener precedencia sobre otro tipo de criterio. En esta perspectiva, debiera descartarse la promoción o el apoyo a la implantación de actividades agroindustriales de un solo tipo sobre grandes extensiones. El criterio debe ser la promoción de patrones de aprovechamiento múltiple de los ecosistemas.

La promoción del desarrollo agroindustrial en toda la diversidad de productos presentes o susceptibles de desarrollarse en la región también se justifica desde la perspectiva de la inclusión social y territorial del desarrollo.

Así, la promoción y el apoyo al desarrollo agroindustrial en la región incluiría:

- La agricultura de ciclo corto, con particular referencia al maíz y al arroz, por un criterio de soberanía alimentaria;
- La agricultura de plantación, en la que se presenten problemas y oportunidades significativas de desarrollo hacia mercados de exportación (café, plátano, cacao, coco, mango, cítricos, algunas hortalizas);
- La ganadería bovina de carne y leche, principalmente para mercado regional y nacional;
- Pesca, maricultura y acuicultura en lagunas costeras y presas, en algunos casos para exportación y en otros para mercados regionales;
- Desarrollo forestal bajo distintos esquemas, incluyendo explotaciones comerciales, asociación entre empresas forestales y productores ganaderos, forestería comunitaria.

El ámbito y alcance de la promoción y apoyo al desarrollo agroindustrial no es diferente con respecto al que es objeto de atención de las dependencias sectoriales involucradas. Por ello, el foco de atención de los lineamientos estratégicos en esta materia está más bien en las formas de acción conjunta con enfoque regional que podrían adoptarse para promover y modernizar la producción agroindustrial en toda su diversidad.

Estas formas de acción buscarían articular los instrumentos programáticos sectoriales actualmente manejados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y operados por sus contrapartes estatales con otros instrumentos de enfoque regional antes aludidos inspirados en la promoción del desarrollo económico, centrados en este caso en la organización de los productores, la compactación de áreas de producción, complementadas con acciones en materia de infraestructura y servicios de acopio, procesamiento y comercialización de los productos, transporte y logística, todo ello preferentemente en apoyo a la reorientación de la producción hacia nichos de mercado exigentes susceptibles de permitir la diferenciación de dichos productos y un precio de venta mayor.





## Proyectos estratégicos y estudios de apoyo

A partir de estos lineamientos estratégicos, la estrategia propone en el ámbito del desarrollo agroindustrial, dos aproximaciones a la identificación de proyectos estratégicos regionales con sus correspondientes estudios de apoyo:

- Programas definidos por zonas, múltiples productos;
- Programas definidos por productos, múltiples zonas.

En la primera aproximación, la estrategia propone los siguientes programas:

1. Desarrollo integral de zonas maiceras con potencial productivo;
2. Ganadería tecnificada de doble propósito y desarrollo forestal;
3. Desarrollo de la cadena de valor de la palma africana (Chiapas, Veracruz, Tabasco y Campeche);
4. Desarrollo de la cadena de valor de la caña de azúcar (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz);
5. Aprovechamiento comercial de especies vegetales en zonas de alta biodiversidad (Campeche, Chiapas, Oaxaca y Quintana Roo);
6. Fortalecimiento del manejo forestal comunitario sustentable (Campeche, Chiapas, Oaxaca y Quintana Roo);
7. Desarrollo de proveedores en maricultura comercial (Campeche, Tabasco y Veracruz);
8. Desarrollo del potencial acuícola en zonas con disponibilidad hídrica.
9. Desarrollo de la cadena de valor del chile habanero (Yucatán, Campeche y Quintana Roo).

Cada uno de estos programas requiere de un estudio específico de apoyo para su preparación.

En la segunda aproximación, los programas se orientarían a zonas con potencial productivo y de exportación e incluirían acciones no sólo de modernización productiva, sino también acciones en materia de infraestructura de acopio y comercialización, procesamiento, transporte y logística y otros servicios de apoyo a la producción y la modernización / reconversión de la producción agroindustrial.

Las principales zonas identificadas como objeto de estos programas son:

1. Norte de Veracruz
2. Bajo Papaloapan
3. Bajo Usumacinta
4. La Fraylesca
5. Costa de Chiapas
6. Costa de Oaxaca
7. Costa de Guerrero
8. Sur y Oriente de Yucatán

Los estudios de apoyo para la definición de estos programas comprenderían un estudio por zona y una consultoría maestra para garantizar consistencia de enfoque y metodología.



## b. Petróleo y petroquímica

### Lineamientos estratégicos

En lo relativo a la industria petrolera y petroquímica, a partir de su objetivo de desarrollo regional integral, la estrategia propone orientar la acción conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales involucrados en función de tres objetivos:

- Maximizar impacto de un nuevo auge petrolero en términos de infraestructura para el desarrollo;
- Minimizar impactos negativos del desarrollo de esta industria en la región desde la perspectiva social, ambiental y territorial;
- Impulsar el desarrollo de empresas regionales asociadas a la cadena de valor en la industria, susceptibles de internacionalizarse.

Con respecto al primer objetivo, considera sobre todo el papel que esta industria podría tener como factor de desarrollo regional en los siguientes aspectos:

- Bases logísticas para la exploración y explotación petrolera off-shore;
- Disponibilidad de gas en la región para el desarrollo de industrias intensivas en el consumo de energía;
- Instalación o ampliación de plantas petroquímicas y de producción de fertilizantes.

Con respecto al segundo objetivo, la estrategia propone centrar la atención de la acción conjunta en el manejo de los conflictos que pudieran suscitarse entre las empresas privadas y las comunidades campesinas e indígenas con relación a los proyectos de inversión privada en exploración y explotación de campos petroleros. Igualmente, en la consideración de acciones de mitigación desde la perspectiva ambiental. En el aspecto específico de la instalación de nuevas plantas petroquímicas la estrategia propone considerar las posibilidades de una ubicación menos concentrada de las mismas en función de las restricciones técnicas en cada caso para propiciar un impacto más distribuido en la región.



Con respecto al tercer objetivo, la estrategia propone una aproximación al desarrollo de posibles empresas regionales considerando a la industria petrolera como una cadena de valor global, en cuyo contexto las empresas regionales probablemente tendrán que insertarse cada vez más por la vía de las empresas que asuman las actividades de exploración y explotación y de sus proveedores de primer nivel.

### Estudios de apoyo

La acción conjunta con los propósitos apuntados debería considerar en primera instancia la realización de un estudio básico tendiente a identificar y a caracterizar las perspectivas de desarrollo de la industria petrolera y petroquímica en la región, en el marco de la reforma energética, con el propósito de generar la información necesaria para la identificación de proyectos estratégicos específicos en la materia.

Este estudio debería responder al menos a los siguientes interrogantes principales:

- ¿En qué medida, como resultado de la reforma energética, el Sur-Sureste pudiera tener un papel acrecentado en el contexto del sistema de producción petrolera y petroquímica de América del Norte?
- ¿Cuál podría ser la composición de las inversiones en materia de refinación y petroquímica en la región, a corto, mediano y largo plazos, así como la identificación de sus requerimientos territoriales y de infraestructura?
- ¿En qué medida pudiera reducirse la concentración de las nuevas inversiones en la región urbana de Coatzacoalcos, direccionándolas hacia sitios alternativos, en particular, Salina Cruz y Reforma/Nuevo Pemex?
- ¿Cuál podrá ser el papel de las bases logísticas existentes para la exploración y producción off-shore (Carmen, Frontera, Dos Bocas) frente a otras nuevas?

El estudio debería proponer una agenda de trabajo que integre los temas clave que son de interés para los estados de la región con respecto a Petróleos Mexicanos (PEMEX), así como aquéllos que son de interés para el organismo con respecto a la región. Se trata de una agenda de asuntos estratégicos para un seguimiento al más alto nivel, a través de la propia Comisión para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste y la alta dirección de PEMEX. A partir de la agenda regional se buscaría focalizar la atención y potenciar la capacidad de respuesta conjunta a temas como:

- Desarrollo de proveedores locales, con énfasis en bienes y servicios de alto valor agregado;
- Infraestructura portuaria para atender los requerimientos de la Industria Petrolera Costa Afuera (IPCA) en el Golfo de México;
- Ampliación de la producción de refinados en las plantas de Minatitlán y Salina Cruz para atender las necesidades de los mercados del Golfo de México, Península de Yucatán y franja costera del Pacífico mexicano;
- Infraestructura portuaria, de almacenamiento y de ductos para la distribución de petrolíferos en

los mercados de la Península de Yucatán y de la franja costera de Guerrero, Oaxaca y Chiapas;

- Infraestructura urbana y de comunicaciones y transportes para apoyar la ampliación y la integración de las cadenas de valor petroquímicas;
- Normatividad de desarrollo urbano, ambiental y de ordenamiento territorial para anticipar requerimientos e impactos del red despliegue de la industria petrolera, de refinación y petroquímica en la región Sur-Sureste.

## c. Turismo

### Lineamientos estratégicos

Con la finalidad de propiciar un impacto más distribuido del turismo en la región, la estrategia de desarrollo integral propone focalizar la acción conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales en la promoción de esta actividad preferentemente con base en el aprovechamiento de atractivos diversificados: arqueológicos, culturales, de naturaleza, ecológicos y de aventura.

Dado que estos atractivos son de menor peso individual que el turismo de playa y se encuentran dispersos, se propone que la promoción adopte la forma de proyectos basados en la identificación de conjuntos de atractivos turísticos diversificados, susceptibles de ser integrados en productos o marcas turísticas subregionales, previendo los soportes requeridos en materia de infraestructura, transporte y servicios.





## Proyectos estratégicos regionales y estudios de apoyo

Con este enfoque los proyectos estratégicos de alcance regional se orientan a:

- Elaborar planes maestros integrales subregionales de destinos de naturaleza y cultura;
- Definir y promover agendas de intervención compartidas entre el gobierno, el sector privado y el sector social;
- Perfilar las marcas de destino turístico con base en las cuales promover el conjunto de los atractivos turísticos comprendidos en cada subregión.

En una primera instancia se consideran destinos en los que es posible obtener más rápidamente los beneficios esperados del turismo incluyente, dado que cuentan con elementos excepcionales para su posicionamiento en los mercados internacional y nacional.

Sustentados en el patrimonio cultural y de naturaleza se identifican en primera instancia cinco proyectos estratégicos de promoción de conjuntos de atractivos turísticos subregionales en el territorio del Sur Sureste. Estos conjuntos de atractivos turísticos se estructuran en torno a vestigios de ciudades prehispánicas y de su entorno natural, que si bien individualmente son conocidas, por las delimitaciones político administrativas de orden estatal no están estructuradas en función de destinos específicos. Por ello requieren integrarse territorialmente ya que por sus propias características culturales y origen común requieren acciones conjuntas entre varios Estados de la Región Sur Sureste.

1. Circuitos turísticos peninsulares;
2. Circuitos turísticos del Usumacinta y Petén Guatemalteco;
3. Circuitos turísticos del Caribe, Belice y el Petén Guatemalteco;
4. Corredor turístico colonial de Oaxaca, San Cristóbal y La Antigua;
5. Circuitos turísticos de la Sierra Madre Oriental.



La preparación de estos proyectos estratégicos de alcance regional requiere de un estudio específico por proyecto y una consultoría maestra para garantizar coherencia de enfoque y metodología.

