



Instituto

Mora

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

La desembocadura del río Balsas (1947-2017). Transformaciones territoriales previas a la propuesta de Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas – La Unión

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS REGIONALES
PRESENTA:
JAIME GARCÍA MADRIGAL**

Director: Dr. José Alfredo Pureco Ornelas

Ciudad de México

Agosto de 2018

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



A Ernesto



Instituto

Mora



ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS	IV
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	V
ENTREVISTAS	VII
INTRODUCCIÓN	- 1 -
INDUSTRIALIZACIÓN EN LA DESEMBOCADURA	- 1 -
LA DESEMBOCADURA, SUJETO DE INVESTIGACIÓN	- 2 -
LA AGENDA DE TRABAJO	- 3 -
CAPÍTULO PRIMERO. POLÍTICA TERRITORIAL DEL ESTADO A ESCALA LOCAL	- 8 -
<i>Introducción</i>	- 8 -
TERRITORIALIDAD DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO A ESCALA LOCAL	- 9 -
<i>El Estado como gestor del territorio</i>	- 10 -
<i>Políticas de escala</i>	- 13 -
PRODUCCIÓN DEL ESPACIO	- 16 -
<i>Configuración espacial</i>	- 17 -
<i>Reconfiguración territorial</i>	- 19 -
EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA	- 21 -
<i>Región plan</i>	- 23 -
ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES	- 25 -
<i>Posiciones teóricas sobre la Zona Económica Especial</i>	- 26 -
<i>Experiencia mundial de ZEE</i>	- 28 -
CONCLUSIONES	- 31 -
CAPÍTULO SEGUNDO. LA DESEMBOCADURA DEL RÍO BALSAS. GÉNESIS DEL PROYECTO SIDERÚRGICO	- 34 -
INTRODUCCIÓN	- 34 -
CONDICIONES HISTÓRICO-GEOGRÁFICAS PREVIAS AL PROYECTO SIDERÚRGICO	- 35 -
<i>Delimitación del entorno geográfico de la desembocadura</i>	- 36 -
<i>Perspectiva histórica. De Zacatula a Melchor Ocampo del Balsas</i>	- 38 -
ANTECEDENTES POLÍTICOS DEL PROYECTO SIDERÚRGICO	- 42 -
<i>La política nacional de descentralización industrial (1930-1976)</i>	- 43 -
<i>La política industrial del gobierno de Michoacán (1940-1976)</i>	- 46 -
LA COMISIÓN DEL RÍO TEPALCATEPEC	- 49 -
<i>El Tepalcatepec en el desarrollo nacional</i>	- 51 -
<i>La reconfiguración territorial en la depresión del Balsas</i>	- 52 -
<i>Transformaciones territoriales en la desembocadura</i>	- 54 -
LA COMISIÓN DEL RÍO BALSAS	- 56 -
<i>Rumbo al proyecto siderúrgico</i>	- 58 -
<i>Ciudad Lázaro Cárdenas en la desembocadura del río Balsas</i>	- 60 -
CONCLUSIONES	- 62 -

CAPÍTULO TERCERO. LA CIUDAD Y LA SIDERÚRGICA EN LA DESEMBOCADURA DEL RÍO

BALSAS	- 64 -
INTRODUCCIÓN	- 64 -
EL ESTADO EN LA REGIÓN DE LA DESEMBOCADURA (1970-1990)	- 66 -
<i>Política Mexicana de Polos de Desarrollo</i>	- 66 -
LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO SIDERÚRGICO	- 69 -
<i>Obras preparatorias: las presas, el ferrocarril y el puerto</i>	- 69 -
<i>La obra maestra: la siderúrgica</i>	- 75 -
<i>Cd. Lázaro Cárdenas. Factor ignorado de la producción</i>	- 81 -
DESARROLLO DEL PROYECTO SIDERÚRGICO (1976-1990)	- 87 -
<i>El proceso de producción</i>	- 89 -
<i>La siderúrgica en el desarrollo nacional</i>	- 91 -
<i>Los obreros</i>	- 93 -
EXTERNALIDADES DEL PROYECTO SIDERÚRGICO (1976-1990)	- 96 -
<i>El crecimiento demográfico en la rivera de la desembocadura</i>	- 96 -
<i>La ciudad de los olvidados</i>	- 99 -
CONCLUSIONES	- 102 -
CAPÍTULO CUARTO. LA DESEMBOCADURA DEL RÍO BALSAS EN EL NEOLIBERALISMO	- 106 -
INTRODUCCIÓN	- 106 -
REESTRUCTURACIÓN Y VENTA DE SICARTSA	- 108 -
<i>La renuncia del Estado</i>	- 109 -
PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN (1992-2014)	- 113 -
<i>Las utopías del nuevo desarrollo regional</i>	- 114 -
CONSIDERACIONES PREVIAS A LA DECLARATORIA DE LA DESEMBOCADURA COMO ZEE	- 117 -
<i>Desarrollar repitiendo. La propuesta mexicana de ZEE</i>	- 118 -
<i>Las circunstancias institucionales del proyecto</i>	- 123 -
LOS CONTRASTES DEL DESARROLLO: LA CIUDAD Y EL PUERTO	- 130 -
<i>La vocación logística de la desembocadura</i>	- 131 -
<i>Competitividad sin desarrollo: Ciudad Lázaro Cárdenas</i>	- 133 -
CONCLUSIONES	- 136 -
CONCLUSIONES	- 140 -
LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL DE LA DESEMBOCADURA	- 141 -
LA CONSTANTE INCERTIDUMBRE EN LA DESEMBOCADURA	- 147 -
BIBLIOGRAFÍA	- 149 -
TESIS	- 156 -
DOCUMENTOS	- 157 -
HEMEROGRAFÍA	- 160 -
ANEXOS	- 164 -

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

- Cuadro 1.** Políticas industriales por periodo presidencial (1940-1976)
Cuadro 2. Política industrial del gobierno de Michoacán (1940-1976)
Cuadro 3. Transformaciones territoriales en la desembocadura del río Balsas durante los trabajos de la Comisión del Tepalcatepec (1947-1960)
Cuadro 4. Transformaciones territoriales en la Etapa Agrícola e Hidráulica
Cuadro 5. Proyectos de polos de desarrollo en México
Cuadro 6. Déficit de viviendas en la desembocadura (1970-1982)
Cuadro 7. Proveeduría de la maquinaria y equipo de SICARTSA
Cuadro 8. Productividad total de SICARTSA (1976-1991)
Cuadro 9. La acción obrera en SICARTSA (1973-1991)
Cuadro 10. Fragmentación de SICARTSA I y II
Cuadro 11. Proyectos de industrialización federal en Lázaro Cárdenas (1992-2011)
Cuadro 12. Marco legal de la Propuesta Mexicana de ZEEs
Cuadro 13. Convenio de Coordinación para el establecimiento de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión-Zihuatanejo
Cuadro 14. Programa de Seguimiento y Establecimiento de las ZEEs
Cuadro 15. Comparativa de ZEEs de México
Cuadro 16. Contraste de las transformaciones territoriales en la desembocadura del río Balsas (1947-2017)
Cuadro 17. Política territorial transexenal y actores políticos en la desembocadura del río Balsas (1947-2017)

- Figura 1.** Distribución y especialización mundial de Zonas Económicas Especiales
Figura 2. Marco analítico de la investigación
Figura 3. La desembocadura en la cuenca del río Balsas
Figura 4. Trabajos de la Comisión del Tepalcatepec (1947-1960)
Figura 5. Trabajos de la Comisión del Balsas (1960-1977)
Figura 6. Puerto Industrial de Lázaro Cárdenas, Michoacán (1984)
Figura 7. Núcleos agrarios constituidos por Lázaro Cárdenas en la desembocadura (1939)
Figura 8. Flujos migratorios con destino a la tenencia de Las Guacamayas durante la construcción de la presa La Villita (1964-1968)
Figura 9. Integración económica nacional de SICARTSA
Figura 10. Crecimiento demográfico en la desembocadura del río Balsas (1940-1990)
Figura 11. Crecimiento urbano en la desembocadura del río Balsas (1950-2000)
Figura 12. Integración territorial del Puerto de Lázaro Cárdenas en el contexto del TLCAN
Figura 13. Componentes territoriales de la ZEE de Lázaro Cárdenas – La Unión

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AFDZEE – Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales

AHMSA – Altos Hornos de México S.A.

APEC – Foro de Cooperación Asia-Pacífico

APILAC – Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas

BANOBRAS – Banco Nacional de Obras S. A.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF – Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comisión Económica Para América Latina

CB – Comisión del Balsas

CT – Comisión del Tepalcatepec

CTM – Confederación de Trabajadores de México

CFE – Comisión Federal de Electricidad

CNC – Confederación Nacional Campesina

CONAGO – Comisión Nacional de Gobernadores

CONASUPO – Compañía Nacional de Subsistencias Populares

CONURBAL – Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas

DOF – Diario Oficial de la Federación

EPZ – Export Processing Zones

FIDELAC – Fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas

FERTIMEX – Fertilizantes Mexicanos

FMI – Fondo Monetario Internacional

FNM – Ferrocarriles Nacionales de México

FONDEPORT – Fondo Nacional para el Desarrollo de Puertos Industriales

FUMOSA – Fundidora Monterrey S.A.

HyLSA – Hojalata y Lámina S.A.

ICA – Ingenieros Civiles Asociados

IED – Inversión Extranjera Directa

INDECO – Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular

INFONAVIT – Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

ISI – Industrialización por Sustitución de Importaciones

LEZEEG – Ley Estatal de Zonas Económicas Especiales de Guerrero

LEZEEM – Ley Estatal de Zonas Económicas Especiales de Michoacán

LFZEE – Ley Federal de Zonas Económicas Especiales

NAFINSA – Nacional Financiera S.A.

NKS – Nippon Kobe Steel

PIB – Producto Interno Bruto

PIF – Programa de Industrialización Fronterizo

PEMEX – Petróleos Mexicanos

PNI – Programa Nacional de Infraestructura

PPP – Plan Puebla-Panamá

PRD – Partido de la Revolución Democrática

PRI – Partido Revolucionario Institucional

PRONAF – Programa Nacional Fronterizo
PTM – Productora de Tubos Mexicana
PyMES – Pequeñas y Medianas Industrias
SAHOP – Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SEZ – Special Economic Zones
SICARTSA – Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A.
SCT – Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIC – Secretaría de Industria y Comercio
SIDERMEX – Siderúrgica Mexicana
SNTMMSRM – Sindicato Nacional de Trabajadores Minero Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana
SPN – Secretaría del Patrimonio Nacional
SPP – Secretaría de Programación y Presupuesto
SRH – Secretaría de Recursos Hidráulicos
SITSA – Siderúrgica Las Truchas S.A.
TAMSA – Tubos y Acero de México S.A.
TLCAN – Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TUM – Terminal de Usos Múltiples
UMSNH – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
ZEE – Zona Económica Especial

Instituto

Mora

ENTREVISTAS

Mario Osorio Valle

Cronista municipal de Lázaro Cárdenas y poeta
Noviembre de 2017 y febrero de 2018 en Lázaro Cárdenas, Mich.

Mtro. Armando Carrillo Barragán

Presidente municipal de Lázaro Cárdenas, Michoacán (2015-2018)
11 de noviembre de 2017 en Lázaro Cárdenas, Mich.

Rafael Melgoza Rodillo

Ex legislador federal, ex líder de la Sección 271 del SNTMMSRM y ex presidente municipal de Lázaro Cárdenas, Michoacán en 1981-1983 y 1996-1998
15 de noviembre de 2017 en Lázaro Cárdenas, Mich.

Delegado de PROMéxico en Michoacán

16 de febrero de 2018 en Morelia, Mich.

Benjamín Rodríguez Álvarez

Ex dirigente del Consejo Coordinador Empresarial de Lázaro Cárdenas, Michoacán
20 de febrero de 2018 en Lázaro Cárdenas, Mich.

Eloísa Berber Zermeño

Ex congresista local y ex presidenta de la Comisión Especial para dar Seguimiento a la ZEE de Lázaro Cárdenas en el Congreso de Michoacán
20 de febrero de 2018 en Lázaro Cárdenas, Mich.

Lic. María del Pilar Calleja Ramírez

Ex gerente de comercialización de APILAC
20 de febrero de 2018 en Lázaro Cárdenas, Mich.

Mtra. Areli Gallegos Ibarra

Delegada en Michoacán de la AFDZEE
28 de febrero de 2018 en versión digital

Mtro. Mario Reyes Pérez

Director de Estrategia Urbana de la AFDZEE
27 de febrero de 2018 en la Ciudad de México

Dr. Daniel Hiernaux Nicolas

Académico y exfuncionario federal de FIDELAC
20 de marzo de 2018 en línea

El río Balsas –reflejo de mi patria
cuerno fértil y pleno de abundancia–
jamás duerme ante mis ojos.
De día es navegante
que amenaza colmar la mar de antojos,
de noche es un danzante
que parece bailar con mis despojos.

...

En su delta el Tata imaginó una ruca
Tarasca, de barro, hueca;
esa noche soñó una enorme presa,
un puerto, una empresa,
y a todo México feliz, porque progresa.

Grandioso río que viste florecer a Los Llanitos,
yo tengo una gran duda.

¿Qué hay de tus tesoros naturales?
¿Qué ha pasado con los lindos cayacales,
con las ceibas y los árboles frutales,
y los esteros cubiertos de manglares?
¿Dónde fueron los caimanes a comer?
¿Ya no te hace cosquillas al correr
por tu vientre el pez peineta?
¿Acaso eran sólo mitos?

Comprendo que el hombre se impone
muchas metas y causa grandes males,
saqueando tus recursos naturales,
perdona viejo río a mis paisanos,
pues son almas honestas
que comen del fruto de tus manos:
tu oro es explotado por mentes deshonestas,
llevando tus riquezas a bancos extranjeros,
mientras los pueblos de
Ciudad Lázaro Cárdenas
semejan basureros

...

El río Balsas jamás duerme ante mis ojos,
es gigante michoacano que se yergue,
con el mundo postrado a sus hinojos.

Mario Osorio Valle
Una Canción al río Balsas

INTRODUCCIÓN

Industrialización en la desembocadura

En la región adyacente a la desembocadura del río Balsas el gobierno federal ha implementado diversos proyectos de industrialización que han modelado y transformado su estructura territorial a partir de los años cuarenta del siglo XX. El principal objetivo de estas acciones políticas en un primer momento fue la incorporación de la región a la dinámica económica nacional mediante la apertura de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA) en 1976, que comprendió también la construcción de una serie de obras relacionadas con el desarrollo de esta actividad. No obstante, después de los años noventa la irrupción del neoliberalismo ha ido reestructurando la región hasta la actualidad volviéndola dependiente de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) y de la voluntad del gobierno federal de reindustrializar la región mediante nuevas políticas públicas.

Esta sujeción a ámbitos de decisión extra locales ha propiciado que la ciudad y el puerto, colindantes a la desembocadura, adquieran importancia en el marco de la apertura comercial y la desregulación del mercado nacional, la cual desde el año 2015 ha adquirido un significado a escala local a partir de la puesta en marcha del proyecto federal de convertir la región en una zona franca para el comercio y la producción. Esto involucra una serie de decisiones políticas normadas por la Ley Federal de Zona Económicas Especiales (LFZEE) con el objetivo de coordinar, entre los niveles de gobierno y diversas instituciones federales, acciones para promover la atracción de IED. No obstante, para esta investigación la captación de esta inversión implicaría considerar el contexto espacial en su amplio significado que recupera no sólo la totalidad de obras de infraestructura necesarias para la producción que se han construido a lo largo de los años, sino también el contenido

político que está detrás de posicionar a la desembocadura como un destino atractivo para las inversiones.

La desembocadura, sujeto de investigación

Diversas investigaciones académicas han concurrido en torno al proceso de cambio social y territorial que la industrialización de la costa michoacana y guerrerense ha promovido. Esta investigación tomó como punto de partida en un primer momento los trabajos hechos por Zapata (1978), Bizberg (1982), Godau (1982) y Minello (1982), los que en conjunto evidenciaron el proceso de decisión política para la instalación de SICARTSA y, por otra parte, registraron las primeras consecuencias que la introducción de este nuevo modelo de desarrollo imprimía en la región. No obstante, su entendimiento del problema fue sectorial al recalcar la industria siderúrgica como principal motor de estos cambios.

En 1984 el grupo de trabajo de Iván Restrepo ahondó en los problemas urbanos y ambientales que la siderúrgica, las actividades portuarias y las nuevas actividades industriales generaron durante sus primeros años de funcionamiento. Más tarde emergieron nuevas investigaciones de carácter escolar que buscaron entender el proceso de flexibilización administrativa que experimentó SICARTSA durante los ochenta. En este sentido pueden enumerarse las tesis de Hiernaux (1984), Godoy (1985), Castillo (1990) y Reyes (1992). Del mismo modo, con una visión más completa Toledo y Zapata (1999 a y b) reconocen el tránsito de la paraestatal a manos privadas a la luz de los nuevos acontecimientos registrados en la historia política regional y nacional hasta 1991.

En trabajos más recientes Martínez (2003) y Ávila (2011) presentan nuevas pesquisas. El primero desde la perspectiva globalizante al introducir el papel estratégico que tiene la desembocadura en el comercio mundial y el segundo a partir de una lectura sectorial de la contribución al desarrollo nacional del acero generado en los límites entre Michoacán y Guerrero de 1976 a 2010. Frente a la avalancha de reconfiguraciones que el neoliberalismo ha ido imprimiendo a nivel nacional se hace necesaria una actualización y reinterpretación de la historia política de la región, mediante una recopilación amplia de los sucesos, grupos sociales y

transformaciones territoriales generados en los últimos 70 años. Lo anterior en ocasión de la reciente declaratoria de la ZEE y con la finalidad de generar un entendimiento completo del constante interés federal de controlar económicamente la desembocadura del río Balsas a costa de sus habitantes y recursos naturales.

La agenda de trabajo

Para la comprensión de esta problemática la investigación que a continuación se presenta retoma el enfoque teórico de la geografía política. Por lo cual los asuntos internos del Estado relativos al control territorial, expresado por medio del establecimiento de una determinada configuración espacial, suponen volver la mirada al modelo de desarrollo que el gobierno central adopta para sus periferias. En el caso de la desembocadura, el impulso a la industria y los servicios logísticos han sido sus características más notables durante los últimos setenta años. De esta manera, la pregunta de investigación enuncia: ¿por qué la región de la desembocadura ha sido reiteradamente parte de programas federales de industrialización entre 1947 a 2017? Para responder esta pregunta se plantea como objetivo general analizar el contenido político de las transformaciones territoriales asociadas con estos programas de gobierno desde una perspectiva histórica.

A modo de hipótesis principal se plantea que durante el periodo analizado las decisiones políticas que han moldeado la configuración espacial de la desembocadura han impreso en la región un modelo rentista de apropiación de sus recursos que benefician a grupos sociales extra locales en dos periodos muy distintos de intervención estatal. El primero bajo un esquema nacionalista que constituyó la infraestructura económica y social ligada al funcionamiento de SICARTSA (1947-1991). El segundo periodo ha transcurrido en los últimos veinticinco años en los que la región ha experimentado el repliegue de la inversión estatal en favor de nuevos procesos descentralizadores y de privatización en beneficio de la atracción y retención de IED por medio de programas de desarrollo infraestructural e incentivos fiscales. A partir de esta pregunta, objetivo e hipótesis se propone a continuación la metodología y el contenido de la investigación.

Para la obtención de información útil fue necesaria la consulta bibliográfica, la visita a archivos históricos, la selección hemerográfica y trabajo de campo en la región de estudio. Para su análisis se optó por el procesamiento cartográfico de los datos que diera cuenta de los cambios observados en la configuración territorial. Por otra parte, esta investigación concentró su atención en una mirada *multiescalar* que aportara elementos para comprender las acciones, disputas y consecuencias territoriales de los diversos actores económicos y políticos. No obstante, también se presta atención a los proyectos de desarrollo que por diversas motivaciones quedaron inacabados, postergados o suspendidos. A partir de esta metodología se plantean cuatro capítulos en los que se explican las intervenciones políticas que han reconfigurado territorialmente la desembocadura del río Balsas.

En el primer capítulo se presentan los derroteros teóricos que guiarán la investigación, en los que sobresale la participación del Estado en el territorio por medio de políticas de escala a partir de la necesidad de descentralización económica y administrativa; en un primer momento durante la segunda posguerra mediante un enfoque estructuralista proveniente de recomendaciones de organismos multilaterales en materia de industrialización para países latinoamericanos, y en un segundo, a través de la instrumentación de políticas de industrialización por medio del aprovechamiento de recursos naturales *in situ*. Más adelante se explica en la época neoliberal la necesidad de desregulación de los mercados tanto nacionales como locales para promover ambientes de inversión por medio del caso de las Zonas Económicas Especiales, en las que recientemente incursiona la desembocadura como mecanismo de reindustrialización.

En el capítulo dos se exponen los principios normativos que a escala nacional y estatal motivaron los procesos de modernización en la desembocadura por medio de las instituciones del gobierno federal denominadas Comisión del Tepalcatepec (1947-1960) y Comisión del Balsas (1960-1975), creadas a iniciativa del Gral. Lázaro Cárdenas. Se enfatiza en ambos casos las aportaciones que tuvieron en la configuración del espacio en la región costera de Michoacán por medio de comunicaciones, hidroeléctricas, escuelas, centros de población, ejidos y zonas de

riego, los cuales fueron los primeros factores de la producción que prepararon a la región para el proyecto siderúrgico de la desembocadura de los años setenta. Del mismo modo, se señala la dependencia financiera y la calidad de subordinación a las decisiones federales de estas dos instituciones. A este periodo de tiempo por las características de las transformaciones territoriales se ha nombrado como la Etapa Agrícola e Hidráulica.

En el tercer capítulo se analizan las implicaciones que a escala urbana tuvo SICARTSA durante su construcción y puesta en operación entre 1970 a 1990. Del mismo modo por el tipo de transformaciones territoriales observadas se ha nombrado como la Etapa Siderúrgica y Urbana. En este sentido, se muestra el proceso de decisión política que permitió su establecimiento previo a 1976, las transformaciones de las variables demográficas motivadas por los flujos migratorios durante su construcción y operación; por otra parte, se explican las intervenciones urbanas en torno a la siderúrgica, las problemáticas sociales y políticas que desencadenó este proyecto urbano e industrial, además de los intercambios y flujos económicos generados por la acería.

Finalmente, el capítulo cuatro introduce la Etapa Neoliberal y Portuaria en la desembocadura que inicia con la reestructuración administrativa y posterior privatización de la planta siderúrgica, el retroceso de las inversiones federales, las condiciones de habitabilidad de Ciudad Lázaro Cárdenas y sus localidades circundantes, y por último los nuevos proyectos federales para reindustrializar la región desde 1990. Estos acontecimientos abren pauta para entender la reciente declaratoria de ZEE que promueve el ejecutivo federal desde el año 2015. De esta manera también se desglosa el avance del proyecto hasta el momento en que se escriben estas líneas.

Los hallazgos encontrados durante el proceso de investigación y redacción de este documento mostraron una fuerte desigualdad económica existente entre la zona urbana donde habita la fuerza de trabajo frente a factores territoriales en los que el gobierno federal y la iniciativa privada han invertido a lo largo del tiempo, primordialmente SICARTSA en los años ochenta y el puerto en la actualidad. Por

otra parte, el análisis de los proyectos de industrialización promovidos por el gobierno federal desde 1940 hasta la actualidad en que se impulsa la ZEE revelaron una serie de obstáculos y riesgos que este nuevo proyecto deberá considerar para su implementación y posible desarrollo por los próximos 40 años.

Quiero aprovechar estas líneas finales para agradecer a mi director de tesis el Dr. José Alfredo Pureco la oportunidad de trabajar en compañía suya y poder aprender continuamente de sus atentos y acertados consejos. Estoy seguro que contribuyeron a fortalecer este trabajo. También externo mi agradecimiento al Dr. Francisco Zapata y al Dr. Juan Carlos Domínguez por aceptar contribuir a enriquecer estas líneas. Sus comentarios y tiempo invertido en la revisión de los borradores reorientaron el trabajo de campo y las consideraciones finales, con las cuales este trabajo busca contribuir al entendimiento del problema del desarrollo en la desembocadura del río Balsas. Muchas gracias

Instituto
Mora

“Cuando vamos más allá de la imagen del capital fijo como meras máquinas, nos encontramos ante la representación de un capital que construye paisajes enteros de campos despejados y fábricas, de autopistas y vías férreas, de puertos y aeropuertos, de diques, centrales y redes eléctricas, de ciudades resplandecientes y gran capacidad industrial.”

David Harvey



Instituto

Mora

CAPÍTULO PRIMERO. POLÍTICA TERRITORIAL DEL ESTADO A ESCALA LOCAL

Introducción

En la desembocadura del río Balsas el Estado mexicano ha establecido históricamente una configuración territorial conectada con los circuitos económicos, en un primer momento a escala nacional por medio del establecimiento en 1976 de SICARTSA, y después a escala global a partir de su privatización en 1991 y recientemente con su declaratoria como ZEE. A través de este proceso el espacio regional de la desembocadura ha transitado de una vocación económica predominantemente agrícola a otra industrial, comercial y portuaria. Para entender este proceso el capítulo que a continuación se presenta examina la participación del Estado por medio de políticas territoriales en el ámbito local desde las perspectivas desarrollista y neoliberal, enfatizando en esta última el interés desregulador de los mercados a escala nacional y local.

De este análisis se deduce que la implementación de políticas territoriales desde el Estado produce y reconfigura el espacio, además de que permite su apropiación y reapropiación por grupos que detentan el poder económico. Estos procesos de territorialización no sólo resultan atractivos para las instituciones y niveles de gobierno, sino también para aquellos grupos ajenos al ámbito local que encuentran en estas políticas territoriales nichos de acción política y económica para el beneficio particular, específicamente los de naturaleza transnacional. Esta afirmación implicaría reconocer que el Estado ha actuado mayoritariamente como un agente estratégico del devenir histórico de las regiones, aunque actualmente el discurso neoliberal y de la globalización económica indican la contracción de su

participación en favor del mercado y sus leyes, que no necesariamente persiguen el interés de ese Estado expresado en la idea de un bien común.

Para entender este proceso, el presente capítulo expone en cuatro apartados los conceptos y procesos históricos desde los que se analizará, en los siguientes capítulos, la transformación de la configuración territorial experimentada en la desembocadura del río Balsas en el periodo 1947-2017. En un primer momento se relaciona al Estado con el territorio por medio de sus políticas que producen y reconfiguran el espacio a escala local, regional y nacional, desde su etapa desarrollista hasta las dos últimas décadas del siglo XX. A continuación, se explora la producción del espacio examinando los conceptos de configuración y reconfiguración territorial por medio de políticas de escala. En seguida, se explican los problemas del desarrollo regional en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX para entender el momento histórico en que se construye SICARTSA dentro del contexto sociopolítico mexicano. Finalmente se contrasta lo anterior con los presupuestos teóricos y prácticos derivados de la experiencia mundial de ZEEs, las cuales sirven de base para entender el futuro proceso de transformación territorial de la región del Balsas.

Territorialidad de la política de desarrollo a escala local¹

Después de los años cuarenta del siglo XX la ejecución de políticas públicas para promover el desarrollo nacional priorizó la industrialización como factor para alcanzar el crecimiento económico en detrimento de actividades tradicionales ligadas al sector primario en los ámbitos locales de México. Esta política del Estado desarrollista² tendió hacia la redistribución de la riqueza social y la construcción del bienestar común a partir de inversión pública en ciudades y regiones que disponían

¹ Esta sección se desprende de la revisión de publicaciones que analizan las consecuencias territoriales de la concentración urbano-industrial de la Ciudad de México a partir de los años cuarenta. Se recupera de manera tácita la contribución de Gustavo Garza (1992) en sus estudios de la concentración industrial en la capital; del mismo modo, se recata la opinión de Ramírez (2011) y Lefebvre (2013) cuando sitúan al Estado como un agente modelador y transformador de las regiones.

² La política pública en México con orientación desarrollista surgió de la experiencia del *welfare state* o Estado de bienestar impulsado en países desarrollados durante el siglo XX. Harvey (1998) lo describe como la redistribución de la riqueza por medio de inversión pública, construcción de infraestructura y salarios sociales mediante seguridad social, vivienda y educación. En países en vías de desarrollo el Estado impulsó una estrategia *desarrollista* en la que la política social significó protección a los agentes protagonistas del proyecto nacional de desarrollo como los trabajadores industriales y la burocracia (Kerstenetzky 2017:77), no obstante, esto creó clientelismo político y vicios antidemocráticos.

de recursos naturales. Por consiguiente, la industrialización estuvo acompañada de la construcción de vías de comunicación que favorecían los intercambios interindustriales entre ciudades para el crecimiento del mercado doméstico y marginalmente para la exportación. Como resultado, en las regiones se observaron procesos de reconfiguración territorial por medio de la participación de instituciones del Estado que, con una noción desarrollista de ejecución de la política pública, reformaron marcos legales y reorganizaron el territorio para facilitar la integración y protección de la economía nacional.

Sin embargo, en las últimas tres décadas la participación del Estado como gestor del territorio se manifiesta difusa. Lo anterior a consecuencia del pretendido adelgazamiento del poder y las responsabilidades sociales del Estado a partir de las presiones de instituciones bancarias internacionales. En este sentido, con el ascenso del neoliberalismo diversos procesos de descentralización administrativa y austeridad presupuestaria han desembocado en modos menos centralizados de gestión del territorio, lo que aparentemente ha beneficiado a los niveles inferiores de gobierno ampliando sus facultades en materia de desarrollo local. Partiendo de estas consideraciones, a continuación, se procederá a plantear los orígenes y la vigencia de la gestión territorial a escala local del Estado enfatizando su participación como gestor del territorio y creador de espacios locales para producción mediante políticas de escala.

El Estado como gestor del territorio

El Estado, entre otras características, es una institución territorial de acuerdo a la geografía política. Esta condición se verifica no sólo al exterior de sus fronteras, sino también en su interior a partir de su expresión contemporánea en la que se exhibe como una organización federada para el caso mexicano. Esta formación históricamente derivó de alianzas entre los grupos sociales dominantes y de la aceptación por parte de las clases subalternas de la autoridad de las élites (Roux, 2005), lo cual suscitó arreglos institucionales, normativos y culturales que permitieron la cohesión interna con el propósito de consolidar una nación y un territorio en los que ejercería su soberanía. Su práctica política se estableció por

medio de la forma de gobernar que implicó límites constitucionales en el ejercicio del poder, su distribución territorial y las facultades asignadas a las instituciones y los niveles de gobierno.

En la experiencia mexicana el Estado, nacido de la revolución, ha concentrado el poder en la figura presidencial y los poderes de la unión localizados en la Ciudad del México, lo que ha centralizado territorialmente el poder, la población y las actividades económicas. Esto por otra parte tuvo su explicación durante el siglo XX en la existencia de un partido único. La democratización del servicio público, aunque no del poder, ocurrió según Cabrero (2010:168) por medio de “acciones descentralizadoras que ocurrieron en el gobierno de Luis Echeverría a partir de programas de planeación regional”,³ no obstante desde 1930 ya se habían decretado marcos regulatorios e implementado programas de desarrollo regional en esta materia.⁴ Por su parte Ziccardi (1996:102) señala que “fue a partir del gobierno de Miguel de la Madrid cuando la *descentralización territorial del poder* obtuvo el rango constitucional por medio de la reforma al artículo 115 constitucional”.⁵ Sin embargo, hasta la actualidad aún no se ha obtenido una efectiva descentralización económica y administrativa pues la capital mexicana sigue concentrado la inversión y el gasto público de manera desproporcionada.

Esta paradoja entre lo legal y la práctica política mexicana conduce a reflexionar que, aunque “en México se reconoce constitucionalmente una organización federal del poder” (Carbonell, 2003:380), los gobiernos locales aún están subordinadas a las disposiciones decretadas desde el poder central

³ García (2010) señala la política de creación de polos de desarrollo en Lázaro Cárdenas - Las Truchas (Michoacán), Peña Colorada (Colima) y La Caridad (Sonora), además de la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972), la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972–1976) y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973–1976).

⁴ Emilio Portes Gil decreta la Ley sobre Planeación General de la República (1930), de la que nació la Comisión Nacional de Planeación (García, 2010). En 1936 se crean la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Intersecretarial de la Alta y Baja Sierra Tarahumara, la Comisión de Estudios y Planeación del Valle del Mezquital y un año más tarde la Comisión Intersecretarial de la Mixteca (Eibenschutz y Rodríguez, 2013); Miguel Alemán crea las comisiones del Tepalcatepec y la del Papaloapan, por otra parte, impulsa la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

⁵ La reforma constitucional comprendió el traspaso a estados y municipios el suministro de servicios públicos, la administración y mantenimiento de bienes colectivos, la planeación territorial y por primera vez la captación de recursos públicos a través del predial y el traslado de dominio (Ziccardi 1996).

localizado en la Ciudad de México. ¿Qué reproduce este orden? ¿Por qué los gobiernos locales no disponen completamente de la autonomía que estipula la constitución? ¿Será acaso el persistente presidencialismo y sus instituciones concurrentes, la sujeción al presupuesto federal o una mezcla?

Si recordamos “los procesos descentralizadores del poder están encaminados al fortalecimiento del federalismo, en el que las entidades son las responsables de la operación de los servicios públicos” (Merino, 2003:151) y su desarrollo, sin embargo, su autonomía queda supeditada al momento en que ocurre la asignación del presupuesto que la federación emite en la operación de programas de salud, educación, seguridad, combate a la pobreza e infraestructura social y económica. Esta dependencia financiera de los órdenes inferiores de gobierno respecto al federal, que es quien organiza y distribuye los presupuestos, afecta las finanzas públicas nacionales puesto que “el sistema fiscal intergubernamental mexicano es altamente descentralizado por el lado del gasto, pero altamente centralizado por el lado de la recaudación de ingresos” (Cabrero 2010: 176).

Frente a esta problemática, la capacidad del Estado de incorporar bajo su potestad nacional los espacios locales, por medio de conexiones, redes y flujos que se manifiestan territorialmente, es casi ilimitada ya que el gasto público en nuevos proyectos infraestructurales se financia por medio de los impuestos que se recaudan a nivel federal y por medio de licitaciones públicas. Esto repercute en el territorio en un doble sentido: en primera instancia en el favorecimiento de actividades económicas mediante el establecimiento de infraestructura para la producción y la circulación de mercancías; por otra parte, significa la introducción de satisfactores para la población, entendida como fuerza de trabajo, en materia de educación, seguridad, salud y vivienda, los cuales también tienen una expresión territorial.

Para el despliegue de estas estrategias el Estado establece políticas con las que necesariamente establece control territorial a escala nacional. No obstante, durante los últimos treinta años esto ha cambiado de acuerdo a nuevos procesos de gestión territorial que privilegian la escala global de acción del Estado y desatienden la gestión local, que a continuación se explicará, tomando como eje la

emergencia de esta escala como factor de cambio de la economía global según la localización de grupos transnacionales que territorializan con sus actividades y necesidades estos espacios adaptados a sus necesidades productivas.

Políticas de escala

El Estado necesita un espacio donde establecer su control. Para ello territorializa, no sólo el espacio físico, sino más importante el social a partir de nuevos regímenes regulatorios (Peck, 2002) que reorganizan la producción, la estructura territorial, la identidad individual y colectiva, las instituciones y sus relaciones con el exterior de sus fronteras por medio de políticas de escala que reflejan procesos de desterritorialización y reterritorialización (Swyngedouw, 2004). La escala de sus acciones, ya sean regional, local o cualquier otra, evidencian la amplitud territorial de las problemáticas que el gobierno desea revertir a partir de la planeación económica.⁶

Para lograr la transformación del espacio, a través de la investigación y el conocimiento del territorio, los recursos naturales anclados al territorio fueron determinantes para el desarrollo nacional después de la Segunda Guerra Mundial. De este modo, por medio de su distribución se promovió la colonización de nuevos espacios geográficos. En el México de los últimos dos tercios del siglo XX la estrategia de la burocracia estatal privilegió la extracción de materias primas del subsuelo, concentrándose principalmente en el petróleo descubierto en abundancia en el sureste de la República, el cual proporcionaba ingresos fiscales a partir de su comercialización en el mercado mundial y el combustible necesario para impulsar otros sectores de la economía. Por otra parte, este crecimiento económico en consecuencia también acompañó el incremento de la urbanización del país.

⁶ De acuerdo con Woytinsky (1957) en el siglo XX la idea de planear la economía y el territorio a largo plazo nació en Alemania durante la Primera Guerra Mundial y después la Unión Soviética siguió el ejemplo. En este último caso el Estado fungió como empresario, único dueño de los medios de la producción (Lange 1959). En contraste, en economías occidentales el control estatal fue más flexible y se concentró en las labores de reconstrucción después de la guerra y para descentralizar el crecimiento de las capitales nacionales y aprovechar los factores de la producción localizados en las regiones, principalmente los recursos naturales.

Otro mineral útil para la modernización del país fue el hierro, localizado en el norte y occidente del país, el cual se empleó para la fabricación de bienes de capital nacional y su exportación, como el caso de la construcción de SICARTSA en los límites de los estados de Guerrero y Michoacán. Del mismo modo, las actividades agropecuarias fueron impulsadas mediante la ampliación de la frontera agrícola, el reparto agrario y las subvenciones estatales. Por último, las actividades terciarias se concentraron en las ciudades debido a la centralización de la administración pública y la creciente población. Estas consideraciones invitan a reflexionar la irrestricta participación y control del Estado en la economía.

Sin embargo, la imposición de estas actividades en el territorio nacional implicó planes sectoriales sin una planeación integral de los asentamientos humanos que contemplara los espacios que quedaban exentos de la dinámica nacional, como el caso de los pueblos indígenas o aquellos inaccesibles por sus características geográficas. Como se indicó anteriormente esto provocó la concentración de la producción, la población y la inversión estatal en la Ciudad de México. Para controlar estos procesos de ocupación del espacio, que hasta 1970 se habían manifestado caóticamente, se promulgaron leyes que Wong-González (2010:23) enumera a partir de 1976 cuando se establece la Ley General de Asentamientos Humanos, de la que se derivaron los planes de ordenamiento territorial, protección al ambiente y los planes de desarrollo nacional, estatal y municipal.⁷

Más tarde, en 1993 se promulga una nueva ley que buscaba la distribución equilibrada y sustentable de la población y las actividades económicas en el territorio nacional.⁸ De este modo, como indican Soto et al. (2003) en el marco de la

⁷ Acciones a las que se sumó el decreto del Plan Global de Desarrollo 1980–1982 durante la presidencia de José López Portillo y la promulgación de la Ley de Planeación (1983) que sustituiría a aquella promulgada en 1930. Estas acciones jurídicas se dieron en un contexto de reestructuración del Estado mexicano mediante el desmantelamiento del desarrollismo, la reconversión de la economía nacional y la flexibilización del mercado de trabajo.

⁸ Esta ley estuvo acompañada por la reforma al Artículo 27 en la que se buscaba dinamizar el mercado de tierras para promover la propiedad privada (García, 2010). En este contexto aparece el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995–2000). A principios de este siglo la novedad fue el Plan Puebla–Panamá y el Plan Escalera Náutica del Golfo de California. Hacia el 2012 se decreta la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que enfatiza la coordinación intergubernamental y legisla sobre movilidad, la vivienda y el espacio público, aunque sin vínculos

apertura comercial y el ascenso del neoliberalismo, iniciada hacia mediados de la década de los años 1980, el gobierno federal renuncia a algunas potestades para entregarlas a los gobiernos locales, entre ellas la provisión de servicios públicos, pero en cambio mantuvo el control del territorio nacional por medio de la fiscalidad, la seguridad, la educación, la política económica y la sanidad. En este sentido, los espacios locales como el municipio y los gobiernos estatales adquirieron la responsabilidad de gestionar sus territorios, y principalmente desregular sus marcos legales para convertir sus territorios en espacios atractivos para la IED.

Esto sugiere la competencia territorial de las localidades a nivel global por el acceso a satisfactores e inversiones transnacionales en un mercado desregulado (Harvey, 2007; Peck, 2002), lo que no necesariamente excluye la cooperación entre los niveles de gobierno y las regiones en el desarrollo de proyectos económicos y la solución de problemáticas comunes. De este modo se concluye que en la actualidad las regiones son responsables de su propio desarrollo y que éste a menudo podrá aparecer como una asignatura al margen de la tendencia que exhiba el propio desarrollo nacional.

Ante estos vacíos de poder del Estado a escala local, en la globalización neoliberal, los procesos regulatorios se manifiestan oblicuos ya que emergen nuevos poderes alternos al gobierno central que operan y disputan asimétricamente la materialización de sus proyectos particulares, lo que refleja comportamientos competitivos entre las élites locales que transigen entre sí para la materialización de sus intereses, respecto a las del Estado e incluso con las que tienen alcances globales. En la opinión de Swyngedouw (1993:48) “este discurso provoca transformaciones institucionales y legales cuyas manifestaciones son geográficas por medio de reconfiguraciones territoriales”. Para comprender este cambio en seguida se analiza cómo se organiza el espacio por medio de relaciones asimétricas de poder entre usuarios, residentes o no, del territorio.

con el tema económico. En este contexto nace la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, en la que incursiona la desembocadura del Río Balsas, cuyos presupuestos son económicos, pero con efectos urbano-territoriales.

Producción del espacio

La realización de las relaciones sociales implica una base material que permita su reproducción. Las sociedades contemporáneas, en tanto conjunto organizado de individuos, disponen de un territorio del que extraen satisfactores, los transforman y comercializan, además de que sirve para su emplazamiento. La apropiación de esta porción de la superficie terrestre, sobre la que ejercer soberanía, no es una empresa fácil pues supone la confrontación con otros grupos sociales que reclaman también el derecho de propiedad y uso. En el nivel nacional los Estados modernos durante el siglo XIX y XX disputaron la ampliación o retroceso de sus fronteras, lo que provocó numerosas guerras. El propósito sustantivo de estas tensiones fue incrementar sus mercados de materias primas y colocar los excedentes de productos industrializados en nuevos mercados de consumo. En opinión de Harvey (2007) estas características del capitalismo europeo se difundieron alrededor del mundo mediante el imperialismo que sometió a otras formaciones históricas de la relación sociedad-naturaleza apegadas a la propiedad colectiva.

En consecuencia, la expansión del capitalismo en el mundo por medio de la conquista de territorios y mercados produjo un particular acomodo de los factores de la producción en los territorios apropiados. Así, “en el capitalismo los asentamientos humanos y sus actividades son fruto de la coalición de las instituciones y de decisiones individuales” (Kostrowicki, 1975:328) que concentran el poder político. De esta observación el espacio adquiere una forma institucionalizada, y por tanto jerarquizada, marcada por el ritmo de la mercancía y los intercambios comerciales, los cuales han construido y reconfigurado espacios preexistentes orientándolos hacia la exportación de materias primas, productos industrializados y la movilización de la fuerza de trabajo a los centros de producción y consumo.

En contraste, a escala local esta distribución de las competencias ha instaurado en el espacio una división espacial del trabajo que organiza las relaciones sociales de producción en el territorio (Massey, 1995; Harvey, 2007). En consecuencia, esto ha creado flujos comerciales y especializaciones productivas en

los espacios que dirigen su producción hacia la ciudad, lugar histórico donde se concentra la población, el trabajo y el producto social, además del poder político de los Estados y sus clases subsidiarias. Esta configuración establece espacios dominantes que moldean las periferias (Lefebvre, 2013:108). A partir de estas directrices a continuación se examinará las repercusiones que este orden implantó en el territorio por medio de la instalación de determinadas configuraciones espaciales alineadas a estos propósitos, las cuales más tarde transitaron hacia modelos más refinados de organización por medio de su reconfiguración territorial.

Configuración espacial

En el espacio la distribución de las actividades económicas y de los flujos y nodos que las articulan es clave para entender la acción de los grupos sociales. La territorialidad que estos establecen por medio de emplazamientos productivos e infraestructurales normalmente requiere la supervisión de una autoridad que facilite y organice los intercambios. Este control territorial es una actividad auto asumida por el Estado, la cual a lo largo del siglo XX fue diferencial debido a su inclinación socialista o capitalista que normó sus objetivos de crecimiento económico. Específicamente este fue el factor que impulsó la planificación de la economía (Woytinsky, 1957) con el fin de evitar el estancamiento después de la crisis de 1930. De este modo,

“los Estados efectuaron tareas de racionalización del territorio para incrementar su industrialización e incorporar regiones marginadas, lo que permitió la localización en ellas de actividades económicas e inversión gubernamental para la integración nacional” (Kostrowicki 1975:328).

A partir de ese periodo histórico, esas estrategias se multiplicaron en Europa, la Unión Soviética y Estados Unidos, más tarde fueron absorbidas por las economías subdesarrolladas con la finalidad de acelerar sus procesos de industrialización. Ello consolidó un espacio nacional interconectado y racionalizado, en primera instancia mediante modelos teóricos del espacio como la teoría del lugar

central,⁹ la del desarrollo polarizado,¹⁰ la teoría de la relación centro-periferia¹¹ y la teoría de zonas concéntricas de Burgues¹², entre otros. Estos instrumentos fueron útiles en la medida en que guiaron la intervención del espacio económico y urbano. Cabe insistir que estos modelos tuvieron auge y aceptación en los planificadores del desarrollo durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones de las economías nacionales en el siglo pasado.

De este modo, en el espacio nacional el Estado interconectó actividades y núcleos urbanos por medio de autopistas, aeropuertos, rutas marítimas, vías ferroviarias y telecomunicaciones. Por otra parte, esto proporcionaba soporte material a un mercado nacional sumamente regulado y protegido de la competencia internacional. Moreira (2007), desde una posición crítica, indica que esta concentración de infraestructuras, que él denomina arreglo espacial, tuvo por finalidad la reproducción del modo capitalista de producción, aunque desde el punto de vista de esta investigación se enfatiza que este arreglo permitió el auge de un capitalismo vinculado a las élites nacionales. En este sentido Harvey (2007) identifica a las infraestructuras físicas y sociales, las maquinarias y las materias primas como elementos constitutivos de una estructura espacial a disposición de los intereses de grupos hegemónicos.

Estas dos últimas perspectivas de los autores referidos invitan a superar la idea generalizada de la planificación como una acción despolitizada, la cual más bien es una actividad que encarna en el territorio procesos violentos de dominación en la configuración del espacio por medio de redes y polos que unen mercados globales, nacionales y locales que necesariamente desestabilizan la dinámica interna y las relaciones entre los grupos sociales en cada escala. Esto motiva

⁹ Johnston et. al (1987) explica esta teoría a partir del tamaño y distribución de unidades económicas en un sistema urbano. La premisa fundamental es que tanto negociantes como consumidores buscan maximizar su utilidad por medio de decisiones espaciales.

¹⁰ Esta teoría fue propuesta en 1955 por el economista francés Francois Perroux en la que una industria motriz genera en su ámbito regional cambios en la organización económica y la estructura social.

¹¹ Según Flores (1993) esta teoría explica, en el campo del análisis urbano-regional, la interdependencia de lo rural frente a lo urbano, el crecimiento desordenado de las ciudades y su expresión en zonas metropolitanas que son asiento de la fuerza de trabajo.

¹² Describe la estructura espacial de la ciudad. Fue propuesta en la década de los años veinte por el sociólogo Ernest W. Burgess a partir de la identificación de zonas concéntricas de expansión urbana (Flores, 1993).

adaptaciones de acuerdo a las nuevas circunstancias socio territoriales y políticas, aunque no necesariamente todas se materializan pues encuentran oposiciones y son frustradas o bloqueadas enteramente (Kostrowicki, 1975:340), como en el caso de las sucesiones presidenciales en México.

Lo anterior no necesariamente conduce a pensar en la producción primigenia de nuevos espacios o su transformación completa, que indicaría el rechazo a las relaciones sociales de producción capitalista y el espacio que ha configurado en favor de la producción y circulación de las mercancías, sino a su reconfiguración que se revisará en el siguiente apartado con el objetivo de mostrar de qué manera ocurre la refuncionalización del territorio en favor de la competitividad y la productividad dentro del marco del neoliberalismo y de los mercados nacionales y locales desregulados.

Reconfiguración territorial

La valoración de la eficacia del funcionamiento del territorio es una tarea restringida para grupos reducidos del Estado, quienes planean el futuro de las regiones desde ámbitos generalmente extraterritoriales. Aunque los usuarios cotidianos atisben desperfectos en la configuración del espacio en que viven, no poseen las capacidades técnicas y el poder político y económico para emprender regeneraciones adaptadas a sus necesidades locales. Por otra parte, desde la acción institucional, aunque el gobierno central asigne capacidades de maniobra para la gestión local del territorio, los órdenes de gobierno nacional y regional en ocasiones tampoco tienen las capacidades financieras para emprender reformas espaciales de gran calado en el territorio que gobiernan.

Como consecuencia de este monopolio en el ejercicio político del territorio, las instituciones del Estado federal en México determinaron y reconocieron, a conveniencia, los desajustes en el modo de ocupación de la población y las actividades productivas en el territorio. Para enfrentar estos desafíos la autoridad propuso una configuración espacial única, óptima y deseable, en la cual ejercería su territorialidad mediante la proyección en el espacio de los proyectos de la clase

gobernante. No obstante, “el territorio nacional no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado, lo que requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial” (Montañez y Delgado, 1998:123) de acuerdo con los grupos que acceden al poder.

Si las dinámicas de reconfiguración del territorio ocurren de este modo, valdría la pena preguntarse qué discursos o paradigmas impulsan estos cambios. Como se indicó líneas arriba, en la actualidad ocurren nuevos procesos de gestión territorial que privilegian la escala global de acción del Estado y la desregulación de los mercados nacionales y locales, discurso hegemónico que provoca transformaciones institucionales que se manifiestan territorialmente por medio de reformas a los marcos regulatorios y la reorganización de las relaciones del poder social, económico y político para la reconfiguración del territorio local.

El sustento de estos cambios incorpora el planteamiento de la inoperancia del modelo de desarrollo económico y territorial aislado del exterior, particularmente el desarrollismo de la segunda mitad del siglo XX. En el presente lo rentable para las naciones es abrir sus fronteras y participar del comercio exterior. Para comprender esta afirmación Rofman (1974) declara que las sociedades y los grupos que controlan el poder político rediseñan el espacio social de acuerdo al contexto económico, social y político en que se inscriben y que los origina. Este proceso de adaptación del territorio se mantiene en el tiempo en función de la dinámica de acumulación capitalista (Hernández 2015), en la cual al territorio se le asigna un valor de uso y de cambio para el lucro individual o de grupo, en contraposición de la propiedad colectiva y el bien común. Por otra parte, como describe Moraes (2009) en una visión más amplia, el territorio también puede fungir como zona de refugio, medio de subsistencia, fuente de productos y recursos económicos, área geopolíticamente estratégica, circunscripción político-administrativa, como belleza natural, memoria colectiva o como elemento de identidad colectiva e individual.

Estas valoraciones del territorio conviven cada una por separado y establecen diferentes territorialidades en un mismo espacio. Esta coexistencia supone conflictos latentes pues en ocasiones el uso de un espacio es incompatible

con otro. Cuando un proyecto se alza vencedor, su territorialidad impone un orden con consecuencias sociales, económicas y políticas e incluso culturales. En el neoliberalismo se verifica esta premisa, cuya acción interescalar, ha reconfigurado los espacios nacionales y locales importando un modelo rentista de la tierra ajeno a los procesos de desarrollo local. Este proyecto está sustentado en intereses supranacionales con la intención de reconfigurar los territorios nacionales (Arellano, 2011).

Estas acciones están ancladas a un proceso histórico de los espacios locales en el que diversos actores sociales territorializan, desterritorializan y reterritorializan según tensiones, conflictos, campos de oportunidad y contingencias. En consecuencia, en un mismo territorio se verifican materialmente los proyectos de los grupos que han detentado la autoridad históricamente mediante infraestructuras que ordenan los centros y las redes de comunicación. De este modo, es preciso entender a continuación, en su dimensión histórica, la emergencia de los discursos del espacio que han impulsado el desarrollo en la desembocadura del río Balsas con el propósito de analizar comparativamente los procesos de configuración, reconfiguración y apropiación territorial que han acontecido desde la instauración de SICARTSA hasta la declaratoria de la ZEE.

El desarrollo industrial en América Latina

El contexto territorial mexicano durante el siglo XX estuvo anclado al desarrollo del subcontinente latinoamericano. En ese periodo esta región fue sometida a una mirada de reformas económicas por parte de sus gobiernos, las cuales tuvieron sus orígenes en recomendaciones de organismos multilaterales que financiaron su desarrollo como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) –actualmente Banco Mundial (BM)– y el BID, además de imposiciones en materia de política económica como la Alianza para el Progreso promovida por Estados Unidos para contener el avance del socialismo en el subcontinente durante la década de los sesentas. De esta manera, la vía para alcanzar el crecimiento económico fue a partir de la planificación y la organización de las actividades productivas en el territorio, a través de teorías

funcionalistas y estructuralistas¹³ con el objetivo de imitar la industrialización experimentada en los países del primer mundo previo a las guerras mundiales.

Esa experiencia en Europa occidental y Estados Unidos impulsó, por medio de la localización de recursos naturales como el carbón, el hierro y el petróleo, la formación de ciudades y una clase obrera y burguesa. Asimismo, generó aglomeraciones urbanas, encadenamientos productivos y el dominio del comercio mundial por parte de los países centrales. A los ojos del subcontinente latinoamericano esos resultados fueron vistos como la opción para superar el subdesarrollo ya que, después de finalizadas las guerras países como México, Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia, incorporaron la agenda de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) como una estrategia política para ingresar al concierto mundial de naciones industrializadas y prósperas.

Esto implicaría superar el modelo de crecimiento hacia afuera basado en la agricultura de exportación, que organizó el territorio latinoamericano durante el siglo XIX, para incorporar un crecimiento industrial hacia adentro.¹⁴ De este modo, las regiones y provincias internas de los países debieron contribuir a un nuevo desarrollo por medio de sus recursos naturales, lo que requirió integrar redes de caminos entre comunidades rurales y las ciudades más importantes, como la capital nacional. Por consiguiente, la industrialización se convirtió en el factor de empuje de los proyectos de integración regional y subregional que a continuación se analizan por medio de la categoría de región plan, en la que el Estado aplicó modelos de desarrollo económico, como los enumerados anteriormente, para

¹³ El fundamento de esta propuesta se basa en la división del sistema económico mundial en centro y periferia. El estructuralismo se convirtió en el modelo de desarrollo a seguir por los gobiernos de la región sobre la base de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) y de la regulación del mercado interno (Ruiz, 2004).

¹⁴ Particularmente en México, como se indicó antes, el Estado desarrollista asumió un papel redistributivo de la riqueza social. Este periodo “inicia en los años treinta del siglo pasado cuando emerge un cambio radical de la estructura económica nacional” (Kutz, 2015:242) a partir de las acciones nacionalistas de la presidencia de Cárdenas con el control estratégico de la economía, el mercado de trabajo y los salarios, el reparto agrario y formas colectivas de producción industrial. Este periodo del desarrollo estabilizador concluyó en la década de los ochenta cuando por factores externos como la caída de los precios internacionales del petróleo motivaron el crecimiento de la deuda externa para financiar el desarrollo nacional. Más tarde incluso se suspende pago a los acreedores internacionales. Esto provocó la privatización de las empresas estatales y el paulatino abandono de las responsabilidades sociales del Estado.

promover la industrialización en los espacios locales con disponibilidad de recursos naturales.

Región plan

En la literatura que estudia la intervención del Estado durante el siglo XX sobresalen los aportes del economista francés Boudeville (1965), quien en los años sesenta propuso la región plan como marco analítico para entender el proceso de territorialización del Estado de espacios locales, por medio de la planificación. De acuerdo a sus propuestas la región plan se caracteriza en función de criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias de desarrollo en los territorios nacionales.

Asimismo, Boudeville agrega que la región plan es un instrumento en manos de una autoridad local para alcanzar un fin económico establecido, el cual se consideraba originalmente como un proyecto ahistórico y despolitizado (Palacios, 1983), carente de contenido de clase, cuyo propósito era el crecimiento económico del país, especialmente de las regiones más rezagadas. Para tal propósito, la tecnocracia encargada de elaborar los planes de desarrollo identificaba en el territorio un tipo de industria motriz o un recurso natural proclive a su transformación industrial para poner en marcha un programa de construcción de vías de comunicación, aeropuertos, distritos de riego, presas hidroeléctricas e incluso nuevas ciudades planeadas enteramente para la fuerza de trabajo. Particularmente en América Latina

“dichos planes fueron introducidos en la década de los años cuarenta para desarrollar cuencas fluviales, solucionar problemas socioeconómicos o problemas de catástrofes naturales [...] pueden citarse los casos del Valle del Cauca en Colombia, la Comisión del Tepalcatepec y del Balsas en México o la Corporación para la Promoción en Chile en ocasión de los terremotos de 1939” (Hardoy y Geisse, 1972:18).

También puede rescatarse el caso de la Corporación Venezolana de Guyana que constituyó Ciudad Guyana (1961) con el objetivo de fabricar acero a partir de yacimientos de hierro ubicados en el cerro Bolívar y en El Pao, cercanos a la frontera

de Venezuela con Brasil. Por su parte, la energía eléctrica se generaría por medio de las corrientes de agua del río Orinoco que permitían la instalación de hidroeléctricas, como en el caso del río Balsas en Michoacán y Guerrero que facilitaron la instalación de SICARTSA en 1976. En su conjunto ambos proyectos buscaban descongestionar la capital nacional, diversificar la economía nacional, generar empleos y desarrollar integralmente las regiones por medio de servicios urbanos, comercio, autosuficiencia productiva y vivienda. Sin embargo, para el caso de México, los resultados distaron mucho de los originalmente planeados, como se examinará en los siguientes capítulos.

De esa manera, los efectos de la implantación e impulso de nuevos asentamientos industriales, en regiones desprovistas de factores de la producción, provocaron una serie de cambios no sólo en el espacio económico funcional, sino también en la geografía de los ámbitos regionales que el gobierno central elegía de modo unilateral para desarrollar económicamente. No obstante, desde hace treinta años la autoridad del Estado para promover estas reconfiguraciones ha sido cuestionada ante la apertura de los mercados, la desregulación económica y las políticas de austeridad que han limitado el financiamiento de proyectos productivos que progresivamente recaen en la iniciativa privada.

No obstante, la organización territorial heredada del desarrollismo en la actualidad se ha convertido en el sustento material sobre el cual sociedades mercantiles recrean nuevos negocios al amparo del poder público. Frente a este contexto neoliberal cada Estado y los niveles de gobierno alrededor del mundo han respondido de acuerdo a recursos, necesidades y capacidades institucionales diferenciales generando marcos legales para hacerlos más competitivos a escala global. Actualmente, en México, como en otros países, se han decretado ZEEs para responder a los cambios globales. En este sentido, a continuación, se analizará su significado enfatizando la experiencia histórica alrededor del mundo.

Zonas Económicas Especiales

En los últimos treinta años, la economía mundial se ha transformado por medio de la transnacionalización del capital. Durante este periodo los Estados nacionales han consumado cambios en sus legislaciones vigentes con el propósito de adaptar su territorio nacional y su variedad local a la creciente competencia internacional por mercados de producción y consumo en la actual fase neoliberal del capital. Estas nuevas disposiciones en países que financiaron su desarrollo durante el siglo XX mediante empréstitos internacionales cuestiona actualmente la autoridad de las instituciones estatales que someten sus políticas económicas a los dictados de sus acreedores como el BM o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El desmantelamiento del Estado de bienestar y el desarrollista, para el caso de países en desarrollo, no sólo ha impactado la distribución de la riqueza, la reasignación de competencias en los niveles de gobierno y la revalorización de la naturaleza como mercancía, sino que también ha reajustado los flujos comerciales y de personas uniendo localidades remotas con el mundo por medio de nuevas reconfiguraciones territoriales que impactan la trama urbana y regional con el objetivo de acelerar su competitividad a escala global. Esto apunta a una mayor autonomía de los gobiernos locales en la dirección de su desarrollo local, pero también involucra la permanencia de la dependencia desde el punto de vista de la asignación del presupuesto público. Por otra parte, implica el ingreso de nuevos grupos sociales de carácter transnacional con los que el nivel local de gobierno debe establecer alianzas para motivar el crecimiento económico que difícilmente se genera sin la intervención del capital foráneo.

Frente a esta incertidumbre y vacío de poder en el ámbito local los Estados han experimentado políticas territoriales que reasignan facultades de gestión territorial, no sólo para el gobierno local sino también para agentes privados generalmente extraterritoriales. Un caso paradigmático es el gobierno chino que en 1978 inició un proceso de apertura y reforma económica, cuyos resultados derivaron en la paulatina integración de su costa sureste a la economía de mercado por medio de la atracción de IED y tecnología foránea para liberar y financiar el nuevo modelo

de industrialización (González y Meza, 2009) y urbanización. Este nuevo esquema de desarrollo se denominó Zonas Económicas Especiales, en las que la política de puertas abiertas a la IED tuvo su expresión territorial por medio de la delimitación de áreas exclusivas para la producción bajo un régimen fiscal diferenciado y la delegación de facultades de gestión al gobierno provincial.

El experimento chino pronto generó resultados en el territorio por medio de la producción de un nuevo espacio dedicado a la fabricación de manufacturas, su distribución y comercialización a escala global, en otro preexistente dedicado fundamentalmente a la agricultura y la pesca. Este relativo éxito permitió que la experiencia de desarrollo local pronto fuera exportada a distintos países asiáticos como Taiwán, India, Corea del Sur, Malasia, Vietnam y Singapur; latinoamericanos como Honduras, República Dominicana, Argentina, Panamá y Uruguay (recientemente México); y algunos europeos como España, Irlanda, Portugal, Finlandia, Holanda. En cada uno de estos casos se han decretado zonas en que se ofrecen ventajas para la producción e inversión transnacional respecto al resto del territorio nacional, siendo ésta la principal característica que vincula las ZEEs alrededor del mundo que a continuación se explican.

Posiciones teóricas sobre la Zona Económica Especial

La experiencia china de creación de ZEE ha generado una intensa producción académica que narra el desarrollo de la región de Guangdong a partir de la declaración del poblado pesquero de Shenzhen como ZEE en 1980. Adicionalmente se decretaron en la misma región las localidades de Zhuhai y Shantou, además de Xiamen en la región de Fujima. Shenzhen ha sobresalido en los artículos y publicaciones porque ha sido el modelo a seguir para otras ZEE alrededor del mundo y también por su cercanía con Hong Kong, lo que en gran medida diversificó sus exportaciones y alentó la IED. Esencialmente varios autores comparten la idea que estas zonas fueron delimitadas geográficamente por el gobierno chino para ofrecer un diferenciado conjunto de atractivos en impuestos respecto al conjunto del territorio nacional para estimular la inversión (Phillips y Yeh, 1983:290; Chu, 1987:77 y González y Meza, 2009:108).

Por su parte, Aggarwal (2012:873) en un estudio comparativo de la experiencia de ZEE en Taiwán, Corea del Sur e India las define como

“áreas delimitadas que se especializan en la exportación de manufacturas y ofrecen a las firmas transnacionales condiciones de libre mercado en un ambiente regulatorio liberal, en el que el Estado tienen un rol estratégico implementando un *clima de inversiones* coherente en sus órdenes de gobierno”

Para este propósito asigna responsabilidades específicas para el gobierno local, regional o provincial. Finalmente, la autora afirma que en la medida en que la dirección territorial de las instituciones y sus niveles esté apegada a derecho y sobre todo sea flexible a las transformaciones económicas del exterior las ZEE facilitarán el desarrollo de sistemas urbanos y la diversificación de encadenamientos interindustriales que propicien la integración de la región en la economía global.

Desde la perspectiva institucional del BM, Farole y Aknci (2011) discuten las ZEE a partir de características particulares. Para esto clasifican las áreas que desempeñan las funciones de atraer IED, reducir el desempleo nacional, impulsar estrategias de apertura económica y experimentar nuevas políticas territoriales en dos niveles: por una parte, las Zonas de Fabricación y Exportación conocidas en inglés como Export Processing Zones (EPZs) y por la otra, las Zonas Económicas Especiales (SEZs en inglés). Su principal diferencia es la magnitud territorial de cada caso. Las EPZs se asocian con parques industriales delimitados que combinan producción, servicios logísticos y comerciales. En cambio, las SEZs son sistemas urbanos que mezclan actividades industriales, comerciales, logísticas y además usos residenciales, lo que las transforma en sistemas urbanos logística y funcionalmente integrados. Mientras que las primeras tienen un alcance nacional, las segundas están conectadas al comercio global. Estos autores añaden que las EPZs se especializan en producción intensiva en fuerza de trabajo, por el contrario, las SEZs transitan a actividades intensivas en capital y tecnología.

Estas diferencias de opinión entre los autores revisados obedecen en gran medida a la diversidad de experiencias alrededor del mundo y lo que cada Estado entiende y ejecuta como ZEE en la medida de sus capacidades institucionales, organizacionales, infraestructurales y financieras. La instalación de estas zonas

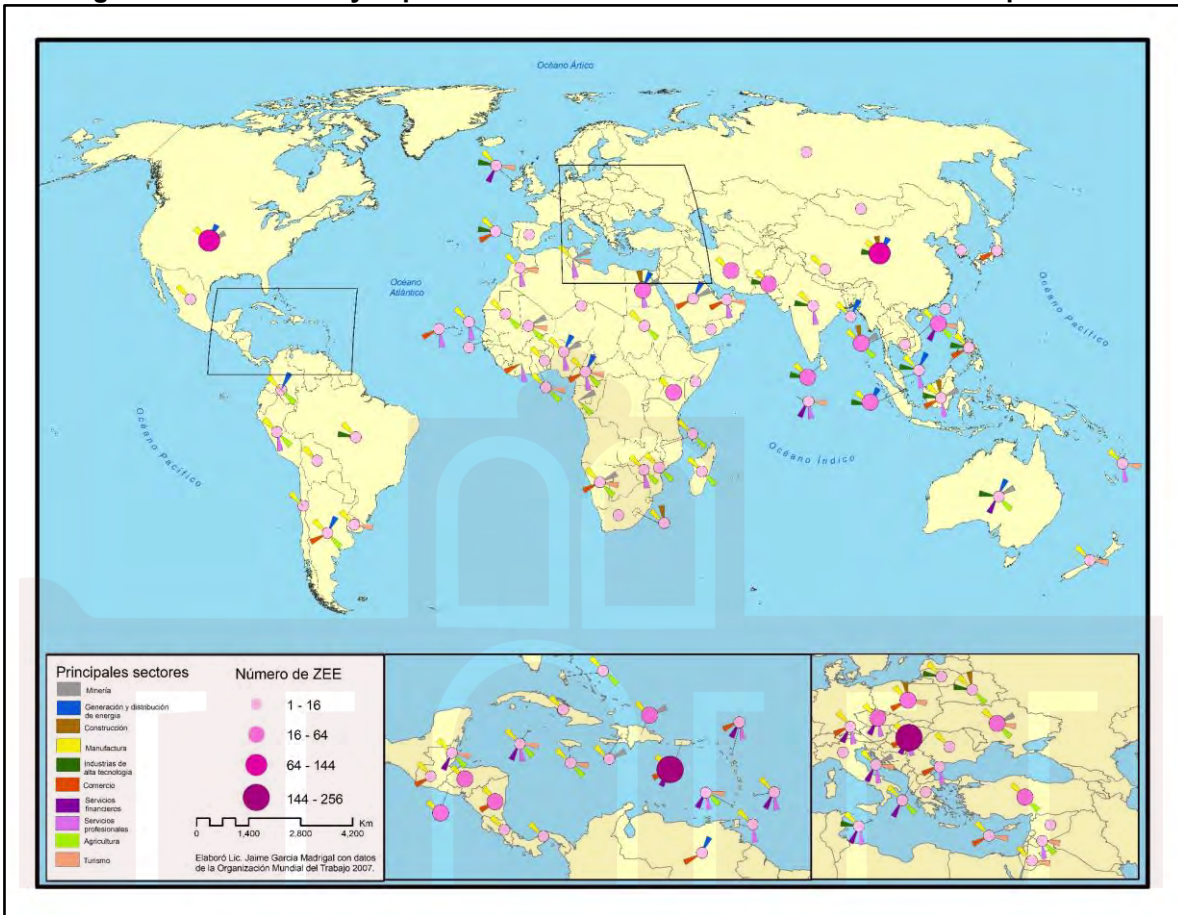
puede rastrearse desde 1950 en Shanon, Irlanda. Más adelante, Taiwán incursiona en la ciudad de Kaoshiung en la década de los sesenta. A partir de los setenta se esparcen por Asia y América Latina hasta sumar diez. “Desde los ochenta al año 2005 la experiencia de ZEE se ha distribuido a 125 países hasta sumar cerca de 80 territorios” (González y Meza, 2009:106) delimitados por la atracción de IED. La característica que vincula estos proyectos es el régimen fiscal diferenciado respecto al territorio nacional.

La experiencia mundial plantea desarrollos históricos y geográficos desiguales, utilizando la expresión de Harvey (2007), de las naciones y sus espacios locales, los cuales han establecido marcos regulatorios que han alentado o inhibido el clima de inversiones para el funcionamiento de estas áreas geográficas generando resultados diferenciales. Por otra parte, el grado de apertura de su economía al comercio mundial ha impactado también debido a que esto las ha hecho más resistentes o vulnerables a las crisis económicas. A partir de esta reflexión, a continuación, se explicarán algunos casos sobresalientes de la experiencia mundial de ZEE que permitan integrar un marco interpretativo de las transformaciones territoriales futuras en la desembocadura del Río Balsas.

Experiencia mundial de ZEE

De acuerdo con Aggarwal (2012), con datos de la Organización Mundial del Trabajo, en el mundo existen 3 500 áreas con un régimen fiscal diferenciado en 130 países para el año 2006 (Figura 1). Aunque esta cifra es significativa, valdría la pena observar la heterogeneidad que caracteriza las experiencias mundiales de EPZs y SEZs alrededor del mundo. De esta manera, se identifican casos en que algunas de ellas han promovido cambios relevantes en la estructura interindustrial y territorial, la composición del empresariado local, las fuerzas productivas y el nivel de capacitación de la mano de obra. En contraste, también son responsables de desequilibrios demográficos e impactos negativos en el modo de vida de poblaciones locales y sus condiciones de vida desde el punto de vista ambiental, productivo e incluso político.

Figura 1. Distribución y especialización mundial de Zonas Económicas Especiales



Como se indicó, el caso chino es paradigmático pues concentra 164 ZEE. El sistema urbano de 2 000 km² que articula las ciudades de Shenzhen y Hong Kong es el del mayor éxito a nivel mundial. Desde su inicio, en la década de los ochenta, atrajo inversión intensiva en fuerza de trabajo para el armado de radios y la confección de ropa (González y Meza, 2009; Chu, 1987). Este último autor señala que el gobierno chino proyectaba que el modelo de urbanización en la zona se financiaría con capital privado, sin embargo, fue el propio Estado quien construyó la ciudad y las comunicaciones. Hacia los noventa el gobierno local impulsó un sistema de innovación tecnológica y servicios logísticos para enfrentar la disminución de los flujos de IED manufacturera. En consecuencia, Shenzhen se ha transformado en un inmenso mercado de bienes de consumo, “pero al amparo de transacciones ilegales de divisas” (Chu, 1987: 83). No obstante, la fama que acompaña esta ZEE la coloca

recientemente como un nodo global en la producción de bienes de alta tecnología y de servicios de alto valor agregado.

Siguiendo la experiencia en China, las ZEEs de Masan en Corea del Sur y Kaohsiung en Taiwán, según refiere Aggarwal (2012), han consolidado sistemas metropolitanos. Esta consecuencia obedece a la participación del Estado que ha guiado la intervención de sus niveles de gobierno a partir de sus necesidades particulares a escala local. Con esto se ha consolidado en las últimas tres décadas una política de atracción de IED que prioriza la competitividad y la eficiencia de la producción y la comercialización abandonando paulatinamente la producción intensiva en fuerza de trabajo en favor de actividades intensivas en capital y tecnología como la innovación tecnológica, el desarrollo de componentes electrónicos y la producción de equipo de telecomunicaciones y eléctrico, además de maquinaria.

En contraste, países como la India, Honduras y República Dominicana se han especializado en la fabricación de productos manufacturados. El primer caso se ha caracterizado por un régimen fiscal insuficiente y controles burocráticos excesivos. Esto, debido a la descoordinación entre el gobierno central y la provincia de Gujarat, en la que desde 1965 se decretó la ZEE de Kandla en la porción noroeste de India. No obstante, la zona carece de conectividad al interior del país, a pesar de ser un puerto asentado en el golfo de Kutch. Esto ha dificultado sus vínculos económicos con la economía doméstica. Desde 1973 se han creado otras ZEE, la principal llamada Santa Cruz cerca de Bombay, sin embargo, con resultado también pobres. Desde el año 2000, siguiendo el modelo chino, estas áreas son administradas por agentes privados, aunque no han superado el modelo de parques industriales especializados en manufacturas como en el caso de Corea del Sur y Taiwán.

Por su parte, Honduras desde 1976 decretó a Puerto Cortés como ZEE. Originalmente los incentivos fiscales beneficiaban la producción manufacturera. Sin embargo, la zona permaneció por más de una década débilmente comunicada con el país. Esto debido a que, como en el caso chino, el gobierno esperaba que

empresas privadas financiaran la infraestructura de comunicaciones, por lo que debió él mismo construir con sus recursos las obras. Para 1998 se decreta la primera ZEE con administración privada en San Pedro Sula especializada en el sector textil a través de un esquema privado de renta de naves industriales. En consecuencia, cada parque industrial dentro de la ZEE ha generado sus propios encadenamientos productivos ofreciendo diferentes servicios de soporte a la producción como servicios de bienes raíces, administrativos y servicios de valor añadido.

En el caso de República Dominicana la ZEE de Santiago se ha especializado en la confección de prendas de vestir. Ofrece a los inversionistas ventajas competitivas en procedimientos aduaneros, reducción de aranceles y cargos a la importación de insumos. Por otra parte, los impuestos de exportación fueron eliminados en un contexto de salarios bajos, acompañado de una política de Estado de acceso de la población a la educación y la salud. La primera ZEE se decretó en 1969 con el propósito de diversificar las exportaciones, aunque curiosamente fue iniciativa de la *Gulf and Western Company*. En 1970 se decreta otra ZEE en San Pedro de Macoris a iniciativa del Estado dominicano, por medio de la creación del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Para el año 2010 se registran 55 zonas francas en parques industriales localizados en las regiones de Santo Domingo y Santiago, de las que 31 son privadas, 21 públicos y tres en asociación público-privado.

Conclusiones

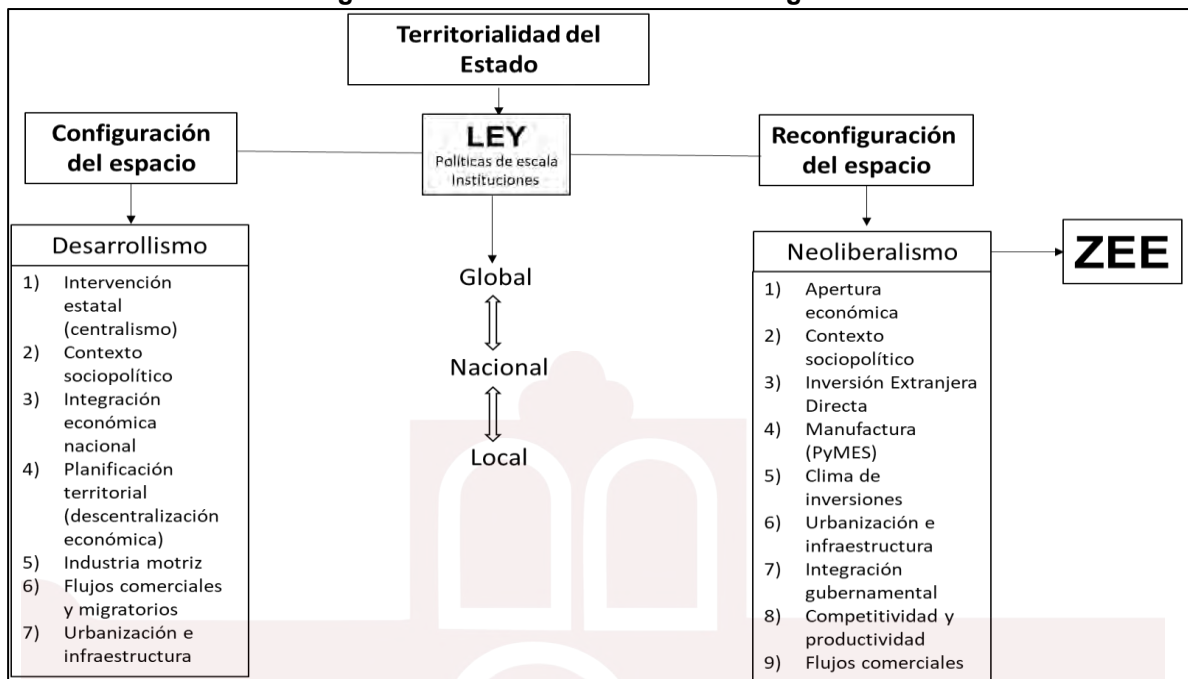
La influencia del Estado en la configuración territorial de las regiones a lo largo del siglo XX ha sido diferenciada de acuerdo a los contextos espaciales. Por tal motivo, la experiencia en los países desarrollados contrasta con aquellos que se consideran en vías de desarrollo. En la exposición anterior se enfatizó el caso mexicano por ser el responsable de la política territorial que transformó productiva y urbanísticamente la región de la desembocadura del río Balsas a partir de la segunda mitad de ese siglo como se verá en los próximos capítulos.