## Políticas públicas e instrumentos programáticos de apoyo a los proyectos estratégicos turísticos de alcance regional

En apoyo a la formulación e implementación de estos proyectos estratégicos de alcance regional se propone orientar la acción conjunta de los gobiernos estatales y de la Secretaría de Turismo (SECTUR) del Gobierno Federal al diseño de los siguientes instrumentos programáticos con enfoque regional:

1. Programa de apoyo a la elaboración de planes integrales subregionales de destinos turísticos de naturaleza y cultura;
2. Programa regional de apoyo para certificación de servicios de turismo de naturaleza y cultura;
3. Programa de apoyo a la creación de empresas sociales y cooperativas turísticas;
4. Programa de apoyo para la creación y operación de empresas integradoras y “clusters” ecoturísticos en las subregiones del Sur-Sureste;
5. Mecanismo de seguridad especializada en zonas turísticas;
6. Programa de apoyo a PYME vinculadas a empresas tractoras turísticas.



## d. Industrias culturales

### Lineamientos estratégicos

El propósito de esta línea de acción es aprovechar las culturas regionales como activo para la identificación y desarrollo de industrias culturales, susceptibles de ser promovidas mediante instrumentos programáticos de enfoque regional, en la lógica de clusters o distritos culturales.

Las industrias culturales como sectores productivos pueden definirse en los siguientes términos:<sup>16</sup>

- Son aquellos sectores que conjugan la creación, producción y comercialización de bienes y servicios cuya particularidad reside en la intangibilidad de sus contenidos de carácter cultural, generalmente protegidos por el derecho de autor.
- Las industrias culturales/creativas incluyen la edición impresa y los multimedia, la producción cinematográfica, audiovisual y fonográfica, las artesanías y el diseño. Algunos países lo extienden a la arquitectura, las artes plásticas, las artes del espectáculo, los deportes, la fabricación de instrumentos de música, la publicidad y el turismo cultural. Se habla entonces de industrias creativas (“creative industries”). En los medios económicos se les llama también industrias en expansión (“sunrise industries”), y en los medios tecnológicos, industrias de contenido (“content industries”).

- Las industrias culturales/creativas agregan a las obras del espíritu un valor de carácter económico que genera al mismo tiempo nuevos valores para los individuos y la sociedad. La dualidad — económica y cultural — de estas industrias constituye su principal signo distintivo.

### Proyectos estratégicos regionales y estudios de apoyo

Se definirían para las ciudades o conjuntos de ciudades de mayor densidad de activos culturales en la región. Estas ciudades son:

1. Oaxaca – Valles Centrales
2. Tuxtla Gutiérrez- San Cristóbal de las Casas
3. Mérida
4. Campeche
5. Puebla
6. Veracruz-Jalapa



<sup>16</sup> Saviñón Díez de Sollano, Adalberto (2008) La cultura, fuente del desarrollo integral, Centro Lindavista, A.C. México.

De acuerdo con la importancia que esta línea de acción pueda tener en el desarrollo de las ciudades, entre las anteriores, se han seleccionado para la realización de experiencias piloto en la materia a las siguientes:

1. Oaxaca – Valles centrales
2. Tuxtla Gutiérrez– San Cristóbal de las Casas

El desarrollo de los clusters o distritos culturales en estas ciudades es sinérgico con la promoción de un circuito turístico que las integre entre sí y con las ciudades de Guatemala / La Antigua.

Por ello, se sugiere que, una vez consolidados el enfoque de esta línea de acción y los proyectos estratégicos relativos a Oaxaca/Valles Centrales y Tuxtla Gutiérrez/San Cristóbal de las Casas, se promueva una relación con el Gobierno de Guatemala para replicar esta experiencia en el conjunto formado por la ciudad de Guatemala y La Antigua.

Para la formulación e implementación de estos proyectos estratégicos se requiere de un estudio por conjunto de ciudades/zonas y una consultoría maestra para garantizar coherencia de enfoque y metodología.



## e. Industria ligera

### Lineamientos estratégicos

El desarrollo de la industria ligera, y, en particular, de productos basados en insumos, así como en capacidades empresariales, de diseño y producción regionales, se asume como una línea de acción estratégica en el ámbito del desarrollo económico y la transformación productiva regional.

Más que a una definición de industria ligera, parece preferible referirse al uso de esta expresión en el ámbito industrial empresarial. Desde esta perspectiva la industria ligera incluye sectores productivos tales como procesamiento de alimentos, vestido y calzado. Pero, también, un gran número de artículos de consumo, tales como lentes, bolígrafos, encendedores, utensilios de cocina, por mencionar algunos.

A nivel internacional se presentan casos de regiones o ciudades que han basado su desarrollo en este tipo de industrias. Destaca como caso de éxito en este sentido el relativo a la ciudad costera china de Wenzhou.<sup>17</sup> La experiencia de esta ciudad muestra un camino para la industrialización alternativo a la simple atracción de capital extranjero. Un desarrollo basado en empresas familiares y pequeñas, que empezaron a cooperar y a fusionarse entre sí, en una lógica de cooperativismo, más que de empresa privada, es decir, más ampliamente en la lógica de la economía social y solidaria.

También muestra un camino hacia la internacionalización o inserción competitiva en el mercado mundial. Su lema al abordar este objetivo en la década de los noventa fue “pequeñas mercancías para grandes mercados”.



<sup>17</sup> <http://www.chinatoday.com.cn/hoy/2k3/2k303/12.htm>

Con la excepción de las ciudades de Puebla y Córdoba/Orizaba, que formaron parte del desarrollo histórico del centro del país y de Mérida, el Sur-Sureste no tiene tradición industrial manufacturera.

En el marco de la estrategia, el desarrollo de la industria ligera está orientado a zonas rurales y centros urbanos pequeños e intermedios, aprovechando como activo la cultura asociativa y de economía social y solidaria presente en la región, más que la experiencia industrial.

La identificación de industrias ligeras a promover en la región debería tomar en cuenta los insumos disponibles y característicos de la región. Uno de estos insumos privilegiados son las maderas finas o preciosas, también conocidas como de fibra dura, propias del trópico.

Considerando lo anterior, un objetivo inicial en la acción conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales en el impulso al desarrollo de la industria ligera en la región podría ser la producción de artículos con base en maderas duras tropicales.

Costa Rica es un caso notable de éxito en el desarrollo de una industria orientada a la producción de artículos de madera con base en maderas preciosas tropicales.

Pueden identificarse tres tipos de artículos con estas características:

- Artículos diversos, artísticos y de consumo;
- Muebles (sillas, sillones, comedores, alacenas,...);
- Aplicaciones de maderas preciosas en la decoración de interiores.

El desarrollo de esta actividad es claramente intensivo en diseño. El desarrollo de capacidades en esta materia es un factor crítico en el desarrollo de esta industria en la región. Se trata de crear un estilo o una personalidad de producto con base, tanto en las características de los insumos utilizados, como en la originalidad del diseño de los productos.

Los productos basados en maderas preciosas tendrán que ser necesariamente de mayor precio que los fabricados en otros materiales, pero en este caso un mayor precio es sinérgico con una imagen de producto diferenciado por su alta calidad.

Así, como sucede en otros tipos de productos de la industria ligera, el diseño resulta esencial para su competitividad a nivel global. La aspiración debería ser de generar una industria directamente orientada al mercado mundial, siguiendo la divisa de Wenzhou.

## Proyectos estratégicos y estudios de apoyo

Se propone diseñar e implementar un proyecto piloto de desarrollo de la industria ligera en la región, centrado en la industria de la madera basada en la utilización de maderas preciosas tropicales, mediante esquemas de producción familiar y artesanal y la formación de cooperativas para la ampliación de las escalas de producción y apoyos públicos o gubernamentales en materia de fortalecimiento de capacidades de diseño.

Este proyecto estratégico incorporaría a comunidades organizadas en zonas rurales y en centros pequeños e intermedios de distintos estados de la región, particularmente, en el sur de Quintana Roo y de Yucatán, en la parte interior de Campeche, en la zona serrana de Tabasco y en las áreas de Veracruz y Oaxaca correspondientes al Bajo Papaloapan. También pudieran incorporarse otras zonas rurales y pequeños centros urbanos de Chiapas y Oaxaca.

Para el diseño y la implementación de este proyecto estratégico se requiere de un estudio con los siguientes propósitos:





1. Recopilar y analizar las experiencias internacionales de desarrollo de regiones y ciudades con base en la industria ligera;
2. Precisar y caracterizar las zonas rurales y centros urbanos que podrían incorporarse a un esfuerzo regional de producción de productos basados en maderas preciosas en escalas significativas para su comercialización a nivel nacional e internacional;
3. Diseño de una estrategia regional de diseño, producción y comercialización de los productos distintivos del Sur-Sureste, basados en maderas preciosas y en diseños comunes y originales;
4. Identificación de capacidades institucionales de apoyo al diseño de los productos.
5. Diseño de un instrumento programático de apoyo al desarrollo de esta industria en la región en la lógica de la articulación productiva;
6. Identificación y jerarquización de alianzas estratégicas a nivel internacional para la promoción y desarrollo de esta industria en la región;
7. Diseño de una agenda, por parte de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal y las secretarías de promoción o desarrollo económico de los gobiernos estatales, para la promoción de esta industria en la región.

## f. Maquila y procesos de mayor valor agregado en el contexto de cadenas globales de valor

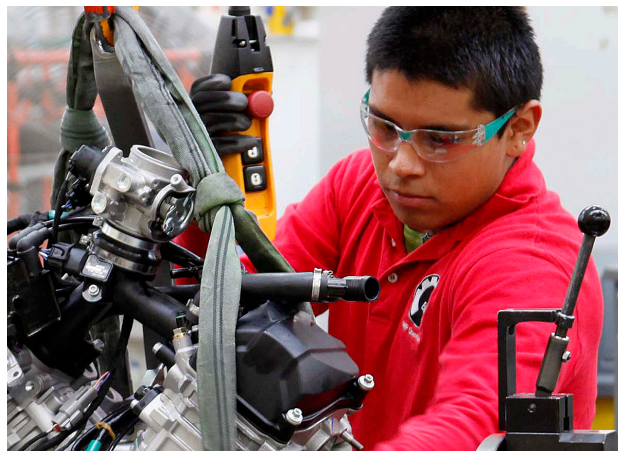
### Lineamientos estratégicos

El Sur-Sureste no ha logrado posicionarse significativamente como región en la atracción de inversión extranjera asociada a la maquila y procesos de mayor valor agregado en el contexto de cadenas globales de valor.

Para lograr resultados más significativos en esta materia, la estrategia propone focalizar la acción conjunta del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, en dos líneas de acción a impulsar en forma interdependiente:

- La definición de criterios y prioridades para una **atracción selectiva de inversiones**, considerando restricciones y puntos de apoyo específicos que se presentan en los principales sectores productivos que operan bajo la lógica de cadenas globales de valor.
- El desarrollo o consolidación de los **servicios de transporte y logística** en la región, **orientados a cumplir requerimientos de usuarios industriales exigentes**, con prioridades congruentes con el perfil de las actividades y las zonas a las que se desee atraer en forma selectiva inversión extranjera.

Estas dos líneas de acción deberían diseñarse e implementarse atendiendo a aspectos específicos de la configuración funcional y territorial de las cadenas globales de valor, en distintos sectores productivos.





## Proyectos estratégicos y estudios de apoyo

Para apoyar el diseño y la implementación de estas dos líneas de acción en forma interdependiente, los proyectos estratégicos y estudios de apoyo deberían estar organizados por sectores productivos.

Estos estudios deberían proporcionar información actualizada acerca de la configuración funcional y territorial de las cadenas globales de valor en sectores productivos seleccionados y desprender de este marco de referencia:

- Lineamientos específicos de atracción de inversión extranjera considerando criterios de viabilidad, tanto como una valoración estratégica del aporte de esta inversión extranjera, en términos del perfil de transformación productiva deseable para la región;
- Estándares específicos a considerar en el desarrollo de los servicios de transporte y logística en distintos puntos y áreas de la región para respaldar en forma eficiente la operación de procesos de maquila o de mayor valor agregado, en el contexto de las cadenas globales de valor en los sectores productivos seleccionados.

Se propone llevar a cabo estudios con estos propósitos al menos en los siguientes sectores productivos:

1. Agroindustria
2. Textil-vestido
3. Automotriz
4. Aeroespacial
5. Electrónica y TICs

En esta materia más que en cualquier otra se requiere de una consultoría maestra para garantizar la consistencia conceptual y metodológica de los estudios particulares.











## 2.2 Inclusión y cohesión social del desarrollo

### Una aproximación regional a la política social

En su dimensión de inclusión y cohesión social del desarrollo, la estrategia regional se centra en la propuesta de una política pública con sus correspondientes instrumentos programáticos desde la perspectiva del enfoque regional.

En esta dimensión de la estrategia los proyectos estratégicos son de alcance local. En el nivel regional se requiere diseñar y experimentar una aproximación regional de política social susceptible de complementar y de establecer sinergias con las otras dimensiones temáticas de la acción pública regional.

### Una nueva política pública

Esta nueva política pública estaría centrada en el impulso de la organización de las comunidades en el nivel local, para la concepción, concertación e implementación de estrategias de desarrollo comunitario.

- En el medio rural, las estrategias de desarrollo comunitario estarían centradas en el desarrollo productivo local.
- En el medio urbano, en la autoproducción de la vivienda y los espacios compartidos así como en la producción de bienes y la prestación de servicios de nivel local.

La concepción y diseño de esta nueva política pública se abordaría a partir de la identificación, análisis comparado y selección de experiencias exitosas de organización comunitaria para el desarrollo local en los distintos estados del Sur-Sureste, que tengan mayor potencial de replicabilidad.

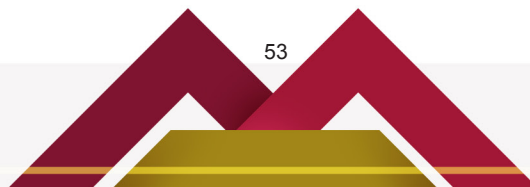
### Instrumentos programáticos con enfoque regional

Se requiere concebir, diseñar y aplicar en forma piloto instrumentos programáticos con enfoque regional, que den soporte a actividades de impulso y apoyo a la organización comunitaria, así como a la coordinación de instrumentos sectoriales “desde abajo”.

En forma complementaria, se requiere seleccionar los instrumentos programáticos sectoriales asociados a la política social o a otras políticas públicas, susceptibles de ser coordinados en torno a las estrategias de desarrollo comunitario en el nivel local.

### Estudio / asesoría

La concepción, diseño y experimentación de esta aproximación regional de política social, requiere la realización de un estudio / asesoría de apoyo.











## 2.3 Sustentabilidad ambiental del desarrollo

### Lineamientos estratégicos

En esta dimensión del desarrollo regional integral, la estrategia busca impulsar iniciativas de gestión ambiental regional conectadas con las iniciativas de los otros grupos temáticos regionales, con enfoques y formas de acción diferentes con respecto a las que se han instalado en la cultura institucional del sector a nivel federal y estatal.

Las iniciativas de gestión ambiental con enfoque regional abarcarían los siguientes ámbitos:

- Aprovechamiento productivo sustentable de recursos naturales renovables y ecosistemas;
- Evaluación estratégica de impacto ambiental;
- Otras formas de acción controladas directamente por el sector ambiental.

El grupo temático regional generará lineamientos de aprovechamiento productivo sustentable de los recursos naturales por tipo de ecosistema, que alienten combinaciones de usos más que usos individuales en gran escala. Estos lineamientos deberán guiar la evaluación de proyectos de desarrollo agropecuario, pesquero y forestal. Asimismo, estarán concebidos como orientaciones hacia los sectores usuarios más que como tipos de usos permitidos en distintas unidades territoriales.

Mientras que en México se utiliza el instrumento de evaluación de impacto ambiental aplicado a proyectos individuales, en los países de la UE también se utiliza desde hace décadas el instrumento conocido como evaluación estratégica de impacto ambiental aplicable a programas de desarrollo o conjuntos de proyectos.

La estrategia propone utilizar este instrumento en el marco de los procesos de planeación y de gestión en la región Sur-Sureste como guía para decisiones de alto nivel en cuanto al impulso de distintos tipos de proyecto en gran escala en escala regional o subregional.

La sustentabilidad ambiental del desarrollo regional requiere también de otras formas de acción controladas en forma directa por el sector ambiental, pero con variantes, para su manejo desde la organización regional:

- Preservación de bosques, selvas y áreas naturales protegidas, incluyendo el impulso al desarrollo forestal comunitario;
- Gestión integrada y descentralizada de cuencas hidrológicas;
- Manejo integral de zonas costeras;
- Adaptación al cambio climático en el contexto de cuencas y zonas costeras.

## Proyectos estratégicos y estudios de apoyo

1. Lineamientos de aprovechamiento productivo de los ecosistemas del Sur-Sureste;
2. Adaptación a partir de la experiencia internacional de una metodología de evaluación estratégica de impacto ambiental y su aplicación al caso de los distintos ecosistemas del Sur-Sureste;
3. Revisión, evaluación y fortalecimiento de las acciones del sector ambiental en lo relativo a la preservación de bosques, selvas y áreas naturales protegidas;
4. Gestión integrada y descentralizada de cuencas hidrológicas, en particular las del sistema Grijalva-Usumacinta, Papaloapan y Balsas, incluyendo acciones de adaptación al cambio climático;
5. Manejo integral de zonas costeras, incluyendo acciones de adaptación al cambio climático.







## 2.4 Desarrollo urbano

### Lineamientos estratégicos

En esta dimensión del desarrollo regional integral en complemento de la aproximación del Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018 basada en Sistemas Urbano-Regionales (SUR), la estrategia nacional propone los siguientes lineamientos estratégicos para focalizar la acción conjunta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales en el nivel local y subregional.

#### *Nivel local*

En el nivel local, se trata de concebir y aplicar una aproximación integrada de planeación y gestión del desarrollo urbano que considere orientaciones propias y de otras dimensiones temáticas de la estrategia:

- Competitividad de las ciudades para la atracción de inversiones y recursos humanos calificados (calidad de vida);
- Inclusión social del desarrollo (aplicar aproximación regional de política social en medio urbano);
- Sustentabilidad ambiental del desarrollo: (mitigación de impactos en el entorno natural de las ciudades; adaptación frente al cambio climático);
- Planeación estratégica más que normativa que permita orientar más que regular la expansión y la estructuración física de las ciudades y regiones urbanas.

#### *Nivel subregional*

En el nivel subregional se trata de favorecer la evolución de las estructuras urbanas subregionales en el sentido de disminuir la primacía de las principales ciudades y propiciar la articulación de las ciudades pequeñas e intermedias en corredores y redes más que en sistemas jerárquicos.

Esta orientación de política urbana adopta como medio principal una planeación de las inversiones en infraestructura carretera que considere el impacto de dichas inversiones con respecto a este objetivo.

La planeación de la infraestructura carretera en el país consideró hace décadas una perspectiva de desarrollo urbano tendiente a propiciar patrones de urbanización menos concentrados. En la actualidad sólo se consideran criterios de ingeniería de tránsito.

Con esta orientación, en su vertiente territorial la estrategia regional identifica proyectos carreteros en cuya justificación se articulan criterios de desarrollo urbano equilibrado con criterios de integración de zonas rurales físicamente marginadas.

En el contexto institucional que norma en la actualidad las inversiones en infraestructura carretera, para asegurar la viabilidad de estos proyectos será necesario introducir ajustes y complementos en las metodologías de evaluación económica y social de los mismos.



## Proyectos estratégicos y estudios de apoyo

Identificación de acciones prioritarias de apoyo a la competitividad y la calidad de vida en las principales ciudades y regiones urbanas del Sur-Sureste:

- Consultoría maestra
- Estudios por ciudades
  - Chetumal
  - Corredor urbano Cancún-Riviera Maya
  - Región urbana de Mérida
  - Ciudad de Campeche
  - Ciudad del Carmen
  - Zona Metropolitana de Villahermosa
  - Región urbana de Coatzacoalcos
  - Sistema urbano de Salina Cruz
  - Zona Metropolitana de Tuxtla-Gutiérrez
  - Valles centrales de Oaxaca
  - Zona Metropolitana de Veracruz
  - Zona Metropolitana de Jalapa
  - Región urbana de Puebla
  - Zona Metropolitana de Acapulco

Corredores y redes de ciudades pequeñas y medias:

- Consultoría maestra
- Estudios por conjuntos de corredores y redes
  - Red de centros urbanos de la Península de Yucatán
  - Corredor urbano del Pie de monte de la Sierra Norte de Chiapas
  - Corredor urbano del Bajo Papaloapan / Valle de Tehuacán
  - Corredor urbano del Pie de monte de la Sierra Madre Oriental





## 2.5 Desarrollo rural

### Lineamientos estratégicos

El desarrollo rural es una dimensión esencial de la estrategia de desarrollo regional integral del Sur-Sureste si se considera que:

- Se trata de una región con un porcentaje de población rural elevado, mucho mayor que el promedio nacional;
- Una considerable proporción de la población rural es indígena;
- Gran parte de las localidades rurales se ubican en zonas físicamente marginadas;
- La población indígena tiende a concentrarse en zonas rurales físicamente marginadas;
- Las localidades indígenas con mayor grado de marginación se ubican en zonas rurales físicamente marginadas;
- El desarrollo rural como objeto de atención en materia de políticas públicas se ha diluido en el Gobierno Federal en los últimos quince años;
- Si bien existen abundantes antecedentes y experiencias en el contexto internacional acerca de este ámbito de política pública, poco es lo que ha permeado de esta experiencia internacional en el caso de México.

La propuesta de desarrollo rural en el marco de la estrategia de desarrollo regional es una que articula básicamente tres dimensiones:

1. Uso productivo múltiple del suelo rural bajo la lógica de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y los ecosistemas, pero también de atenuar sesgos estacionales en la ocupación rural a lo largo del año. Dentro de estos usos productivos de los espacios rurales considerar también conservación ambiental y usos turísticos.
2. Reconocimiento y apoyo a la consolidación de la economía campesina, a nivel familiar y comunitario, particularmente en lo relativo a la agricultura familiar con potencial productivo, de acuerdo con el concepto promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y asumido hasta cierto punto por SAGARPA.
3. Aplicación de un enfoque regional de planeación física a la **organización espacial del desarrollo rural**, con particular atención a las zonas físicamente marginadas. Esta planeación busca mejorar las condiciones de acceso de la producción rural a los mercados, así como facilitar el acceso de la producción y la población rural a servicios de apoyo que necesariamente deben concentrarse en centros urbanos. Con este propósito se requiere articular la planeación de dos tipos de acciones de política pública que tradicionalmente se han manejado en forma separada en México:



- a. La planeación de las carreteras interurbanas y de las redes de carreteras alimentadoras y de caminos rurales;
- b. El fortalecimiento de servicios de apoyo a la producción y a la población rural en centros urbanos pequeños o intermedios, a través del desarrollo de los Centros Integradores Básicos de Servicios que plantea la SEDATU.