De este modo, se concluye que el Estado mexicano en el desarrollismo impulsó políticas que favorecieron la desconcentración económica y demográfica de la Ciudad de México por medio de planes, instituciones y leyes que normaron los procesos de desarrollo e integración del territorio nacional. Para este objetivo, los criterios fueron funcionalistas por medio de teorías y modelos de localización de las actividades económicas, lo cual derivó en procesos de configuración y reconfiguración territorial para la sustitución de una economía primaria en favor de otra industrial y urbana, aunque la práctica de estos planes se ejerció de manera autoritaria según el estilo personal de gobernar de cada presidente.

No obstante, a partir de los años ochenta, en el contexto de los cambios de la crisis de la deuda y el desmantelamiento del Estado desarrollista, nuevos actores económicos y políticos han ingresado a los espacios locales, lo que obliga al Estado a adecuar marcos legales y a reconfigurar el territorio según la conveniencia de los nuevos avecindados, principalmente en la disminución de sus costos de producción y comercialización, como en el caso de las ZEE. Esto apunta progresivamente a la proyección de las regiones como las bisagras que habrán de conectar los circuitos locales y nacionales con los globales.

Para analizar este proceso, en el caso particular de Lázaro Cárdenas, se propone el siguiente marco analítico que muestra, a modo de cambio histórico, el comportamiento del Estado en el territorio local por medio de políticas de escala diferenciales durante el desarrollismo y el neoliberalismo. En el diagrama se aprecia una inclinación hacia la desregulación del mercado nacional y local a partir de la apertura comercial y la búsqueda de la competitividad y productividad por medio de la generación de oportunidades de negocio a empresas principalmente transnacionales. Lo anterior bajo el cobijo del poder público. Esto cuestiona la tesis neoliberal de la debilidad y retracción del Estado en favor de las libres fuerzas del mercado que ha marcado la agenda pública luego del persistente proteccionismo después de la segunda posguerra.

Figura 2. Marco analítico de la investigación



Fuente: elaboración propia

Para contrastar este panorama en los siguientes dos capítulos se detallará históricamente la participación del Estado mexicano en la conformación regional de la desembocadura desde los primeros esfuerzos de planificación con la aparición de la Comisión del Río Tepalcatepec hasta su posterior transformación en la Comisión del Río Balsas que culminó con la construcción de SICARTSA en la frontera entre los estados de Michoacán y Guerrero. Finalmente, en el último capítulo se establecerá la situación territorial heredada del periodo histórico del desarrollismo y que se ha de modificar por el actual proyecto federal de convertir la región en una ZEE.

CAPÍTULO SEGUNDO. LA DESEMBOCADURA DEL RÍO BALSAS. GÉNESIS DEL PROYECTO SIDERÚRGICO

Introducción

En la exposición anterior se identificaron las características territoriales del Estado a partir del proyecto desarrollista de integración económica en México. En este sentido, sobresalen la implantación de regímenes regulatorios, por medio de instituciones, reglamentos legales, ordenamientos y programas territoriales controlados por la federación para descentralizar la producción y la inversión estatal de la Ciudad de México a regiones excluidas de la economía nacional durante la segunda mitad del siglo XX. Este es el caso de la desembocadura del río Balsas, cuyo aislamiento de la economía nacional se abordó en un primer momento desde los puntos de vista hidráulico y agrícola. De este modo, la cuenca del río Tepalcatepec se colocó como la escala geográfica de la planificación territorial con influencia en la desembocadura.

A partir de ese interés desarrollista, el presente capítulo revisa la situación histórica, geográfica y política que alimentó el gradual proceso de configuración territorial en la desembocadura por medio de los trabajos de la Comisión del Río Tepalcatepec (1947-1960) y la Comisión del Río Balsas (1960-1977), subrayando cómo mediante estas instituciones diversos grupos sociales promovieron la producción de diversas espacialidades que influyeron en la organización territorial de la desembocadura con el fin de interconectar un espacio nacional de acuerdo a intereses políticos extraterritoriales y contrapuestos, recursos limitados y relaciones asimétricas de poder.

Para explicar los alcances de los proyectos de desarrollo situados en la desembocadura en este periodo, el contenido del capítulo plantea un recorrido histórico que refleje sus cambios territoriales. En un primer instante se recuperan

brevemente los antecedentes del poblamiento de la región desde la formación de la villa de españoles de Zacatula, cercana a la desembocadura, en el siglo XVI hasta la erección del municipio de Melchor Ocampo del Balsas en el siglo XX. A continuación, se identifican los factores geográficos de la región que comprende la cuenca que desemboca en el límite estatal de Michoacán y Guerrero, especialmente los yacimientos de hierro de Las Truchas y Plutón. Este factor durante el desarrollismo mexicano fue considerado estratégico para la economía del país, derivado de una política industrial nacional y de descentralización que tuvo efectos territoriales en el estado de Michoacán, por lo que en ambos casos se revisan sus políticas. Derivado de estas reglamentaciones se analizan las consecuencias que las comisiones del Tepalcatepec y la del Balsas imprimieron en la región costera por medio del impulso del Gral. Lázaro Cárdenas.

Condiciones histórico-geográficas previas al proyecto siderúrgico¹⁵

La naturaleza localizada en la desembocadura del río Balsas a los primeros exploradores españoles se presentó indómita, rebelde, improductiva. El mineral de hierro que alberga no representó para ellos utilidad alguna; ellos buscaban metales preciosos. Cuando se agotaron las reservas de oro abandonaron la región y sus habitantes. No fue hasta principios del siglo XX que la existencia de yacimientos ferríferos en la desembocadura enriqueció a un puñado de franceses que poseían los medios para su explotación al cobijo de la dictadura de Porfirio Díaz, quien las concesionó bajo un modelo económico basado en el extractivismo y la explotación de la fuerza de trabajo indígena.

Ubicada en la costa suroccidental de México la desembocadura del río Balsas progresivamente adquiere importancia en el contexto nacional después de la Revolución Mexicana. En un primer momento debido al amplio caudal de agua cuenca arriba para la producción agrícola y eléctrica en el valle del Tepalcatepec. Más tarde, por la oportunidad de extraer e industrializar el mineral de hierro de los yacimientos de Las Truchas y Plutón. No obstante, en la historia de la

¹⁵ La siguiente introducción resume los hallazgos que la investigación bibliográfica y documental recuperó. Está inspirada en las aportaciones de Vázquez (1951), Zapata (1978), Sánchez (2001) y Osorio (2003).

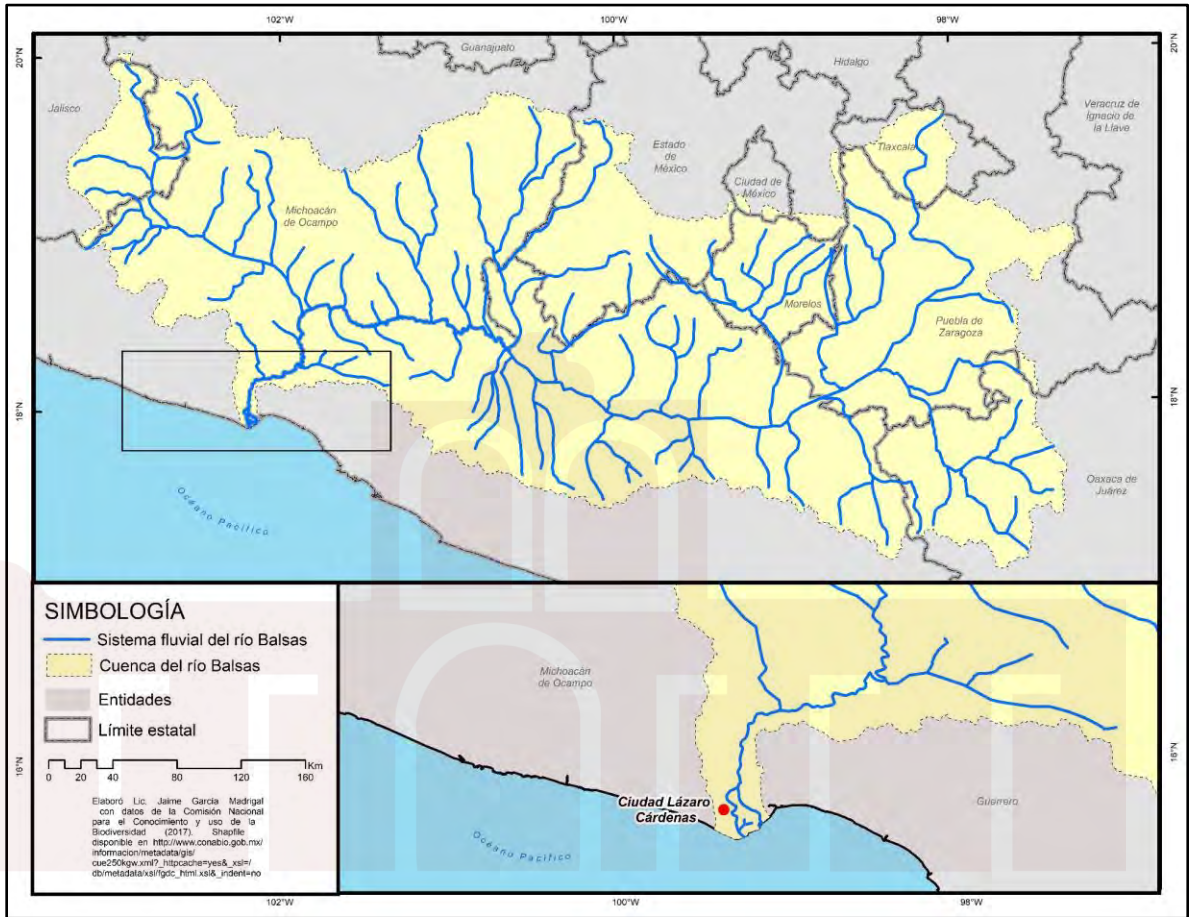
desembocadura son grupos extraterritoriales quienes identificaron y se beneficiaron de su potencial económico. Quienes en ella vivían o afluyeron desde regiones cercanas de Tierra Caliente vivían una cotidianidad muy distinta, más cercana a la agricultura de subsistencia que a la modernidad industrial. Sus necesidades de alimentación, sanidad, educación y comunicación apenas se emparejaban a los objetivos de ese desarrollo.

En este contexto geográfico e histórico es que aparece el municipio costero de Melchor Ocampo del Balsas (1947), en la misma región en la que los españoles fundaron la Villa de Zacatula 425 años atrás. En él confluirán los esfuerzos del Gral. Lázaro Cárdenas por desarrollar la región en que se localiza la desembocadura, cuya configuración territorial *original*, no muy distinta a la que conocieron los conquistadores, es la que se transformará abruptamente a partir de la década de los años cuarenta del siglo XX. Por este motivo es que a continuación se presenta una imagen general de los antecedentes geográficos e históricos previos a los proyectos modernizadores de ese siglo.

Delimitación del entorno geográfico de la desembocadura

La desembocadura del río Balsas drena sus aguas en el océano Pacífico entre los estados de Michoacán y Guerrero. Está asentada sobre la provincia fisiográfica de la Sierra Madre del Sur. El río homónimo que le da origen es una de las cuencas principales del país que abarca los estados de Puebla, Tlaxcala, Estado de México, Morelos, Jalisco, Oaxaca, Guerrero y Michoacán con una superficie de 117 045 km². La cuenca está dividida en Alto, Medio y Bajo Balsas. Sus afluentes en el estado de Michoacán corresponden al Bajo Balsas, en el que están incluidos el río Cutzamala, el Tacámbaro y el Tepalcatepec. Estos ríos tributarios escurren desde el eje neovolcánico transversal y la Sierra Madre del Sur hasta la planicie costera michoacana en la que otros ríos costeros como el Nexpa, Mexcalhuacán, Chuta y Carrizal completan el sistema hidrológico de la desembocadura (Figura 3).

Figura 3. La desembocadura en la cuenca del río Balsas



Este sistema hidrológico “forma un delta en la desembocadura que se origina 20 km río arriba desde el parteaguas de la Sierra Madre del Sur hasta la línea de costa” (Toledo y Bozada, 2002:43). En él se depositan los sedimentos ricos en nitratos, sílice y fósforo que arrastra el río a lo largo de su curso en una superficie aluvial de 42.5 km². Su forma es triangular con una topografía llana en la que sobresalen islas, esteros y lagunas rodeadas de manglares. Hasta 1971 el río Balsas presentaba tres desembocaduras: al Este, la Barra de San Francisco; al centro, La Necesidad. Y al Oeste, la de Las Burras (Farreras et. al, 2003; Durán et. al, 2003). Actualmente el delta está compuesto por dos bocas: San Francisco y La Necesidad en las cuales se asientan las dársenas que componen el Puerto de Lázaro Cárdenas.

Las islas que constituyen el delta son Cayacal, próxima a Ciudad Lázaro Cárdenas, y La Palma situada frente a las poblaciones de Zacatula en Guerrero y Las Guacamayas en Michoacán (Correa, 1974; Durán et al. 2003). Finalmente, la ex Isla del Mar fue unida a la planicie de Lázaro Cárdenas debido al cierre de la boca fluvial de Las Burras, en donde se encuentra Punta Cayacal “que es el área más meridional que corresponde a la desembocadura del río Balsas y del estado de Michoacán” (Durán et al. 2003:29). La planicie de Lázaro Cárdenas tiene una extensión de 164.75 km², cuyos límites son la serranía de Acalpican en la Sierra Madre del Sur. En la zona plana los suelos aluviales son reserva de minerales y materiales para la construcción, de los que sobresale al Oeste de la localidad de La Mira el yacimiento de hierro de Las Truchas.¹⁶ Por otra parte, en la vertiente Este de la desembocadura en el municipio guerrerense de La Unión se localiza el yacimiento de Plutón.¹⁷

Este mineral de hierro, iniciado el siglo XX, no representó para los pueblos y rancherías de las cercanías de la desembocadura en el municipio de Arteaga, al que originalmente pertenecían, una oportunidad de crecimiento económico. En cambio, la actividad pesquera y la agricultura de subsistencia fueron actividades que por siglos se practicaron en torno a los recursos hídricos, pesqueros y edáficos del delta. Estas actividades en menor medida transformaron la fisonomía de una región considerada incivilizada por los promotores del desarrollo del Estado mexicano en el siglo XX (Calderón, 2011). Esta opinión fue consecuencia de un desarrollo histórico en el que el extractivismo, el abandono y la marginación de la región rigió el interés de los grupos que asumieron el control de la desembocadura en diferentes etapas históricas que a continuación se detallan.

Perspectiva histórica. De Zacatula a Melchor Ocampo del Balsas

En la desembocadura del río Balsas la escasa actividad humana caracteriza los siglos posteriores después de la conquista española. Este territorio que controlaba

¹⁶ A estos yacimientos se suman en el municipio de Lázaro Cárdenas los de El Volcán, El Campamento, Santa Clara, Leopardo, Valverde, El Tubo y La Bandera (González, 1951).

¹⁷ En el municipio de La Unión se localizan también los yacimientos de Agua del Monte, Titán y El Capirio.

el obispado de Michoacán, la provincia de Valladolid y posteriormente el estado libre y soberano de Michoacán no figuró en la órbita de los poderes públicos. Únicamente era una extensión más de sus posesiones. Los tipos de actividad que fermentaron en la región del río Zacatula, como se conoció originalmente al Balsas, a lo largo de los siglos reflejan la contingente utilidad asignada por los grupos sociales que apropiaron ese territorio de acuerdo a factores sociopolíticos externos y a la disponibilidad de recursos naturales.

El origen del asentamiento prehispánico de Zacatula es incierto, aunque en las proximidades de la desembocadura se han encontrado objetos presumiblemente de esa época. Con la llegada de los españoles, Cortés mandó instalar un astillero y un puerto en la desembocadura para explorar las costas de La Mar del Sur¹⁸ (Zapata, 1978) y recolectar el oro arrastrado en pequeños fragmentos por el río Zacatula. De este modo, los primeros conquistadores despojaron de sus tierras a los habitantes de aquella región congregándolos en pequeños pueblos de indios bajo el tutelaje de la Villa de españoles de la Concepción Zacatula,¹⁹ fundada el 8 de diciembre de 1522.

A través de esta subordinación, surgió el sistema de encomiendas en la región. En este caso se caracterizó por el nacimiento de algunas empresas para la recolección del escaso oro encontrado en la planicie costera. Al respecto Sánchez (2001) apunta dos empresas constituidas en 1528: la de Juan de Cabra, y la de Pedro López Galvito. No obstante, cuando la corona prohibió la esclavitud de los indios la actividad dejó de ser rentable ante la ausencia de indígenas que recolectaran el metal en las arenas de los ríos. Sin embargo, el fugaz auge del oro heredó para la región en los siglos posteriores cultivos tropicales, adicionales a los tradicionales de la dieta mesoamericana. Según este mismo autor fue el primer

¹⁸ Así es como los españoles nombraron al Océano Pacífico.

¹⁹ Este dato lo aporta la Relación de Zacatula, documento escrito por el alcalde mayor de la provincia homónima, Hernando de Vascones, fechado el 25 de febrero de 1581 en el que da cuenta al virrey Martín Enríquez de Almanza las características geográficas, el origen del asentamiento de Zacatula, la organización de la villa, sus corregimientos y pueblos dependientes, así como las actividades económicas y las características de la población.

encomendero Manuel de Cáceres quien introdujo el cultivo del cacao y la palma de coco en la región.

En el siglo XVIII la región estaba completamente deshabitada a causa de las epidemias que diezmaron las poblaciones indígenas un siglo antes (Zapata, 1978). Esta circunstancia provocó la concentración de tierras en la Hacienda de las Benditas Ánimas del Limón por denuncias de tierras realengas del propietario José Molina, que incluso intentó apropiarse del pueblo de Zacatula (Zapata, 1978). En los últimos años de ese siglo Manuel Antonio de Otero, minero guanajuatense, reclama las tierras de la ribera oeste del río Zacatula que después conformarán la hacienda de La Orilla. Esta concentración de la tierra fortaleció el dominio de caciques locales como Giordiano Guzmán, lo que por otra parte limitó el crecimiento de la población de las rancherías en el siglo XIX.

El avance del control territorial por parte de caciques locales alimentó un vacío de poder de las instituciones republicanas del estado de Michoacán, al que pertenecía la región de la desembocadura. Esto condujo a la apropiación de estos territorios del recién erigido estado de Guerrero que los absorbió nominalmente por medio del distrito de La Unión. No obstante, la ley de división territorial de 1901 resolvió la disputa territorial al determinar el río Balsas como la frontera entre ambas entidades. En el año de 1907 Porfirio Díaz concede las minas de hierro de Las Truchas a la Compañía Minas de Fierro del Pacífico S.A. establecida en París, la cual “compra por \$ 280 000 el latifundio de La Orilla de 93 000 has al señor Salvador Luna” (Osorio, 2003).²⁰ Al llegar los franceses, la escasa población vende sus posesiones y se muda a la localidad de Zacatula. Con los franceses también se establece el capataz José Ángel Málaga, fundador de Los Llanitos,²¹ caserío que en 1931 Lázaro Cárdenas renombra como Melchor Ocampo (Zapata, 1978).

A partir de la llegada de los franceses, la desembocadura adquiere nuevamente importancia económica por medio de la valoración de grupos

²⁰ Testimonio de Engracia Gómez Vargas en Osorio (2003)

²¹ El poblado de Los Llanitos fue fundado por los Málaga: Constancio, Desiderio, Romualdo, Gregorio y Baldomero; los Garibo: Isabel y Próspero; y los Gómez: Lucas, Víctor, Marcelino, Juan y Cristina. Pichina Ayón, Francisco Adame y Rodrigo González llegaron después (testimonio de Engracia Gómez Vargas en Osorio, 2003).

extraterritoriales que visualizaron en el mineral de hierro de Las Truchas la oportunidad de enriquecerse. Sin embargo, con el estallido de la Revolución Mexicana, los franceses abandonaron sus propiedades alrededor de 1914. Con esta huida los Málaga ganaron la concesión ante el gobierno federal y comenzaron a explotar el mineral de manera rudimentaria.²² Esto generó impuestos para el nuevo orden institucional establecido por los gobiernos posrevolucionarios, en el que se reconocían constitucionalmente tres niveles: el nacional, el estatal representado por el gobierno de Michoacán y el municipal a través del ayuntamiento de Arteaga, cuyo territorio se extendía hasta la región costera de la desembocadura que aportaba impuestos pero que no se beneficiaba de ellos (Osorio, 2003).

Esta circunstancia motivó que, en 1943, Aurelio Campos, recaudador asignado por el municipio de Arteaga en la tenencia de Melchor Ocampo, buscara la autonomía municipal de este territorio apartado de la cabecera del municipio de Arteaga.²³ A pesar de las limitadas esperanzas de conseguir su propósito, las gestiones ante el gobernador José María Mendoza Pardo cuatro años después desembocaron en el decreto del día 19 de mayo de 1947²⁴ en el que se eleva a municipio la tenencia de Melchor Ocampo, el cual se renombra como Melchor Ocampo del Balsas.²⁵

Coincidentemente en ese mismo año comienzan los trabajos de la Comisión del Tepalcatepec (CT). La agenda de esta institución en los siguientes veinte años se verificó por medio de la construcción de vías de acceso a Melchor Ocampo y sus comunidades, la electrificación de la zona y la dotación de servicios educativos y

²² Testimonio de Felipe Pérez Tapia en Osorio (2003). Según indican otras fuentes la concesión concluyó en 1919 por falta del pago de impuestos al gobierno constitucional de Venustiano Carranza. Más adelante se retomará el tema.

²³ Testimonio de Aurelio Campos Campos en Osorio (2003).

²⁴ Periódico Oficial del Gobierno de Michoacán. 19 de mayo de 1947. Morelia; Michoacán: Biblioteca del Archivo Histórico General del Poder Ejecutivo de Michoacán.

²⁵ El nuevo municipio se constituyó territorialmente con los terrenos de las haciendas de La Orilla, San Francisco, El Veladero y Los Amates, y con los ranchos de El Tular, El Lagarto, Las Burras, San Blas, Santa Ana, El Bordonal, El Tamarindo, Acalpican, Cerro De Álvarez, Playa Prieta, Pinzandarillo, Habillal, Las Calabazas, El Malacate, El Zapotal, Chucután, Chuta, Las Guacamayas, La Viguita, Las Limas, El Nopalito, Macha de Espinos, Vallecito, Potrerillos, Santa Rita, La Paz, Ojo de Agua, Moreno, Arroyo de las Tierras, San Rafael, El Guayabo, El Cobanito, La Parotilla, La Mira, El Ahijadero, Agua Fría, El Pachón, Barranca de la Pasión, Milpillera, Barranca de las Ollas, Las Truchas, El Cenal, La Garita, Rancho Viejo, El embarcadero, Isla de La Palma, San Antonio, Los Coyotes, Torrecillas, el Gato, Chavarría, El Guajolote, Rancho Viejo, El Naranjito, El Tepehuaje, Encinos Prietos, El Cayaquito, Los Copales, El Cahulote y El Mango.

sanitarios para la población, además del reparto agrario. La suma de estas estrategias, en el marco de esta investigación, constituyen la “Etapa Agrícola e Hidráulica”, la cual estuvo anclada a una agenda de modernización de la producción agrícola impulsada durante la gestión presidencial de Miguel Alemán a través de la figura del expresidente Cárdenas. A continuación, se revisa cómo este programa gubernamental operó al nivel de la cuenca hidrológica del río Tepalcatepec, particularmente en la región costera de la desembocadura del río Balsas.

Antecedentes políticos del proyecto siderúrgico

El proyecto modernizante del país a escala nacional, como se especificó en el capítulo anterior, tenía como propósitos la industrialización y urbanización como instrumentos para superar el atraso económico de la experiencia mexicana asociada históricamente a una economía primaria. Esta idea, como se verá más adelante, confrontó a los grupos de poder y a la tecnocracia asentados en la Ciudad de México, pero también a la moreliana, cuando el país iniciaba una etapa de industrialización por sustitución de importaciones con sentido nacionalista. Ello le permitiría cubrir la demanda interna para progresivamente sustituir importaciones (Unikel, 1976). Una vez alcanzado este objetivo, México en su *totalidad*, se convertiría en un país desarrollado como en la experiencia industrial de sus contrapartes en Europa Occidental y en Estados Unidos.

Sin embargo, la visualización de esa totalidad suscitó en los gobiernos posrevolucionarios actitudes autoritarias en el ejercicio del poder. Es decir, ante el crecimiento de una elite política amparada por la hegemonía de un partido oficial y la figura presidencial (Cosío, 1973; Roux, 2005) los poderes regionales y cacicazgos se fueron alineando a las directrices provenientes del centro, la Ciudad de México, que progresivamente corporativizaron el poder por medio de centrales de obreros, profesionistas, la burocracia y el campesinado. Este proceso en Michoacán, no exento de oposición, le permitió al Gral. Lázaro Cárdenas seguir gobernando aun sin detentar constitucionalmente el mandato como gobernador del estado (1928-1932) y como presidente de la República (1934-1940).

Esta centralización de las decisiones tuvo un efecto territorial que se manifestó por medio del proyecto modernizante del Estado, el cual poco a poco penetró en la administración del estado de Michoacán. En un primer momento a través de la promulgación de leyes, programas y decretos a escala nacional con propósitos de industrialización y más tarde por medio de ordenamientos de esta misma clase expedidos por la administración local. La sintonía entre las legislaciones de ambos niveles se examina a continuación con el propósito de reflejar la corporativización del poder que abrió la oportunidad de preparar el camino en términos ideológicos para que más tarde la CT irrumpiera la escena estatal y local para la modernización de la subcuenca del Tepalcatepec y posteriormente para el aprovechamiento industrial de los yacimientos de hierro localizados en la región costera de la desembocadura del río Balsas.

La política nacional de descentralización industrial (1930-1976)

La tradición política mexicana ha centralizado el poder en la Ciudad de México (Gasca, 2009; Unikel, 1976). Según estos autores la organización centralista del poder en el país tiene antecedentes en las épocas prehispánica y colonial. Aunque en esas etapas históricas no es posible explicar el surgimiento del Estado-nación contemporáneo, la tradición de identificar en esta ciudad la sede del poder político se remonta a esos tiempos. Con la instauración del poder liberal-republicano del siglo XIX, y la posterior lucha por su control durante ese siglo y el siguiente, se reafirmó la localización del mando, del país en su totalidad, en el Valle de México. Así ocurrió en la república restaurada de Benito Juárez, la dictadura de Porfirio Díaz y en la confrontación armada de principios del siglo XX que desembocó en la revolución constitucionalista de 1917.

Esta misma Constitución, que guio a los gobiernos posrevolucionarios, adoptó una organización federada del poder en el territorio gobernado por el Estado asentado en la Ciudad de México, asignó potestades a los órdenes de gobierno e institucionalizó progresivamente la vida nacional. Sin embargo, “la tradición centralista mermó las competencias de las entidades federativas y los municipios que se subordinaron en materia económica, jurídica y política a las iniciativas de la

federación (Gasca, 2009:51). Estos procesos de concentración del poder le confirieron ventajas económicas que la teoría de localización nombra economías de urbanización (Polese y Rubiera, 2009), pues en ella han convergido las redes de comunicación que articulan al país, la suma de ingresos fiscales recaudados a nivel federal y también ha absorbido mayoritariamente el gasto público que se traduce en inversiones para la dotación de servicios urbanos, comunicaciones e infraestructuras de educación, salud, mobiliario urbano y administración pública (Unikel, 1975).

Estos factores de localización para la población rural fueron atractivos, desde la presidencia de Lázaro Cárdenas. Esto en gran medida, absorbió nuevas inversiones y diversificó la planta productiva de la Ciudad de México. En contraste, al interior del país, el gobierno central financió infraestructuras de comunicación para la integración nacional y concedió constitucionalmente a las entidades federativas y los municipios facultades para organizar y gestionar sus procesos de desarrollo, aunque no con la diversificación y amplitud que en la capital (cfr. Gasca, 2009:50). En consecuencia, la aglomeración de actividades industriales únicamente fue perceptible en las capitales de los estados dejando a amplios territorios y periferias al margen de ese desarrollo.

En este sentido, las “poderosas ventajas [...] que ofreció la Ciudad de México, a pesar de las crecientes deseconomías de urbanización, explicaron la dificultad de persuadir al empresariado y la población para establecerse fuera de la capital” (Unikel, 1975:311). Es por este motivo que desde 1940 se decretan leyes y programas para promover el crecimiento industrial al interior del país (Cuadro 1). El contexto institucional en que incrementan estas políticas ocurre después de 1945 cuando transformaciones institucionales operadas al interior del Estado, particularmente en el partido oficial (PRM),²⁶ reorientan su actividad de una política pública de izquierda socialista para los trabajadores –hasta el sexenio Cardenista–

²⁶ En el año de 1946 el Partido de la Revolución Mexicana, creado por Lázaro Cárdenas, fue transformado en el Partido Revolucionario Institucional por el presidente Manuel Ávila Camacho. Este cambio corporativizó sectores populares, además del obrero, como el militar, el campesino, la clase media y la burguesía en favor del partido oficial y la obediencia irrestricta al Estado (Coronado, 2002).

a otra con sentido de “justicia social y democrática”, aunque sin abandonar la práctica nacionalista, a partir de la llegada de Miguel Alemán a la presidencia (Oikión, 2004). Lo anterior, con la finalidad de reconciliar al Estado con la burguesía capitalista nacional que progresivamente había sido desplazada de los espacios de decisión en favor de los sectores obreros y populares (Coronado, 2002). En los próximos sexenios esta confrontación entre las élites económicas y el gobierno federal será decisiva para comprender los avances y retrocesos del proyecto siderúrgico de Las Truchas.

Cuadro 1. Políticas industriales por periodo presidencial (1940-1976)

Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)
<ul style="list-style-type: none"> -Segundo Plan Sexenal -Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) -Comisión Federal de Planeación Económica -Ley de Exención Fiscal para la industria (1940) -Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1941) -Consejos Mixtos de Planeación Regional (1942) -Construcción de represas y sistemas de riego 	<ul style="list-style-type: none"> -Tercer Plan Sexenal -Empresas de participación estatal -Comisión Nacional de Inversiones (1948) -Desarrollo por cuencas hidrológicas -Creación de las comisiones del Tepalcatepec y Papaloapan (1947) y las del Río Fuerte, Grijalva y Lerma, además de la del Valle de México (1951) -Infraestructura de comunicaciones y transportes 	<ul style="list-style-type: none"> -Cuarto Plan Sexenal -Comité de Inversiones (1953) -Comisión de Inversiones (1954) -Fondo de Garantía a la Pequeña y Mediana Industria (1953) -Créditos a la Pequeña y Mediana Industria (1953-1958) -Creación de Parque y Ciudades Industriales (1953) -Construcción de Ciudad Sahagún -Programa de Marcha al Mar (1953-1958)
Adolfo López Mateos (1958-1964)	Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)
<ul style="list-style-type: none"> -Dirección de inversiones Públicas (1958) -Ley Federal de Planeación (1963) -Modelo ISI orientado a bienes duraderos, intermedios y de capital -Nacionalización de la Industria Eléctrica (1960) -Comisión del Balsas (1960) -Programa Nacional Fronterizo (1961) -Construcción de 4 parques industriales -Comisión Nacional de colonización 	<ul style="list-style-type: none"> -Plan Nacional de Desarrollo Económico -Subcomisión de Inversión -Plan de descentralización de la actividad económica de la Ciudad de México -Construcción de 10 emplazamientos industriales 	<ul style="list-style-type: none"> -Comités Promotores de desarrollo económico en las entidades -Ley de Inversión Extranjera (1973) -Decretos de descentralización -Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de la Franja Fronteriza -Fondo Nacional de Fomento a la Industria -Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales -Establecimiento de Polos de Desarrollo (Las Truchas, Peña Colorada y La Caridad)

Fuente: elaboración propia a partir de Unikel (1978), Garza (1992), García (2010) y Orihuela et al. (2015).

Por otra parte, este cambio en el aparato del Estado significó la transmisión del mando público de los generales de la revolución a un civil –Miguel Alemán–. De este modo,

“desde la administración presidencial iniciada en 1940 hasta la administración de Díaz Ordaz el eje de la política federal fue el desarrollo industrial por sustitución de importaciones –o del desarrollo estabilizador– por medio del impulso de sistemas de crédito, financiamiento, exenciones fiscales, dotación de terrenos e infraestructuras” (Gasca, 2009:57)

para la reproducción del capitalismo nacional. Estas políticas introdujeron experiencias internacionales de gestión territorial, principalmente de Estados Unidos, como se verá en el caso del modelo de desarrollo por cuencas hidrológicas obrado en la región del Tepalcatepec. Finalmente, en el sexenio de Echeverría, en los setenta, comienza una nueva fase de política pública con un soporte jurídico e institucional para promover ejercicios de descentralización económica a través del aprovechamiento industrial de recursos naturales.

Por consiguiente, desde los años cuarenta la presidencia ejecutó políticas públicas redistributivas, además de que controló y modeló la economía nacional según requerimientos de una burguesía económica y política asentada en la Ciudad de México. De este modo, los integrantes del partido oficial reorganizaron el sistema político en el que el gobierno central controlaba el acceso a las gubernaturas locales, con candidatos afines al régimen, para allanar el camino al modelo de desarrollo elegido para el país a partir de la normatividad enunciada líneas arriba (Cuadro 1). En el caso específico de Michoacán sus políticas de industrialización, que a continuación se analizan según periodos de gobierno, prepararán el camino para los proyectos modernizantes en la desembocadura.

La política industrial del gobierno de Michoacán (1940-1976)

El gobierno posrevolucionario de Michoacán, del mismo modo que a nivel federal en 1917, expidió una constitución un año después (Padilla, 2015). Su objetivo fue pacificar al territorio estatal por medio de la promulgación de garantías individuales a la población con la finalidad, entre otras más, de revitalizar la economía devastada por la confrontación armada. Entre éstas se encontraba: la intervención del gobierno en el fomento de la agricultura, la industria y las actividades de utilidad pública, la reorganización de la hacienda pública, la recaudación eficaz de impuestos en industria y comercio y la generación de nuevas empresas según el giro económico, especialmente la industria de la confección, empresas de tranvías y generación de energía eléctrica (Padilla, 2015).

El contexto socioeconómico en que emergen estos lineamientos contrasta en gran medida con los objetivos de los primeros gobiernos posrevolucionarios en la entidad. Esto debido a que los municipios de Michoacán a principios del siglo XX carecían de una base industrial, excepto en Morelia, Uruapan, Apatzingán, Zamora y La Piedad (Vargas, 1991) que contaban con pequeñas factorías. Amén de que las comunicaciones terrestres eran deficientes pues no había integración entre las localidades rurales más distantes y los centros urbanos. A excepción del ferrocarril construido a finales del siglo XIX que unía Uruapan, pasando por Morelia, con Celaya, y Maravatío con Toluca y la Ciudad de México (Pérez, 2016) las opciones de comunicación eran insuficientes y provocaban traslados prolongados.

No obstante, ante esta carencia fundamental, las propuestas de estímulo económico en la década de los años veinte y treinta giraron en torno a políticas fiscales para beneficiar a empresas localizadas en Morelia y los demás centros urbanos. En la primera década aludida, Padilla (2015) relata que en la gubernatura de Francisco J. Mújica (1920) se decretaron estímulos fiscales y exención de impuestos para industrias de hilados y tejidos, aunque se implantó el Impuesto sobre la Renta y se publicó una Ley del Trabajo. Más tarde con Cárdenas (1928-1932) la industria adquirió un rumbo colectivista pues instituyó exenciones de impuestos a sociedades cooperativas. Por su parte Oikión (2004) señala que en la siguiente década la política siguió el mismo curso en las administraciones del Gral. Rafael Sánchez Tapia (1935) y de Rafael Ordorica Villamar (1936).

Un hecho relevante que determinó el rumbo de los años treinta en la vida económica y social de Michoacán fue la fundación por parte de Cárdenas en 1929 de la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo²⁷ con el propósito de unificar sindicatos, colectivos obreros y campesinos de la entidad, y también de docentes. Sus ejes fueron el reparto agrario, el socialismo como fin y la educación como base (cfr. Cárdenas, 2016:172).

²⁷ "Hacia 1931 se habían formado 30 federaciones regionales compuestas por 4 000 sindicatos rurales y urbanos que agrupaban 10 000 trabajadores urbanos y 65 000 campesinos" (Cárdenas, 2016:173).

Según recupera Oikión (2004), Eitan Ginzberg pone de relieve que esta acción del gobernador Cárdenas estuvo centrada en la reforma agraria para la “integración geopolítica de todas las regiones del estado” y en la organización corporativa de los trabajadores, la cual fue una decisión razonada pues “permitió la constitución de un poder regional” que asignó a la figura de Cárdenas una representación patriarcal de los sectores populares corporativizados michoacanos. No obstante, en 1938 la organización fue disuelta para ser incorporada al Partido Nacional Revolucionario (PNR), en el que los dirigentes michoacanos alineados a Cárdenas encontraron un espacio para establecer control político en los ayuntamientos, el congreso local y federal, el senado y la gubernatura.

A partir de este suceso la autora citada anteriormente señala que la estrategia del presidente Cárdenas fue imponer gobernadores de extracción confederada que apoyaran su proyecto nacional.²⁸ Esto por otra parte incitó a que la política industrial nacional tuviera su analogía en el estado,²⁹ el cual, mediante la legislación local, buscó emular la promoción industrial del gobierno federal en Michoacán (Padilla, 2015; Oikión 2004). De esta manera, los gobernadores nombrados hasta 1976 siguieron la ruta del desarrollo modernizante de la federación como se muestra en el Cuadro 2.

Estas políticas establecieron en el territorio de la entidad las bases de un incipiente desarrollo de las fuerzas productivas que necesitaba el capitalismo michoacano para dinamizar la economía en las zonas urbanas, pero también significó para las zonas rurales –especialmente la depresión del Balsas– la emergencia del poder del Estado personificado en la figura de Lázaro Cárdenas que detentaba la figura de vocal ejecutivo³⁰ de la CT. Esta posición en la estructura

²⁸ Esta actitud generó suspicacia en la oposición pues existía el rumor de la intervención directa de Cárdenas en la elección del gobernador. En 1943 Felíz C. Ramírez, antiguo revolucionario michoacano, espetó a Cárdenas al respecto: “Usted supo librar a la nación del callismo, libre ahora al estado de Michoacán del cardenismo” (Oikión, 2004:301).