## Proyectos estratégicos y estudios de apoyo

- Consultoría maestra
- Estudios temáticos
  - Uso productivo del suelo rural
  - Fortalecimiento de la economía familiar
  - Políticas diferenciadas para zonas rurales integradas y marginadas





## 2.6 Infraestructura y servicios de enlace territorial

### Lineamientos estratégicos

Esta dimensión de la estrategia no tiene objetivos propios. Su planeación responde a objetivos y criterios emanados de las otras dimensiones temáticas:

- **Desarrollo económico y competitividad** en lo relativo al transporte de carga y la logística, en cuanto a la inserción competitiva de las actividades regionales en la economía global. También en lo relativo a transporte de pasajeros, como factor crítico de viabilidad de los circuitos turísticos propuestos;
- **Desarrollo urbano y rural**, en cuanto a la creación de condiciones para patrones de desarrollo urbano menos concentrados y a la integración de zonas rurales físicamente marginadas;
- **Sustentabilidad ambiental del desarrollo** en cuanto al impacto ambiental de los proyectos de infraestructura y la reducción de la vulnerabilidad de las infraestructuras frente al cambio climático.

### Prioridades desde la perspectiva del desarrollo económico y la competitividad

#### *Infraestructura carretera troncal*

1. Del lado del Golfo de México
  - a. Completar la modernización de tramos faltantes en las carreteras 180 y 186, que vinculan a la Península de Yucatán con el centro del país.
  - b. Igualmente abrir un enlace alternativo para los flujos en tránsito, aguas arriba del Río Grijalva, que sirva al mismo tiempo de libramiento para Villahermosa.
2. Del lado del Pacífico
  - a. Elevar el Eje 15 a la categoría de infraestructura troncal federal y acelerar su ampliación y modernización.

Para reducir la vulnerabilidad de las infraestructuras carreteras frente a riesgos asociados a eventos climáticos extremos, se requiere adoptar, en los nuevos proyectos carreteros o en la reconstrucción de tramos destruidos, nuevos métodos de diseño y construcción de las carreteras para dar salida a los escurrimientos superficiales de aguas pluviales y prevenir deslaves y derrumbes.



## *Infraestructura ferroviaria*

1. Chiapas-Mayab. Rehabilitación y realización de acciones complementarias en materia de libramientos y de conexiones a puertos.
2. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT)
  - a. Programar intervenciones puntuales para modernizar la vía a medida en que el incremento de tráfico lo justifique.
  - b. Mejorar conectividad con Ferrosur.
  - c. Construir libramiento de Coatzacoalcos que le permita al FIT acceder y dar servicio a las nuevas instalaciones del puerto en Laguna de Pajaritos.





### ***Infraestructura portuaria***

1. Promover servicios logísticos en los puertos de la región (plataformas logísticas de exportación, recintos fiscalizados estratégicos (RFE), zonas industriales.
2. Modernizar los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos para facilitar los enlaces con puertos comerciales concentradores internacionales y dotarlos de servicios conexos.
3. Consolidación de Progreso como nodo logístico para la Península de Yucatán y desarrollo de su conectividad intermodal.

### ***Plataformas logísticas interiores***

La estrategia regional presupone un uso intenso del autotransporte en lugar de ferrocarril para las relaciones de distribución y de comercio exterior con Guatemala y para el enlace con servicios de transporte marítimo para otros mercados exteriores.

Para estos movimientos se requiere consolidar una red de plataformas de servicios especializados en el justo a tiempo, localizadas en los puntos nodales del sistema, en estrecha asociación con zonas industriales y RFE: Veracruz, puertos del Istmo, puntos de articulación de la región con el Altiplano (Puebla) y con Guatemala (Cd. Hidalgo).

Este sistema de plataformas concentradoras y servicios especializados permitirá enlazar las zonas productivas de la región con nodos de primera jerarquía, para el acceso de la carga a los mercados nacionales y exteriores.

## **Prioridades desde la perspectiva del desarrollo urbano y rural**

### ***Integración regional y subregional***

1. Eje Veracruz-Acapulco
2. Eje alterno del Golfo de México
3. Carretera Oaxaca-Tuxtepec
4. Carretera Tuxtla-Villahermosa
5. Carretera Escárcega-Chetumal

### ***Integración rural-urbana***

Planeación de carreteras alimentadoras y caminos rurales con visión de conjunto regional.



CHASTINE MÆRSK  
HELLERUP



## Proyectos estratégicos y estudios de apoyo

- Infraestructuras y servicios de apoyo al desarrollo económico y la competitividad
  - Puertos del Golfo de México
  - Nodo (“hub”) de carga aérea en el aeropuerto de Cancún
  - Plataformas logísticas interiores
  - Infraestructuras y servicios de apoyo a circuitos turísticos
- Infraestructuras de enlace territorial para el desarrollo urbano equilibrado y la integración de espacios rurales físicamente marginados
  - Enlaces carreteros alternos en la subregión Golfo de México
    - ◊ Enlace alternativo Macuspana-Acayucan
    - ◊ Enlace alternativo Acayucan-Tuxtepec-Tehuacán
    - ◊ Enlace alternativo Martínez de la Torre-Huejutla-Cd.Valles
  - Enlaces carreteros prioritarios para la integración subregional
    - ◊ Corredor Veracruz-Acapulco
    - ◊ Libramiento sur de Puebla
    - ◊ Carretera Oaxaca-Tuxtepec
    - ◊ Carretera Tuxtla-Villahermosa
    - ◊ Carretera Escárcega-Chetumal
- Plan Maestro de carreteras alimentadoras y caminos rurales







3

# LÍNEAS DE ACCIÓN SUBREGIONALES





## 3.1 Subregión Uno. Costa del Golfo de México<sup>18</sup>

### Lineamientos estratégicos

La acción conjunta en esta subregión busca vincular sobre todo a Veracruz con Tabasco y Campeche. Los temas dominantes de esta relación son la economía del petróleo, los ejes carreteros troncales y la integración subregional, la complementariedad así como los nichos de especialización de los puertos.

Los principales problemas de compatibilización de políticas y acciones sectoriales se ubican en la relación entre la actividad petrolera y el aprovechamiento del potencial de desarrollo agroindustrial que se presenta en la mayor parte de la franja costera. Igualmente, entre las tendencias de urbanización y la adaptación al cambio climático.

Los temas centrales y líneas de acción estratégicas del desarrollo regional integral en esta subregión son:

- Aprovechamiento del potencial de desarrollo agroindustrial en zonas seleccionadas;
- Armonización de la industria petrolera con el desarrollo regional;
- Desarrollo urbano;
- Infraestructuras de enlace territorial para el desarrollo agroindustrial y petrolero;
- Infraestructuras de enlace territorial para el desarrollo urbano y rural;
- Sustentabilidad ambiental del desarrollo.

### I. Aprovechamiento del potencial de desarrollo agroindustrial en zonas seleccionadas

La mayor parte de la franja costera presenta condiciones muy favorables para el desarrollo agroindustrial. Para efectos de la programación de la acción conjunta parece conveniente fraccionar la franja costera en tres zonas:

- **Zona norte.** La que se extiende hacia el noroeste de la zona serrana central de Veracruz,<sup>19</sup> desde la zona frutícola citrícola de Ixmiquilpan al Sur cuyo centro es Martínez de la Torre,<sup>20</sup> hasta la parte de la Huasteca compartida por Veracruz con Hidalgo y con San Luis Potosí.<sup>21</sup>
- **Bajo Papaloapan.** La que se extiende hacia el Sureste del eje Córdoba Veracruz y que corresponde básicamente a la cuenca baja del Río Papaloapan, compartida con Oaxaca, cuyos centros urbanos principales de referencia son Córdoba y Veracruz, de un lado, y Acayucan-Minatitlán-Coatzacoalcos, del otro y cuyos centros estructuradores regionales son Tuxtepec, Tierra Blanca y Cosamaloapan.<sup>22</sup>
- **Llanura costera del Sureste.** La llanura costera que se extiende en territorio de Veracruz, Tabasco y Campeche, desde la margen derecha del Río Coatzacoalcos hasta el límite entre Campeche y Yucatán y cuyos centros estructuradores principales son Coatzacoalcos, Cárdenas, Villahermosa, Escárcega y Campeche.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Esta subregión involucra en todo o en parte los siguientes Sistemas Urbano-Regionales (SUR) previstos en el Programa Regional de Desarrollo de la Región Sur-Sureste 2014-2018 (cuadro 24, p. 82): 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10.

<sup>19</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@21.0931617,-97.6277232,7z>

<sup>20</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@20.0108776,-96.9479443,9z>

<sup>21</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@21.602637,-98.1747324,9z>

<sup>22</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.3880018,-95.6625521,9z>

<sup>23</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@17.9527113,-92.5510512,8z>



De acuerdo con el enfoque propuesto en la vertiente temática de la estrategia, los programas para el aprovechamiento del potencial productivo agroindustrial en estas zonas buscan articular acciones de apoyo directo a la producción, acciones en materia de infraestructura productiva (caminos rurales y ampliación de líneas eléctricas entre otros rubros) y acciones de apoyo al fortalecimiento de los sistemas de transporte y logística para el acopio, procesamiento y comercialización de la producción.

## II. Armonización de la industria petrolera con el desarrollo regional

En lo relativo a la industria petrolera, los lineamientos estratégicos para esta subregión toman como referencia dos objetivos:

- Aprovechar las oportunidades de desarrollo regional abiertas por un nuevo auge de la industria petrolera y petroquímica en la región;
- Prevenir y mitigar sus impactos sociales, ambientales y urbanos.

Con estos objetivos se consideran los siguientes ámbitos de la acción conjunta:

- Exploración y producción petrolera en tierra firme y aguas afuera;
- Desarrollo petroquímico.

Con relación a la **exploración y producción petrolera en tierra firme** el tema principal es la relación entre las actividades de exploración y producción en el paleocanal de Chicontepec y el desarrollo agroindustrial en la zona previamente caracterizada como zona norte. La dinamización de la inversión en la explotación de campos maduros, en la zona costera norte tanto, como en la parte tabasqueña de la zona costera del Sureste, presenta problemas comparativamente menores.

**Exploración y producción petrolera aguas afuera.** Comprende por una parte las zonas de la **plataforma de Campeche**, incluyendo la zona de máxima producción en declinación actualmente y zonas con potencial en el Litoral de Tabasco. Estas zonas corresponden al patrón dominante desde los años ochenta, con la salvedad de que la creciente importancia de las zonas del Litoral de Tabasco podrá fortalecer la posición



de Dos Bocas como base logística frente a Ciudad del Carmen o propiciar el desarrollo de una nueva base logística en Frontera, como lo impulsa actualmente el gobierno de Tabasco.

Por otra parte, la reforma energética abre la perspectiva de una notable dinamización de la exploración y producción petrolera en aguas profundas. Al respecto, Pemex ha definido diez zonas de las cuales siete involucran centralmente a Veracruz y a Tabasco. Las actividades de exploración en estas zonas requerirán la reconsideración de las bases logísticas actuales, en donde los puertos de Tampico-Altamira, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos y Dos Bocas podrán ver incrementadas o disminuidas sus funciones.

La reforma energética podrá dar lugar a una dinamización de la inversión pública y privada en el desarrollo de la industria petroquímica en la región. Esta inversión tenderá a localizarse predominantemente en la región urbana de Coatzacoalcos. Se considera deseable reorientar parte de la misma hacia sitios alternativos con el propósito de mitigar la presión que la concentración de estas inversiones podrán tener en el área de Coatzacoalcos y generar motores de crecimiento urbano en los sitios alternativos, que serían básicamente el área de Reforma-Nuevo Pemex, compartida por Chiapas y Tabasco y el área metropolitana de Salina Cruz.

### III. Desarrollo urbano

El desarrollo urbano en toda la franja costera está fuertemente concentrado en las ciudades principales, desde el triángulo Veracruz-Córdoba-Jalapa hasta Campeche, pasando por Villahermosa y la región urbana de Coatzacoalcos.

En el marco de sus lineamientos temáticos relativos a desarrollo urbano, la estrategia busca propiciar la articulación en redes o corredores de las ciudades pequeñas y medianas así como fortalecer su papel en la integración rural urbana. Esta orientación está presente en los proyectos prioritarios para el desarrollo urbano y rural que se presentan más adelante.

A lo largo de toda la franja costera del Golfo de México se presenta con particular agudeza el problema de la adaptación al cambio climático. Desde esta perspectiva, las acciones de infraestructura de transporte deberían propiciar el desarrollo de las zonas relativamente altas con respecto a las zonas bajas e inundables, cuya vulnerabilidad se acrecentará en las próximas décadas, a raíz de la elevación del nivel del mar.

### IV. Infraestructuras de enlace territorial para el desarrollo agroindustrial y petrolero

Una exploración y explotación petrolera acrecentada en el Paleocanal de Chicontepec podría dar lugar a la construcción de nuevas infraestructuras carreteras. Es de esperarse que estas nuevas infraestructuras carreteras orientadas a facilitar la actividad petrolera puedan también responder a criterios de comunicación subregional y desarrollo urbano de los centros pequeños e intermedios en esta zona.

La selección de bases logísticas para la actividad petrolera aguas afuera requerirá una revisión de las prioridades de inversión en infraestructura carretera para comunicar a cada una de estas bases logísticas con los ejes carreteros principales de enlace interurbano.

### V. Infraestructuras de enlace territorial para el desarrollo urbano y rural

El gobierno de Veracruz considera prioritarios tres enlaces carreteros desde una perspectiva de relación con los otros estados del Sur-Sureste, en el nivel subregional:

- El primero tiene como propósito fortalecer una relación directa del extremo sureste de la Zona norte antes definida con el centro del país, vía Puebla. El proyecto propone una autopista que aprovecharía un tramo de la autopista Puebla-Jalapa. El tramo a fortalecer se desprendería de esta carretera a la altura de Libres, tocaría Teziutlán, Tlapacoyan y Martínez de la Torre, y conectaría con la carretera costera a la altura de Nautla.<sup>24,25</sup>
- El segundo tiene que ver con la relación entre Veracruz y Oaxaca, en la zona del Bajo Papaloapan. Implica fortalecer la carretera que inicia en el entronque del eje Córdoba Veracruz, a la altura de La Tinaja y conecta con Tierra Blanca, Tres Valles y Tuxtepec.<sup>26</sup>
- El tercero se ubica también en la zona del Bajo Papaloapan y tiene un significado microrregional. Busca conectar Loma Bonita con la localidad de Tlacojalpan, en la margen derecha del Papaloapan. Incluye un puente sobre el Papaloapan para permitir la conexión de este enlace nuevo con la carretera Tuxtepec-Cosamaloapan.<sup>27</sup>

Desde la perspectiva de Tabasco y Campeche (y de los otros dos estados de la Península), en complemento de los proyectos carreteros consensuados por los gobernadores (180 y 186), la prioridad en materia de infraestructura carretera es la habilitación de un **enlace alternativo** al actual (la carretera Villahermosa-Coatzacoalcos) **para la relación con el centro del país.**

En la lógica multipropósito planteada en la dimensión temática de la estrategia para la planeación de las infraestructuras carreteras, se ha identificado que este enlace pudiera tener también un papel en la in-

<sup>24</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@19.9645848,-97.0635479,9z>

<sup>25</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@20.0468429,-97.0332325,10z>

<sup>26</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.46251,-96.3257306,9z>

<sup>27</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.207228,-95.8848494,11z>

tegración de la zona del pie de monte de la Sierra de Chiapas y en la desconcentración del crecimiento físico en la región urbana de Coatzacoalcos. Con estos tres objetivos, este nuevo enlace se desprendería de la carretera Villahermosa-Escárcega en el entronque de la carretera a Ocosingo, pasaría algunos kilómetros al norte de Teapa, cruzaría la carretera Pichucalco-Reforma, tocaría Estación Chontalpa y de ese punto conectaría directamente con Sayula de Alemán, algunos kilómetros al sur de Acayucan.<sup>28</sup>

Una vez completado este enlace, procedería la modernización de la carretera entre Sayula de Alemán, Loma Bonita y Tuxtepec y el enlace entre Tuxtepec<sup>29</sup> y Tehuacán, atravesando la Sierra de Juárez, este proyecto en el marco de la subregión Centro-Sur.<sup>30</sup>

## VI. Sustentabilidad ambiental del desarrollo

La exploración y explotación petrolera, la construcción de infraestructura portuaria y carretera y los patrones de urbanización resultantes de ambos tipos de desarrollos deberían ser objeto de una evaluación estratégica de impacto ambiental en cada una de las tres zonas en que se dividió la franja costera, bajo una consultoría maestra que garantice consistencia de enfoque y metodología.

<sup>28</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.0207367,-93.6657689,9z>

<sup>29</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.0414213,-95.5689029,10z>

<sup>30</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.2610838,-96.7693927,10z>





## 3.2 Subregión Dos. Istmo de Tehuantepec<sup>31</sup>

### Lineamientos estratégicos

La acción conjunta en esta subregión busca vincular sobre todo a Veracruz con Oaxaca y, accesoriamente, a ambos estados con Tabasco y Chiapas. El tema dominante de esta relación fue inicialmente la función del Istmo como corredor o puente interoceánico para la relación entre Asia y el Este de los Estados Unidos, plasmada en uno de los proyectos consensuados entre los gobernadores, denominado “*Corredor transístmico*”.

Este proyecto fue objeto de una intensa deliberación en el seno de la Comisión Técnica Sur-Sureste de la CONAGO. En la concepción del proyecto apuntado y con base en antecedentes y estudios disponibles, se consideraron tres opciones:

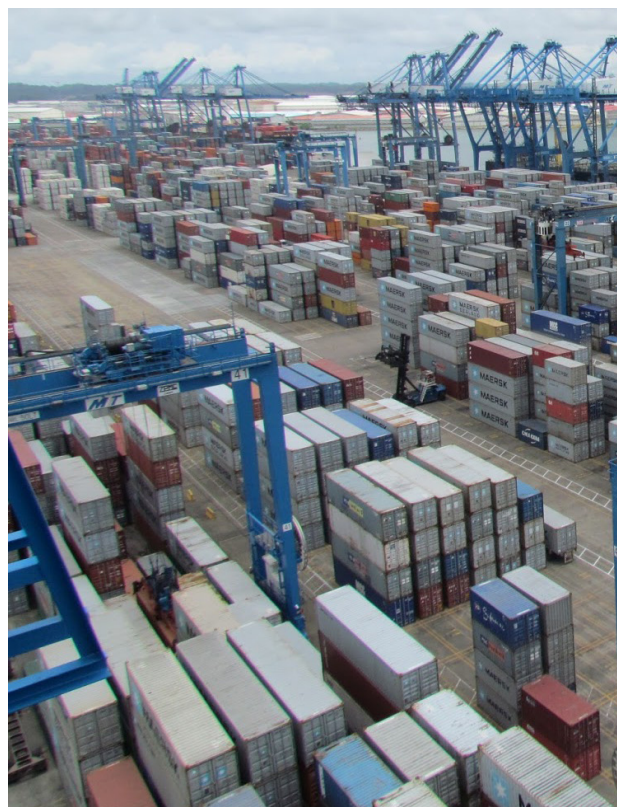
- El proyecto como un *corredor transístmico* visto principalmente como paso para la carga interoceánica entre Asia y el Este de los Estados Unidos;
- El proyecto como una *plataforma logística* más modesta pero de mayor relevancia a corto y mediano plazo para el desarrollo de la región;
- El proyecto como un programa de desarrollo integral del Istmo.

Los gobiernos de Veracruz y de Oaxaca decidieron a favor de la tercera opción, de tal manera que el proyecto presentado a FONSUR se alinea con el concepto más general de una estrategia de desarrollo integral de la subregión del Istmo, centrada en la función logística del mismo para el desarrollo de la región Sur-Sureste en su conjunto.

Así, la estrategia de desarrollo integral del Istmo toma como núcleo la consolidación de la plataforma logística, en sinergia con el desarrollo productivo subregional y regional. Incorpora como complemento acciones en las otras vertientes del desarrollo integral.

### I. Desarrollo y consolidación de la plataforma logística del Istmo

El desarrollo logístico del Istmo se visualiza en una lógica de bloques constructivos (“building blocks”). Se buscará desarrollar el transporte marítimo de contenedores en Salina Cruz y en Coatzacoalcos inicialmente por separado, para sus respectivas áreas de influencia subregionales y de la región Sur-Sureste en su conjunto.



<sup>31</sup> Esta subregión involucra en todo o en parte los siguientes Sistemas Urbano-Regionales (SUR) previstos en el Programa Regional de Desarrollo de la Región Sur-Sureste 2014-2018 (cuadro 24, p. 82): 8 y 16.

## II. Impulso proactivo al desarrollo productivo en las áreas de influencia de los puertos

En la vertiente de carga de exportación de la región hacia los mercados de Asia y del Este de los Estados Unidos, el desarrollo de los servicios de transporte y logística en los dos puertos del Istmo depende en forma crítica del incremento de la oferta exportable en la región. Por ello, un segundo componente de la estrategia de desarrollo del Istmo es el impulso proactivo al desarrollo productivo en las áreas de influencia de los dos puertos.

Dentro de lo conducente al impulso al desarrollo productivo local y regional se enfatizará el desarrollo de las actividades por parte de productores regionales y pequeñas y medianas empresas regionales en los sectores productivos con más presencia actual en la zona y en el Sur-Sureste en su conjunto: el agroindustrial y el energético. Sólo en tercer lugar se consideraría el desarrollo de proyectos productivos basados en la atracción de inversión extranjera. Ello, por razones de viabilidad económica a corto y mediano plazo, pero también, de percepción política y social respecto al programa.

## III. Desarrollo integral del Istmo

El desarrollo de la plataforma logística y el desarrollo productivo asociado requieren ser complementados y contrapesados por una vertiente de acción pública orientada a propiciar, en forma eficaz, la inclusión social, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo urbano equilibrado y el desarrollo rural integral.