²⁹ En el segundo informe de gobierno de David Franco Rodríguez (1958) se aprecia esta tendencia nacionalista: “el gobierno de la entidad debe promover [...] el desarrollo industrial a fin de conseguir el aprovechamiento de los recursos naturales y su transformación para acrecentar el potencial económico de sus habitantes [...]” Biblioteca del Archivo del Poder Ejecutivo de Michoacán.

³⁰ La función del vocal ejecutivo era definir la agenda de obras a realizarse con el presupuesto asignado por la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Esta agenda se sometía a votación entre el presidente de la Comisión, el vocal secretario y el vocal ejecutivo, quien posteriormente distribuía los recursos (Varas, 1976).

organizativa del gobierno federal le permitió, como a continuación se explica, modelar territorialmente una región hidrológica en la que permanecían ociosos recursos naturales que podían utilizarse para beneficio no sólo de sus habitantes, sino de la nación en su totalidad, como en el caso del mineral de hierro de Las Truchas.

Cuadro 2. Política industrial del Gobierno de Michoacán (1940-1976)

Gral. Félix Ireta Viveros (1940-1944)	Lic. José Ma. Mendoza (1944-1950)	Gral. Dámaso Cárdenas (1950-1956)	Lic. David Franco R. (1956-1962)
<ul style="list-style-type: none"> -Carreteras como una acción de utilidad pública. -Reducción de impuestos a materias primas -Disposición para la atracción de inversión foránea. -Construcción de las presas hidroeléctricas de Tacámbaro, Supimito, Cointzio y Los Granados. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ley Bancaria: formación de instituciones de crédito para la industria. -Ley Laboral: seguridad en el lugar de trabajo, establecimiento de una jornada de trabajo, asistencia social -Ley Energética: concesión a privados la eléctrica. -Comisión del Tepalcatepec 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollismo social por medio de la construcción de escuelas, carreteras, agua potable obras de irrigación y servicios de salubridad. -Fortalecimiento del capitalismo michoacano -Presa Hidroeléctrica de El Cóbano -Obras de irrigación 	<ul style="list-style-type: none"> -Proyecto de integración económica de Michoacán al Bajío. -Industrias con financiamiento del gobierno -Ley de fomento y protección a las industrias nuevas y necesarias (1957) -Junta Local de Caminos -Comité de Promoción y Desarrollo Económico del Estado de Michoacán.
Lic. Agustín Arriaga (1962-1968)	Lic. Carlos Gálvez (1968-1970)	Lic. José S. Chávez (1970-1974)	Lic. Carlos Torres (1974-1980)
<ul style="list-style-type: none"> -Creación del Consejo de Planeación y Fomento Económico del Estado de Michoacán -Establecimiento del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Banco del Pequeño Comercio en Morelia 	<ul style="list-style-type: none"> -La Villita e Infiernillo. -Carretera costera -Estudio de factibilidad del proyecto siderúrgico -Créditos con aportaciones de Nacional Financiera y el Banco de Fomento a la Pequeña Industria -Ley de fomento industrial 	<ul style="list-style-type: none"> -Ley de planeación y urbanización del estado (1972) -Comisión para el Desarrollo de la Costa -Programa de fiscalización para las unidades económicas 	<ul style="list-style-type: none"> -Inicio de operaciones de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (octubre 1976) -Proyectos urbanísticos en Lázaro Cárdenas -Construcción del tramo ferroviario Coróndiro-Lázaro Cárdenas

Fuente: elaboración propia a partir de informes de gobierno de 1940-1980 (Biblioteca del Archivo de Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán), Padilla (2015) y Oikión (2004).

La Comisión del Río Tepalcatepec

Desde sus incursiones revolucionarias en la tierra caliente, al mando del Gral. Guillermo García Aragón en 1913, el presidente Lázaro Cárdenas constató las potencialidades productivas que ofrecían los recursos hídricos, forestales, minerales y agrícolas de la región de la Tierra Caliente michoacana, pero también la marginación de sus habitantes (Cárdenas, 2016). Cuando se convirtió en gobernador su interés por integrar sus núcleos de población rurales, por medio de comunicaciones terrestres, lo llevaron a plantear enlazar la costa de Michoacán con Morelia. De esta manera trazó la ruta Morelia-Tamazcal-Huetamo, Uruapan-Apatzingán y Apatzingán-Tepalcatepec, además proyectó la construcción del ferrocarril Uruapan-Zihuatanejo (Calderón, 2001; Calderón, 2004; Cárdenas, 2016).

Este interés desarrollista en la región, como se observó en apartados anteriores, no desapareció cuando abandonó la gubernatura, pues incluso siendo precandidato a la presidencia visitó los municipios de Apatzingán, Tepalcatepec y Buenavista. En esa oportunidad pronunció un discurso en el que vislumbraba la posibilidad de irrigar amplias superficies de aquellas comarcas (Calderón, 2011). Ya en la presidencia encomendó al Ing. Ramiro Talancón la realización de estudios para el aprovechamiento de los minerales de Las Truchas; el proyecto también consideraba la construcción de un puerto y el ferrocarril (Calderón, 2011). Los planteamientos de estos primeros instrumentos más tarde marcarían la agenda de los proyectos que transformaron la región costera en los setentas.

Fuera de la presidencia, en abril de 1947 Cárdenas comunicó al presidente Miguel Alemán la intención de desarrollar un programa de obras de riego y control de ríos. Al respecto le comunicó la intención de

“[...] desarrollar un programa integral en toda la cuenca del río Tepalcatepec [...] aprovechando las aguas de dicho río y de sus afluentes, financiándose las obras por alguna institución de crédito, que se cubrirá con el incremento de la producción en diez años” (Cárdenas, 2016:668).

A partir de este encuentro las aspiraciones por desarrollar la región en que se incorporó el ex presidente a la Revolución Mexicana comenzaron a materializarse. En ese mismo año el presidente Miguel Alemán en un discurso respalda el proyecto cardenista cuando declaró que

“aprovechando la experiencia de los Estados Unidos en donde con éxito se ha realizado el programa conocido con el nombre de Autoridad del Valle del Tennessee hemos pensado en la conveniencia de escoger dos regiones de nuestro país, de ilimitadas posibilidades económicas, para llevar adelante un programa de desarrollo regional integral” (Calderón, 2011:235).

Más tarde, el presidente Alemán nombra a Cárdenas Vocal Ejecutivo de la CT, la cual fue un “organismo descentralizado de la administración federal [...] que careció de autonomía pues dependía desde el punto de vista técnico y financiero de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH)” (Barkin y King 1975:85). De esta manera, comienza uno de los megaproyectos de desarrollo territorial en México inspirado en las experiencias de planificación en Estados Unidos. Las transformaciones de la subcuenca del Tepalcatepec, que a continuación se

describen, anuncian el impulso que tiempo después se daría a la industria siderúrgica a partir de finales de los años sesenta.

El Tepalcatepec en el desarrollo nacional

Los proyectos de desarrollo regional de los años cuarenta contemplaron como eje de las acciones las cuencas hidrológicas. Como se mencionó anteriormente esta política copiaba la experiencia del Tennessee Valley Authority en Estados Unidos. En México la presencia de 13 macrocuencas en las que se conjugan multiplicidad de recursos minerales, pueblos, climas y biotas representó para la tecnocracia de la Ciudad de México la posibilidad de llevar a las comunidades más alejadas la vida institucionalizada de la revolución mexicana y la modernidad industrial. De esta manera los proyectos de desarrollo regional incluían un proyecto cultural que buscaba homogeneizar la población, asimilar a los grupos indígenas a la identidad mestiza mediante la instrucción pública, modificar hábitos sociales, capacitar para el trabajo a los grupos sociales e industrializar al país (Ortiz, 2011).

Por esos motivos, en las cuencas los problemas del desarrollo nacional adquirieron especificidad en esa etapa de políticas territoriales. En consecuencia, el gobierno federal en esta escala de acción reconfiguró las condiciones territoriales de los asentamientos humanos en los ríos Tepalcatepec (1947), el Papaloapan (1947), el Fuerte (1951), el Grijalva (1951), el sistema hidrológico Lerma-Chapala-Santiago (1951) y en el Valle de México (1951). Esto permitió la reorganización de los sistemas de producción, la modificación de los códigos identitarios y la asimilación de las instituciones locales a la estructura federal. Estos factores tuvieron como propósito la integración nacional que incluía factores económicos, políticos y culturales.

La contribución de la cuenca del Tepalcatepec a la vida nacional ocurrió por medio de dos factores: el eléctrico y el agrícola. En el primero, el régimen hidrológico de los escurrimientos tributarios del Tepalcatepec propició la construcción de plantas hidroeléctricas como las de El Cóbano y Salto Escondido (ambas en 1954), las cuales fueron edificadas por la CT y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Su objetivo no sólo fue beneficiar los municipios michoacanos, sino a quienes vivían fuera de la comarca e incluso más allá de los límites del estado de Michoacán. Según relata Cárdenas (2016) las entidades que recibían energía de estas plantas fueron Jalisco, Estado de México y Guerrero. Las posibilidades de acceso a la electricidad permitirían a estas entidades iniciar procesos de industrialización. Esta carencia en gran medida había inhibido el desarrollo industrial en la entidad según observaciones registradas en los informes de gobierno estatal entre hasta 1940.

Por lo que respecta al segundo factor, la ampliación de la frontera agrícola, mediante el reparto agrario y las obras de irrigación, permitieron la producción de nuevos cultivos diferentes a los cereales tradicionales. De esta manera, desde la región fluyeron a los estados y a los mercados urbanos de la República materias primas como el algodón, maderas, ganado, minerales y productos agrícolas tropicales como los cítricos y el aguacate.

Paulatinamente el hierro también ocuparía una posición privilegiada en las exportaciones de la región gracias a los yacimientos de Las Truchas. Aunque en un principio no fue prioridad explotarlos por la CT debido a la lejanía de ellos respecto a los mercados urbanos, la incapacidad para financiar una siderúrgica y problemáticas relacionadas con su tenencia entre la federación y empresas privadas. Sin embargo, se sabía que el mercado mexicano en los años cuarenta era deficitario de productos de acero y bienes de capital. No obstante, el plan de trabajo trazado para la CT fue primordialmente agrícola como a continuación se revisa.

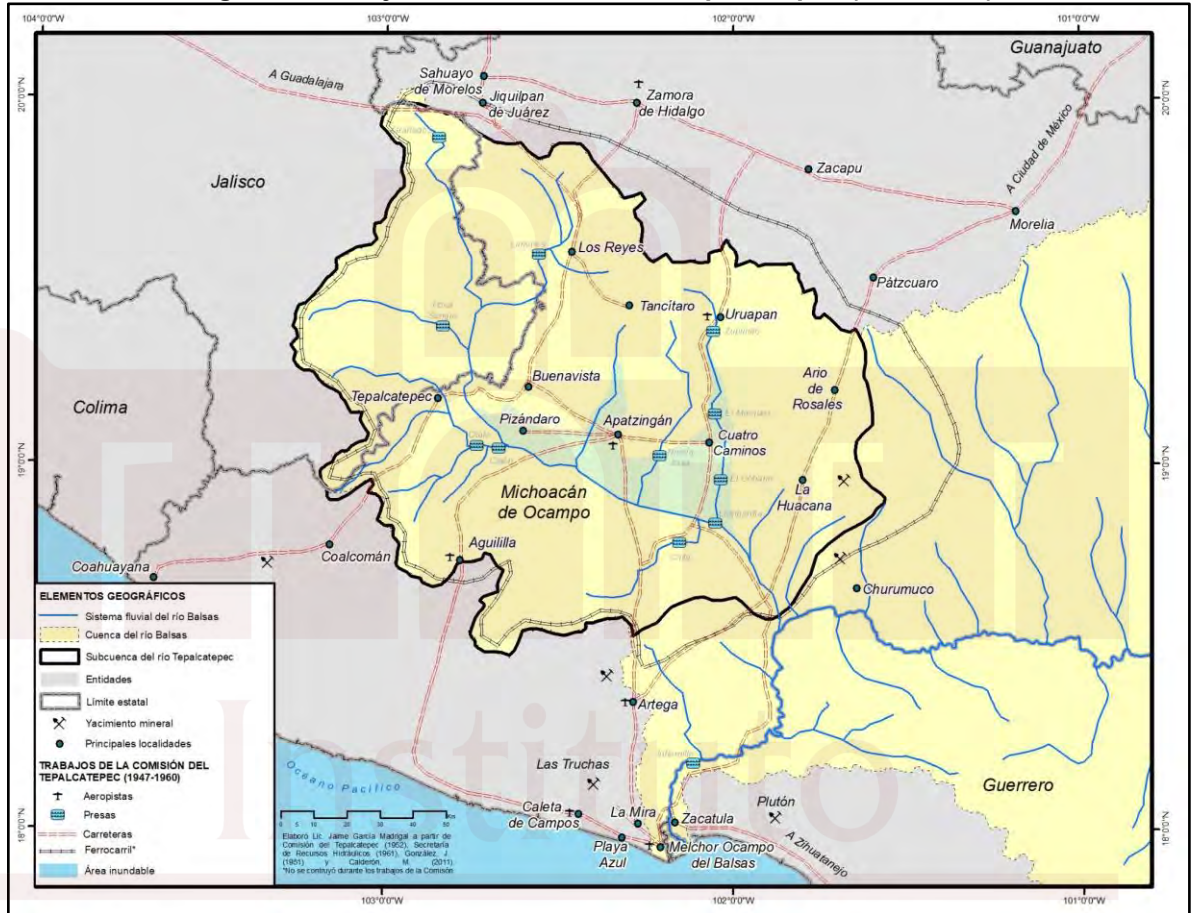
La reconfiguración territorial en la depresión del Balsas

La Comisión del Tepalcatepec fue creada por decreto presidencial el 17 de julio de 1947.³¹ Tuvo por jurisdicción la cuenca hidrológica del río homónimo, la cual incluyó con fines administrativos la Tierra Templada, la Tierra Caliente y la Región Costera en una superficie total de 35 700 km² (González, 1951). Entre 1947 y 1960 fluyeron

³¹ Diario Oficial de la Federación (2017). *Decreto de creación de la Comisión del Tepalcatepec*. Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/busqueda_detalle.php?vienede=avanzada&busqueda_cuerpo=&BUSCAR_EN=C&textobusqueda=&TIPO_TEXTO=Y&dfecha=17%2F07%2F1947&choosePeriodDate=D&hfecha=17%2F07%2F1947&orga%5B%5D=TODOS%2C0. Consultado el 23 de noviembre de 2017.

a estas regiones recursos de la SRH que financiaron una serie de transformaciones territoriales con el respaldo del gobierno de Michoacán. De este modo, como se indicó previamente, inicia la Etapa Agrícola e Hidráulica de las transformaciones territoriales en la desembocadura que se aprecian en la Figura 4.

Figura 4. Trabajos de la Comisión del Tepalcatepec (1947-1960)



Según se detalla en el Primer Informe de Trabajos de la CT (1947-1952) para la primera etapa de las obras la cuenca tuvo el desafío de trasladar capital humano para iniciar los trabajos. No obstante, en las etapas siguientes se tenía previsto que la ampliación de las redes de caminos, las zonas de riego y el desarrollo de las industrias extractivas y la organización de la explotación maderera incrementarían considerablemente la población atraída por los proyectos y el aumento de las condiciones sanitarias. Este crecimiento demográfico fue veloz en Tierra Caliente, tanto por el crecimiento natural como por la inmigración. En cambio, la zona templada y costera el crecimiento fue lento (Barkin y King, 1986).

Algunas de las acciones realizadas contemplaron obras de telecomunicaciones en Uruapan y Apatzingán; en agricultura por medio de la redistribución de tierras irrigadas a los ejidos, resolución de conflictos agrarios, creación de centros de población y colectivos agrícolas de empaque e industrialización; en el aspecto urbanístico contempló la construcción de estadios y campos deportivos, agua potable, servicios sanitarios, trazado de calles en Uruapan, Apatzingán, Lombardía, Buenavista, Santa Ana, Tancitaro, Tepalcatepec, Cotija, Tumbiscatío, Coeneo, Tanaquillo, La Mira, Melchor Ocampo del Balsas y Paracho. Finalmente contempló la creación de sociedades de crédito localizadas en Lombardía y Nueva Italia.

En el aspecto educativo, con el propósito de alfabetizar a la población, se construyeron escuelas primarias, cuyo número en 1947 contabilizaba 284 principalmente en localidades urbanas. En 1956 aumentaron a 658 sin distinguir entre localidades urbanas y rurales. Sin embargo, la educación secundaria sólo se reservó para centros urbanos más grandes como Ario de Rosales, Los Reyes, Paracho, Cotija, Apatzingán, Uruapan y Coalcomán; en algunas incluso se instalaron escuelas de capacitación especializada y técnica. Por otra parte, el programa de trabajos también incluyó la construcción de unidades de salud para la erradicación de enfermedades como el paludismo, disentería, fiebre tifoidea y gastroenteritis, así como enfermedades venéreas (Calderón, 2011).

Transformaciones territoriales en la desembocadura

La región de la costa donde se ubica la desembocadura del Río Balsas históricamente ha carecido de población significativa previamente a 1940. Según argumenta Barkin y King (1975:130) esta región hasta 1970 “nunca fue de importancia económica [...] tanto que aún en 1950 practicaba aún una agricultura primitiva”. Por otra parte, señalan que comparativamente con la porción templada de la cuenca del Tepalcatepec, cuyo núcleo se encuentra en Uruapan, existían notorias diferencias en relación a la industrialización, la urbanización, la alfabetización y la sanidad. Este contraste no fue tan marcado respecto a la Tierra Caliente pues existían algunos ejemplos de modernización de la agricultura debido

a las obras de irrigación y colonización que implementó la familia Cusi en las haciendas de Lombardía y Nueva Italia a partir de 1907 (Barkin y King, 1986; Pureco, 2010; Calderón, 2011).

La integración territorial de esta región costera de Michoacán ocurrió por medio de la construcción de carreteras. A partir de un plan de colonización la CT se propuso desarrollar vías de acceso para una posible explotación de los minerales de hierro de Las Truchas, el cual se consideró el recurso con el mayor potencial económico de la región. Al respecto en un informe de 1951 la Comisión explica:

“En lo que respecta a las reservas de hierro, se debe decir que constituyen potencialmente una riqueza [...] y que deben explotarse a la brevedad posible para que al convertirlas en una riqueza real, se tornen en fuentes de trabajo [...] para los habitantes de Michoacán y Guerrero, y para lograr la industrialización de México construyéndose fundiciones y fábricas que transformen ese fierro en maquinaria, herramientas y la multitud de cosas hechas de fierro y acero, que en su gran mayoría deben importarse en la actualidad [...]” (González, 1951:106).

Este objetivo significó para la región costera una serie de obras de comunicación, educativas, de salud, urbanas y regularización de la tenencia de la tierra de 1947 a 1960. El Cuadro 3 refleja estos cambios territoriales en la desembocadura durante estos años según periodos de gobierno en Michoacán.

Cuadro 3. Transformaciones territoriales en la desembocadura del río Balsas durante los trabajos de la Comisión del Tepalcatepec (1947-1960)

Lic. José Ma. Mendoza (1944-1950)	Gral. Dámaso Cárdenas (1950-1956)	Lic. David Franco R. (1956-1962)
1947 *Erección municipal del Melchor Ocampo del Balsas a partir de una segregación de la porción costera del municipio de Arteaga *Impulso al cultivo de coco en la región costera *Inicio de la construcción del camino Morelia-Pátzcuaro-Melchor Ocampo del Balsas *Camino Apatzingán-Aguililla-Caleta de Campos *Camino Zacatula-Nueva Italia *Proyecto para la construcción de un puerto en Caleta de Campos *Malecón en Caleta de Campos *Escuela primaria en Caleta de Campos	1953 *Proyecto de urbanización en Playa Azul y de la cabecera municipal de Melchor Ocampo del Balsas 1954 *Caminos Coahuayana-Aquila y Playa Azul-Caleta de Campos 1955 *Camino Cuatro Caminos-Arteaga-Melchor Ocampo del Balsas *Campo aéreo en La Mira *Reparación del campo aéreo en Caleta de Campos y Melchor Ocampo del Balsas *Programa Federal Marcha hacia el Mar que incluyó las carreteras Ario de Rosales-Arteaga-Playa Azul y Melchor Ocampo-Playa Azul-Caleta de Campos	1957 *Hospital en La Mira *Escuela primaria en La Mira 1958 *Camino La Huacana-Arteaga-Playa Azul *Carretera Opapeo-Playa Azul *Conservación del camino Playa Azul-Maruata 1959 *Primer discurso que refleja el interés del gobierno estatal de transformar la desembocadura mediante un proyecto industrial *Obras de electrificación en la región *Revestimiento del camino La Piedad-Carapan-Uruapan-Cuatro Caminos-Arteaga-Playa Azul

Fuente: elaboración propia a partir de informes de gobierno de 1940-1976 (Biblioteca del Archivo del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán) y SRH (1961). *Cuenca del Tepalcatepec. Memoria de los trabajos realizados 1947-1961*. Uruapan, Michoacán: Comisión del Tepalcatepec.

Estos proyectos fueron sumándose hasta consolidar el proyecto industrial y urbano de la siderúrgica y de Ciudad Lázaro Cárdenas a partir de la década de los años setenta mediante las gestiones de la CB que en el siguiente apartado se presenta. Esta nueva institución del Estado amplió la escala de los trabajos de integración territorial a toda la cuenca para abarcar los estados de Tlaxcala, Puebla, Estado de México, Jalisco, Distrito Federal, Morelos, Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

La Comisión del Río Balsas

De acuerdo a lo señalado en la sección introductoria de las características geográficas, la cuenca del Balsas es un área extensa cuyos recursos naturales hasta los años sesenta del siglo XX eran subutilizados. A partir de esta circunstancia se crea la Comisión del Balsas (CB) –que absorbió a la del Tepalcatepec– para “incorporar al progreso nacional una región del país marginada de 117 045 Km²” (Fujigaki, 1966:415). Lo anterior por medio del uso racional de los recursos, la planeación de las actividades productivas, el crecimiento de su productividad y la participación de la población (Fujigaki, 1966). Previamente, de 1959-1960 se instituyó el Comité de Estudios de la Cuenca del Río Balsas (Varas, 1976; Cárdenas, 2016) con la finalidad de realizar un inventario de recursos, estudios de aprovechamiento hidráulico, generación de energía, construcción de vialidades y de las condiciones sociodemográficas y económicas de las poblaciones de las nueve entidades que abarca la cuenca.

A partir de los informes realizados, el 11 de noviembre de 1960 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF)³² el decreto por el que se crea la CB. Según éste, el nuevo organismo se constituyó como organismo descentralizado “para el desarrollo integral de la cuenca”, el cual dependió técnica y financieramente de la SRH hasta su disolución en 1977. No obstante, se planteaba la coordinación con dependencias federales, los gobiernos estatales y los municipales. Sus principales objetivos fueron “estudiar, planear, diseñar, construir y atender el funcionamiento de

³² Diario Oficial de la Federación (2017). *Decreto de creación de la Comisión del Balsas*. Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/busqueda_detalle.php?vienede=avanzada&busqueda_cuerpo=&BUSCAR_EN=C&textobusqueda=&TIPO_TEXTO=Y&dfecha=11%2F11%2F1960&choosePeriodDate=D&hfecha=11%2F11%2F1960&orga%5B%5D=TODO%2C0. Consultado el 23 de noviembre de 2017.

todas las obras hidráulicas, de comunicación y sociales” en los rubros de infraestructura, educación, urbanización, servicios, industria, turismo y desarrollo social. Cada uno de estos planteaba una corresponsabilidad con las dependencias federales especializadas.

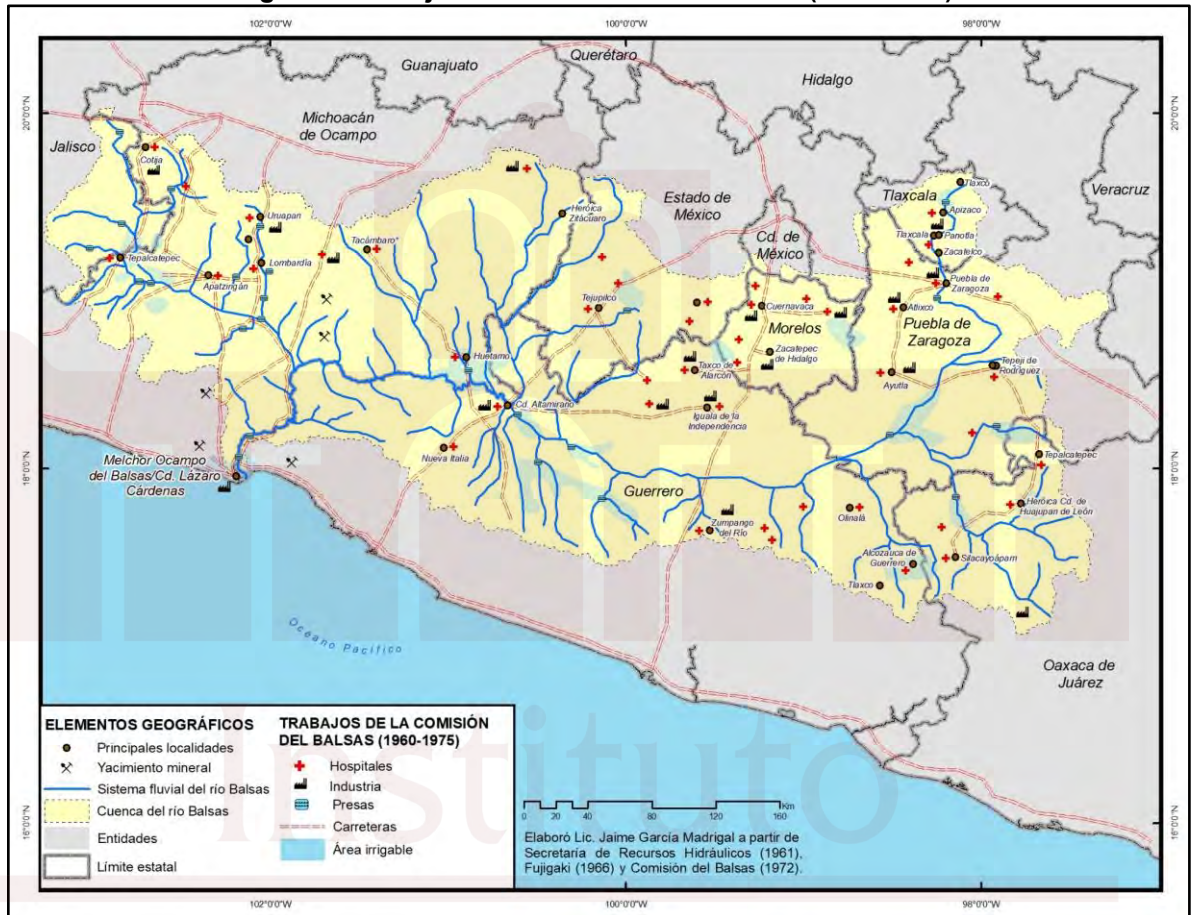
Todas estas funciones de la CB estaban integradas a un plan de acción que pretendía solucionar problemáticas de la cuenca que a continuación se recuperan de Fujigaki (1966) y Durán (1967): aislamiento de las comunidades rurales, insuficiente red de caminos, ausentismo de la acción federal, carencia de educación básica y analfabetismo, reducida prestación de servicios médicos (202 de los 411 municipios comprendidos en la cuenca disponían de un médico), mortalidad infantil, enfermedades parasitarias, escasa actividad industrial, alta emigración, pulverización de la tenencia de la tierra, agricultura primitiva, escaso valor de la producción, salarios agrarios raquíticos, escasa inserción del idioma español en comunidades indígenas y, ausencia de drenaje, agua potable y electricidad en los pueblos y ciudades.

Este plan de acción proponía un desarrollo integral sectorizado de acuerdo a actividades agrícolas, industriales y turísticas; siendo la agricultura la de mayor presencia en la cuenca. La planeación de este desarrollo contemplaba la participación de la iniciativa privada (Comisión del Balsas, 1972), aunque ésta fue modesta en comparación con las aportaciones del gobierno federal, los estados y los municipios. Al respecto Varas (1976:71) señala que “los ingresos de la Comisión casi en su totalidad provenían de la federación a través de la SRH”, el resto tuvo su origen en “cooperaciones de los gobiernos estatales y municipales, empresas oficiales y privadas, y de beneficiarios directos de las obras construidas”.

Entre las obras financiadas por la CB destacan la presa presidente Adolfo López Mateos “Infiernillo” (1964) y la presa José María Morelos “La Villita” (1973), ambas sobre el cauce del río Balsas; la presa Vicente Guerrero “Palos Altos” (1968) sobre el río Poliutla, afluente del Balsas; extensión de caminos como Coyuca de Catalán-Zirándaro-Huetamo, Toluca-Temascaltepec-Bejucos-Cd. Altamirano, Cd. Altamirano-Zihuatanejo, Tacámbaro-Puruarán-Ario de Rosales; obras menores de

electrificación, introducción de agua potable, construcción de escuelas y unidades médicas en más de 300 poblaciones, y la construcción del puerto en la desembocadura del río Balsas en el municipio de Melchor Ocampo, así como la decisión de construir una planta siderúrgica (Figura 5), tema del siguiente apartado.

Figura 5. Trabajos de la Comisión del Balsas (1960-1977)



Rumbo al proyecto siderúrgico

Los minerales de hierro localizados en la región costera de la desembocadura durante el siglo XX fueron objeto de diversas disputas por su apropiación. Como se explicó anteriormente, en ese siglo a diversas empresas privadas la federación les concesionó la explotación del mineral. La primera fue la Compañía de Minas de Fierro del Pacífico S.A. –de origen francés– en 1907, la cual “fue declarada caduca por falta del pago de impuestos” (Cárdenas, 2016:675) en 1917 por el presidente Venustiano Carranza (Restrepo, 1984:46). No obstante, al año siguiente se

constituye otra compañía –de origen norteamericano– llamada Minas de Fierro Las Truchas S.A., la cual compra por \$325 000 la concesión hasta 1936 cuando el presidente Lázaro Cárdenas la revoca por no haber iniciado explotación alguna.

Detrás de esas dos empresas estuvo la Bethlehem Steel Corporation, de origen también norteamericano posesionaria de otros yacimientos en Latinoamérica como los cercanos a Ciudad Guyana en Venezuela, que buscó un amparo en 1936 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual le fue negado (Cárdenas, 2016; SRH, 1965). De esta manera, con la revocación cardenista los yacimientos fueron incorporados a la reserva minera nacional para iniciar estudios para su posible explotación. De estos surgió la idea de construir una red ferroviaria que uniera Uruapan con Zihuatanejo, un puerto en la costa michoacana, varias presas para irrigar campos de cultivo y generar energía eléctrica, y una planta siderúrgica para aprovechar los yacimientos de Las Truchas y Plutón. Finalmente, en 1941 la Bethlehem Steel reanuda sus intentos sobornando altos funcionarios federales para “acceder a la concesión de tres lotes para la Compañía de Minas de Fierro de Las Truchas, la cual fue aprobada” (Cárdenas, 2016:676).

Esto generó presión de grupos nacionalistas encabezados por Cárdenas. En consecuencia, en 1948 se revocó la concesión debido a que no hubo explotación alguna nuevamente. A partir de este suceso se iniciaron nuevos estudios para su explotación, esta vez auspiciados por la CT que encargó a la empresa alemana Friedrich Krupp su realización (Minello, 1982; Godau, 1982; Restrepo, 1984). De este análisis se recomendó establecer una planta siderúrgica con base en altos hornos eléctricos de reducción y un convertidor para producir palanquilla, varilla y perfiles de acero. Más tarde, con la instalación de la CB, se decide actualizar el proyecto de la Krupp por lo que la empresa noruega Elektrokemish efectúa pruebas con los minerales, las cuales resultan compatibles con lo realizado por la empresa alemana (Restrepo, 1984).

Una vez establecido el método de producción y realizada o en proceso de construcción la totalidad de obras de acompañamiento para la actividad minera y siderúrgica, en 1965 se expide el decreto que reserva la explotación de los

yacimientos de hierro para beneficio de la nación. De esta manera, en 1969 se establece por acuerdo presidencial la empresa minera y siderúrgica Las Truchas (SITSA). Fue hasta 1971 que la empresa se denominó Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A. (SICARTSA) en honor a su principal promotor que murió en 1970. La suma de estos hechos promovió un cambio demográfico sin precedente en la región pues atrajeron fuerza de trabajo, la cual necesitaba espacios de residencia mientras laboraban en los megaproyectos. Frente a esta necesidad, se plantea a continuación en el último apartado de este capítulo el surgimiento de Ciudad Lázaro Cárdenas como preámbulo del tema de análisis para el siguiente capítulo.

Ciudad Lázaro Cárdenas en la desembocadura del río Balsas

El actual asentamiento de la cabecera municipal de Lázaro Cárdenas tuvo su origen a partir del avecindamiento de jornaleros de la hacienda de La Orilla, en el margen occidental de la desembocadura del río Balsas, donde se estableció la comunidad de Los Llanitos. En 1931 Lázaro Cárdenas la renombra Melchor Ocampo, a la cual repartió tierras para el sostenimiento de sus pobladores a través del cultivo de coco.

El primer contacto político que establece la localidad con Morelia no fue por medio de vías de acceso, sino mediante la erección del municipio en 1947 de Melchor Ocampo del Balsas, el cual incorporó núcleos agrarios cercanos como Las Guacamayas, El Limoncito, Acalpican, Playa Prieta (hoy Playa Azul), La Mira y El Bordonal. Las relaciones de estas comunidades con los yacimientos de hierro eran de carácter ejidal pues el Estado les había asignado porciones de tierra escindidas de la hacienda de La Orilla (véase Figura 7). Mientras se constituían productivamente estos ejidos, la CT realizaba funciones de colonización e irrigación en la tierra caliente y vislumbraba expandir su radio de acción a la costa debido a la oportunidad de explotar los yacimientos de hierro.

Como se mostró anteriormente, diversos caminos, escuelas y unidades médicas fueron construidas por las comisiones en la zona, la mayoría empleando fuerza de trabajo local. Otras obras de mayor calado como las presas de La Villita

e Infiernillo requirieron fuerza de trabajo externa que se asentó en campamentos contruidos para aliviar esta necesidad en terrenos de la ex hacienda de La Orilla y en la tenencia de Las Guacamayas. Cuando la CB decidió promover la construcción de la siderúrgica, a la región fluyeron oleadas de migrantes que hicieron crecer la población de Melchor Ocampo de 1 906 habitantes en 1960 (Durán, 1967) a 7 700 en 1968, mientras que en Las Guacamayas creció abruptamente a 4 416 habitantes (Restrepo, 1984).

En consecuencia, en este periodo es cuando inician los mayores cambios demográficos y urbanos a la par de la muerte del Gral. Lázaro Cárdenas en 1970, impulsor desde las comisiones del Tepalcatepec y del Balsas de los proyectos modernizantes en la desembocadura para el aprovechamiento de los minerales de Las Truchas. Casi un mes después del acontecimiento el 17 de noviembre de 1970,³³ “a iniciativa de las señoras María Inés Suazo y Aurora Mendoza – pertenecientes a la liga femenil del PRI en el municipio–”, se decretó el cambio del nombre del municipio y la cabecera municipal de Melchor Ocampo del Balsas a Lázaro Cárdenas (Osorio, 2003:101) para honrar la memoria del ex presidente.

Este cambio estatutario se dio en los albores de la Etapa Siderúrgica y Urbana de la región, que abrió paso al proceso de cambio demográfico y reconfiguración territorial, producto de las migraciones de trabajadores que se empleaban en las obras de infraestructura. Ante la carencia de vivienda y servicios en 1973 se crea el Fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas (FIDELAC) que coordinó esfuerzos con SICARTSA, el Instituto Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO) para comprar 695 has de tierra ejidal del fundo legal de Melchor Ocampo del Balsas en el que se construyó Ciudad Lázaro Cárdenas (Restrepo, 1984) en el margen occidental de la desembocadura del río Balsas.

³³ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2017). Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Lázaro Cárdenas, Michoacán. Disponible en línea: <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM16michoacan/municipios/16052a.html>. Consultado el 24 de noviembre de 2017.

Conclusiones

En la introducción de este capítulo el objetivo que se trazó fue revisar la situación histórica, geográfica y política que alimentó el gradual proceso de configuración territorial de la desembocadura del río Balsas, a partir de intervenciones políticas propiciadas por iniciativa del expresidente Cárdenas. El cambio territorial que interesó analizar fue particularmente el instrumentado por el gobierno federal a través de la SRH. De esta manera se identifica a las CT y a la CB como responsables de transformar productiva y políticamente las subcuencas que comprenden el río Balsas –incluida la desembocadura– por medio de programas de irrigación y construcción de vías de comunicación, escuelas, centros de salud y presas para la generación de energía eléctrica. Por otra parte, el gobierno de Michoacán también se involucró por medio de legislación en materia industrial, aunque marginalmente.

Las consecuencias de estas acciones políticas en la costa michoacana y guerrerense entre 1940 y 1970 fueron la realización de estudios técnicos para un posible aprovechamiento industrial de los minerales de Las Truchas. Esto por otra parte, permitió nuevos procesos de ocupación del territorio con la creación de comunidades agrarias en la ribera occidental de la desembocadura, como la comunidad de Los Llanitos, que en 1947 se convirtió en la cabecera municipal de Melchor Ocampo del Balsas.

La integración de este municipio ocurrió el mismo año del inicio de los trabajos de la CT, la cual amplió su jurisdicción a la costa michoacana debido a la iniciativa de Cárdenas para aprovechar el hierro de Las Truchas. Esta extralimitación territorial de la comisión, posteriormente convertida en la CB, no afectó los planes agrícolas de la federación en la cuenca del Balsas. De la misma manera, proporcionó el material político para que de 1947 a 1968 ocurriera la confrontación entre dos perspectivas muy diferentes del quehacer político en la desembocadura. Por una parte, la visión nacionalista del grupo cercano a Cárdenas y, por la otra, la vinculada con intereses privados arropados por las administraciones de los presidentes Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos.

No obstante, esa discusión propició a nivel local un salto histórico de 29 años con la introducción en la región de las fuerzas productivas necesarias para la materialización de la industria siderúrgica y la vida urbana que difícilmente se hubiesen desarrollado sin la intervención directa del gobierno federal a partir de los años setenta. De este modo, se observa que la correlación de las políticas industriales impulsadas a nivel federal y estatal fueron el marco normativo que permitió la integración de la región a la economía nacional. La infraestructura que alimentó este proceso, según se sintetiza en el Cuadro 4, configuró territorialmente la región para el posterior desarrollo industrial ligado al sector siderúrgico.