### *Inclusión social del desarrollo*

La acción pública con este propósito debería iniciar con una adecuada difusión acerca del enfoque, objetivos y formas de implementación del programa. Pero debería seguir con la adopción de ciertos criterios y formas de promoción del desarrollo productivo local y regional centradas en la participación y organización de los respectivos actores, más que en la atracción indiscriminada de inversión privada foránea.

Debería diseñarse y aplicarse un enfoque de clusters y cadenas de valor, centrado en la organización de dichos actores, que no sólo debería proponerse impulsar y apoyar el acopio y transformación de la producción, sino de manera más amplia:



- Definir y consensuar estrategias de inserción competitiva de distintas zonas productivas en nichos de mercado nacional e internacional de creciente valor agregado.
- Aprovechar las habilidades artesanales e identidades culturales locales para el desarrollo de una gran variedad de productos comercializables en escalas crecientes en los mercados nacional e internacional y también en los mercados turísticos locales y regionales.
- Impulsar y apoyar a las comunidades locales organizadas para la definición y consenso de sus propias estrategias de desarrollo o de vida.



### ***Sustentabilidad ambiental del desarrollo***

La acción pública en esta dimensión temática debería iniciar con una clara señal política a favor de la observancia de la normatividad ambiental, en lugar de reducirla a una mera formalidad en el proceso de gestión de los proyectos de inversión.

Debería seguir con la adopción y aplicación en el marco de este programa de una metodología de evaluación estratégica de impacto ambiental de formas o estilos de desarrollo productivo regional, como podría ser el caso por ejemplo de la producción de biocombustibles en grandes áreas.

Asimismo, en el marco del programa, debería enfatizarse la atención a los problemas de contaminación ambiental que se presenta ya en forma aguda en la zona de Salina Cruz, al igual que en la región urbana de Coatzacoalcos.

Por último, debería incorporar acciones coherentes y creíbles a favor de la conservación y uso adecuado de las áreas naturales protegidas en la región, particularmente de Los Chimalapas.

### ***Desarrollo urbano equilibrado y ordenado***

Se considera indispensable incorporar al programa acciones y medidas que permitan propiciar una distribución del crecimiento urbano futuro en la región, menos concentrado y desequilibrado de lo que ha sido el caso en las décadas pasadas. A este respecto, una estrategia de ordenamiento territorial tendiente a distribuir las funciones asociadas al desarrollo productivo y a la plataforma logística en diversos centros y localidades parece preferible a una que propicie su concentración en las áreas urbanas con mayor dinamismo actual o en nuevos puntos o polos de desarrollo.

Por otro lado, debe garantizarse la adecuada conectividad de los modos de transporte portuario-ferroviario-carretero, con visión de largo plazo, haciendo las previsiones necesarias en los instrumentos de planeación y regulación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

### ***Desarrollo rural integrado***

Las acciones puestas en práctica por el programa en lo relativo a desarrollo productivo agroindustrial deberían ser complementadas en distintos contextos locales por acciones planeadas con una perspectiva de desarrollo rural integrado, al menos en los siguientes aspectos:

- La inserción de las actividades agroindustriales de exportación en esquemas de aprovechamiento múltiple y ambientalmente sustentable de los ecosistemas y recursos naturales renovables (por ejemplo, la producción de café);
- El impulso y apoyo a la agricultura familiar, como forma predominante de asegurar la soberanía alimentaria, biodiversidad agrícola y una dieta equilibrada para la población en el medio rural local y regional.
- El diseño e implementación de estrategias de organización espacial del desarrollo rural que permitan facilitar el acceso de las actividades productivas y de la población rural a servicios de apoyo. Estas estrategias implican la articulación de dos tipos de acciones que hasta el momento se han manejado en forma separada: la planeación de las carreteras interurbanas secundarias y los caminos rurales por una parte y, por la otra, la selección de centros urbanos de apoyo al desarrollo rural y el fortalecimiento de capacidades de servicios de distintos tipos en ellos.





### 3.3 Subregión Tres. Costa del Pacífico<sup>32</sup>

#### Lineamientos estratégicos

En esta subregión, la estrategia busca vincular sobre todo a los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. El tema dominante de esta relación es el mejoramiento de la accesibilidad a lo largo de la costa, mediante el proyecto consensuado entre los gobernadores, denominado **“Eje 15 Costa del Pacífico”**.

Este proyecto es una prioridad presidencial y ha sido incorporado al Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. En consecuencia, el proyecto consensuado entre los gobernadores se orientó a proponer acciones conjuntas en aspectos complementarios requeridos para potenciar el impacto del eje en términos de desarrollo regional.

Estas acciones perfilan una estrategia de desarrollo integral para esta subregión, basada en el mejoramiento de la accesibilidad a lo largo de la costa, así como en el desarrollo productivo en la costa y en las zonas serranas contiguas.

Esta estrategia tendría una línea de acción principal y tres líneas de acción complementarias:

**Línea de acción principal.** Toda vez que el Eje 15 está incorporado al programa de infraestructura federal, lo que está en juego es el ritmo de inversión para completar su modernización.

**Líneas de acción complementarias.** Las líneas de acción complementarias con respecto al proyecto del Eje 15 acordadas por los gobiernos de Chiapas, Oaxaca y Guerrero son las siguientes:

- Enlaces alimentadores del Eje 15 que permitan irradiar su influencia hacia las zonas serranas contiguas;
- Identificación de oportunidades de inversión productiva en la franja costera y en las zonas serranas contiguas, configuradas a partir del mejoramiento de la accesibilidad aportado por la modernización del Eje 15;
- Ordenamiento territorial en el entorno local de los centros urbanos atravesados por el Eje 15.

Considerando que el Eje 15 conecta zonas de relativamente baja densidad económica y demográfica así como centros urbanos pequeños o intermedios, con la excepción de Acapulco, el impacto de su modernización en términos de la integración económica de toda esta costa sólo podrá darse en un horizonte de largo plazo. A corto y a mediano plazo lo que puede esperarse es la intensificación de las relaciones económicas en escala de zonas más pequeñas.<sup>33</sup>



<sup>32</sup> Esta subregión involucra en todo o en parte los siguientes Sistemas Urbano-Regionales (SUR) previstos en el Programa Regional de Desarrollo de la Región Sur-Sureste 2014-2018 (cuadro 24, p. 82): 14, 15, 16 y 17

<sup>33</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@16.3606755,-96.6846552,7z>

Ello lleva a pensar el desarrollo de la subregión a partir de tres zonas que corresponden respectivamente a las franjas costeras de los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. El mejoramiento de los enlaces alimentadores del Eje 15 también puede ser valorado y jerarquizado en el contexto de cada una de estas tres regiones estatales, las que, en consecuencia, estarían conformadas no sólo por las franjas costeras sino también por las zonas serranas contiguas en cada caso:

- La costa de Chiapas y su zona de influencia serrana<sup>34</sup>
- La costa de Oaxaca y su zona de influencia serrana<sup>35</sup>
- La costa de Guerrero y su zona de influencia serrana<sup>36</sup>

## I. La costa de Chiapas y su zona de influencia serrana

**Enlaces alimentadores.** En esta línea de acción complementaria del Eje 15, el gobierno de Chiapas identifica la construcción / modernización de tres enlaces carreteros:

- El que conecta a Frontera Comalapa con Huixtla;<sup>37</sup>
- El que conecta a Villa Corzo (La Fraylesca) con Mapastepec, bordea el pie de monte septentrional de la sierra y la atraviesa por el cañón del mismo nombre;<sup>38</sup>
- El que conecta a Villaflores (La Fraylesca) con Arriaga.<sup>39</sup>

**Desarrollo productivo.** El área de influencia del Eje 15 en materia de desarrollo productivo comprende la franja costera, la región de La Fraylesca, la Sierra Sur de Chiapas y la parte de la depresión central ubicada al sur de la presa de La Angostura.<sup>40</sup>

**Ordenamiento territorial en el entorno local de los centros urbanos atravesados por el Eje 15.** Los centros que presentan las problemáticas más relevantes en este sentido son Pijijiapan, Tonalá y Arriaga.

## II. La costa de Oaxaca y su zona de influencia serrana

**Enlaces alimentadores.** En esta línea complementaria del Eje 15, el gobierno de Oaxaca identifica los siguientes proyectos prioritarios:

- La autopista Oaxaca-Costa en proceso de construcción entre las carreteras que conectan con Puerto Escondido, por un lado y con Santa María Huatulco, por el otro;<sup>41</sup>
- La carretera que conecta a Huajuapán de León con Pinotepa Nacional, a través de varias otras localidades de la Mixteca Oaxaqueña en particular Tlaxiaco y Putla de Guerrero.<sup>42</sup>

**Desarrollo productivo.** Para estos efectos, el área de influencia del Eje 15 comprendería además de la costa, las zonas de la Sierra Sur atravesadas por la autopista y el enlace alimentador de la Mixteca Oaxaqueña.

**Ordenamiento territorial en los ámbitos locales de los centros atravesados por el Eje 15.** Las áreas de atención prioritaria para estos efectos son Pochutla, Puerto Escondido, Río Grande, Santiago Jamiltepec y Pinotepa Nacional.

<sup>34</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@15.3986891,-93.3955677,8z>

<sup>35</sup> <https://www.google.com.mx/maps/place/Pijijiapan,+CHIS/@16.0705559,-96.6741396,8z/data=!4m2!3m1!1s0x8593a923276ad3d:0x877023c91d225509>

<sup>36</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@17.2808226,-99.6496219,8z>

<sup>37</sup> <https://www.google.com.mx/maps/place/Mapastepec,+CHIS/@15.3678326,-92.2588477,10z/data=!4m2!3m1!1s0x859240ec54ad7a6b:0x7a05e3eed7624163>

<sup>38</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@15.8197727,-92.9718191,9z>

<sup>39</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@16.3805271,-93.6012393,10z>

<sup>40</sup> <http://www.pronatura-sur.org/web/p.php?id=2&ids=25>

<sup>41</sup> <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/gobiernos/219049-evalua-cue-avances-autopistas-istmo-costa>

<sup>42</sup> <https://www.google.com.mx/maps/place/Santiago+Jamiltepec,+OAX/@17.1810733,-97.9582044,8z/data=!4m2!3m1!1s0x85b7f1917d40b2825:0x3f547607583d781e>

### III. La costa de Guerrero y su zona de influencia serrana

**Enlaces alimentadores.** En el marco de esta línea de acción complementaria respecto al Eje 15, el Gobierno de Guerrero dio prioridad a la construcción de la carretera Tlapa-Marquelia.

**Desarrollo productivo.** Para estos efectos, las áreas de influencia del Eje 15 comprenden, del lado de la Costa Chica, a la Montaña de Guerrero y, del lado de la Sierra de Guerrero, diversas zonas conectadas ya por caminos rurales y alimentadores con el eje costero.

**Puerto Balsas.** La costa de Guerrero y particularmente la Costa Grande no podrían operar con Salina Cruz como punto concentrador de la producción agroindustrial de exportación. Por ello, en el caso de

Guerrero se requiere de una acción adicional relativa al desarrollo de un nodo logístico y de procesamiento de productos agropecuarios y pesqueros de esta zona, ubicado en la margen izquierda del Río Balsas en el municipio de Petatlán.