Cuadro 4. Transformaciones territoriales en la Etapa Agrícola e Hidráulica

Comisión del Tepalcatepec (1947-1960)		Comisión del Balsas (1960-1975)	
REGIONAL	LOCAL	REGIONAL	LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> *Presas hidroeléctricas para promover el riego agrícola y la industria *Reparto agrario e incremento de la frontera agrícola *Infraestructura de comunicaciones *Integración de la región de Tierra Caliente y costera con la Ciudad de México *Nuevos centros de población y reordenamiento de los existentes *Introducción de servicios educativos y sanitarios *Proletarización de los sectores rurales sin tierra 	<ul style="list-style-type: none"> *Camino vecinales *Rutas de autotransporte *Introducción de servicios educativos y sanitarios *Reparto agrario *Reordenamiento de la producción agrícola *Pistas de aterrizaje *Nacionalización de los recursos ferríferos de Las Truchas *Obras portuarias 	<ul style="list-style-type: none"> *Reparto agrario *Inventario de recursos naturales *Red carretera para articular los estados contenidos en la cuenca con la Ciudad de México *Introducción de servicios educativos y sanitarios *Urbanización de ciudades y comunidades rurales *Construcción de presas hidroeléctricas para consumo urbano –la Ciudad de México principalmente– e industria 	<ul style="list-style-type: none"> *Inicio de la construcción de SICARTSA *Presas El Infiernillo y La Villita *Arribo de trabajadores y obreros a la región costera *Necesidad de centros de población *Problemas de hacinamiento *Revestimiento de caminos *Vía férrea Coróndiro-Lázaro Cárdenas

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, quedan en el aire algunas interrogantes relacionadas con el proceso de decisión política que motivó al presidente Díaz Ordaz a autorizar la construcción de una acería en la costa michoacana como se verá en el siguiente capítulo. Para comprender esto, a continuación, se examinarán las circunstancias políticas detrás de esa decisión. Asimismo, se explica el auge que vivió la región a partir del financiamiento federal y las consecuencias sociales que generó. Por último, se analiza la reconfiguración territorial sucedida a nivel regional y urbano antes, durante y después de la construcción de la siderúrgica, la ciudad y el puerto. Lo anterior para comprender la situación actual que ha llevado a la declaratoria de la región como ZEE.

CAPÍTULO TERCERO. LA CIUDAD Y LA SIDERÚRGICA EN LA DESEMBOCADURA DEL RÍO BALSAS

Introducción

Como se ha explicado hasta este punto, la integración territorial de la desembocadura del río Balsas a la vida nacional fue resultado de 21 años de trabajo desarrollado por las comisiones del Tepalcatepec y del Balsas. Antes de continuar con ello, es preciso recordar, como se especificó en la introducción de esta investigación, la dimensión política que tiene cada uno de los factores de la producción incorporados al territorio desde el punto de vista de la geografía política. Particularmente en México, la evidencia histórica muestra que los asuntos internos del Estado relacionados con la infraestructura, las comunicaciones y los asentamientos humanos son un espejo de la manera individual del ejercicio del poder por parte del ejecutivo federal en turno.

Como se asentó en el capítulo anterior la presidencia de Alemán significó para la cuenca del Balsas un proyecto agrícola que alcanzó marginalmente a la desembocadura debido al impulso de Cárdenas, sin embargo, su condición periférica no varió, por lo cual se mantuvieron intactos los minerales de Las Truchas durante los siguientes tres sexenios caracterizados por disputas al interior de la burocracia estatal e intereses privados por su control. Con el gobierno de Echeverría la desembocadura adquirió su vocación industrial y urbana que hasta hoy conserva.

Esto no hubiese sido posible sin las transformaciones territoriales ocurridas durante la Etapa Agrícola e Hidráulica que permitieron superar el aislamiento geográfico que caracterizó la región durante la primera mitad del siglo XX. En consecuencia, se abrieron por primera vez los canales para un efectivo empoderamiento del Estado a escala local. Esta fue la característica primordial en los futuros procesos de modernización suscitados a partir de la década de los

setenta. Con ello el gobierno federal no sólo logró hacerse de los minerales, construir una siderúrgica, un centro urbano y obras de conectividad y comercio, sino controlar amplios espacios de la conflictiva región de la sierra guerrerense y la costa que comparte con Michoacán.

Por otra parte, empujar este proyecto a lo largo de los cuatro sexenios que comprendieron la Etapa Agrícola e Hidráulica no fue un trabajo libre de obstáculos debido al estilo personal de los presidentes en turno respecto al interés nacionalista de Cárdenas. Finalmente, en 1968 el presidente Gustavo Díaz Ordaz aprueba la construcción de una acería en la que fueran aprovechados los minerales de Las Truchas, incluso bajo la resistencia de los empresarios siderúrgicos asentados en el norte de México. Para 1970, en el renombrado municipio de Lázaro Cárdenas, estas transformaciones adquirieron un matiz diferente pues en su conjunto inauguraron la Etapa Urbana y Siderúrgica (1970-1990) de las transformaciones territoriales en la región.

En este sentido, el proceso histórico de cambio territorial que hasta este momento se ha analizado tiene ahora por objetivo principal examinar la decisión política de instalar SICARTSA y las repercusiones que la industrialización y urbanización tuvieron para la región de la desembocadura del Balsas desde 1970 hasta 1990. Para entender la Etapa Siderúrgica y Urbana, el capítulo que se presenta propone como primer punto un análisis de los factores que impulsaron el financiamiento y construcción del complejo industrial, conocido como el cuarto polo de desarrollo durante el sexenio de Echeverría. En el segundo acápite se desglosan los megaproyectos que a nivel local acompañaron su construcción como Ciudad Lázaro Cárdenas, el puerto industrial y las presas hidroeléctricas. En el tercer punto se presentan las características técnicas del proyecto y el proceso productivo a través de una mirada organizacional fordista que refleje los intereses de los obreros en la conformación de la ciudad y el espacio regional que habitaban. Finalmente, el cuarto punto expone las consecuencias que el proyecto tuvo a nivel demográfico, urbano y político; éstas nos permitirán entender más tarde procesos tales como la

privatización de la siderúrgica y el desmantelamiento de la participación estatal en la región costera a partir de los años noventa.

El Estado en la región de la desembocadura (1970-1990)

El interés del gobierno federal por desarrollar industrialmente la desembocadura del río Balsas no sólo incluyó la voluntad de un sólo actor como Lázaro Cárdenas, sino también implicó un marco normativo con orientación nacionalista a lo largo de los sexenios previos a 1970. Particularmente se identifican dos leyes de importancia: la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1955) para promover la industrialización de sectores estratégicos para la economía nacional, y la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales (1961) que impuso controles a la inversión minera extranjera a favor de la inversión nacional.

Durante el sexenio de Luis Echeverría la necesidad de legitimación luego de los trágicos sucesos de 1968 provocó en el presidente una estrategia nacionalista para la economía sustentada en la desconcentración demográfica y económica de la Ciudad de México. Por otra parte, su proyecto de nación estaba sustentado en la retórica cardenista de emancipación y autosuficiencia económica, a partir del impulso a sectores estratégicos como el siderúrgico, petrolero, eléctrico y agrícola. No obstante, el ejercicio autoritario del poder, los excesos en su administración y las crisis económicas que sacudieron su gobierno diezmaron sus ambiciosos planes de industrialización centrados en la idea del desarrollo polarizado, el cual tenía como eje la inserción de alguna industria motriz capaz de generar desarrollo económico en las regiones donde se implantaban. A partir de este razonamiento, a continuación, se examinan algunos casos en los que el gobierno federal participó como inversor.

Política Mexicana de Polos de Desarrollo

En el gobierno federal la idea de instalar en el territorio polos de desarrollo correspondió a un uso discursivo e incluso demagógico en el sexenio de Luis Echeverría. Sin apenas reconocer un origen teórico el concepto fue más una

muletilla que una herramienta teórica para transformar la realidad a nivel local y generar desarrollo económico como originalmente planteaba la escuela francesa. No obstante, como se indicó en el primer capítulo, su uso estuvo conectado con las teorías estructuralistas introducidas por la CEPAL para superar el subdesarrollo y acompañar el proceso de industrialización de los países de la región, como en el caso de Ciudad Guyana en Venezuela.

Si se recupera la idea original de Francois Perroux (1955) un polo de desarrollo se entiende por la promoción a una industria motriz asentada en una región con disponibilidad de recursos naturales. En la experiencia mexicana desde 1960 se pensaba que una ciudad industrial, un puerto o una presa hidroeléctrica cumplían las características de dicha categoría. En este sentido Zapata (1985) en un análisis hecho de los “polos de desarrollo” en México indica que su función era proveer insumos para la economía provenientes de la siderurgia, la electricidad, la petroquímica, los puertos y la irrigación. Por su parte, García (2010) identifica tres polos de desarrollo en México relacionados con industrias extractivas y de transformación. Finalmente, desde el punto de vista del gobierno federal (Martínez, 1971) el concepto era aplicable a las empresas propiedad del Estado.

Esta diversidad de concepciones del polo de desarrollo no impidió emprender proyectos de colonización e industrialización, con los cuales se pretendía integrar una economía nacional que incluyese las periferias dotadas de recursos naturales. Además, se buscaba reorientar los flujos migratorios que el *desarrollo estabilizador* había generado hacia la Ciudad de México, Puebla, Guadalajara y Monterrey. En consecuencia, la federación a través de NAFINSA financió una serie de empresas que el sector privado no era capaz de costear y cuya tarea principal era coadyuvar en la superación de la marginación y la pobreza. Para 1980 las empresas del Estado sumaban más de 1000. Sin embargo, estos esfuerzos carecieron de enfoques centrados en el desarrollo urbano y social, pues sólo estaban encaminados al desarrollo empresarial del sector económico al que correspondían. Algunos de estos ejemplos pueden visualizarse en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Proyectos de polos de desarrollo en México

Sector	NAFINSA (1971)	Zapata (1985)	García (2010)
Siderúrgico	*Altos Hornos S.A. (1942) *Las Truchas (1969)	*Monclova (1943-1945): inversión siderúrgica para Altos Hornos *Las Truchas	*Las Truchas *La Caridad ³⁴ *Peña Colorada ³⁵
Fertilizantes	*Guanos y Fertilizantes (1943) *Fertilizantes del Istmo (1962) *Fertilizantes Monclova S.A. (1957) *Fertilizantes Fosfatados de México (1970)	-	-
Petroquímica	*Tetraetilo de México S.A. (1962) *Hules Mexicanos S.A. (1963) *Derivados Etilicos (1966) *Petróleos Mexicanos (1938)	*Refinería de Tula *Zonas petroleras de Tabasco, Coatzacoalcos-Minatitlán-Cosoleacaque	-
Papel	*CIA Industrial de Atenquique (1941) *Fábrica de Papel Tuxtepec (1954) *Chapas y Triplay (1956) *Maderas Industrializadas de Quintana Roo (1952)	-	-
Metalmecánica	*Diésel Nacional S.A. (1951) *Toyoda de México (1951) *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952)	*Ciudad Sahagún (1950-1952): carros de ferrocarril, armaduría de autos, fabricación de block-motores	-
Textil	*Ayotla Textil (1946)	-	-
Azucarera	*Ingenios de Zacatepec (1938) *El Mante (1939) *Naranjal (1963)	-	-
Abastecedoras gubernamentales	*Talleres Gráficos de la Nación (1938) *Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (1959)	*Presas hidroeléctricas: Malpaso (1960-1964), Infiernillo (1960-1964), La Villita (1968), Angostura (1971-1974) *Desarrollo por cuencas hidrológicas: Tepalcatepec, Balsas, El Fuerte, Pánuco, Grijalva (Plan Chontalpa)	-

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (1971), Zapata (1985) y García (2010)

Los casos indicados fueron empresas paraestatales a las que se les asignó el mote de polo de desarrollo por haber generado en su espacio regional un desequilibrio en la dinámica productiva por el alto volumen de inversión pública, además de introducir nuevas actividades sin precedente histórico en la zona, lo que incentivó movimientos de población en busca de empleo. Sin embargo, la participación del Estado no siempre incluía la dotación de satisfactores para la población como vivienda, salud, abastecimiento de productos y educación, pues sólo se concentraba en la ejecución del plan de industrialización. En el caso de SICARTSA, la construcción de vías de acceso carretero y ferroviario fueron ante todo prioridad, lo que desalentó la posibilidad de instalar un asentamiento humano. Previo a explicar las causas de este hecho, a continuación, se evalúan las características del proyecto industrial y las motivaciones políticas que lo originaron.

³⁴ Véase Chacón (2016).

³⁵ Véase Fourt (1987) y Acle (1989).

La construcción del proyecto siderúrgico

En la Etapa Siderúrgica y Urbana de las transformaciones territoriales en la región se propusieron diferentes factores de la producción que permitieran la viabilidad productiva y comercial para una siderúrgica. Incluso desde los trabajos de la CT (1947-1965) ya se hablaba de construir presas hidroeléctricas, un puerto, incrementar la oferta carretera y establecer una línea ferroviaria que conectara la región con el sistema nacional. Sin embargo, para 1968 esta agenda de megaproyectos en la región estaba limitada a la construcción de las presas hidroeléctricas y sus respectivos campamentos para los obreros de la construcción, debido a la nula voluntad política de los presidentes Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos de apoyar el proyecto cardenista. Con Gustavo Díaz Ordaz fue aprobada la constitución de la empresa descentralizada del Estado “Siderúrgica Las Truchas S.A. (SITSA)”, el 22 de junio de 1969. Esto permitió abrir la agenda de proyectos congelados para la región de la desembocadura desde los trabajos de la CT.

De acuerdo con la opinión de Minello (1982) estas obras representaron en los sexenios de los presidentes Díaz Ordaz y de Luis Echeverría Álvarez la oportunidad de reivindicar al Estado frente a la nación después de los acontecimientos violentos del 2 de octubre de 1968. No obstante, también fueron impulsadas en un momento de fuerte proteccionismo y ampliación de los sectores estratégicos propiedad del Estado, como respuesta a la crisis de devaluación que vivió México durante los setentas, década de reajuste del capitalismo mundial de la posguerra. Sin embargo, para la costa michoacana esto significó la posibilidad de recibir por primera vez en gran magnitud inversiones públicas para superar la marginalidad de sus habitantes y finalmente aprovechar el hierro de Las Truchas para el desarrollo nacional. Por este motivo, a continuación, se presenta el conjunto de infraestructuras que fueron necesarias para articular la producción y distribución de acero en el mercado nacional.

Obras preparatorias: las presas, el ferrocarril y el puerto

Después de la actividad industrial ligada a la producción de bienes de capital siderúrgicos, la industria de la construcción fue la actividad que más fuerza de

trabajo requirió en las localidades contiguas a la cabecera municipal de Lázaro Cárdenas. Por ejemplo, durante la edificación de la presa La Villita (1964-1973) se empleó en promedio al 31% de la Población Económicamente Activa (PEA) en la cabecera municipal y el 46% en la tenencia de Las Guacamayas³⁶ (FIDELAC, 1973). La importancia de esta actividad también radicó en las dimensiones de los trabajos y el volumen de inversión aplicado por NAFINSA estimado en 870 mdd (World Bank, 1976) usados para aliviar por un lado el desempleo generalizado en la zona, y por el otro, para establecer en el futuro cercano las actividades productivas y comerciales asociadas a la futura siderúrgica.

Llama la atención el origen del financiamiento de estas obras cuyo fin fue la penetración del modo capitalista de producción en una región marginada y carente de equipamiento para albergar a los migrantes atraídos por las obras. Para efectos analíticos, éstas pueden clasificarse temporalmente antes y después del segundo decreto presidencial que ordenó la construcción de la siderúrgica el 3 de agosto de 1971. En primer lugar, antes de 1971 la primera obra de importancia fue la presa La Villita (1968) que junto con la presa Infiernillo (1963), construida 55 km río arriba, constituyen el sistema hidroeléctrico de la región que alimentó no sólo la demanda local, sino la del conglomerado industrial de la Ciudad de México.

Después del decreto presidencial de 1971, se instruyó a diversas secretarías del gobierno federal a encargarse de las obras que facilitarían la producción y comercialización de los derivados siderúrgicos. Estas obras fueron un encargo hecho por el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –además de préstamos bilaterales suscritos con otros países– a los que el gobierno mexicano recurrió nuevamente para financiar el megaproyecto siderúrgico (Minello, 1982). La preocupación de estas instituciones se centraba en “la inexistencia de obras de infraestructura como el puerto o la conexión ferrocarrilera ya que esto incrementaba notablemente el costo y rentabilidad de la siderúrgica” (World Bank, 1976; Minello, 1982:162 y 251). Entre las obras que el banco instó a construir estuvieron una línea de ferrocarril, un puerto y vías carreteras que complementarían las construidas por

³⁶ Localidad más cercana a la Presa La Villita

las comisiones del Tepalcatepec y del Balsas. Finalmente, se destacó la necesidad de una nueva ciudad para albergar a los obreros de la construcción y los empleados de SICARTSA.

A continuación, se explican los detalles de las obras y las controversias que generaron entre los grupos agrarios asentados en la desembocadura y la burocracia estatal siguiendo el orden temporal establecido:

La presa La Villita fue construida entre mayo de 1964 y julio de 1968. Aún en ese tiempo la región era dominada por cacicazgos agrarios (Hiernaux, 1986) por los cuales la CB tuvo facilidades para acceder a terrenos donde construyó los campamentos para sus obreros en la tenencia de Las Guacamayas. Por otra parte, el reparto agrario aún estaba en marcha, lo que motivó la creación del distrito de riego “José María Morelos” para el cultivo y comercialización de copra. Hasta entonces la actividad agrícola dominaba la ocupación de la fuerza de trabajo, que más tarde fue absorbida por la construcción de la presa a cargo de la CFE y SRH.

La decisión de construir la presa obedeció al requerimiento de reorientar la producción eléctrica de la presa de Infiernillo (1963) a la demanda de la Ciudad de México y destinar la electricidad de la nueva planta a la futura siderúrgica, la cual se proyectaba fabricaría acero mediante altos hornos eléctricos con capacidad anual no menor a un millón de Ton. De este modo, se construyó 13 km río arriba de la desembocadura, un dique de 60 m de altura el cual anegó 29 km² en los que se depositaron 300 millones m³ de agua. Sus objetivos primordiales fueron “el control de avenidas, la irrigación y la generación eléctrica con un potencial de 304 MW” (Toledo y Bozada, 2002:71). Esta cifra representa un cuarto del potencial de la presa de Infiernillo. Otra finalidad planteada para la cortina de la presa fue formar parte de los rieles del ferrocarril de la línea Coróndiro-Las Truchas, aunque nunca se realizó. En su lugar fue instalada una carretera que une Lázaro Cárdenas con Guerrero.

Aunque el ferrocarril no se construyó en ese sitio, sí siguió una ruta paralela al río Balsas. Antes de su instalación el sistema nacional de ferrovías llegaba únicamente hasta la ciudad michoacana de Apatzingán, cuya conexión data de la

década de los años treinta del siglo XX. Antes de esa fecha, en 1880, hubo intentos por integrar la región costera, sin embargo, la ausencia de carga, el predominio de Acapulco como puerto principal en el Pacífico y las dificultades financieras y técnicas que significaba atravesar la sierra madre occidental en Michoacán y la del sur en Guerrero impidieron su construcción entre 1913 y 1941.

Gracias a las gestiones de las comisiones del Tepalcatepec y del Balsas se avanzó a partir de ese último año en el trazado de la ruta, no obstante, debido a que el proyecto siderúrgico se retrasó por intereses de la burocracia política alineada al «grupo industrial acerero del norte»³⁷ por alrededor de 21 años (1947-1968), estas propuestas no prosperaron (Minello, 1982:162 y 163). Fue hasta 1971 cuando SICARTSA y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), particularmente la Dirección de Vías Férreas, por orden presidencial, fueron instruidas para plantear un proyecto entre la región y la red nacional. De esta manera, sería posible proporcionar certidumbre a las instituciones crediticias internacionales sobre las infraestructuras faltantes.

Según el acuerdo suscrito entre NAFINSA y el BM para financiar el proyecto, la obra inició su construcción en 1974 para concluirse en 1977 (World Bank, 1976). El proyecto consistió en una línea de ferrocarril desde Coróndiro en Nueva Italia a Lázaro Cárdenas “bordeando el río Balsas en su margen derecha hasta la estación terminal de carga y de pasajeros situada al poniente de la siderúrgica” (Minello, 1982:165). A lo largo de este trayecto se perforaron 39 túneles y se construyeron 25 puentes, dos terminales (Coróndiro y Lázaro Cárdenas) y tres estaciones intermedias (Limoncito, Las Cañas y Las Cruces). Desde Coróndiro la línea prosiguió la ruta Ajuno-Morelia-Acámbaro-Toluca-México con una distancia de 803 km entre la costa y la capital. Conviene mencionar que la ruta también contempló una interconexión con Guadalajara y Monterrey, aunque nunca se construyeron. Finalmente, la obra fue inaugurada el 17 de noviembre de 1979 luego de varias

³⁷ Por «grupo industrial acerero del norte» se entiende las empresas establecidas en aquella región de país como Fundidora Monterrey S.A. (FUMOSA), Hojalata y Lámina S.A. (HyLSA) y Tubos y Aceros de México (TAMSA).

demoras debido a la carencia de recursos financieros y la oposición de algunas localidades por terrenos expropiados.

Con respecto al puerto, su primera etapa estuvo a cargo de la Secretaría de Marina debido a la autonomía operativa que tenía frente a otras secretarías que hasta ese momento habían actuado dilatadamente frente a necesidades emergentes en materia de acceso a salud, educación y productos básicos como respuesta al crecimiento inusitado de los flujos migratorios hacia la región (Hiernaux, 1986). Aunque desde la Etapa Agrícola e Hidráulica ya se había instalado uno de dimensiones reducidas en la localidad de Caleta de Campos, fue a partir de 1966, en el gobierno de Díaz Ordaz, cuando se planteó construir un puerto para dar servicio a la siderúrgica, en primera instancia de “carácter provisional en la Bahía de Petacalco y otro permanente en la desembocadura del río Balsas” (Godau, 1982:142). Sin embargo, se optó por la segunda opción de manera definitiva. Hacia 1970 la Marina “empezó los trabajos para el puerto en la desembocadura del Balsas [...] que tuvo por objetivo dar entrada a los materiales para el establecimiento de la siderúrgica hasta 1974. A partir de 1975 recibiría insumos para la producción acerera y por último desde 1976 dar salida a la producción” (Godau, 1982:162).

Las obras incluyeron el cierre de la boca de Las Burras que se convirtió en dársena portuaria. Se usó también la boca de La Necesidad como canal de entrada y rompeolas. Finalmente, fueron instalados campamentos para obreros, caminos de acceso desde Ciudad Lázaro Cárdenas y un muelle de servicio para SICARTSA. Esta primera etapa del puerto se inauguró el 1 de junio de 1974. Más tarde en 1980, a partir del Programa de Puertos Industriales, durante el gobierno de López Portillo, se constituyó el Distrito Industrial Marítimo de Exportación, llamado después Puerto Industrial Lázaro Cárdenas (Toledo y Bozada, 2002; Farreras et al., 2003). Con este programa se buscaba el establecimiento de la pequeña y mediana industria de los sectores químico, petrolero, alimentario y metalúrgico. A través del Fondo Nacional Para el Desarrollo de Puertos Industriales (FONDEPORT) fueron expropiadas 3 700 has –incluso ante la negativa de los ejidos Melchor Ocampo y Zacatula, lo que provocó la intervención conciliadora del gobernador Cuauhtémoc Cárdenas (Ibarra,

1993)– en las islas de La Palma y El Cayacal para la construcción de un parque industrial, además fueron realizadas avenidas de acceso al puerto, la ampliación de sus instalaciones y obras de electrificación (Godoy, 1982).

Cabe señalar que este proyecto nunca fue nombrado oficialmente como “Distrito Industrial Marítimo de Exportación” debido al imperante discurso nacionalista del sexenio de López Portillo que negaba cualquier intento de internacionalización, por lo que fue conocido simplemente como “Puerto Industrial”. No obstante, desde los planteamientos hechos por su impulsor, el secretario de Hacienda Esteban Moctezuma Cid –de tendencias neoliberales– se pensó en trasladar el milagro industrial asiático a los puertos mexicanos mediante la apertura comercial (Hiernaux, 1986).

En tanto que las obras carreteras consistieron en la ampliación de las vías de acceso desde la Ciudad de México a Lázaro Cárdenas. Como se estableció en el segundo capítulo las rutas que unían a esta localidad con las principales ciudades de Tierra Caliente, la capital michoacana y las localidades costeras del Pacífico fueron diseñadas por las comisiones del Tepalcatepec y del Balsas. A partir del decreto presidencial de 1971, al sistema carretero regional se sumaron los corredores Zihuatanejo-Lázaro Cárdenas-Playa Azul, Toluca-Cd. Altamirano-Lázaro Cárdenas y Nueva Italia-Lázaro Cárdenas, además se revistieron los caminos existentes. Con estas obras se establecieron las siguientes rutas desde la Ciudad de México: México-Morelia-Pátzcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas (698 Km), México-Acapulco-Zihuatanejo-Lázaro Cárdenas (791 Km), México-Chilpancingo-Atoyac-Zihuatanejo-Lázaro Cárdenas (726 Km) y México-Toluca-Temascaltepec-Cd. Altamirano-Zihuatanejo-Lázaro Cárdenas (545 Km).

Estas obras en su conjunto cumplirían la función de servir de capital fijo para los intercambios de mercancías e insumos procedentes de otras regiones; para facilitar el transporte y comercio de los productos terminados de la siderúrgica en el mercado nacional, aunque también se vislumbraba exportarlos a otros países y, aunque no se menciona en los planes federales, funcionar como vías de acceso de la población que migró hacia la región con la esperanza de encontrar trabajo. Sin

embargo, las vías que atravesaron las serranías y la costa de Guerrero y Michoacán también cumplieron una función de control territorial para las guerrillas armadas, como la de Lucio Cabañas, la cual el presidente Echeverría deseaba eliminar. Finalmente, todo parece indicar que la obra en la que el gobierno federal fijó sus esfuerzos fue la siderúrgica que representaba un sector estratégico para la economía que podría asegurar un desarrollo autónomo del país. En el siguiente punto se abunda sobre el proceso de decisión política de la siderúrgica, sus características técnicas, la productividad alcanzada y sus impactos desde el punto de vista urbano.

La obra maestra: la siderúrgica³⁸

Las obras descritas previamente fueron construidas por orden presidencial y ejecutadas por las respectivas secretarías federales paralelamente a la edificación de SICARTSA en la década de los setentas. Como se señaló previamente, la decisión política de instalar una acería en la región michoacana transitó por varios obstáculos. El primero de ellos, como se mencionó al final del capítulo previo, fue el interés de la Bethlehem Steel Corporation para incorporar los yacimientos a sus reservas privadas durante la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, desde el punto de vista técnico y financiero las obras requirieron una serie de estudios de factibilidad que cambiaron en dos ocasiones los escenarios de inversión estatal debido a controversias entre la CB, empresarios acereros y la burocracia federal, aunque finalmente se impusieron las órdenes en materia técnica del BM y el BID que financiaron el proyecto siderúrgico desde 1970. A continuación, se examinan los estudios de factibilidad técnica y de mercado, además de la oposición al interior del Estado y del «grupo acerero del norte» respecto a los planes de Cárdenas.

Los primeros estudios técnicos fueron realizados en 1958 por encargo de la CT a la consultora alemana Friedrich Krupp Industriebau para el diseño de las instalaciones, el procedimiento de fabricación y el proceso de trabajo. Al respecto,

³⁸ En seguida, se seguirá la línea discursiva de Zapata (1978), Godau (1982) y Minello (1982) para entender el proceso de decisión política de SICARTSA.

este primer estudio contempló emplear el procedimiento de reducción de hierro por medio de un horno eléctrico, el cual tendría una capacidad de producción anual de 500 mil Ton de acero en las que se ocuparía un volumen estimado de 2 100 obreros. Su ubicación se planeó cercana a los yacimientos de Las Truchas en la población de La Mira. El costo de la obra se calculó en 165 mdd a precios corrientes de ese año. También el estudio sugería la construcción de obras adicionales como el puerto, una vía férrea, carreteras, oficinas, viviendas e instalaciones de agua y energía eléctrica.

Este proyecto, como indican los autores señalados, generó desconfianza en el «grupo acerero del norte» ya que la instalación de una nueva fábrica representaría un competidor más. De este modo, FUMOSA, HyLSA, TAMSA y Altos Hornos de México S.A. (AHMSA) propusieron aprovechar las capacidades productivas existentes y emplear los yacimientos de Las Truchas sólo como reserva. Por otro lado, durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines un sector de la burocracia estatal representado por la Secretaría de la Presidencia de la República, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda se inclinaron por invertir en Manzanillo, Morelia o Acámbaro como posibles opciones de localización, sin embargo, la iniciativa privada también se opuso. Las diferencias al interior del Estado se vieron incrementadas por el déficit presupuestario y los actos políticos del General Cárdenas en favor de causas comunistas alrededor del mundo.

La insistencia de Cárdenas respecto a la siderúrgica lo llevó a encargarse de la Comisión del Balsas en 1960 por decisión del presidente Adolfo López Mateos. Fruto de la ampliación de las responsabilidades territoriales a cargo de la CT, nuevamente en 1963 se instruye a la Fried Krupp la realización de un proyecto adaptado a las condiciones económicas del momento. Este análisis conservó algunas características del anterior, aunque su costo incrementó a 200 mdd. El cambio radical respecto al anterior proyecto fue la sustitución del horno eléctrico por el método de reducción de hierro mediante alto horno con inyección de petróleo. Esto significaría eliminar la posibilidad de emplear la energía eléctrica proveniente de La Villita, debido a que la electricidad ya no sería útil, pero sí el combustible para

el proceso de fundición, por lo que se necesitaría trasladar el carbón o petróleo hasta la desembocadura. Sin embargo, para 1965 la Comisión y la consultora rompen relaciones, de esta manera quedaron truncados los planes de la Krupp para construir la siderúrgica.

El 3 de febrero de 1968 por acuerdo presidencial se anuncia la determinación de construir la siderúrgica. En octubre del mismo año fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se instruye a la Comisión de Fomento Minero explotar los yacimientos de Plutón y Las Truchas. Al año siguiente, el 22 de junio de 1969 fue constituida SITSA con 50 mdp de capital público y privado, de los que 25.5 mdp correspondieron al gobierno federal, 12.5 mdp fueron suscritos por NAFINSA, 6 mdp por AHMSA y el restante por Bernardo Quintana Isaac fundador de Ingenieros Civiles y Asociados (ICA). Según el acta constitutiva de la empresa estos lotes no podían transferirse a extranjeros (De Cervantes, 1969), además de que para su operación fue instalado un Consejo de Administración Intersecretarial compuesto por representantes de NAFINSA, la Secretaría de Patrimonio Nacional (SPN), la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), AHMSA y la Secretaría de Hacienda. Al frente de este Consejo fue designado Lázaro Cárdenas y como director general de SITSA fue nombrado Adolfo Oribe Alba.³⁹

En ese mismo año se convocó a concurso público para la realización de nuevos estudios técnicos para definir las características de la siderúrgica. A la convocatoria respondieron las consultoras y empresas siderúrgicas Mckee (Estados Unidos), W.S. Atkins & Partners y John Miles & Partners (Inglaterra), SOFRESID (Francia) y Bastur & Co. (India). El ganador elegido por el Consejo de Administración, por recomendación del BM, fue la consultora inglesa John Miles & Partners quien realizó el “Estudio de Factibilidad Técnica, Económica y Financiera de la Planta Siderúrgica” aprobado en la sesión del Consejo de Administración el 23

³⁹ Adolfo Oribe Alba (1907-2000) fue un ingeniero responsable de la construcción y diseño de obras de irrigación durante su cargo como director de la Comisión Nacional de Irrigación y posteriormente como secretario de Recursos Hidráulicos. En colaboración con Cárdenas emprendió los proyectos relativos a la Etapa Agrícola e Hidráulica de las transformaciones territoriales de la desembocadura. Por su paso por SITSA completó su construcción y definió la política laboral hasta 1980.

de septiembre de 1970. En él se incluían cuatro etapas del proyecto siderúrgico a desarrollar entre 1970 y 1990, además se estipulaban las siguientes características:

1. Proyección de incremento de la demanda de acero en México debido al crecimiento del PIB a finales de los años setenta e inicio de los ochenta.
2. Déficit de producción en la industria siderúrgica nacional de varilla, alambcón y perfiles livianos
3. Tipo de producción: varilla corrugada, barras, alambcón, perfiles livianos y palanquilla para el mercado nacional de bienes de capital
4. Mercados de exportación: EU, Canadá, Sudamérica y Centroamérica
5. Proceso productivo: eliminación del alto contenido de azufre presente en los yacimientos por medio de molienda fina para separar el hierro del azufre magnéticamente. Después se proponía la peletización para reconstituir el hierro y la fundición mediante alto horno con convertidor de oxígeno usando carbón de Sabinas, Coahuila. La explotación en los yacimientos de Las Truchas sería a cielo abierto.
6. Características de la planta: producción anual de 1.25 millones de Ton de varilla, alambcón, perfiles y palanquilla; dos altos hornos con convertidor de oxígeno, máquina de colada continua de seis líneas, hornos de recalentamiento, trenes de laminación; la energía sería suministrada por líneas de transmisión de 230 Kv desde La Villita y el agua provendría desde el río Balsas.
7. Personal: 5 505 (4 115 obreros y 940 empleados)
8. Requerimientos de mercado y financiamiento: 532 millones de dólares⁴⁰

Sobre el proceso productivo, las condiciones de trabajo, el volumen de la producción y su integración en el mercado nacional se escribirá más adelante.

Previo al inicio de la construcción de la planta, el 3 de agosto de 1970 el Consejo Administrativo Intersecretarial, en la renombrada SICARTSA, aprobó el proyecto de la John Miles & Partners, por lo que la obra requirió la expropiación de

⁴⁰ Como se indicó previamente el costo final de la siderúrgica fue de 870 mdd. Este aumento significó un costo superior del 63% respecto al original planteado por la consultora John Miles & Partners.

mil hectáreas de terrenos ejidales dedicados al cultivo de coco en la ribera occidental de la desembocadura del río Balsas (Toledo y Bozada, 2002). Esto generó en los ejidatarios poseesionarios oposición debido a que los montos pagados fueron irrisorios, aunque finalmente se incorporaron a la propiedad federal. Por otra parte, esta decisión implicaría la posibilidad de instalar una ciudad, contigua a SICARTSA, para albergar a los migrantes que afluirían para obtener un trabajo durante su construcción y puesta en operación.

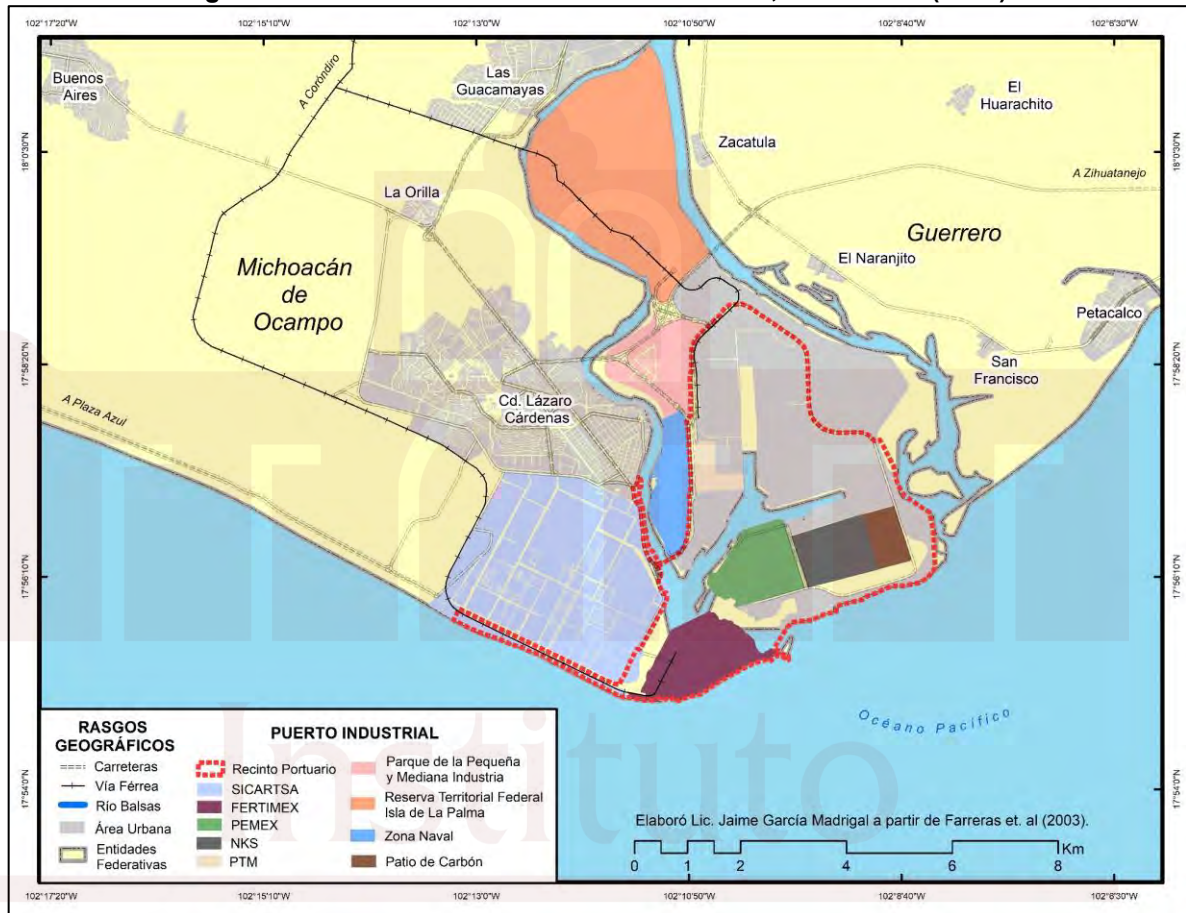
A partir de un costo equivalente en pesos mexicanos a 6.2 mdp, de los que 50% vinieron de préstamos del BM y del BID, en 1971 comienzan los trabajos de construcción de la siderúrgica y el muelle para metales y minerales (Farreras et al., 2003). A continuación, en 1972 se realizan los trabajos de acondicionamiento del suelo de la desembocadura y se convoca a concurso internacional para la compra del equipo para la producción.

En 1973 la compañía inglesa British Steel Corporation con la colaboración de W.S. Atkins & Partners, Mc. Lellan & Partners y Koninklijke Nederlandsche Hoogovens inician el montaje de la fábrica. En 1975 se concluye la instalación del primer alto horno y se aprueba la construcción de la segunda etapa de la siderúrgica (SICARTSA II). Finalmente, el 4 de noviembre de 1976 se inaugura la primera etapa al final del sexenio del presidente Echeverría, en un contexto de crisis económica debido al déficit presupuestal, el excesivo endeudamiento público, la devaluación del peso mexicano y la disminución del PIB nacional.

Cuatro años después de iniciar SICARTSA I operaciones, comienza la fase de reindustrialización del puerto con financiamiento del FONDEPORT. Este nuevo proyecto federal propuesto para enfrentar la crisis, que a escala local se manifestaba por medio del recorte presupuestario después de finalizadas las obras de construcción de SICARTSA I, incluyeron la construcción de vías interiores de navegación, dársenas y canales, una Terminal de Usos Múltiples (TUM) que incluyó a Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Productora Mexicana de Tubos (PTM), Nippon Kobe Steel (NKS), silos para almacenamiento de granos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), tanques de almacenamiento

de combustibles (PEMEX), una zona naval para la Marina, el Centro de Capacitación Marítimo Pesquero, las instalaciones de Astilleros Mexicanos, la Concretera Nacional y la dotación de terrenos para SICARTSA II. La disposición del puerto puede visualizarse en la Figura 6.

Figura 6. Puerto Industrial de Lázaro Cárdenas, Michoacán (1984)



Es importante distinguir que las obras de infraestructura hasta aquí reseñadas fueron esencialmente proyectos federales provenientes de la centralización de las decisiones en NAFINSA y la Secretaría de Industria y Comercio y la SAHOP. Por su parte los poderes locales, caracterizados hasta 1976 por una burguesía agraria asociada corporativamente a la Confederación Nacional Campesina –brazo agrario del PRI–, apenas tuvieron voz y voto en las definiciones territoriales, principalmente en el tema de las expropiaciones. Esto, a pesar de que el gobierno de Echeverría concedió nuevas competencias a los gobiernos municipales, que en el caso de Lázaro Cárdenas delegó sus funciones de

aprovisionamiento de servicios públicos y urbanos a SICARTSA, el FIDELAC y la CONURBAL. Por su parte, el gobierno estatal se convirtió en un actor sin peso en las decisiones desde que el BM cedió la responsabilidad de administrar un préstamo para mejoras urbanas a la Secretaría de la Presidencia (Hiernaux, 1986). Esta incapacidad, de los gobiernos municipal y estatal, exacerbó las carencias urbanas que a continuación se revisan.

Cd. Lázaro Cárdenas. Factor ignorado de la producción

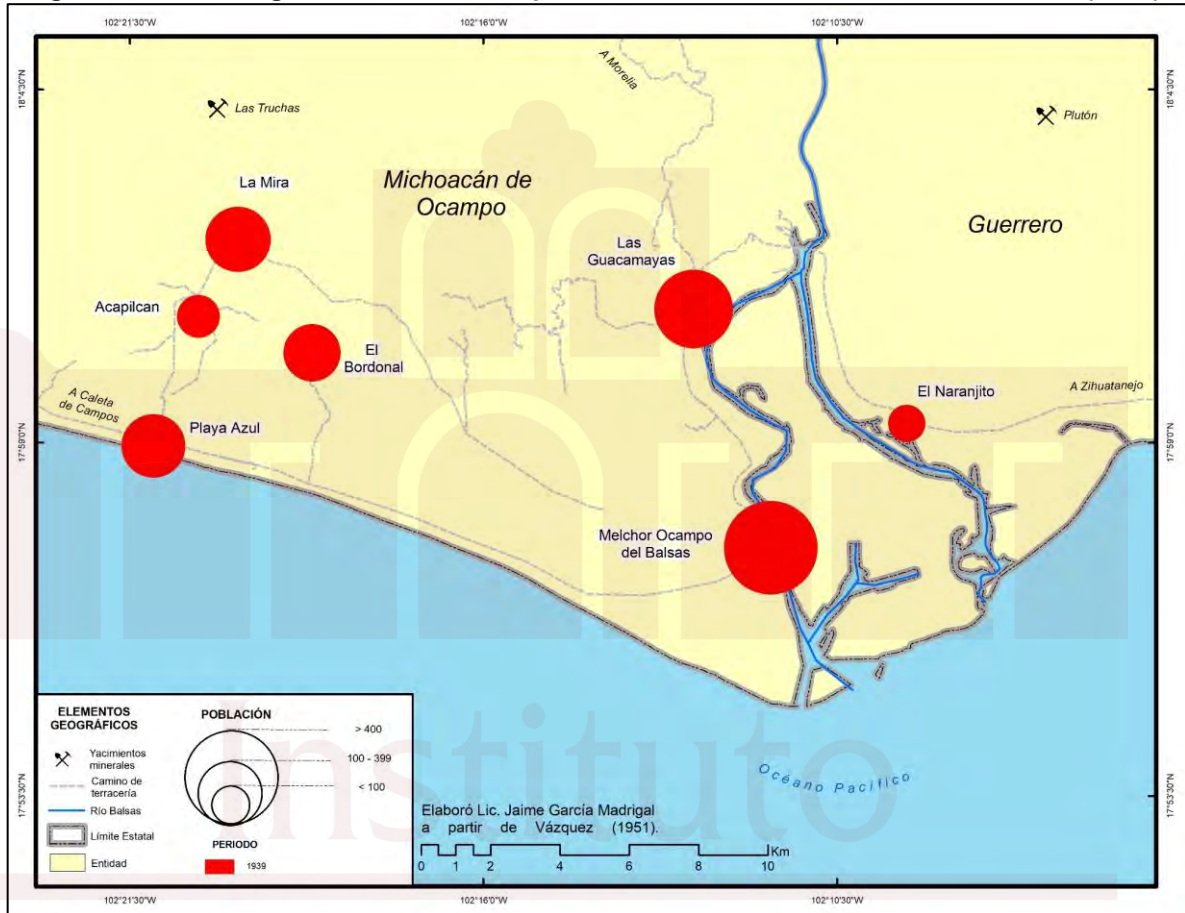
La decisión política de ubicar SICARTSA en la ribera occidental de la desembocadura determinó la localización del futuro asentamiento urbano destinado para albergar a los obreros que participarían en su construcción. No obstante, las tierras colindantes, que para efectos de la posible urbanización serían utilizadas, formaban parte de las tierras más valiosas para la agricultura del ecosistema deltaico debido a su proximidad con los ríos. Por tanto, el conflicto no se hizo esperar por los magros pagos de las 700 has expropiadas del fundo legal de ejido Melchor Ocampo, sin embargo, esta coyuntura no consolidó alguna organización capaz de enfrentar la desposesión de tierras que comenzaba a recrudecerse a partir de la llegada de fuertes contingentes de migrantes provenientes de rancherías de Guerrero, Michoacán e incluso de la costa oaxaqueña (Hiernaux, 1991).

Previo a estos acontecimientos valdría la pena recordar lo planteado en el segundo capítulo respecto al origen de los núcleos agrarios que hasta el día de hoy existen. Estos fueron constituidos originalmente en la década de los años treinta como ejidos por orden del presidente Cárdenas (Vázquez, 1951). Específicamente, esto ocurrió en 1939 mediante el fraccionamiento de la hacienda de La Orilla en el antiguo Distrito de Salazar.⁴¹ Estas tierras fueron repartidas a 160 familias en siete poblaciones según se observa en la Figura 7. A estas comunidades el gobierno cardenista entregó semillas de palma de coco para producir copra, además se les suministró semilla de maíz, ajonjolí y árboles frutales para autoconsumo. Este

⁴¹ El distrito de Salazar fue constituido el 12 de marzo de 1907 como una unidad política, judicial y rentística con cabecera en El Carrizal cercana a la desembocadura del río Balsas, después del laudo presidencial dictado por Porfirio Díaz en 1901 en el que decreta al río como frontera entre los estados de Guerrero y Michoacán. Este distrito perteneció originalmente al municipio de Arteaga, luego pasó al de Melchor Ocampo del Balsas cuando este se constituyó en 1947 (Vázquez, 1951).

reparto fomentó la creación de una burguesía agraria dueña de la administración municipal de la que se habló anteriormente. De esta manera, la agricultura fue el medio de subsistencia predominante por treinta años hasta 1970 cuando las inversiones públicas crearon SICARTSA I y el Puerto Industrial.

Figura 7. Núcleos agrarios constituidos por Lázaro Cárdenas en la desembocadura (1939)



En los siguientes veinte años la dinámica demográfica en la región apenas varió pues la población primordialmente conservó sus características agrícolas y su número (Farreras et al., 2003). No obstante, con el inicio de la construcción de la presa La Villita, la región se convirtió en el principal polo de atracción migratoria en la costa michoacana. Según un censo poblacional efectuado en la localidad de Las Guacamayas por el FIDELAC (1976) la población incrementó de 869 habitantes en 1960 a 4 136 habitantes en 1968. El volumen de población que se movilizó en búsqueda de trabajo fue primordialmente regional de municipios michoacanos y

guerrerenses, aunque también hubo migrantes de otros estados de la República según ilustra la Figura 8.

Figura 8. Flujos migratorios con destino a la tenencia de Las Guacamayas durante la construcción de la presa La Villita (1964-1968)



Cuando las obras en La Villita concluyeron, los obreros de la construcción residentes en Las Guacamayas perdieron su empleo. Muchos de ellos regresaron a sus lugares de origen, aunque los que se quedaron tuvieron que padecer las consecuencias de vivir en campamentos improvisados sin oportunidades de empleo. Estos campamentos fueron construidos por la SRH en La Orilla, Las Guacamayas y La Mira, lo que en gran medida generó la constitución de un espacio urbano atomizado caracterizado por la desigualdad y la exclusión (Hiernaux, 1991), que después se trasladó a la cabecera municipal cuando iniciaron los trabajos de construcción de SICARTSA I.

De acuerdo con Bartra (1967) la tragedia de este espacio incipientemente urbano se traducía en las deplorables condiciones de vida para los campesinos recién convertidos en obreros de la construcción. Circunstancias que describe de la siguiente manera:

“Todo cuanto se ha dicho se resume en miseria. Miseria del hombre cuya tierra apenas le produce lo suficiente para pagar sus deudas al comerciante; miseria del que no tiene un terruño donde sembrar y que trabaja cuando los terratenientes lo emplean por un jornal de hambre; miseria del vendedor ambulante que ofrece unos pocos frutos o dulces a los pocos que tienen para pagarle; miseria del obrero que trabaja ocho horas en el túnel taladrando la montaa; miseria de los niños enfermos; miseria del que vive en casas construidas de basura, en calles llenas de suciedad, con cuerpo hambriento y mente no educada” (Bartra, 1967:149).

Estas perspectivas para los obreros que construyeron SICARTSA I, tanto en la tenencia de Las Guacamayas como en la cabecera municipal de Lázaro Cárdenas, no cambiaron debido a que el cálculo pronosticado de migrantes que llegaron a la región fue rebasado por la realidad.⁴² En 1973 inician las obras civiles para aliviar el desempleo en la región, las cuales contemplaron la construcción de la primera etapa de la planta, el dragado del puerto y el muelle, asimismo la construcción del ferroaducto, la apertura de la mina a cielo abierto en Las Truchas y la construcción de la nueva ciudad en el fundo legal del ejido de Melchor Ocampo. La organización del espacio urbano contempló estos elementos que se sumaron a los trabajos realizados por las comisiones del Tepalcatepec y del Balsas (1947-1965), además de las obras e industrias complementarias del puerto industrial construidas en los años ochenta.

Para el emplazamiento de SICARTSA I diversas empresas constructoras contrataron 18 mil obreros (Bizberg, 1982). La magnitud de trabajadores requeridos obedeció al tipo de proceso productivo propuesto por la consultora británica John Miles & Partners que estableció la producción mediante un alto horno, una planta coquizadora, otra planta peletizadora y una fábrica de arabio y acero. Durante los

⁴² Según estimaciones del BM en 1978 la población en la región de la desembocadura del río Balsas era de 59 mil habitantes. Su tasa de crecimiento entre 1971 y 1974 fue del 21% anual, lo que significó un incremento del 84% en esos años. A partir de 1974 la tasa disminuye a 18%, no obstante, el arribo de nuevos residentes sin oportunidades de trabajo incrementaba las presiones sobre el suelo habitacional y la oferta de vivienda (World Bank, 1978).

años de construcción el déficit de viviendas fue notorio, aunque diversos fueron los mecanismos de acceso a la vivienda: mediante la invasión de terrenos ejidales, la auto construcción privada en terrenos legalmente adquiridos y la provisión de vivienda por parte del gobierno estatal y de Inmobiliaria SICARTSA.

La primera respuesta del gobierno federal fue a través de la participación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO). Más tarde, con el inicio de la construcción de SICARTSA I, la paraestatal priorizó la construcción de vivienda para los puestos medios y altos en las inmediaciones de las ruinas de la Hacienda de La Orilla y en las cercanías de los yacimientos de Las Truchas. Más tarde, los obreros poco calificados demandaron su derecho a una vivienda a través de la recién constituida Sección 271 del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMRM). De esta manera, las presiones del sindicato cumplieron su propósito, por lo que la paraestatal comenzó a obtener el control absoluto de la zona ya que no sólo generaba empleos, sino que también se constituyó como el “pivote” del desarrollo local (Hiernaux, 1986), frente a la lenta capacidad de respuesta de la SAHOP, el gobierno estatal y el municipal.

Al respecto, el gobierno municipal progresivamente fue acaparado por el nuevo poder obrero representado por la Sección 271 del SNTMMRM. Esto propició la transición del poder de la burguesía agraria-caciquil gobernante desde la constitución del municipio de Melchor Ocampo del Balsas (1947), a las manos de sindicato. Esto ocurrió en 1981 durante la elección del dirigente sindical Rafael Melgoza Rodillo como presidente municipal. A partir de entonces vendrían una serie de munícipes ligados al movimiento obrero y al PRI, cuyas principales demandas laborales se concentraron en el mejoramiento de las condiciones de vida en Ciudad Lázaro Cárdenas. Esta tendencia continuó hasta la transición partidista ocurrida en 1989 con la ascensión al poder municipal del PRD (Ibarra, 1993).

Pese a la transferencia de poderes a nivel municipal, el problema urbano estaba lejos de resolverse debido a la debilidad de maniobra de este poder y al incremento de las invasiones originadas por nuevos migrantes y desempleados en

Las Guacamayas, en las inmediaciones de la cabecera municipal, en La Mira, La Orilla y en las localidades ubicadas en la línea de costa como Playa Azul. El Cuadro 6 muestra la evolución del crecimiento demográfico en Lázaro Cárdenas relacionándolo con la demanda de viviendas durante la construcción e inicio de operaciones de la siderúrgica.

Cuadro 6. Déficit de vivienda en la desembocadura (1970-1982)

Totales	1970	1978	1982
Total de Viviendas	4 223	16 441	19 720
Total de Familias	4 343	17 029	20 425
Déficits			
Familias sin hogar	120	588	705
Déficit por precarismo	1 267	4 045	5 916
Déficit por deterioro	211	822	986
Total	1 598	5 455	7 607
Casas construidas en la nueva ciudad			
Plan estatal	-	4 609	4 609
Ocupadas	-	2 297	4 285
Desocupadas	-	2 312	324

Fuente: Nolasco (1984)

Ante esas perspectivas, en 1973 la aún Secretaría de Obras Públicas creó el Fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas (FIDELAC),⁴³ al mando de Cuauhtémoc Cárdenas, para proveer de vivienda a trabajadores asalariados de SICARTSA en el fundo legal del ejido de Melchor Ocampo. Esta acción dejó en la indefensión a las familias sin capacidad para comprar una casa a crédito. Por su parte, el resto de las localidades que orbitan en torno a la cabecera municipal fueron receptáculo de oleadas de migrantes que en su conjunto construían las carreteras, la mina, el ferrocarril y el puerto. Sin embargo, en ellas no se manifestó una preocupación por un desarrollo urbano controlado durante los años previos a 1979 cuando se crea la Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas (CONURBAL),⁴⁴

⁴³ En 1971 el INDECO, SICARTSA, NAFINSA y el gobierno estatal desarrollaron un plan para una nueva ciudad. Para esto en 1972, INDECO expropió 695 has en el fundo legal de Melchor Ocampo del Balsas para el futuro desarrollo urbano. En 1973 se firmó el convenio para la creación del FIDELAC cuyas funciones fueron realizar estudios de desarrollo urbano y regional, establecer un plan de acción urbana, construir viviendas para la demanda de los trabajadores del proyecto siderúrgico y para las necesidades generales, evitar la especulación de terrenos y fomentar el desarrollo económico y la industrialización. Su financiamiento fue a partir de préstamos proporcionados por el BM.

⁴⁴ La CONURBAL tuvo por objetivo resolver la crisis urbana y de vivienda a nivel regional a partir de la homologación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Estatal Urbano para Michoacán. Esta institución fue financiada en un 50% (18 mdd) por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), mientras que el BM aportó el 46% (13.5 mdd) y el restante 4% (1.6 mdd) a través de aportaciones

que también fue instaurada por presión del sindicato para mejorar las condiciones de habitabilidad urbana en la región, aunque el modelo de urbanización que adoptó fue por medio de campamentos y casas improvisadas.

En términos generales durante la construcción y funcionamiento de SICARTSA I el área urbana se triplicó hasta 1980. Esto obligó a los poderes locales y federales a planear un crecimiento urbano que, no obstante, fue insuficiente ante la magnitud de los flujos migratorios. Asimismo, se consolidó un modelo desigual de desarrollo urbano marcado por la informalidad y la exclusión de las masas recientemente proletarizadas. Esto generó turbulencias en la sociedad en ciernes, lo que llevó a la huelga de 1977 en SICARTSA I. Derivado de esto, los problemas de la vida urbana cada vez más acapararon la agenda política del gobierno municipal (Ibarra, 1993) y la del sindicato.

Al contrario de las carencias para los grupos marginados, se desarrolló un estrato social compuesto por la tecnocracia estatal y los operarios de las empresas paraestatales que gozaban de condiciones de vida notablemente mejores (Hiernaux, 1991). Esta división local del trabajo es quizá consecuencia de las características productivas de la empresa y los cambios administrativos que experimentó SICARTSA a lo largo de la década de los ochenta, por lo que a continuación se esbozarán esas características técnicas.

Desarrollo del proyecto siderúrgico (1976-1990)

El proyecto siderúrgico que en la desembocadura del río Balsas visualizó el General Cárdenas desde sus incursiones como vocal ejecutivo de las comisiones hidrológicas, finalmente entró en operaciones el 4 de noviembre de 1976 con la presencia del presidente Echeverría y con el presidente electo José López Portillo. Su apertura aconteció en un contexto de crisis social en la región pues de los 18 mil trabajadores contratados para la construcción, sólo 4 977 obreros consiguieron un

de SICARTSA (World Bank, 1978). El marco legal que normó sus acciones fue la Ley General de Asentamientos Humanos (1978) que proponía racionalizar la distribución de las actividades económicas en el territorio nacional a las ciudades medias para evitar congestiones urbanas como la de la Ciudad de México mediante planes locales de ordenamiento territorial (CONURBAL, 1979b).

empleo fijo en la planta. El resto de los trabajadores tuvo que emigrar o buscar opciones de sobrevivencia en la nueva ciudad, principalmente en el pequeño comercio.

Paralelamente a los problemas de habitabilidad urbana en Ciudad Lázaro Cárdenas, la productividad alcanzada por los obreros de SICARTSA de 1976 a 1991 fue ascendente, aunque no de acuerdo a los niveles pronosticados por la John Miles & Partners. Ante estas problemáticas la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) decidió integrar la producción acerera nacional en una sola paraestatal con la creación de Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX) en 1977.⁴⁵ Ese mismo año la empresa suspendió los planes para construir SICARTSA II, con la cual se pretendía ampliar la producción de aceros planos para transformarlos después en productos de consumo final.

Para poder comprender la productividad alcanzada, a continuación, se explica el proceso productivo de la planta siderúrgica relacionándola con los planteamientos del proyecto ejecutivo de la consultora inglesa John Miles & Partners. De esta manera se analizan cada uno de los pasos que integraron la producción de acero. Para esto se presentan los niveles de productividad anual, el número de empleos generados en las secciones internas de la fábrica, las relaciones laborales entre la empresa y el sindicato. Asimismo, el vínculo con las condiciones del mercado de trabajo regional y las tendencias de la migración hasta completar un esquema de la división espacial del trabajo en la ciudad y las localidades rurales que la orbitan durante el periodo estudiado. Por último, se bosquejan algunas causas del proceso de desintegración estatal que culminó con la venta de SICARTSA I y II en 1991.

⁴⁵ El *holding* siderúrgico que integró la SPP a través de Jorge Leipen Garay integró las tres siderúrgicas propiedad del Estado: AHMSA, FUMOSA y SICARTSA con el propósito de coordinar la producción y las ventas de éstas.

El proceso de producción⁴⁶

El proceso de producción de acero en SICARTSA I comprendió una fase externa y otra interna respecto a la planta siderúrgica contigua a la desembocadura del río Balsas. Del mismo modo, consideró una serie de flujos extraterritoriales en la provisión de insumos y la distribución de los productos de acero en el mercado nacional. La primera fase contempló la extracción del mineral de hierro en las minas de Las Truchas y Plutón para ser transportado por medio de un ferroaducto hasta la planta donde a través de un alto horno se producía arrabio, que posteriormente era convertido en acero en alguna de las presentaciones de la cartera de productos terminados de la acerera como la palanquilla, la varilla, el alambión y perfiles no planos (Cárdenas, 1972). En gran medida los insumos para la producción eran importados desde el norte y exterior del país como el carbón, aunque el más importante provenía de la región: el hierro.

Estos elementos de la producción que iniciaron operaciones en 1976 no variaron radicalmente de la propuesta elaborada por la John Miles & Partners en 1970. Según ésta, la primera y segunda etapas incluirían un alto horno, una planta coquizadora, otra peletizadora y una planta acerera que funcionaría mediante inyección de oxígeno para eliminar impurezas, el empleo de máquinas de colada continua en las que se transportaría el hierro en trenes de laminación para la elaboración del producto final. Para la puesta en marcha de la siderúrgica se contrataron a empresas internacionales para suministrar el equipo de fabricación, el cual fue pagado con los préstamos del BM, el BID y otros bancos internacionales (Reyes, 1992). A continuación, el Cuadro 7 informa el origen de las plantas de SICARTSA I.

⁴⁶ Esta sección está planteada a partir del vídeo *SICARTSA. Crisol de México 1984* (disponible en línea: www.youtube.com/watch?v=J5bh_lZDBIQ&list=PL_rHsWula10m6QNID0BqCKE5Hp-8BHMDL&index=4, consultado el 13 de febrero de 2018) y de las publicaciones de Sexto Día (1972), Castillo (1990) y Reyes (1992).

Cuadro 7. Proveduría de la maquinaria y equipo de SICARTSA

Planta	Localización	Empresa	País de origen
Planta trituradora	Externa	EMMISA	Francia
Planta concentradora	Externa	Fives Lille Babcock	Francia
Planta peletizadora	Interna	Lurgi Chemie	Alemania
Planta coquizadora	Interna	Nippon Kokan Kaisha	Japón
Alto Horno	interna	Italimpianti	Italia
Planta de aceración	Interna	Voest-Alpine	Austria
Máquina de colada continua	Interna	Sholoemann-Concast	Alemania-Canadá
Máquina laminadora	Interna	Davy Loewy	Inglaterra
Laminador de barras	Interna	Sholoemann	Alemania

Fuente: Castillo (1990)

De esta manera, el proceso de extracción de la materia prima iniciaba en los yacimientos cercanos a Las Truchas en una mina a cielo abierto, alrededor de la cual se construyó un campamento para trabajadores mineros en la localidad de La Mira. Una vez extraída la roca una planta trituradora pulverizaba el mineral para poder separar en la planta concentradora el hierro de los residuos como el azufre mediante magnetismo, cuya capacidad anual era de un millón y medio de Ton. El concentrado de mineral más tarde se mezclaba con agua para poder ser transportado en un ferroaducto de 27 km de longitud y 10 pulgadas de diámetro hasta la planta peletizadora en el complejo siderúrgico ubicado en la ribera occidental de la desembocadura del río Balsas. Con el transporte del concentrado concluye la etapa externa del proceso de fabricación.

En la planta peletizadora el lodo ferroso era aglomerado en discos para producir pequeñas esferas de mineral llamados pelets. Su productividad anual se calculaba en 1.85 millones de Ton. Mientras tanto, en la planta coquizadora el carbón era procesado para poder ser utilizado en el alto horno como coque metalúrgico luego de eliminarle cenizas e impurezas. Este combustible en gran medida provenía de Coahuila, pero también de Australia y Canadá. La fabricación del coque consistió en su sometimiento al calor de 60 hornos, los que generaban anualmente 530 mil Ton de este producto. Por otra parte, la piedra caliza, proveniente de los yacimientos de El Limoncito y Santa María en Guerrero, era transformada en cal siderúrgica que fungía en el alto horno como agente limpiador del hierro.

A continuación, proseguía el proceso de fundición en el alto horno con capacidad de producción anual de 1.1 millones de Ton de hierro fundido. En el horno el pelet era fundido y mezclado con la cal siderúrgica para generar hierro líquido llamado arrabio. Más tarde éste se retiraba del alto horno para ser puesto en termos de ferrocarril para ser transportado a la planta de aceración. En ella nuevamente se eliminaban las impurezas en dos convertidores mediante la inyección de oxígeno a altas temperaturas. Su capacidad productiva anual de acero fue de 1.16 millones de Ton. Más tarde el acero líquido se colocaba en hojas de transferencia para iniciar la última etapa en las instalaciones de colada continua, en las que se genera la palanquilla, una barra de hierro que más adelante se lamina reduciendo la sección vertical de la barra hasta la obtención paulatina de varilla corrugada y alambón en rollo para la industria de la construcción. El volumen de producción variaba al año entre las 500 mil Ton y el millón de Ton de productos terminados que se consumían en el mercado nacional, como a continuación se explica.

La siderúrgica en el desarrollo nacional

Desde los planes de Lázaro Cárdenas el mineral de hierro de Las Truchas tuvo por objetivo beneficiar la industrialización nacional. Sin embargo, el proyecto fue retrasado por varios factores. Como se explicó en el Capítulo 2 los intereses de la empresa norteamericana Bethlehem Steel Corporation para incorporar los minerales a su reserva obstaculizaron los planes desarrollistas de Cárdenas durante el periodo que va de 1931 a 1948.

Por otra parte, en la etapa de decisión política del proyecto entre 1946-1968 la insistencia por cancelar el proyecto por parte del «grupo acerero del norte», ante la amenaza de un competidor más, retardaron la construcción de SICARTSA (Minello, 1982; Godau, 1982). Estos intereses privados sobre el mineral de Las Truchas iban más allá de la simple apropiación, pues trastocaban los planes cardenistas que buscaban la autosuficiencia productiva a partir de la industrialización con bases nacionalistas como modelo principal de desarrollo.

No obstante, cuando se concluyó SICARTSA I en 1976, al finalizar el sexenio de Echeverría, la situación raquítica de las finanzas públicas, alimentada por la devaluación del peso, le impidieron más tarde a López Portillo y Miguel de la Madrid costear las etapas II, III y IV propuestas por el proyecto ejecutivo de la John Miles & Partners. Específicamente, la segunda etapa tenía proyectado fabricar aceros planos para vender a industrias de electrodomésticos, automóviles y maquinaria. Su construcción, no obstante, fue concluida al finalizar la década de los ochenta. Por su parte, SICARTSA I se limitó a generar palanquilla, varilla, alambrón y perfiles no planos para “alimentar el mercado urbano-industrial de la construcción en las ciudades mexicanas de mayor importancia en el país” (Bizberg, 1982:16), como muestra la Figura 9.

Figura 9. Integración económica nacional de SICARTSA



En relación a los niveles de productividad la siderúrgica registró niveles por debajo de su capacidad instalada en los primeros cinco años de producción, los cuales sirven de referencia para medir la curva de aprendizaje en una siderúrgica. Más tarde, los niveles de producción fueron en aumento, aunque no proporcionalmente con el número de empleados. Esto ocasionó tensiones entre la empresa y la Sección 271 del SNTMMSRM, cuyo número de empleados se mantuvo constante debido al aplazamiento de SICARTSA II hasta 1982 y su irregular puesta en operación hasta la década de los noventa. A continuación, el Cuadro 8 muestra el número de obreros relacionándolos con el total de producción de acero y la cantidad de productos terminados de 1977 a 1991.

Cuadro 8. Productividad total de SICARTSA (1976-1991)

Año	Número de obreros	Producción de acero (Ton)	Productos terminados (Ton)
1977	4 977	263 mil	147 mil
1978	4 914	586 mil	362 mil
1979	5 043	646 mil	469 mil
1980	5 412	791 mil	595 mil
1981	5 467	904 mil	677 mil
1982	5 487	869 mil	616 mil
1983	5 543	1.016 millones	709 mil
1984	5 633	1.028 millones	763 mil
1985	5 633	612 mil	528 mil
1986	5 633	1.19 millones	886 mil
1987	5 633	1.19 millones	720 mil
1988	5 633	924 mil	761 mil
1989	8 900	1.59 millones	958 mil
1990	7 900	1.82 millones	1.17 millones
1991	7 500	1.45 millones	1.52 millones

Elaboración propia a partir de datos de Bizberg (1982) y Ávila (2011).

Los obreros

El vínculo entre el Estado –personificado en SICARTSA–, la ciudad y los nuevos obreros obtuvo significancia por medio de las relaciones de trabajo en las que el sindicato de obreros influyó preponderantemente. Su origen fue a partir del interés de un grupo 22 de obreros, que participaban en la edificación de SICARTSA I. No obstante, fueron cooptados por el SNTMMSRM, con el objetivo de evitar el surgimiento de un sindicato de empresa (Ibarra, 1993). De esta manera, la Sección 271 del SNTMMSRM fue integrada el 14 de enero de 1973 al mando de Rafael Melgoza Rodillo, tres años antes del inicio de operaciones de la siderúrgica (Minello, 1982: 233). Su línea ideológica fue preponderantemente maoísta, lo que determinó su autonomía frente a la CTM y la combatividad que le caracterizó durante el

proceso de reformas administrativas impulsados por los precursores del neoliberalismo durante la década de los años ochenta, como Francisco Labastida, secretario de energía durante la administración del presidente De La Madrid, y Miguel Alessio Robles, presidente de SIDERMEX, sobre el que se abunda en el siguiente capítulo.

Para fines analíticos, la acción sindical de la Sección 271 puede dividirse en cuatro periodos muy concretos según Zapata (1990) y Bizberg (1982) durante la administración estatal de SICARTSA que a continuación se detallan:

La primera de estas etapas comprende el periodo constructivo de la planta siderúrgica hasta su puesta en marcha (1973-1976). La siguiente, a partir de 1976 hasta la primera huelga de 1979. En seguida, la estabilización del colectivo entre 1980 y 1982. A continuación, el periodo de flexibilización y adelgazamiento del sindicato que desembocó en la venta de las dos etapas de SICARTSA en 1991. Finalmente, de 1976 a 1991 la planta funcionó sobre una base de personal de confianza y obreros sindicalizados de alrededor de 5 000 empleados.

Desde 1976 la empresa mantuvo un crecimiento anual de empleados cuyo promedio por área se resume a continuación: en mina y planta concentradora 463 obreros, en planta peletizadora 131, en planta coquizadora 247, en el alto horno 248, en la planta acerera 484, en la laminadora 788, en el taller central de ingeniería 523, en el área de interplantas 194, en el manejo del tráfico interno 162, en el almacén 197 y finalmente los que realizaban obras generales de mantenimiento y vigilancia en las diversas áreas con alrededor de 1 932 obreros.

El Cuadro 9 recupera la periodización propuesta líneas arriba de las acciones obreras, que en gran medida tuvieron por objetivo exigir mejores condiciones de vida en la zona urbana que el gobierno municipal y el estatal no alcanzaba a corregir mientras se construía la planta y las infraestructuras relacionadas con el proyecto siderúrgico. Por otra parte, los conflictos obrero-patronales fueron consecuencia de la disminución de las inversiones estatales que ocurrieron desde 1976 y por la

flexibilización de las condiciones de trabajo ocurrida durante los ochenta, lo cual afectó directamente los derechos inscritos en el contrato colectivo.

Esta primera embestida neoliberal sugiere que en Lázaro Cárdenas el desarrollismo mexicano nunca despegó, aunque la empresa haya iniciado operaciones y mantenido la inversión pública de manera reducida durante los años ochenta. Esto fue consecuencia del contexto nacional de crisis desde 1976, la cual se reflejó localmente en la suspensión federal de la inversión, el adelgazamiento de los derechos laborales y la separación del Estado de la vida económica y urbana en la localidad. Sobre esta hipótesis se reflexionará en el capítulo final.

Cuadro 9. La acción obrera en SICARTSA (1973-1991)

Época Dorada (1973 – 1976)	Inicio de la crisis (1977 – 1980)	Consolidación Gremial (1981 – 1982)	Flexibilización (1983 – 1991)
<ul style="list-style-type: none"> *Se crea la sección 271 en 1973 con 53 agremiados que prestan servicio en labores de construcción de la siderúrgica. *Primer contrato colectivo de trabajo: absorción de los trabajadores de la construcción una vez iniciada la producción de acero y aumentos salariales anuales. *SICARTSA asume la responsabilidad sobre el problema de vivienda, transporte y alimentación en Lázaro Cárdenas. *La política laboral de la empresa fue procurar sus derechos y la satisfacción completa de sus demandas. *Alta rotación de personal *Huelga de los trabajadores de la construcción (1976) debido a anomalías en el pago de liquidaciones 	<ul style="list-style-type: none"> *La empresa inicia operaciones con 4 500 obreros *Contracción del financiamiento estatal en la región *Primera revisión el contrato colectivo de trabajo y huelga (1977) *Retraso de la construcción de SICARTSA II *Establecimiento de un tope al incremento salarial de 10% anual *Debilitamiento de las condiciones de vida y encarecimiento de los productos básicos *SICARTSA resuelve no incluir demandas urbanas en su plan laboral, a cambio el gobierno federal crea la <i>Comisión Coordinadora de Acciones para el Desarrollo Social de Lázaro Cárdenas</i>. *Creación de SIDERMEX *Incremento de accidentes laborales *Alta rotación de personal y despidos masivos *Segunda huelga (1979) 	<ul style="list-style-type: none"> *Consolidación del sindicato *Disminución de la rotación del personal *Comienza la racionalización del trabajo para permitir el incremento de salarios *Renegociación del contrato colectivo sin conflicto *Se retoma la construcción de la segunda etapa de la siderúrgica 	<ul style="list-style-type: none"> *Reforzamiento de la flexibilización de las condiciones de trabajo: subcontratos, pago a destajo, empleo por honorarios *Pretensión de adelgazamiento del contrato colectivo: modificación de 70 cláusulas, derogación de 17 e inserción de 3; despido del 50% de obreros sindicalizados. *Ingreso de subcontratistas *Tercera huelga (1989) *Movilización obrera mediante marchas y bloqueos carreteros y ferroviarios *Resolución del conflicto con un 50% de aumento salarial, prestaciones sociales y la permanencia del contrato colectivo. *Eliminación de 20% de obreros sindicalizados *Inicia el ingreso de inversiones privadas a SICARTSA.

Elaboración propia a partir de Minello (1982), Bizberg (1982), Zapata (1990) y Reyes (1992).

Externalidades del proyecto siderúrgico (1976-1990)

La prematura y vertiginosa formación del conglomerado urbano e industrial de Lázaro Cárdenas generó en el espacio y la sociedad un desequilibrio que el gobierno federal a través de sus paraestatales SICARTSA, FERTIMEX, PTM Y NKS alimentaron, pero que también buscó subsanar a través de BANOBRAS y la SAHOP. Sin embargo, la realidad del volumen de las migraciones, el crecimiento demográfico, la inhabitabilidad en los asentamientos y el estancamiento de las inversiones públicas volvieron vulnerable la economía local cuyo sustento diez años atrás era la agricultura de subsistencia y el cultivo de copra. En contraste, con la construcción y operación de SICARTSA I y del puerto industrial la población paulatinamente se fue incorporando a los sectores secundario y terciario en los que previamente no tenían trayectoria.

Este tránsito y el estado débilmente planificado de la ciudad, los servicios públicos y la fragilidad de la administración a nivel local frente al poder en la toma de decisiones por parte de SICARTSA, FIDELAC, la CONURBAL, BANOBRAS, SAHOP en materia de ordenación territorial también contribuyeron a consolidar la dependencia de la región de la desembocadura frente a la capital de la República, sede del gobierno federal. Incluso pasando por encima del gobierno del estado de Michoacán. En este sentido, mientras SICARTSA permaneció como una empresa paraestatal, el control territorial de la federación provocó desequilibrios en el espacio regional debido a “la necesidad de asegurar el éxito de las inversiones del proyecto industrial, ignorando por otra parte los problemas sociales y económicos de la zona” (Bizberg, 1982:17), particularmente en la cabecera municipal. Este factor más tarde será clave para comprender el colapso que la región vivió después de 1991 cuando se privatizó la siderúrgica. Previo a esto, a continuación, se revisan los desajustes provocados por el complejo industrial a nivel demográfico y urbano.