**Ordenamiento territorial en los ámbitos locales de los centros urbanos atravesados por el Eje 15.** El gobierno de Guerrero ha dado prioridad a este tipo de acciones en la Costa Grande. Los principales puntos a atender son Atoyac, Tecpan y Petatlán.





## 3.4 Subregión Cuatro. Centro-Sur<sup>43</sup>

### Lineamientos estratégicos

Desde una perspectiva estratégica del desarrollo regional integral, en esta subregión el tema dominante es el relativo a la creación de condiciones para articular los centros urbanos pequeños e intermedios en red o en corredores y para la integración de las zonas rurales físicamente marginadas.

Históricamente la estructuración del territorio nacional en función de la organización de las regiones en torno a la capital dejó gran parte del territorio compartido por los estados de Veracruz, Puebla, Guerrero y Oaxaca al margen de los grandes ejes de comunicación. La vinculación del Sur-Sureste con la capital se estableció a partir del eje histórico México-Veracruz. Otro eje estructurante fue la carretera México-Acapulco. Fue recién hasta el principio del segundo milenio que la capital del estado de Oaxaca vio su accesibilidad hacia la capital fortalecida por la construcción de la autopista que la vincula con Puebla vía Tehuacán.

En el territorio compartido por estos estados se ubican grandes espacios rurales físicamente marginados que presentan una elevada densidad demográfica y una elevada proporción de población indígena con respecto a la población rural total.

- Uno de estos espacios rurales físicamente marginados corresponde a **“Las Mixtecas”**, una región con una fuerte identidad cultural indígena, fraccionada en tres partes, correspondientes a los estados de Oaxaca, Guerrero y Puebla. Los centros de población centrales en cada parte de las Mix-

tecas son: Huajuapán de León, Tlaxiaco y Putla de Guerrero, en Oaxaca; Tlapa, en Guerrero; y Acatlán, en Puebla. Las tres mixtecas están desarticuladas entre sí en virtud de que los esfuerzos realizados históricamente por cada estado ha sido en el sentido de integrar la parte ubicada en su territorio con la respectiva capital.<sup>44</sup>

- Otro corresponde a lo que en términos geográficos podría denominarse la Sierra Madre Oriental Sur, que, en la porción oaxaqueña, corresponde a la Sierra de Juárez y hacia el noroeste comprende partes del territorio de Puebla y de Veracruz (Sierra de Zongolica). Las densidades de población rural se incrementan en el sentido sureste noroeste. La porción compartida por Veracruz, Puebla y Oaxaca presenta mayores densidades de población frente a la porción sureste que corresponde sólo al territorio de Oaxaca.<sup>45</sup>
- Un tercero corresponde a la porción de la Sierra Madre Oriental que se ubica al norte del eje Puebla-Veracruz. Este espacio comprende porciones pertenecientes al estado de Puebla (Sierra Norte de Puebla), a Veracruz, a Hidalgo y a San Luis Potosí.<sup>46</sup>



<sup>43</sup> Esta subregión involucra en todo o en parte los siguientes Sistemas Urbano-Regionales (SUR) previstos en el Programa Regional de Desarrollo de la Región Sur-Sureste 2014-2018 (cuadro 24, p. 82): 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 15 y 17.

<sup>44</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@17.552773,-98.3934535,8z>

<sup>45</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@17.7141177,-96.2373866,8z>

<sup>46</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@20.1001622,-97.5556914,8z>

Por ello, los lineamientos estratégicos para esta subregión hacen énfasis en la identificación de proyectos de infraestructura carretera que abran nuevas vías de comunicación interurbana, a la vez que permitan la articulación de los centros urbanos pequeños e intermedios en red o en corredores, y propicien mejores condiciones para la integración de los espacios rurales físicamente marginados.

En función de estos lineamientos estratégicos uno de los proyectos consensuados por los gobernadores, inicialmente denominado Saneamiento y Conectividad de la Región Sur de Puebla, fue reestructurado y complementado en el seno de la Comisión Técnica para el Desarrollo del Sur-Sureste, de la CONAGO, para transformarse en un primer paquete de proyectos estratégicos, cuatro de los cuales corresponden a infraestructura carretera y uno a sustentabilidad ambiental.

Queda pendiente el tema de la integración y desarrollo de la zona rural físicamente marginada correspondiente a la Sierra Madre Oriental, al norte del eje Puebla-Veracruz.

## Proyectos estratégicos y estudios de apoyo

1. **Libramiento sur de la Zona Metropolitana de Puebla.** El corredor Veracruz-Acapulco es el principal eje estructurador en esta parte de la región. El Gobierno Federal ha emprendido acciones para fortalecerlo en tramos correspondientes al estado de Morelos. Los estados involucrados identificaron como un proyecto estratégico la construcción de un libramiento sur de la Zona Metropolitana de Puebla, que dé fluidez a las relaciones entre Veracruz y los estados de Oaxaca y Guerrero, en su paso por esta zona metropolitana. Este tramo carretero se desprendería de la autopista Puebla-Veracruz a la altura de Tepeaca y conectaría directamente en Atlixco, con la parte sur del corredor Veracruz-Acapulco.<sup>47</sup>
2. **Enlace Oaxaca-Tuxtepec.** La capital del estado de Oaxaca ha mejorado notablemente su accesibilidad hacia el centro del país vía la autopista Tehuacán-Puebla. También tendrá mejor accesibilidad con la parte sur del Istmo al concluirse la autopista que la conecta con Salina Cruz. Desde la perspectiva de la integración regional se con-

3. sidera también prioritaria la modernización de la carretera Oaxaca-Tuxtepec. Este proyecto es complementario con respecto a los propuestos por el Gobierno de Veracruz en el Bajo Papaloapan. Convergen en fortalecer la posición central de Tuxtepec en esta zona.<sup>48</sup>
4. **Enlace Tuxtepec-Huautla-Tehuacán.** Este proyecto permitiría habilitar un enlace alternativo para las comunicaciones entre el Sureste y el centro del país, contribuiría a fortalecer la posición central de Tuxtepec, a la vez que complementaría al enlace Oaxaca-Tuxtepec en el mejoramiento de la accesibilidad en la Sierra Madre Oriental Sur, compartida por Oaxaca, Puebla y Veracruz.<sup>49</sup>
5. **Conectividad de las Mixtecas.** Este proyecto estratégico comprende distintos tramos carreteros tendientes a mejorar la accesibilidad de las Mixtecas de Oaxaca, de Guerrero y de Puebla, hacia las capitales de los tres estados, así como la conectividad interna entre las tres partes de esta región cultural indígena.
6. **Saneamiento ambiental del Río Atoyac.** Zonas del sur de Puebla y de Guerrero pertenecientes a la cuenca del Balsas presentan un deterioro ambiental severo, ocasionado a lo largo de muchas décadas por los contaminantes de origen urbano e industrial vertidos en la zona de Puebla-Tlaxcala al Río Atoyac, afluente del Balsas. Los gobiernos de Guerrero y Puebla coinciden en la prioridad de identificar acciones tendientes a abordar en forma integral y en su origen esta problemática.



<sup>47</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.9431827,-98.1572619,11z>

<sup>48</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.0017371,-96.2740263,8z>

<sup>49</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@18.256235,-96.7134794,9z>

## 3.5 Subregión Cinco. Golfo Sur<sup>50</sup>

### Lineamientos estratégicos

En esta subregión<sup>51</sup> se presentan cuatro temas centrales para la acción conjunta de los gobiernos de Chiapas, Tabasco y Campeche. Dos de estos temas de coordinación horizontal entre los estados pudieran desembocar en iniciativas de cooperación con el Gobierno de Guatemala.

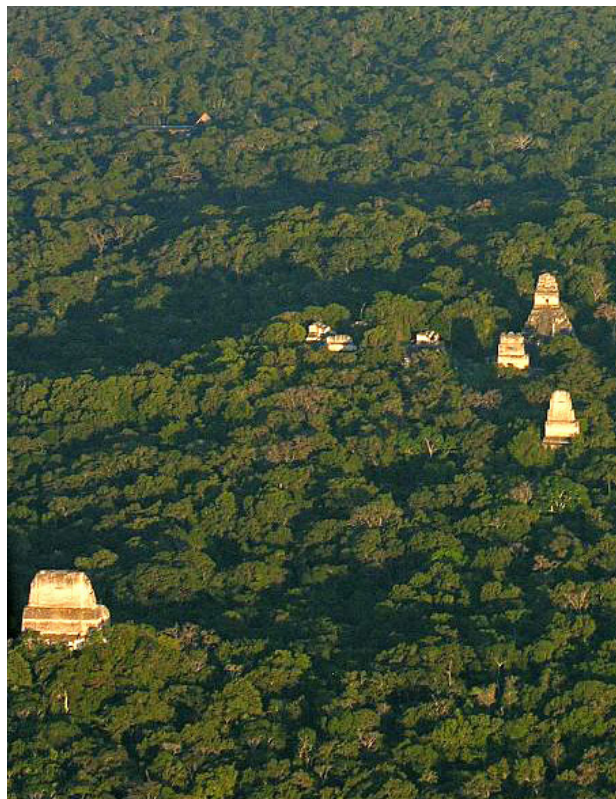
- La realización de las obras en la carretera Tuxtla-Villahermosa requeridas para completar este enlace y dar mayor fluidez a la creciente interacción entre estas dos ciudades;
- La integración de circuitos turísticos interestatales que articulen atractivos arqueológicos, de naturaleza (ecológicos) y de aventura, con el enfoque propugnado en los lineamientos estratégicos de desarrollo económico y competitividad, en lo concerniente a este tema;
- La gestión integrada y descentralizada de las cuencas del Grijalva y el Usumacinta;
- El impulso a la integración y desarrollo de las zonas de Tabasco y de Chiapas correspondientes al pie de monte de la Sierra de Chiapas.

### Enlace Tuxtla-Villahermosa

Esta carretera comprende todavía un tramo entre Huimanguillo, Tabasco y el entronque Raudales, Chiapas, que hasta el momento no ha sido objeto de obras de modernización y por tanto impide el aprovechamiento de este enlace en todo su potencial. El gobierno de Tabasco y el de Chiapas coinciden en la necesidad de agilizar la modernización de este tramo.

### Circuitos turísticos del Usumacinta y el Petén Guatemalteco

Uno de estos circuitos turísticos pudiera conectar el sitio arqueológico de Pomoná de Tabasco con los sitios arqueológicos de Chiapas: Palenque, Bonampak, Yaxchilán, incorporando tramos de transporte fluvial por el Usumacinta, combinando este transporte con transporte carretero o aéreo. Este circuito pudiese conectarse con Tikal, vía Flores, mediante transporte aéreo y salida por la ciudad de Guatemala. Desde la perspectiva de los estados del Sureste, la integración de circuitos turísticos existentes con circuitos turísticos de Guatemala, entre los cuales el principal incluye entrada por Guatemala y acceso a Tikal por Flores, ayudaría a captar más afluencia para los primeros.



<sup>50</sup> Esta subregión involucra en todo o en parte los siguientes Sistemas Urbano-Regionales (SUR) previstos en el Programa Regional de Desarrollo de la Región Sur-Sureste 2014-2018 (cuadro 24, p. 82): 9, 10 y 14.

<sup>51</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@17.6442605,-91.7913433,8z>



Otro circuito pudiera conectar a Campeche con los atractivos anteriores: El circuito Palenque, Pomoná, Bonampak, Yaxchilán, Flores / Tikal pudiese conectarse según el origen del flujo turístico desde Pomoná o desde Tikal con dos sitios arqueológicos de Campeche: Calakmul y El Tigre.