El crecimiento demográfico en la riera de la desembocadura

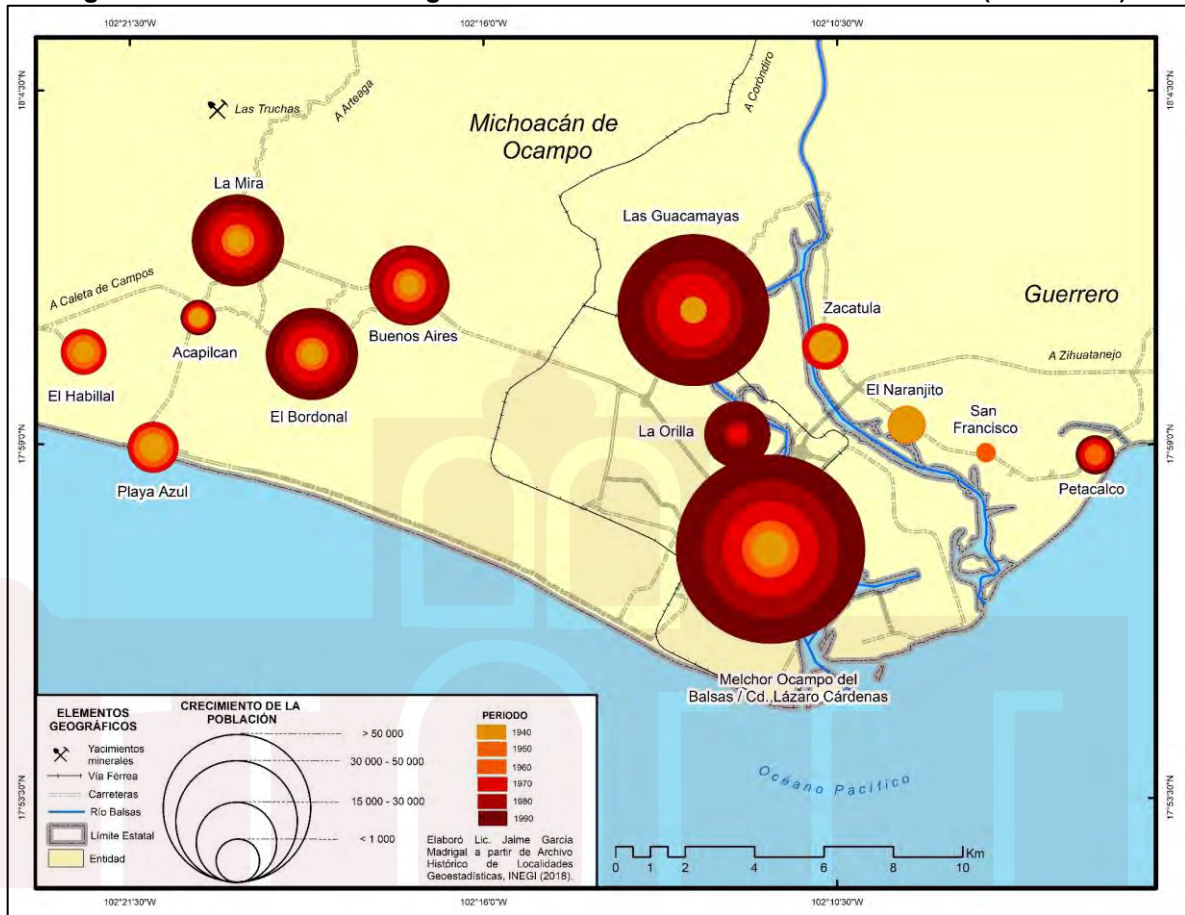
Durante la primera mitad del siglo XX la región de la desembocadura no aumentó su población de forma considerable hasta las obras de integración regional financiadas por el gobierno federal a través de préstamos bilaterales provenientes

del BM y el BID. A partir de 1960 la población comenzó a migrar desde municipios cercanos de Michoacán y Guerrero (Bartra, 1967; FIDELAC, 1976) para establecerse en los campamentos construidos *ex profeso* en las cercanías de las presas hidroeléctricas de Infiernillo y La Villita. La dinámica de las migraciones una vez concluidas las obras fue movilizarse hacia las nuevas obras. Así ocurrió cuando en 1964 Infiernillo fue concluida y cerca de 3 254 obreros de la construcción se movilaron hacia La Villita para continuar los trabajos (Bartra, 1967).

En 1973, esta población, mayoritariamente joven, fue incorporada a las labores de construcción de SICARTSA y sus obras complementarias. Sin embargo, el volumen de la demanda de fuerza de trabajo fue superior a la de los dos megaproyectos previos, pues como se indicó anteriormente, se requirieron 18 mil obreros de la construcción. Esta cifra por sí sola no reflejó el número de habitantes en la región pues cada obrero implicaba una familia, aunque hubo obreros que llegaron solos. Tampoco esa cifra consideró aquellos que se dedicaban a labores agrícolas y al pequeño comercio. Según estimaciones del FIDELAC (1976) la tasa de dependencia en la región fue de 3 a 1.

En relación a la distribución de la población, ésta se alojó alrededor del complejo industrial y portuario en el lado michoacano, correspondiente a la llanura deltaica en la ribera occidental de la desembocadura. Por su parte, la ribera oriental del río Balsas del lado guerrerense quedó exento de los flujos migratorios y de la inversión federal debido a la elección del FIDELAC e INDECO de sólo urbanizar el fundo legal del ejido de Melchor Ocampo del Balsas. Finalmente, las zonas serranas que ambas entidades comparten en la Sierra Madre del Sur conservaron su carácter rural. El crecimiento demográfico y su distribución geográfica en la región durante el periodo (1960-1990) se muestra en la Figura 10.

Figura 10. Crecimiento demográfico en la desembocadura del río Balsas (1940-1990)



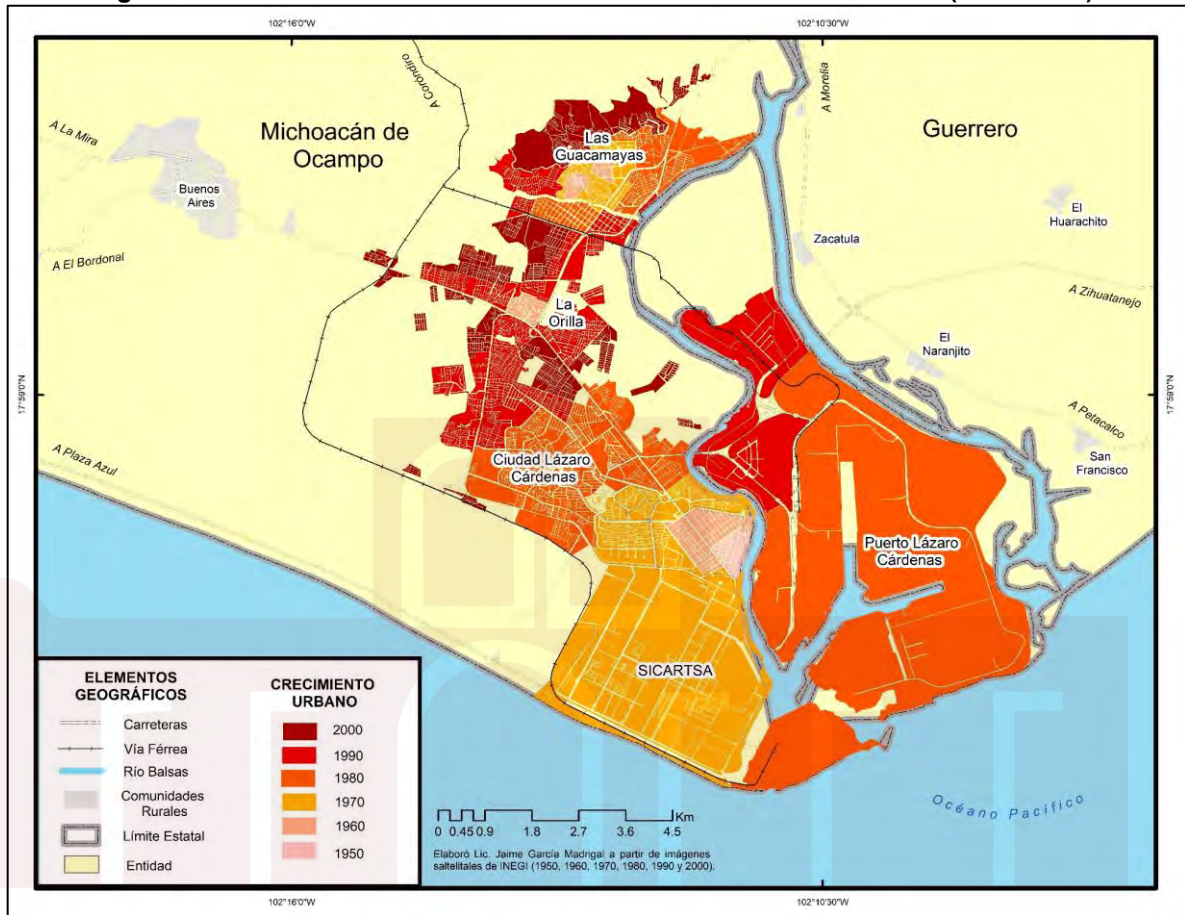
Las localidades que registraron mayor aumento fueron las relacionadas con los proyectos modernizantes como Lázaro Cárdenas donde se emplazó la siderúrgica y el puerto industrial. Por otra parte, Las Guacamayas fue subsidiaria de ese crecimiento por medio de los campamentos levantados durante la construcción de La Villita, por la cercanía y facilidad para acceder a suelo de bajo costo y al crecimiento de las invasiones. En contraste, El Bordonal, Buenos Aires y La Mira crecieron a un ritmo menor pero sostenido debido a la cercanía de la explotación minera de Las Truchas y la planta trituradora. Finalmente, el resto de localidades asentadas en la llanura deltaica se conservaron como núcleos agrícolas que apenas crecieron e incapaces de abastecer la demanda agrícola de la región.

La ciudad de los olvidados

Este crecimiento demográfico rebasó las capacidades institucionales en la provisión de vivienda; sin embargo, el problema no radicó en la oferta sino en la distribución y reparto de ésta debido a que no todos los obreros que consiguieron establecerse en SICARTSA, FERTIMEX, NKS, PMT accedieron a una vivienda financiada por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). De la misma manera, quienes no eran asalariados o no percibían lo suficiente para acceder a un crédito quedaron marginados de una vivienda. Por otra parte, la localización de las viviendas únicamente benefició a la cabecera municipal de Lázaro Cárdenas, mientras que las demás localidades satélites sobrevivieron con casas-habitación levantadas por métodos de autoconstrucción con materiales perecederos.

La ciudad de los olvidados que comprendió las zonas no planificadas de la cabecera municipal de Lázaro Cárdenas obtuvo peculiaridad cuando se constituyeron campamentos improvisados, lo que tuvo su correlato en un tipo de urbanización incontrolada (Figura 11) que se manifestó en insalubridad, inseguridad, déficit habitacional, deficiencia de equipamiento urbano y servicios públicos como agua potable, energía eléctrica, transporte público, vigilancia y drenaje. La carencia estuvo acompañada de falta de empleo, lo cual generó tensión social, violencia, crimen y prostitución en Ciudad Lázaro Cárdenas y Las Guacamayas (Carbajal, 1979).

Figura 11. Crecimiento Urbano en la desembocadura del río Balsas (1950-2000)



De acuerdo con el Plan de Ordenación de la Desembocadura del Río Balsas (CONURBAL, 1979a) el origen de estos problemas obedeció a que la oferta de suelo urbano no se adecuó a las características de los demandantes, lo que provocó invasiones, fraccionamientos ilegales, asentamientos inadecuados y crecimiento urbano anárquico generado por los habitantes que no podían acceder a un crédito (alrededor del 70%), por lo que la opción inmediata fue la autoconstrucción en asentamientos ilegales preferentemente en Guacamayas, Buenos Aires y La Mira. Esto, por otra parte, contribuyó a la indiscriminada conversión del suelo agrícola a uso urbano. En cambio, sólo los estratos de ingreso medio y alto pudieron acceder a las ofertas de vivienda construida por las INDECO, FIDELAC Y SICARTSA.

A pesar de estas difíciles condiciones de vida en la zona urbana, éstas no propiciaron la creación de un movimiento urbano diferente del generado por la Sección 271 del SNTMMSRM. Por un breve tiempo se originó en Las Guacamayas

la Asociación Civil Leandro Valle a partir de la aglutinación de invasores que reclamaban títulos de propiedad y vivienda. Sin embargo, la organización fue disuelta luego de que FIDELAC compró los terrenos y comenzó la regularización de la tenencia de la tierra en la colonia Francisco Villa que ocupaba la organización (Hiernaux, 1986; Ibarra, 1993).

Caso contrario a la insuficiencia de vivienda, en Las Guacamayas para 1979 existían 1 412 casas deshabitadas en la cabecera municipal. Esta circunstancia obedeció a que los costos de adquisición resultaron inaccesibles para mayoría de la población asalariada y desempleada. Entre esos cuadros se encontraban los campesinos que fueron desplazados de los *beneficios* del desarrollo, pues su producción, consistente básicamente en palma de coco, mango, papaya y ajonjolí, era insuficiente para acceder a un crédito. De la misma manera, no eran capaces de abastecer la demanda interna, por lo que se debieron importar alimentos de consumo básico. Esto ocasionó efectos inflacionarios (Bizberg, 1982) debido a que la región no producía lo que consumía.

La suma de efectos negativos en la región, a raíz de los proyectos de modernización efectuados durante la Etapa Urbana y Siderúrgica, contrastan notablemente con la idea cardenista de un desarrollo armónico entre el enclave nacional –representado por Ciudad Lázaro Cárdenas– y las metrópolis a las que se pretendía enviar el acero ahí producido. Durante el proceso de decisión política, el objetivo de construir la siderúrgica cambió marcadamente cuando Echeverría buscó desconcentrar la actividad económica y la población de la Ciudad de México para llevar el desarrollo industrial a las periferias del país. Sin embargo, más que eso, se exportó el subdesarrollo de las periferias urbanas de las principales metrópolis a las regiones que se buscaba desarrollar.

De la misma manera, las condiciones de vida rural en la desembocadura, de por sí precarias en los años setenta, fueron sustituidas por otras de carácter urbano pero subordinadas a la voluntad política y económica de las instituciones del gobierno federal de proveer financiamiento para emprender proyectos de desarrollo local. Esto por otra parte, fue avivado por la incapacidad de los gobiernos locales

para atender las demandas emergentes de la población flotante y residente. Del mismo modo, la orientación empresarial de SICARTSA influyó en los problemas de vivienda al priorizar la dotación sólo para sus obreros.

Conclusiones

Los proyectos implementados por el Estado en la desembocadura del río Balsas a nivel local reflejan los intereses del gobierno federal en materia de desarrollo industrial y urbano en la región de la desembocadura del río Balsas. Estas acciones durante la Etapa Urbana y Siderúrgica de las transformaciones territoriales no sólo fueron financiadas por inversiones públicas, sino también por medio de préstamos provenientes de la banca internacional. Sin embargo, los pronósticos de recuperar la inversión en el corto plazo se vieron mermados por la insuficiente producción acerera en SICARTSA entre 1977 a 1990 y por el contexto de crisis que el país arrastró desde finales de la década de los setenta y durante los años ochenta.

En contraste con la Etapa Agrícola e Hidráulica analizada en el capítulo anterior, el periodo comprendido entre 1970 y 1990 se caracterizó por una profunda transformación del espacio regional de Lázaro Cárdenas pues transitó de una economía basada en la agricultura de subsistencia a otra de carácter industrial. Las consecuencias sociales, urbanas y territoriales fueron alimentadas por las migraciones de campesinos provenientes de regiones aledañas. Sin embargo, el principal factor de empuje del cambio territorial fue la decisión política de instalar la acería en la región. De esta manera, la federación, a través del interés de industrializar la nación y dotarla de factores de la producción, alentó una serie de programas a nivel regional para impulsar el cambio social.

No obstante, la región no estaba preparada para albergar 50 mil habitantes provenientes de localidades cercanas. Esto debido a que Ciudad Lázaro Cárdenas fue planeada y construida de acuerdo a factores mediáticos relacionados con la influencia del sindicato de SICARTSA sobre la vida social e institucional del municipio. La supresión del poder agrario local, dominante hasta 1970, por parte de la Sección 271 del SNTMMSRM, modificó las relaciones locales de poder al reforzar

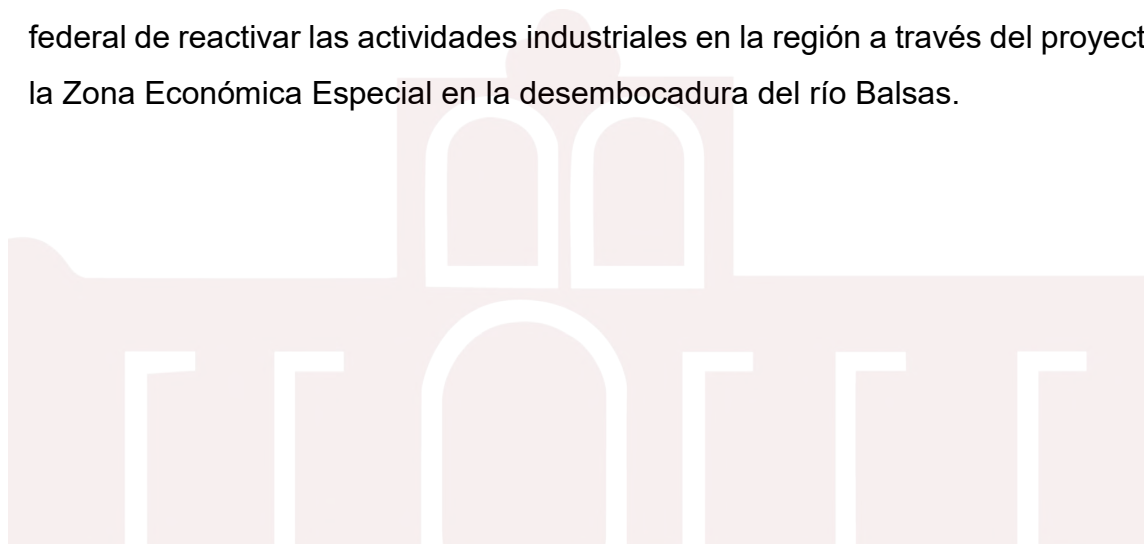
la intervención autoritaria del gobierno federal en la conformación del espacio productivo y urbano por medio de la introducción de nuevos actores institucionales como FIDELAC, INDECO y la CONURBAL.

De esta manera, las acciones de estas instituciones fueron a favor de la dotación de vivienda en la cabecera municipal, Las Guacamayas, La Mira y La Orilla. No obstante, su distribución fue desigual debido a las diferencias salariales al interior de SICARTSA, la imposibilidad de obtener un trabajo formal fuera de la siderúrgica y de las invasiones de terrenos agrícolas. Por otra parte, los planes de ordenamiento territorial publicados por estas mismas agencias del gobierno federal fueron letra muerta a consecuencia del inesperado crecimiento demográfico y la carencia de financiamiento.

En suma, implantar una industria del calibre de una siderúrgica y buscar construir una nueva ciudad autosuficiente no resultó la mejor idea en una región geográficamente aislada del mercado nacional, a pesar de que ahí se concentraban los recursos minerales. Esto, porque no existía un mercado local que pudiese absorber la oferta de hierro y tampoco otro que proporcionase insumos para el abastecimiento urbano. La respuesta de NAFINSA y el FONDEPORT a esta problemática fue crear las bases para un futuro desarrollo industrial y diversificar la oferta de empresas en la región a través del Programa de Puertos Industriales. Sin embargo, no prosperó por lo que nuevamente el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que invertir en la consumación de SICARTSA II para aminorar el desempleo y apoyar nuevos proyectos para la reindustrialización de la desembocadura.

Finalmente, la transformación del espacio local y su integración a la vida nacional fue a través de la industria siderúrgica, la cual alimentó contradictoriamente el crecimiento urbano de las grandes ciudades del país. Sin embargo, mientras ocurría eso a nivel nacional, Ciudad Lázaro Cárdenas crecía de modo caótico a través de invasiones, autoconstrucción con materiales no consolidados y con un mercado estrecho ante la incapacidad institucional de los niveles de gobierno municipal y estatal para resolver los problemas.

La ralentización de las inversiones desde 1977 fueron en gran medida un antecedente de los cambios que en la década de 1990 ocurrieron cuando la SPP optó por vender SICARTSA I y II debido a los programas de ajuste estructural del nuevo gobierno neoliberal encabezado por Carlos Salinas de Gortari desde 1988. Este tema será analizado en el siguiente capítulo para más tarde comprender las acciones en materia de desarrollo económico realizadas por las autoridades locales y federales durante los siguientes años, hasta la reciente propuesta del gobierno federal de reactivar las actividades industriales en la región a través del proyecto de la Zona Económica Especial en la desembocadura del río Balsas.



Instituto

Mora

“...el capital construye todo un paisaje adecuado a sus necesidades en determinado lugar y momento, sólo para tener que revolucionarlo, destruirlo y construir otro en un momento posterior, a fin de acomodar las fuerzas perpetuamente expansivas de cada nueva acumulación de capital. Lo que deja tras de sí son los desolados paisajes devaluados de desindustrialización y abandono, mientras el capital construye otro paisaje de capital fijo, ya sea en otro lugar o sobre las ruinas del antiguo.”

David Harvey



Instituto

Mora

CAPÍTULO CUARTO. LA DESEMBOCADURA DEL RÍO BALSAS EN EL NEOLIBERALISMO

Introducción

Tras los cambios territoriales impulsados por el Estado mexicano durante la Etapa Urbana y Siderúrgica (1970-1990), la región experimentó transformaciones radicales en la organización de su espacio y la constitución de su sociedad. Por una parte, el extraordinario poder que la federación estableció a través de financiamiento a proyectos urbanos y productivos desplazó el centro de mando de la burguesía agraria en favor de la burguesía industrial situada en SICARTSA. A continuación, el crecimiento urbano estaría supeditado a los vaivenes de la inversión federal y la productividad de la siderúrgica, los cuales a lo largo de la década de los ochenta enfrentaron crisis y reestructuraciones que afectaron la idea nacionalista del Gral. Lázaro Cárdenas cuando propuso el proyecto durante sus gestiones como vocal ejecutivo de las comisiones del Tepalcatepec y del Balsas (1947-1975).

Este ambiente en el nivel federal a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) significó para la región transitar de un modelo de administración fordista del territorio (Hiernaux, 2004) a otro más flexible en el cual el Estado, si bien no disminuye su participación, reorganiza sus competencias y las reparte a los niveles subsidiarios de gobierno y a la iniciativa privada. En este sentido, el municipio observó la modificación del artículo 115 constitucional (1983), el cual otorgó nuevos instrumentos de gestión local. Por su parte, SICARTSA experimentó un paulatino proceso de flexibilización del proceso de producción acorde al nivel de la demanda e internacionalización de la producción, esto alteró las relaciones de trabajo mediante el adelgazamiento del sindicato y reducción de la planta laboral.

Por su parte, la federación asume una posición privatizadora de las paraestatales que desplegó en el territorio durante la etapa por sustitución de

importaciones. Precisamente, en la región de la desembocadura del Balsas la infraestructura vial, portuaria, energética, urbana e industrial ingresó a este nuevo paradigma, pero de manera diferenciada según la rentabilidad en el corto plazo que garantizaría cada una de ellas para los nuevos inversionistas, quienes a partir de ese momento se convertirían en un agente más de decisión sobre el territorio local.

De esta manera, el capítulo final explora la Etapa Neoliberal y Portuaria de la región en la costa michoacana. Esto permitirá diagnosticar los nuevos arreglos institucionales, políticos y económicos experimentados en la región a partir de estrategias de desarrollo impulsadas por los diferentes niveles de gobierno, cuya continuidad y resultados han sido diferenciados, pero que también provocan en el nivel local nuevos conflictos que desestabilizan el avance de proyectos de industrialización como los ejercidos desde 1982 a partir del Programa de Desarrollo Portuario, el Programa de Desarrollo de la Costa de Michoacán (1992-1994), Programa para el Desarrollo de Lázaro Cárdenas (1994), el Programa Maestro de Desarrollo Portuario (1997), el Programa de Desarrollo Integral de Lázaro Cárdenas (1998-2000), el Megaproyecto (2002) y actualmente el de la ZEE que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) impulsa desde el año 2015.

Para comprender esta Etapa de las transformaciones territoriales se plantea el análisis de las variables que motivaron la venta de SICARTSA y las empresas paraestatales localizadas en el puerto industrial. A continuación, se explican los proyectos de industrialización portuaria que fueron propuestos a nivel federal y estatal con el propósito de sortear la crisis; en seguida, se examina la necesidad de reindustrializar la región adyacente a la desembocadura a través del proyecto de la ZEE, cuyos instrumentos legales e institucionales se describen, para finalmente reseñar el momento actual en que se encuentra el proyecto, en el que se está en búsqueda de un inversor que construya la infraestructura dentro del polígono de la ZEE donde se establecerán las empresas. Todo lo anterior con el objetivo de dilucidar la factibilidad del actual proyecto de industrialización planteado para la desembocadura.

Reestructuración y venta de SICARTSA

Durante la etapa de propiedad paraestatal del complejo siderúrgico de Lázaro Cárdenas, los reajustes productivos y la inestabilidad en el entorno económico nacional marcaron la productividad y las relaciones de la empresa respecto a su entorno regional. La formación de un enclave para la nación supeditó la producción de acero a la demanda de los mercados urbanos de la construcción, principalmente en la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara (véase Figura 9). De esta manera, los efectos positivos fueron filtrados paulatinamente al resto del sistema nacional, en cambio los negativos del desarrollo industrial tuvieron que ser absorbidos por la población local (Hiernaux, 1984). Estas circunstancias en gran medida alimentaron la carencia de satisfactores para la población de Lázaro Cárdenas como la vivienda, los servicios públicos y el trabajo ya revisados en el capítulo anterior.

Por otra parte, la dependencia de la ciudad y sus perímetros rurales a las inversiones federales en la siderúrgica la volvieron sumamente vulnerable a los recortes presupuestales. En efecto, las crisis de vivienda, trabajo e inflación local acaecidas a partir de 1976 en Ciudad Lázaro Cárdenas obedecieron a decisiones tomadas al interior de la fábrica debido a la disminución de flujos financieros federales a consecuencia de la situación de crisis económica por la que atravesaba el país. La respuesta fue flexibilizar las relaciones de trabajo, disminuir el poder de la Sección 271 del STMMSRM y centralizar el mando de las paraestatales siderúrgicas en el conglomerado de SIDERMEX (1977). Es ilustrativo que un año después de la inauguración de SICARTSA I se creara este nuevo organismo paraestatal para integrar al sector de propiedad pública.

Esta reestructuración de las paraestatales anunciaba un entorno difícil desde el punto de vista de la administración pública, no obstante, el comportamiento ascendente de los niveles de producción, la paulatina internacionalización de la producción y el establecimiento de encadenamientos productivos a partir de 1982, conducen a poner en duda la situación de crisis que se presumía. Sin embargo, habría que preguntar si estas dificultades fueron en realidad consecuencia de una administración centralizada y vertical de los activos públicos. Para responder estas

cuestiones más adelante se explorará el grado de intervención que el gobierno federal mantuvo hasta 1991 cuando privatizó los activos industriales ubicados en la desembocadura.

La renuncia del Estado

El funcionamiento de SICARTSA I durante sus primeros años estuvo marcado por una situación de crisis cuando los flujos de inversión federal descendieron, por lo que SICARTSA II fue aplazada en 1978. La razón de este estancamiento fue la crisis nacional heredada a la nueva administración del presidente José López Portillo según revisa Peña-Alfaro (1979). La estrategia de NAFINSA y la SPP para enfrentar las dificultades fue gestionar recursos financieros ante el BM para estimular el desarrollo industrial y regional (Martínez, 2003) a través de la creación de nuevas instituciones para la administración urbana (FIDELAC y la CONURBAL) y para fomentar el desarrollo económico mediante el Programa de Desarrollo Portuario (1982).⁴⁷

Mientras tanto, la siderúrgica durante la década de los ochenta incrementó su productividad al transitar de 200 mil Ton de acero líquido y 150 mil Ton de productos terminados en el primer año a más de 1 millón de Ton en ambos rubros para 1990 (Toledo y Zapata, 1999a). Este crecimiento, sin embargo, no fue el esperado pues para esa misma década se calculaba en más de 10 millones de Ton anuales de productos de acero (Reyes, 1992:177).⁴⁸ Este desfase entre lo propuesto y la realidad fue provocada por la irrupción de la crisis, la consecuente retracción del mercado nacional de la construcción y el estancamiento de la reinversión en las sucesivas etapas (Ávila, 2011:346). Prueba de esto fue que en sus primeros meses de operación la planta se enfrentó a problemas de productividad debido a que funcionaba al 30% de su capacidad (Proceso, 1977).

⁴⁷ Como se señaló en el capítulo anterior el resultado de este programa fue la instalación de NKS, Productora Mexicana de Tubería, Pemex y silos administrados por CONASUPO.

⁴⁸ Este cálculo fue realizado por la consultora John Miles and Partners en 1970, firma encargada del diseño de la planta, que proyectaba para 1990 el funcionamiento de las cuatro etapas de SICARTSA.

En consecuencia, estos factores empujaron a la dirección de SICARTSA, que en 1977 estaba en manos del director general de SIDERMEX Jorge Leipen Garay,⁴⁹ a reorientar el destino de la producción hacia la exportación debido a la estrechez del mercado interno de la construcción y otras ramas consumidoras de acero (Toledo y Zapata, 1999b:147). Asimismo, se asumió una política laboral agresiva⁵⁰ para homologar los contratos colectivos entre las empresas del *holding* y las dirigencias de las secciones sindicales locales a través del SNTMMSRM alineado a SIDERMEX.⁵¹

En los siguientes tres años gracias al auge petrolero en el país la siderúrgica pudo remontar sus niveles de productividad por lo que consiguió laborar hasta el 70% de su capacidad (Ávila, 2011:348).⁵² No obstante, en 1982 la situación cambió nuevamente debido a la disminución de los precios internacionales del petróleo, lo que contrajo el mercado interno. Para evitar la acumulación de los inventarios la compañía tuvo que retornar al modelo exportador. De esta manera logró colocar 150 mil Ton de acero en el mercado internacional cuyo destino fue Argelia, Canadá, China, Egipto, Filipinas, Estados Unidos, Guatemala, Irak y Siria.

En ese mismo año la llegada de Miguel Alessio Robles Fernández a la dirección de SIDERMEX (1982-1986) propició la disminución del gasto público en la empresa y el retraso de la construcción de SICARTSA II, a pesar del buen comportamiento que la producción mantuvo hasta 1985 y de las inversiones en el puerto industrial. No obstante, la empresa arrastraba problemas de gestión debido a la centralización y verticalidad de los procesos de decisión que estuvieron fincados en la política siderúrgica nacional. Esto convertía a SICARTSA I en una gran

⁴⁹ Quien hasta entonces en el gobierno de López Portillo había fungido como subsecretario de Recursos No Renovables y Siderurgia. Frente a este nombramiento los directores generales de SICARTSA, AHMSA Y FUMOSA, el ing. Adolfo Orive Alba, el ing. J.A. Padilla Segura y el ing. Carlos Prieto respectivamente, anunciaron su renuncia.

⁵⁰ Específicamente en SICARTSA se intensificó el trabajo, la autoridad se endureció con obreros contrarios al oficialismo y aparecieron los primeros despidos. El costo de estas acciones fue el incremento de la gravedad de los accidentes y el declive de las condiciones de seguridad (Toledo y Zapata, 1999a).

⁵¹ Fueron estos factores causa de la tercera huelga (1979) en SICARTSA debido a la demanda al derecho de elegir autónomamente a dirigentes de la sección 271 de manera autónoma sin intromisión de la dirigencia nacional que apoyaba a Leipen. Para más detalles de las huelgas véase Cuadro 9.

⁵² Véase Cuadro 7.

empresa poco flexible frente al panorama cada vez más competitivo al interior y exterior del país.

Para contrarrestar tal dificultad la reconversión organizativa en SICARTSA I inició en 1982 con la reestructuración de la planta laboral (Reyes, 1992). Del modo como venía ocurriendo desde 1976 se buscó la reducción del contrato colectivo y del número de trabajadores, disminuir la influencia del sindicato en la contratación de personal y el pago mediante bonos de productividad. Esto tendía a la subcontratación de personal en obras de menor calificación, lo que amenazaba los puestos de trabajo del área de mantenimiento y servicios generales. Por otra parte, a partir de 1985 comenzó la negociación para la desincorporación de SICARTSA I de SIDERMEX, la cual ocurrió al año siguiente como pronóstico de su posible privatización.

El Informe Hiriart (1986)⁵³ fue clave en la toma de esa decisión. Por otra parte, anunciaba para el periodo 1986-1990 pérdidas en la producción por lo que recomendaba limitar el crecimiento de las siderúrgicas o desaparecerlas, como ocurrió con Fundidora Monterrey en 1986. Por el caso de SICARTSA a pesar de “poseer la mejor estructura financiera proponía el ingreso de inversión privada para afrontar su déficit de 17 mil millones de pesos y la obsolescencia de sus componentes” (Ávila, 2011:372), además sugería limitar la construcción de SICARTSA II en sus plantas peletizadora, concentradora y de cal, y finalmente planteaba desarrollar planes de ajuste laboral con el sindicato con miras al fraccionamiento de la paraestatal.

Al concluir el sexenio de Miguel de la Madrid, el nuevo gobierno comandado por Carlos Salinas de Gortari, de tendencia neoliberal radical, concretó los planes de desincorporación de SICARTSA I y II fraguados años antes durante su paso por la SPP. De esta manera, los planes de “reducción del contrato colectivo de trabajo con la Sección 271 del SNTMMSRM y el debilitamiento de la sección sindical mediante la apertura de contratos a la inversión privada” (Reyes, 1992: 77)

⁵³ Este informe fue encargo del presidente De la Madrid al director general de CFE Fernando Hiriart con el objetivo de diagnosticar un plan de austeridad en el marco de la crisis financiera de las empresas públicas del ramo siderúrgico.

ocurrieron en el primer año de su gobierno. La respuesta obrera fue emplazar a huelga mediante el apoyo de las corrientes sindicales,⁵⁴ cuyas acciones se concentraron en mítines en Lázaro Cárdenas y Ciudad de México, además de bloqueos carreteros.

Por su parte la empresa anunció un programa de flexibilización con el propósito de disponer de la fuerza de trabajo para proyectos específicos, despedir al 40% (2 138) de la planta laboral, disminuir sueldos y modificar 70 cláusulas del contrato colectivo. Las consecuencias finales del conflicto laboral fueron aparentemente en beneficio de los agremiados pues sólo se modificaron tres cláusulas de las 70 planteadas, el pago de salarios caídos y aumento del 20% de salario. No obstante, el costo que tuvo que pagar el sindicato fue la eliminación del 20% (1 069) de sus integrantes principalmente en Servicios Generales y Mantenimiento. Reyes (1992) indica que estos coincidían con el núcleo más politizado, sin embargo, en un estudio más reciente Martínez (2013) indica lo contrario. Lo cierto es que esta disminución permitió conservar a los obreros mejor capacitados para integrarlos en las nuevas fracciones en que se dividió SICARTSA para su venta a los grupos privados⁵⁵ como indica el Cuadro 10.

Cuadro 10. Fragmentación y venta de SICARTSA I y II

Empresa paraestatal	Industrias fragmentarias	Sector	Comprador
SICARTSA I	Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A de C.V.	Alto horno	Grupo Villacero (170 millones de dólares)
	Servicios Minerometalúrgicos de Occidente S.A. de C.V. (Seminosa)	Área de minas	
	Servicios Siderúrgicos Integrados S.A. de C.V. (Ssisa)	Área de servicios	
SICARTSA II	Siderúrgica del Balsas S.A. de C.V. (Siderbal)	Acería eléctrica	Caribbean Ispat (25 millones de dólares)

Elaboración propia a partir de Martínez (2003), Ávila (2011) y Martínez (2013).⁵⁶

La privatización de los componentes de SICARTSA a la postre condujo a su integración en 2006 cuando el grupo Caribbean Ispat compró a Grupo Villacero la

⁵⁴ Línea de Masas, Democracia Proletaria y Los Estatutarios

⁵⁵ El 11 de octubre de 1991 se pusieron a la venta las acerías. Los grupos interesados fueron ALFA, Grupo Acerero del Norte, Caribbean Ispat, Autrique, Proscar, Grupo Villacero y Fanosel Internacional.

⁵⁶ En 2002 Caribbean Ispat compró a Grupo Villacero la totalidad de los activos de SICARTSA I, con lo que se conformó la actual empresa ArcelorMittal, empresa transnacional de origen indio. Esta empresa es la mayor productora de acero en el mundo.

parte correspondiente a SICARTSA I. Esto provocó la monopolización de la producción y la concentración de la concesión minera de Las Truchas (2 000 has) en una sola empresa. Desde entonces ArcelorMittal acapara el mercado de trabajo local con alrededor de 8 000 trabajadores y la vocación productiva de la desembocadura, que desde los setentas se caracteriza por la producción metalmecánica. A la par de estas reestructuraciones en la siderúrgica el gobierno federal no dejó de intervenir en la economía local, por lo que a continuación se revisan los proyectos de reactivación económica a partir de 1992.

Proyectos de modernización (1992-2014)

La venta de los fragmentos de SICARTSA no significó un alejamiento del Estado y sus instituciones de la región costera de Michoacán. Tampoco que éste abandonará su facultad de gestionar el territorio interviniendo en el desarrollo económico y social. Al contrario, pues en Lázaro Cárdenas desde 1992 hasta la actualidad han acontecido una serie de *nuevas* políticas públicas que buscan diversificar la economía regional. Este objetivo no es completamente nuevo debido a que desde la planeación de la siderúrgica se proyectaba establecer un conjunto de industrias complementarias. La idea del polo de desarrollo subyace, aunque no necesariamente tenga conexión con la teoría. Sin embargo, en los años noventa el gobierno federal modificó su participación, pues dejó de ser inversor para convertirse en administrador del presupuesto y gestor del territorio utilizando a la iniciativa privada para estos fines.

De este modo, en la región el planteamiento neoliberal se tradujo en la apertura a la inversión privada de los activos construidos durante treinta años por las comisiones hidrológicas, SICARTSA, FERTIMEX, PMT, NKS, el Programa de Puertos Industriales (1978)⁵⁷ y Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), cada uno financiado originalmente por NAFINSA y préstamos internacionales. Esta ruptura con el modelo de industrialización hacia dentro colocó al puerto en una posición

⁵⁷ El Programa de Puertos Industriales implicó la construcción de siete puertos junto a zonas industriales. Se consideró a Lázaro Cárdenas, Topolobampo, Salina Cruz, Altamira-Tampico, Tuxpan, Ostión-Coatzacoalcos y Dos Bocas (Martínez, 2003).

privilegiada por su ubicación en la vertiente del Pacífico debido al interés del gobierno de Salinas de Gortari de internacionalizar las relaciones comerciales del país. A partir de ese momento las políticas públicas impulsadas desde la perspectiva federal incluyeron proyectos para el desarrollo portuario e industrial.

A continuación, se revisan las políticas públicas impulsadas en la desembocadura desde 1992 luego de la privatización de SICARTSA I y II. En estas se verifica la intención de consolidar la conectividad del puerto con la Ciudad de México, integrarlo al corredor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y ampliar su radio de influencia con los países involucrados en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).⁵⁸ Como se verá más adelante, los proyectos de desarrollo en la región de la desembocadura, durante los últimos treinta años, la han ido reconfigurando territorialmente hasta consolidarla como un centro logístico que hoy se posiciona como la ventana de México con la cuenca del Pacífico.

Las utopías del *nuevo* desarrollo regional

El establecimiento de un puerto con vocación industrial en la desembocadura del río Balsas ha sido desde la época del general Lázaro Cárdenas el principal objetivo de las políticas públicas federales desde 1950. A través del programa “Marcha al mar” (véase Cuadro 1) iniciado por Adolfo Ruiz Cortines las costas adquirieron importancia para el desarrollo de un país preponderantemente cerrado al intercambio marítimo. En el aún Melchor Ocampo del Balsas la localización del puerto consideró tres ubicaciones: el estero de El Pichi, la bahía de Petacalco y la desembocadura del río Balsas. La decisión del Gral. Lázaro Cárdenas y de la Secretaría de Marina de ubicarlo en esta última opción determinó la futura industrialización del ecosistema deltaico.