El enfoque y los instrumentos programáticos con enfoque regional para apoyar la consolidación de estos circuitos han sido descritos en los lineamientos estratégicos respectivos, en la vertiente temática de la estrategia.

### ***Gestión integrada y descentralizada las cuencas del Grijalva y el Usumacinta***

La gestión integrada y descentralizada de estas cuencas es una prioridad desde la perspectiva ambiental y de cambio climático para la acción conjunta de los estados de Tabasco y Chiapas.

Para la concepción de un plan de acción en este sentido, los gobiernos de estos estados podrán basarse en el estudio realizado recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) complementándolo posiblemente con un estudio de ordenamiento ecológico del territorio, en el área de influencia de estas dos cuencas.

### ***Impulso a la integración y desarrollo de las zonas de Tabasco y de Chiapas correspondientes al pie de monte de la Sierra de Chiapas***

Esta línea de acción tomaría como elemento estructurante la construcción del enlace alternativo propuesto en el contexto de los lineamientos estratégicos para la subregión 1, Costa del Golfo de México. Este proyecto permitiría estructurar varias zonas serranas que actualmente, para comunicarse entre sí, requieren bajar hasta la carretera Cárdenas-Villahermosa:

- Jalapa-Tacotalpa;
- Teapa;
- Pichucalco;
- Huimanguillo-Estación Chontalpa.

Estas zonas tienen en común centros urbanos conservados para un turismo regional, atractivos de turismo de naturaleza, una tradición artesanal. Formarían parte del proyecto estratégico propuesto como caso piloto de desarrollo de la industria ligera en la región.

La perspectiva estratégica de desarrollo de estas zonas es que ganarían en eficacia en el impulso a su desarrollo en la medida en que se identificaran con proyectos comunes de desarrollo y articularan sus esfuerzos en torno a una estrategia compartida de desarrollo.



## 3.6 Subregión Seis. Península de Yucatán<sup>52</sup>

### Lineamientos estratégicos

La estrategia de desarrollo de esta subregión comprende tres líneas de acción principales:

- La consolidación de un corredor Norte de Yucatán;
- El ordenamiento y desarrollo en la costa del Caribe (Quintana Roo);
- La integración de las redes de carreteras secundarias y alimentadoras de los tres estados con propósitos de conectividad y de impulso al desarrollo de la parte interior de la Península.

### Corredor Norte de Yucatán

El propósito de esta línea de acción conjunta entre los gobiernos de Yucatán y de Quintana Roo es propiciar sinergias entre el desarrollo de Mérida y el de Cancún.

Más allá de las ciudades que participan en las dinámicas económicas de la región del centro del país (Puebla, Córdoba, Orizaba, Veracruz), Mérida es la única ciudad que presenta condiciones favorables para una industrialización significativa. Después de veinte años de inserción de ciertas industrias locales, particularmente la del vestido en cadenas globales de valor, con efectos desestructurantes de las cadenas productivas locales, el gobierno de Yucatán le apuesta actualmente a impulsar una nueva etapa del proceso de industrialización en esta ciudad.

En esta nueva etapa, se requerirá como planteado en los lineamientos estratégicos temáticos relativos a maquila y procesos de mayor valor agregado en el

contexto de cadenas globales de valor, de una mayor selectividad en la atracción de la inversión extranjera, privilegiando procesos de mayor valor agregado, en los cuales el estado pueda estar protegido de la competencia de otros países y regiones basada en el bajo costo de la mano de obra.

También debería incluirse en esta perspectiva de atracción selectiva de la inversión extranjera aquellas actividades de alta tecnología que requieren de ambientes urbanos caracterizados por su elevada calidad de vida, como es el caso de la ciudad de Mérida.



<sup>52</sup> Esta subregión involucra en todo o en parte los siguientes Sistemas Urbano-Regionales (SUR) previstos en el Programa Regional de Desarrollo de la Región Sur-Sureste 2014-2018 (cuadro 24, p. 82): 10, 11, 12 y 13.



En esta estrategia de atracción de inversiones hacia Mérida, el Gobierno de Yucatán podría explotar la cercanía relativa con Cancún, principal polo turístico del Sur-Sureste, con renombre internacional.

Por su parte, Cancún presenta para el Gobierno de Quintana Roo un problema de diversificación de su economía, hacia actividades que sean compatibles con su función económica principal, el turismo de playa. Esta actividad le ha aportado a la zona norte de Quintana Roo un aeropuerto con una diversidad y una intensidad de conexiones internacionales que lo ponen a la altura del aeropuerto de la Ciudad de México.

El eje Campeche-Mérida-Valladolid-Cancún ese es el corredor comercial más importante de la península, con la construcción de infraestructura logística en Progreso y Valladolid (compromisos presidenciales) dicho corredor se verá potenciado.

El tren transpeninsular podrá fortalecer esta sinergia entre el desarrollo de Mérida y el de la zona norte de Quintana Roo.

Ambas ciudades, Mérida y Cancún, podrán beneficiarse de una relación comercial, turística y cultural más intensa con las ciudades del estado de Florida, para la atracción de actividades económicas asociadas al turismo, a la diversión y a la cultura que son la fortaleza de este estado norteamericano.<sup>53</sup>

### ***El ordenamiento y desarrollo en la costa del Caribe (Quintana Roo)***

La costa del Caribe, asimilada al territorio del estado de Quintana Roo presenta desde la perspectiva regional dos retos mayores: <sup>54</sup>

- El primero de estos retos concierne el ordenamiento de la región urbana formada por Cancún y la Riviera Maya;
- El segundo, la creación de condiciones para un desarrollo más dinámico y diversificado de la Región Sur.

### ***Ordenamiento de la región urbana Cancún-Riviera Maya***

Desde la perspectiva urbana, la Riviera Maya es un corredor de 130 km de extensión, que articula centros urbanos de pequeño tamaño desde Puerto Morelos hasta Punta Allen, al sur de Tulum, basado en desarrollos hoteleros y residenciales de playa. Este corredor urbano a lo largo del cual tenderá a formarse una urbanización continua depende de Cancún para todo tipo de servicios. Desde la perspectiva de la estructura urbana de todo este espacio es necesario pensar en centros de servicios equivalentes a los que en un área metropolitana se forman para evitar que todos los flujos de conmutación en el área metropolitana converjan sobre un único centro de servicios.<sup>55</sup>



<sup>53</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@25.2798454,-84.686868,6z>

<sup>54</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@19.8460121,-87.9005346,7z>

<sup>55</sup> <https://www.google.com.mx/maps/@20.6641169,-87.1543708,8z>







### ***Condiciones para un desarrollo más dinámico y diversificado de la región sur***

Entre diversas opciones posibles para dinamizar y diversificar el desarrollo económico de la región sur, las que parecen más significativas y viables son las asociadas:

- Al desarrollo del transporte aéreo en Chetumal, incluyendo una mayor frecuencia de vuelos de escala mediana con la ciudad de México y ciudades de la región, Estados Unidos y Centroamérica. Ello con base en una ampliación de la infraestructura aeroportuaria pero también mediante la inclusión de Chetumal en un mayor número de rutas entre conjuntos de destinos diversos, por ejemplo, rutas que integren en circuitos a ciudades de la península, con ciudades del triángulo del norte centroamericano y ciudades de los Estados Unidos.
- Al desarrollo de una función de Chetumal como punto de entrada o de salida en circuitos turísticos de la península de Yucatán y compartidos con Belice y Guatemala, que pudieran enlazar atractivos turísticos tales como Dzibalche y Kinichna, en la parte sur de Quintana Roo; con Calakmul, Campeche; El Mirador y Tikal, Guatemala y Caracol, Belice. Podría establecerse un convenio de coordinación con el Gobierno de Belice para la promoción de circuitos con punto de entrada o salida en Chetumal y en Belice.

### ***Corredor peninsular de la Ruta Maya***

La tercera línea de acción de una estrategia de desarrollo de la península de Yucatán se asocia con el proyecto gestado por los tres estados en sustitución del proyecto consensuado inicialmente por los gobernadores.

Este proyecto está centrado en la articulación de las redes de carreteras estatales de los tres estados, mediante un número relativamente amplio de proyectos carreteros planeados con visión de conjunto.

Los objetivos de este proyecto son:

- Proporcionar una conectividad multidireccional entre los tres estados a través de la parte interior de la Península;



- Establecer condiciones para la integración de circuitos turísticos peninsulares;
- Facilitar el desarrollo agrícola, pecuario y forestal en el interior de la península, con la debida orientación y condicionantes ambientales.

Los estados de Quintana Roo, Yucatán y Campeche llevarán a cabo los estudios de apoyo al diseño e implementación de este proyecto con cargo a recursos de FONSUR 2014.







4

AGENDA DE  
COORDINACIÓN  
INTERGUBERNAMENTAL  
PARA EL SEGUNDO  
SEMESTRE DE 2014



La Estrategia Nacional se visualiza como un instrumento flexible para consolidar la orientación estratégica de la acción conjunta emprendida por el Gobierno Federal y los gobiernos estatales del Sur-Sureste. Al respecto, los principales elementos de una agenda de coordinación intergubernamental para el segundo semestre del año son los siguientes:

- Un acuerdo entre los gobernadores en el seno de la Comisión Ejecutiva para el Desarrollo Integral del Sur-Sureste, acerca de la orientación estratégica de la acción conjunta a emprender entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados para el desarrollo integral de la región.
- Una reunión de los gobernadores con el Presidente de la República para informarle acerca de avances y perspectivas en la aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Sur-Sureste, comprometida en el Pacto por México.
- El pleno despliegue de los grupos temáticos y subregionales de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO, con las agendas de trabajo definidas en cada caso en las orientaciones estratégicas.
- Gestión de los estudios con financiamiento de FONSUR 2014, incluyendo la formulación de términos de referencia detallados, la contratación de consultorías y el seguimiento de estas consultorías.
- Alineación del Fideicomiso para el Desarrollo del Sur-Sureste (FIDESUR) con la agenda de coordinación intergubernamental planteada para el segundo semestre, en particular, en lo relativo al soporte técnico de la operación de los grupos temáticos y subregionales de la Comisión Sur-Sureste de la CONAGO y la gestión de los estudios financiados por FONSUR.
- Gestiones ante la SHCP, relativas a la inclusión en el PEF 2015 de previsiones presupuestales que permitan: (1) Acelerar la ejecución de los proyectos de alcance regional consensuados por los gobernadores, de acuerdo con las condiciones de implementación que se presenten en cada caso; (2) Dotar a FONSUR de recursos destinados preferentemente a apoyar la preparación de la cartera ampliada de proyectos de alcance regional derivados de la Estrategia Nacional; (3) preparar las nuevas políticas públicas e instrumentos programáticos con enfoque regional previstos en los lineamientos temáticos de la Estrategia Nacional.
- Presentación de la Estrategia Nacional ante Comisiones del Senado de la República (Desarrollo Regional, Especial Sur-Sureste, Asuntos Fronterizos Sur, Asuntos Indígenas) y de la Cámara de Diputados (Asuntos Fronteras Sur – Sureste y Especial Promoción del Desarrollo Regional).
- Presentación de la Estrategia Nacional ante representaciones Políticas, Empresariales y Sociales.