Posteriormente, con las obras para la construcción de la siderúrgica el puerto jugó un papel preponderante pues desde él ingresó la maquinaria y los materiales

⁵⁸ Esta asociación de comercio surgió en 1990 con la inclusión de Australia, Brunei, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del sur, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Estados Unidos. México fue incluido en 1993. Actualmente está compuesto por 21 países de Asia y América. Sus funciones son promover el comercio y facilitar las inversiones entre los países miembros.

empleados para la construcción de la planta (véase Cuadro 6). Cuando ésta comenzó a fabricar acero desde el puerto era exportada la producción y desde él llegaba el carbón procedente del norte de México, Australia y Canadá para ser empleado en la siderúrgica. Con la crisis económica y la postergación de SICARTSA II durante la década de los ochenta el gobierno federal reformuló la política de industrialización en la región para atender el problema del desempleo a través del Programa de Puertos Industriales.⁵⁹

De esta última política puede decirse que ensayó el proyecto neoliberal en la región a través de las gestiones del secretario de Hacienda Esteban Moctezuma Cid, el cual trató de trasladar el milagro industrial asiático de los setentas – curiosamente bajo el modelo de las ZEE– a los puertos mexicanos. De esta manera, dicho programa se arrancó como primer esfuerzo para reindustrializar la región, abrir el mercado nacional a la exportación y como antecedente de las políticas aplicadas en las siguientes décadas.

En este sentido, el Cuadro 11 muestra una clara intención de potencializar la competitividad del recinto portuario frente a los acuerdos comerciales suscritos por México desde 1994. Para esto, los gobiernos estatal y federal han contribuido con políticas públicas orientadas a priorizar durante los últimos 20 años las inversiones privadas como punto central para el desarrollo del centro logístico, principalmente las de carácter transnacional. Esto ha dejado en desventaja la zona urbana de Lázaro Cárdenas que no recibe esta inversión por no tratarse de un negocio redituable en el corto plazo. En este marco de ausencias, el actual gobierno federal actualmente ha planteado el proyecto de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión para abatir el atraso socioeconómico de esta región del país, como a continuación se expone.

⁵⁹ Con el puerto de Lázaro Cárdenas se “pretendió principalmente establecer vínculos horizontales entre industrias del sector metalmecánico e incentivar la industria en general” (Martínez, 2003:37). Como resultado se construyó el Parque de la Pequeña y Mediana Industria (proyectado en 3 etapas en 120 has, sólo se construyó una de 40 has) y fueron instaladas FERTIMEX, PTM, NKS y silos de CONASUPO. Para esto fue necesario desviar el curso del brazo izquierdo del delta y expropiar las dos islas más grandes que lo componen: El Cayacal y la isla de La Palma.

Cuadro 11. Proyectos de industrialización federal en Lázaro Cárdenas (1992-2011)

Programa de Desarrollo de la Costa de Michoacán (1992-1994) - Estatal	Programa para el desarrollo de Lázaro Cárdenas (1994) - Federal
<ul style="list-style-type: none"> *Creación del Fideicomiso Empresarial del Balsas A.C. (395 créditos) para PyMES *Por disposición de Nafinsa se crea la Unión de Crédito Mixto del Balsas S.A. *Constitución del Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas S.A. (1993) *Inclusión de Lázaro Cárdenas en el programa 100 Ciudades⁶⁰ del gobierno federal *Programas de desarrollo de servicios urbanos (electricidad, pavimentación y alcantarillado) y rectificación del brazo izquierdo del Balsas *Creación de la Administración Integral Portuaria de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V. (APILAC) en 1994 (DOF, 21/11/1994)⁶¹ 	<ul style="list-style-type: none"> *Promover el desarrollo permanente del municipio con la participación de los tres niveles de gobierno y el sector privado. *Participó NAFINSA, BANOBRAS, SEDESOL, SCT, Puertos Mexicanos. PROYECTOS: nuevo aeropuerto, modernización de carreteras y caminos, liquidación de FIDELAC *Comisión Promotora para el Desarrollo de Lázaro Cárdenas – PRONASOL *Programa de Apoyo a Zonas Marginadas de la Costa Michoacana – PRONASOL *SICARTSA de Grupo Villacero instaló en el Parque de la Pequeña y Mediana Industria la planta Viga Trefilados S.A. (1995)
Programa Maestro de Desarrollo Portuario (1997) - Federal	Programa de Desarrollo Integral de Lázaro Cárdenas (1998-2000) - Federal
<ul style="list-style-type: none"> *Comité Michoacano de la Micro y Pequeña Industria *Fideicomiso para la Reactivación de la Economía de Michoacán *Ventanilla Única *Licitación para obras en el recinto portuario de Lázaro Cárdenas y en la terminal de receptora de carbón *Termoeléctrica en Petacalco *Concesión de la ruta férrea Lázaro Cárdenas-Coróndiro a Kansas City Southern de México *Misiones en el extranjero para atraer IED *Inicio de construcción gasoducto Salamanca-Lázaro Cárdenas *Ramal ferroviario en el recinto portuario para trenes de doble estiva 	<ul style="list-style-type: none"> *Programa federal para impulsar el desarrollo regional a partir de inversión privada, principalmente para el desarrollo portuario y la conectividad terrestre *Inicio de la construcción de la autopista de cuota Siglo XXI Lázaro Cárdenas-Morelia *Donación a través del Fondo Nacional de Desarrollos Portuarios (FONDEPORT) al gobierno estatal de 3 397 has en la isla de la Palma y el Cayacal para dos finalidades: desarrollar un parque industrial para la grande, mediana y pequeña industria (1 547 has) y una reserva territorial para el recinto portuario (1 850 has). *Terminal carbonera en el recinto portuario (1999) *Dragado de 996 mil m³ en el lecho del río para ampliar la capacidad de recepción de buques
Megaproyecto (2002) – Federal y Estatal	Programa Maestro de Desarrollo Puerto Lázaro Cárdenas (2006-2011)
<ul style="list-style-type: none"> *Retomar el proyecto de la autopista Siglo XXI *Construir 15Km de muelle, un aeropuerto internacional, y un puente entre la isla de El Cayacal y tierra firme en el brazo derecho de la desembocadura (Puente Albatros). *Modernización de la red ferroviaria *Facilidades para la creación de nuevas empresas *Construcción de carretera costera, viviendas, escuelas, planta de tratamiento de agua y una terminal para reparación y ensamble de buques. *Terminal de gas natural 	<ul style="list-style-type: none"> *Comisión Ejecutiva para el Desarrollo de la Costa Michoacana (estatal) *Proyecto Parque Tecnológico Agroindustrial en Lázaro Cárdenas *Campus de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo *Recinto Fiscal Especializado en la isla de La Palma *Terminal de Contenedores III *Ampliación de carriles en los accesos al Recinto Portuario *Pacios para almacenamiento automovilístico *Terminal de desmantelamiento de embarcaciones y minerales *Construcción de periférico en el Recinto Portuario, el Puente Albatros y distribuidores viales en El Cayacal

Elaboración propia a partir de informes de gobierno del estado de Michoacán 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2005, 2006, 2009, 2010, 2011, 2012; Martín (2002), y Martínez (2003).

⁶⁰ Este programa tuvo por objetivo constituir planes de desarrollo urbano y ofrecer asistencia técnica a las localidades para atraer flujos de inversión a partir de las ventajas de localización.

⁶¹ Esta nueva figura en el puerto se creó en acatamiento al Programa de Privatización y Competitividad Portuaria en atención a la nueva Ley de Puertos publicada en el DOF el 21 de noviembre de 1994.

Consideraciones previas a la declaratoria de la desembocadura como ZEE

El retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobierno federal y su control de las cámaras legislativas en 2012 reforzó la tendencia desreguladora y neoliberal de los últimos 30 años. La subscripción al “Pacto por México” de los partidos políticos con representación en el poder legislativo ese mismo año permitió que en los siguientes dos años se aprobaran 11 reformas estructurales⁶² enviadas por el ejecutivo federal, de las cuales la energética, principalmente, rompió de facto con 70 años de un desarrollo anclado a la retórica del nacionalismo y del crecimiento económico independiente –asociado con el pensamiento de Lázaro Cárdenas– vía los hidrocarburos.

Una vez sentadas las bases constitucionales, la tarea sería aterrizar los beneficios de las reformas a escala regional. Para esto, en el Segundo Informe de Gobierno (2013) el presidente dio a conocer el Programa Nacional de Infraestructura (PNI). Según éste

“la infraestructura es un tema estratégico y prioritario para México porque representa el medio para generar desarrollo y crecimiento económico y es la pieza clave para incrementar la competitividad. Por esta razón, y con el objeto de elevar el nivel de bienestar de la sociedad, se deben crear las condiciones necesarias que hagan posible el desarrollo integral de todas las regiones y sectores del país...” (DOF, 29/04/2014).

El objetivo de esta política fue proyectar a México como una “Plataforma Logística Global” que incluyera acceso a transportes modernos de pasajeros y el acceso a banda ancha. Para esto se planteó la construcción de 15 autopistas, 29 carreteras, 7 obras de modernización en puertos,⁶³ 9 proyectos ferroviarios que incluyen transporte de carga y de pasajeros tanto urbanos como interurbanos, asimismo la construcción y habilitación de 7 aeropuertos, principalmente el de la Ciudad de México. Adicionalmente, el PNI también el programa incorporó acciones en materia

⁶² Reforma Laboral, Energética, Competencia Económica, Telecomunicaciones, Hacendaria, Financiera, Educativa, Político Electoral, Ley de Amparo, Nuevo Sistema Acusatorio y de Transparencia.

⁶³ En estas se incluye la construcción de la Terminal II de contenedores y el Terminal para automóviles en el Puerto de Lázaro Cárdenas, que está incluido en el proyecto de ZEE. La modernización se planteó a partir de la ampliación de la capacidad de recepción de TEUs (unidad de transporte marítimo) que pasará de 250 mil a 3 millones entre 2013 y 2019. Por otra parte, la construcción de un libramiento en la Ciudad.

de comunicación digital, energética,⁶⁴ turística, urbana y para el desarrollo regional de comunidades indígenas.

No obstante, para el año 2015 las expectativas de crecimiento en infraestructura apenas se materializaron. Por una parte, intervino la disminución internacional del precio por barril de petróleo y la devaluación de peso frente al dólar, los cuales impactaron la asignación de recursos públicos para la realización o licitación de los proyectos (Pretelín, 2015). Mención aparte merecen los escándalos de corrupción de actual gobierno de Peña Nieto (Fregoso, 2017) que mermaron los planes de mejorar la conectividad interna, principalmente en el área de transporte ferroviario de pasajeros. Debido a estos factores, el gobierno federal en el segundo trienio de la administración dio un vuelco regional a su ímpetu reformista proponiendo, debatiendo y promulgando LFZEE sobre la que a continuación se reflexiona.

Desarrollar repitiendo. La propuesta mexicana de ZEE

Como se explicó al finalizar el primer capítulo las ZEE surgieron como un experimento del gobierno chino para atraer IED y tecnología desde los países capitalistas durante su proceso de apertura y reforma económica en los setenta. El efecto de esta política de puertas abiertas tuvo como expresión territorial el crecimiento urbano de la costa sureste del país por medio de la delimitación de áreas exclusivas para la producción bajo un régimen fiscal diferenciado. El éxito aparente de esta estrategia (Cornejo, 1985; González y Meza, 2009; Aggarwal, 2012) impulsó a países subdesarrollados a imitar el modelo chino en los últimos 40 años.

En México, el modelo maquilador de la frontera norte puede considerarse un ejemplo debido a las diferencias fiscales y al costo de la mano de obra a lo largo de la línea divisoria internacional, sin embargo, se estableció una década antes que las

⁶⁴ En Lázaro Cárdenas también se plateó la instalación de un gasoducto desde Acapulco cuya longitud sería de 331Km a construirse entre 2015 y 2018.

ZEEs por medio del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF)⁶⁵, el cual fue una estrategia del gobierno federal a los límites geográficos del modelo desarrollista que hasta entonces sólo había beneficiado a la Ciudad de México. De esa política surgió el Programa Industrial Fronterizo (PIF), cuyos objetivos fueron reducir el desempleo y generar un modelo de desarrollo industrial basado en la exportación (Padilla, 2007), el cual utilizaría la mano de obra disponible que la cancelación del Programa Bracero (1965) había estimulado en las ciudades fronterizas.

De esta manera, el gobierno federal otorgó concesiones a inversionistas norteamericanos⁶⁶ para establecer maquiladoras por medio de IED.⁶⁷ El arribo de IED a la frontera fue más adelante reproducido en otras ciudades del país como Guadalajara, la Ciudad de México y Monterrey según el planteamiento de la ley de IED de 1973. A partir de los ochenta esta política comenzó a ser prioritaria para el país debido a que la industrialización con bases nacionalistas fue insuficiente para guiar el crecimiento económico en todo el territorio.

De acuerdo con Dussel (2000) a partir de 1987 las prioridades del desarrollo nacional serían las exportaciones y el modelo maquilador de origen transnacional. De este modo, la atracción de IED se convirtió en el principal factor de crecimiento y financiamiento del desarrollo en detrimento de la renta petrolera y los préstamos bancarios internacionales que hasta entonces habían financiado la industrialización, como en el caso de SICARTSA.

⁶⁵ El PRONAF fue establecido en el gobierno de Adolfo López Mateos para industrializar la región, incentivar el consumo, mejorar la apariencia de las ciudades fronterizas y capacitar a la población.

⁶⁶ Se permitía la importación y exportación temporal de insumos sin pago de impuestos para ser ensamblado por manos mexicanas. De modo que los empleos generados serían el único beneficio económico fruto de esas inversiones.

⁶⁷ Debido a este factor fue necesario legislar en relación a la IED. Puede citarse la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera (1973). En ella se establecía un tope de 49% de participación extranjera en actividades exclusivas del Estado y de propiedad de nacionales (Dussel, 2000). También establecía una Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Para combatir estos obstáculos, los cambios constitucionales en materia de IED incluyeron la creación de nuevos reglamentos.⁶⁸ Particularmente la reforma de 1993 anticipó la firma del TLCAN, pues eliminó sectores exclusivos propiedad del Estado como las telecomunicaciones, la minería, el siderúrgico y los ferrocarriles para que en ellos invirtiera el sector extranjero. Durante los noventa también fue liberado el componente territorial pues amplió sus opciones de ubicación fuera de las tres principales zonas urbanas del país y de la región fronteriza. Por primera vez las 31 entidades podrían recibir esta inversión de acuerdo a marcos legales locales, además se autorizaba la adquisición de bienes inmuebles y terrenos rústicos para la instalación de naves industriales.

No obstante, la dependencia de México a las inversiones provenientes desde Estados Unidos (superior al 50%) generó desde 1994 un patrón regional de localización de éstas beneficiando a estados norteños y del centro-occidente.⁶⁹ Según Gasca (2009) los factores que favorecieron esta tendencia fueron la condición fronteriza, la proximidad a la frontera (hasta 40 Km), mano de obra barata y calificada, especialización productiva e infraestructura, ejes troncales de transporte y la creciente formación de economías de aglomeración vinculadas a los sectores en crecimiento como el automotriz, electrónico, químico, alimentos y bebidas, eléctrico y de la confección (Figura 12). En este sentido, Lázaro Cárdenas fue enlazado al corredor del TLCAN en la cuenca del Pacífico por medio de exportaciones de tipo automotriz. Recientemente ha incrementado su competitividad frente a Manzanillo, Colima, y Long Beach en Los Ángeles, California.

⁶⁸ Pueden citarse las modificaciones de 1984 a la ley de 1973, el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1989), la Ley de Inversión Extranjera (1993), su reforma en 1996, el Reglamento de la Ley de Inversión y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (1998).

⁶⁹ Los principales ejes de desarrollo han sido las ciudades maquiladoras de la frontera norte, las ciudades dinámicas de TLCAN vinculadas al sector automotriz y electrónico y la región megalopolitana del centro del país.

Figura 12. Integración territorial del Puerto Lázaro Cárdenas en el contexto del TLCAN



En contraste, el sur-sureste se ha mantenido al margen del desarrollo generado por el avance de la IED norteamericana y de los acuerdos comerciales suscritos por México desde 1994. Algunas explicaciones son la débil conexión con los ejes carreteros vinculados a los sectores en crecimiento, mantener una dependencia periférica respecto a la economía del centro del país y de las participaciones federales, carencia de ciudades jerárquica y económicamente importantes más allá de las capitales y de los enclaves energéticos, turísticos y maquiladores.

Esta dicotomía entre un norte productivo, competitivo y conectado a las redes transfronterizas con Estados Unidos y Canadá frente a un sur atrasado, marginado, improductivo y expulsor de migraciones ha planteado desafíos en materia de política pública para superar la carencia de inversiones y crecimiento económico en la

región. En el año 2000 estas acciones desde la perspectiva federal se han caracterizado por el surgimiento de megaproyectos de tendencia transnacional que vinculen la región centroamericana con México, el cual ha seguido la ruta de la integración económica con su país vecino del norte. Ejemplos de estas políticas son el Plan Puebla-Panamá (PPP)⁷⁰ de 2001 y en actual Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica⁷¹ propuesto en 2008.

En el marco de estas acciones realizadas en los sexenios panistas precedentes, el actual gobierno priista resolvió atacar las desigualdades en el sureste imitando el proyecto de industrialización y apertura chino. No obstante, esa estrategia, vista desde el tamiz de la experiencia mexicana, es una reformulación del Programa de Puertos industriales de 1982 y del PIF que mezcla la condición portuaria con la posibilidad de emplear la mano de obra barata y un régimen fiscal diferenciado respecto al nacional como principales atractivos de las inversiones.

Por esos motivos, desde el punto de vista de esta investigación, resulta contraproducente repetir lo que desde el punto de vista social generó segregación, desigualdad social y violencia en las ciudades fronterizas. Sin pretender augurar ese futuro para las regiones donde se impulsan el proyecto de las ZEEs y guardando las proporciones de las condiciones específicas, a continuación, se explican las circunstancias y avances del proyecto propuesto en el puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán.

⁷⁰ Este plan buscó revalorar la posición geoestratégica de centroamérica debido a la variedad de recursos naturales y poblaciones ubicados en las selvas tropicales inutilizados productiva y comercialmente. A pesar de los avances registrados el Plan no prosperó debido la oposición de colectivos en toda la región y a la incapacidad de México de liderar el proyecto por mandato de Estados Unidos (Calderón, 2012).

⁷¹ A siete años de iniciado el PPP luego de avances considerables en la ejecución de sus planes y la manifiesta oposición de organizaciones civiles el plan modificó su nombre y su visión al priorizar proyectos estratégicos principalmente en el sector ambiental, riesgos naturales y el trato a indígenas, además de los que hasta el momento se venían ejecutando en materia energética, integración vial, industrialización, turismo, facilitación comercial y bioprospección (Gutiérrez, 2010).

Las circunstancias institucionales del proyecto

El planteamiento de las ZEE corresponde a un ordenamiento establecido en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE)⁷² y la Ley Estatal de Zonas Económicas Especiales de Michoacán (LEZEEM).⁷³ En estos ordenamientos legales se establece a Lázaro Cárdenas, Michoacán, como ZEE para la producción industrial y los servicios logísticos. En función de que el decreto presidencial de Declaratoria de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión-Zihuatanejo publicado el 29 de septiembre de 2017 en el DOF (DOF, 2017a) también incluyó al estado de Guerrero, el Congreso Local de esa entidad legisló en esta materia promulgando la Ley Estatal de Zonas Económicas Especiales de Guerrero (LEZEEG).⁷⁴ Debido a las afinidades entre las legislaciones, tanto en figuras legales como en procedimientos administrativos, éstas trazan una ruta liderada por la SHCP⁷⁵ para el establecimiento y operación de una ZEE en territorio michoacano y guerrerense.

A continuación, el Cuadro 12 ilustra la ruta administrativa, las figuras legales y los participantes en las fases de Implementación, Establecimiento y Operación de una ZEE. Actualmente este procedimiento se ha seguido en cada una de la ZEE decretadas por el presidente Peña Nieto en Coatzacoalcos, Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas, Puerto Progreso, Salina Cruz y Tabasco-Campeche. Para mayor detalle véase Anexo 1.

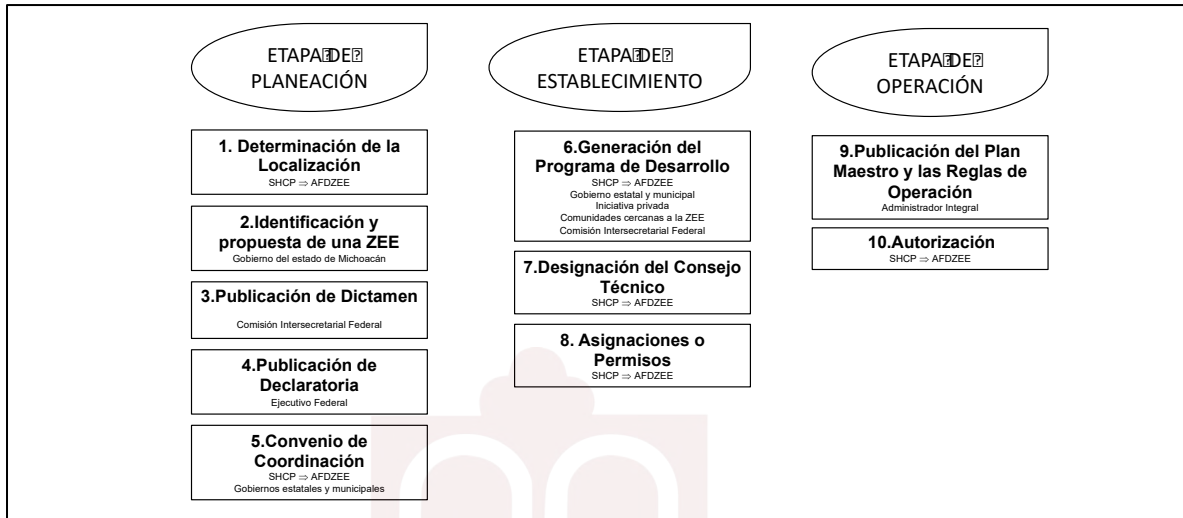
⁷² Por iniciativa del Ejecutivo Federal fue enviada al poder legislativo el 29 de septiembre de 2015 para su discusión (Patiño, 2015). En la Cámara de Diputados al día siguiente fue turnada a comisiones para dictamen y discusión. El 14 de diciembre de 2015 la cámara baja aprobó el dictamen que expide la ley con 28 artículos reformados y 3 agregados de los 47 propuestos inicialmente (García, 2016). El 15 de diciembre la minuta fue enviada a la Cámara de Senadores para dictamen en comisiones y discusión. El 14 de abril de 2016 la cámara alta aprobó la minuta por la que se expide la ley con la modificación de 20 artículos. El 27 de abril la Cámara de Diputados aprobó los cambios realizados por los senadores (NVI Noticias, 2016). Finalmente, el 31 de mayo de 2016 el presidente firma el decreto de LFZEE en Lázaro Cárdenas, Michoacán, para su posterior publicación en el DOF y entrada en vigor el 1 de junio (DOF, 2016).

⁷³ Al año siguiente el gobernador de Michoacán, Silvano Aureoles Conejo, promulga la LEZEEM el 30 de marzo de 2017, luego de su discusión en el Congreso Local en el que se creó la Comisión Especial de Zonas Económicas Especiales dirigida por la diputada Eloísa Berber representante del Distrito XXIV con sede en Lázaro Cárdenas (*Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, 2017).

⁷⁴ Con forme al proyecto legislativo fue promulgada el 23 de diciembre de 2016 en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero* encabezado por el gobernador Héctor Astudillo (*Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 2016).

⁷⁵ Llama la atención que la oficina del gobierno federal encargada de promover las inversiones en territorio nacional (Secretaría de Economía) haya sido desplazada de esta encomienda en favor de la SHCP.

Cuadro 12. Marco legal de la Propuesta Mexicana de ZEEs



Elaboración propia con base en DOF (2016), Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero (2016), Periódico Oficial del Estado de Michoacán (2017).

Después de la promulgación de la LFDZEE en junio de 2016, en el mes de agosto comenzaron los trabajos para el establecimiento de la ZEE. Para esto el jefe de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las ZEE (AFDZEE)⁷⁶ se reunió con funcionarios estatales, diputados locales y federales, empresarios y autoridades municipales para analizar las fortalezas del recinto portuario de Lázaro Cárdenas. Más tarde en octubre y noviembre del año 2016 Guerrero y Michoacán respectivamente entregaron a la AFDZEE las Cartas de Intención (Manufactura, 2016; Secretaría de Contraloría, 2016) para la declaración de la ZEE en sus territorios, en las que se plantea la viabilidad del proyecto desde el punto de vista social, económico, ambiental y logístico.

Una vez entregadas las Cartas en febrero de 2017, sesionó por primera vez la Comisión Interinstitucional de las ZEE⁷⁷ dirigida por el entonces secretario de Hacienda, José Antonio Meade. En ese mismo mes la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) se reunió en Lázaro Cárdenas (El Universal, 2017). En

⁷⁶ En un acto realizado en la Residencia Oficial de los Pinos el ex líder de Consejo Coordinador Empresarial (CCE) Gerardo Gutiérrez Candiani fue nombrado titular de la AFDZEE al servicio del entonces secretario de Hacienda Luis Videgaray (Cruz, 2016). Más tarde fue nombrado para dirigir la SHCP José Antonio Meade. Actualmente, lo hace José Antonio Garza Anaya. Las obligaciones y facultades de la AFDZEE fueron establecidas en el Reglamento Interno de la AFDZEE publicado en el DOF el 29 de septiembre de 2017 (DOF, 2017b).

⁷⁷ En ella se aprobó el establecimiento de la primera etapa de ZEE con el establecimiento de tres zonas en cinco estados: Lázaro Cárdenas, Michoacán; La Unión-Zihuatanejo, Guerrero; el Istmo, Oaxaca y Veracruz (Coatzacoalcos), y Puerto Chiapas, en el estado homónimo (El Economista, 2017).

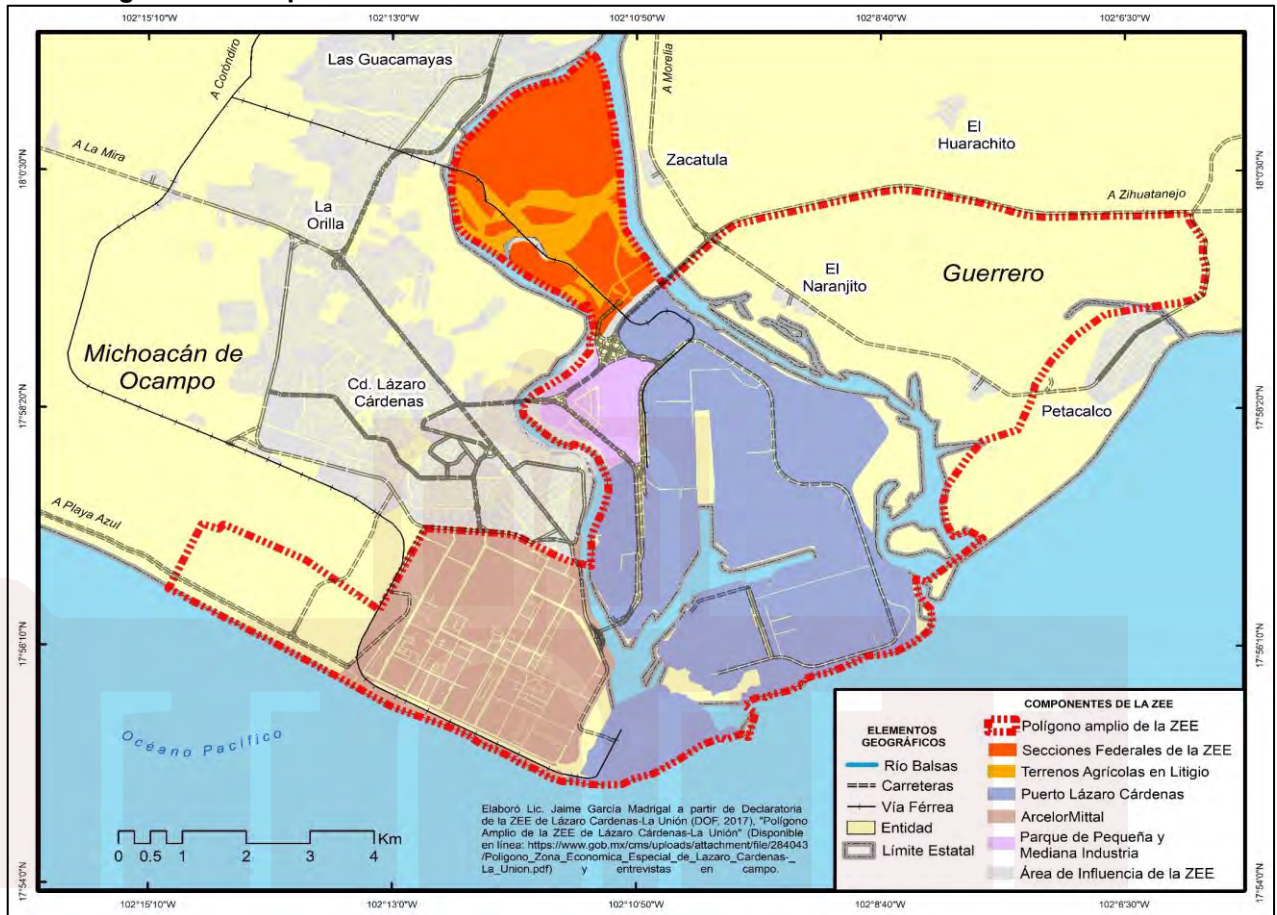
esa oportunidad la SHCP estableció el paquete de incentivos fiscales operables en la ZEE. Al mes siguiente la directora general de la Comisión para el Desarrollo Sostenible de la Costa Michoacana expresó que el programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles financiado por el BID permitirá tener un diagnóstico para definir el Programa de Desarrollo de la ZEE de Lázaro Cárdenas (BID, 2016), el cual hasta la fecha sigue sin definirse.⁷⁸

Durante el mes de abril de 2017 fue entregado el Dictamen técnico, legal, ambiental y social para el establecimiento de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión-Zihuatanejo (Hernández, 2017) según los términos de la LFZEE, aunque sus detalles no han sido revelados hasta la fecha. Éste fue aprobado por la Comisión Intersecretarial en su segunda reunión el 22 de junio (Cambio de Michoacán, 2017), con lo cual quedó a disposición del Ejecutivo Federal la formalización de la Declaratoria de la ZEE.

El evento en que se promulgó la Declaratoria celebrado el 28 de septiembre en el estado de Chiapas donde también se decretaron las correspondientes a Puerto Chiapas y Coatzacoalcos (Sánchez, 2017a). Al día siguiente el acto fue formalizado mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2017a). Las características de tipo territorial de la Declaratoria de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión, ubicada en la confluencia de los estados de Michoacán y Guerrero, se resumen la Figura 13. Para mayor información véase Anexo 2.

⁷⁸ En fechas recientes una mesa de trabajo compuesta por representantes de la sociedad civil, el sector económico, académico y gubernamental de Lázaro Cárdenas se reunió para elaborar la ruta crítica para la conformación del “Programa de Desarrollo Urbano de LC” a cargo de la UMSNH. El calendario se definió de la siguiente manera: presentación 17 de julio, diagnóstico 22 de agosto, propuestas 27 de septiembre y 18 de octubre, y resultados y validación 15 de noviembre. El documento a realizar será con el apoyo del Instituto Municipal de planeación de Lázaro Cárdenas a partir del uso de los recursos financieros del Fideicomiso 752 que busca atender las necesidades de servicios urbanos, infraestructura, áreas de riesgo y necesidades productivas de la localidad (Agencia de Noticias Quadratín, 2018).

Figura 13. Componentes territoriales de la ZEE de Lázaro Cárdenas – La Unión



Como se aprecia en la Figura 13 las secciones federales de la ZEE están ubicadas en la Isla de La Palma donde operará la primera etapa. Sin embargo, porciones de esta isla de la desembocadura están bajo litigio agrario debido al reclamo de poseionarios por el pago de compensaciones por sus tierras. El conflicto tiene sus antecedentes en 1982 cuando el FONDEPORT expropió la isla para el Programa de Puertos Industriales. No obstante, después de las obras de rectificación del brazo izquierdo de la desembocadura, ocurridas al final de los años ochenta, diversos canales al interior de la isla se secaron por lo que los ejidos Santiago Zacatula, Guacamayas y Melchor Ocampo reclamaron posesión.

Mientras tanto, cuando el FONDEPORT dejó de existir en 1999 sus terrenos fueron donados al gobierno estatal para el desarrollo de un parque industrial. Sin embargo, desde 1987 los ejidos habían retomado posesión de ellos argumentado que después de cinco años de haberse hecho la expropiación (1982) ninguna

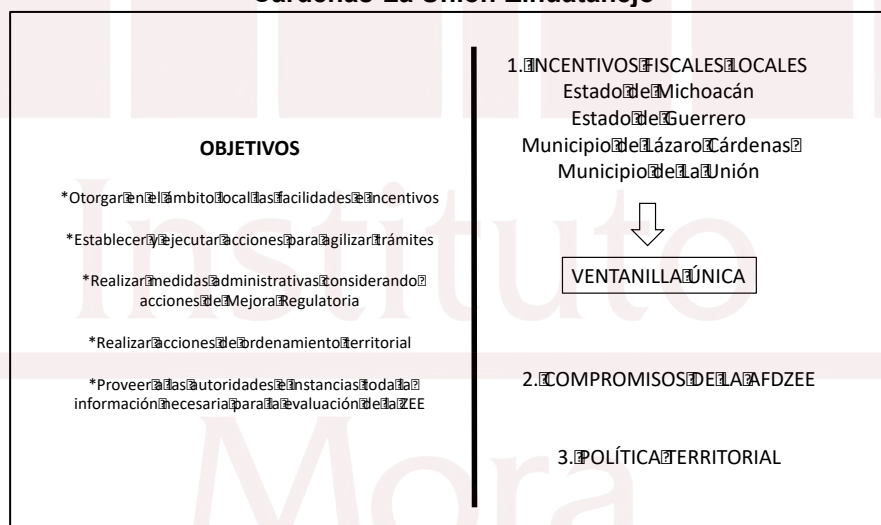
actividad industrial se había realizado, de acuerdo a una cláusula del decreto de expropiación. Para el año 2000 el conflicto se había centrado entre el gobierno estatal y los ejidatarios. Durante las gubernaturas de Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008), Leonel Godoy (2008-2012) y Fausto Vallejo (2013-2014) los enfrentamientos se recrudecieron con el uso de la fuerza pública para el desalojo de los posesionarios. Esto, debido al interés del gobierno estatal de concretar el proyecto del Recinto Fiscalizado Estratégico donde la empresa Kansas City Southern deseaba construir una terminal ferroviaria en los terrenos de la isla. No obstante, ninguno de los proyectos se concretó debido a la persistencia del conflicto agrario.

Actualmente, la Asociación de Colonos de la Isla de La Palma y la Asociación de Campesinos Unidos del Ejido Santiago Zacatula A.C., que en conjunto suman alrededor de 400 demandantes, mantienen un plantón en la entrada de la isla en demanda por el pago de compensaciones. Según versiones del gobierno de Michoacán éstas fueron realizadas durante el gobierno de Leonel Godoy a través del Fideicomiso 2112. No obstante, los grupos demandantes señalan que esos pagos fueron en favor de ejidatarios sin posesión real sobre los terrenos en conflicto. Esto complica aún más el proceso legal que suma 7 juicios ante el tribunal agrario por la posesión de 645 has.

Por su parte, el actual gobierno de Silvano Aureoles ha indicado que ese conflicto no afecta el desarrollo de la primera etapa en el polígono mayor decretado como ZEE dentro de la Isla de La Palma. Cabe destacar que por acuerdo del congreso local esos terrenos fueron reincorporados a la propiedad federal mediante el Decreto Legislativo No 414, publicado el 10 de noviembre de 2017, en el que se otorga consentimiento para que los bienes inmuebles que conformarán la ZEE en la Isla de La Palma y la Isla del Cayacal fueran sujetos al régimen de dominio público bajo la jurisdicción exclusiva de los Poderes Federales, en términos del artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales. Esta resolución traslada el conflicto al ámbito federal en el que la AFDZEE debe actuar para poder continuar con el proyecto.

Mientras se desarrollaban esos eventos, fue suscrito el Convenio de Coordinación entre la federación a través de la SHCP a cargo de José Antonio González Anaya y los ejecutivos estatales y municipales. En este documento fueron establecidos los mecanismos de coordinación y seguimiento permanente entre los niveles de gobierno, esto con el propósito de poner en marcha la llamada “Ventanilla Única”, las acciones de mejora regulatoria, ordenamiento territorial en el Área de Influencia, los programas de inclusión de los habitantes en las actividades económicas, la planeación y ejecución de acciones de seguridad pública, los montos de financiamiento e inversión pública, los compromisos en materia de licencias y permisos, y los incentivos locales. La firma del documento fue realizada en el Puerto de Lázaro Cárdenas el 30 octubre de 2017 (Gobierno del Estado de Michoacán, 2017). El Cuadro 13 sintetiza el contenido del Convenio de Coordinación. Para mayor detalle véase el Anexo 3.

Cuadro 13. Convenio de Coordinación para el establecimiento de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión-Zihuatanejo



Elaboración propia a partir del Convenio de Coordinación para el establecimiento de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión-Zihuatanejo (DOF, 2018b)

Hasta el momento en que se escriben estas líneas ha finalizado la fase de Planeación de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión-Zihuatanejo. Aún queda por ejecutar las fases de Establecimiento y Operación. La primera estaba pactada concretarse según el Convenio de Coordinación para el 20 de marzo de 2018, fecha en que sería publicado el Programa de Desarrollo, sin embargo, éste no fue

publicado en algún acto oficial entre la AFDZEE y los gobiernos locales. Actualmente, sólo están vigentes las convocatorias para el nombramiento del Consejo Técnico de la ZEE⁷⁹ (DOF, 2018a), para el establecimiento de un Programa de Desarrollo de Proveedores⁸⁰ en el Área de Influencia (AFDZEE, 2018) y la convocatoria para la designación del Administrador Integral.⁸¹

Finalmente, en relación con las inversiones comprometidas para la ZEE tanto la AFDZEE como el gobierno de Michoacán y de Guerrero han anunciado reiteradamente el interés de empresas ancla para invertir en el polígono (Sánchez, 2017b). Por ejemplo, el 30 de octubre de 2017 el gobernador de Guerrero sostuvo en la firma del Convenio de Coordinación que hasta el “momento se tienen firmadas las cartas de intención con seis empresas multinacionales, con una inversión asegurada de 2 mil 500 millones de dólares” (Villagómez, 2017). Sin embargo, en ambas oportunidades no se han precisado los nombres. Incluso en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos, estos no quisieron precisar detalles. Lo cierto es que hasta abril de 2018 únicamente la empresa siderúrgica ArcelorMittal ha oficializado montos de inversión superiores a mil millones de dólares (El Financiero, 2017), para ampliar su capacidad productiva a 5.3 millones de ton de acero anuales para abastecer de aceros planos el mercado automovilístico del bajío mediante un laminador (Rivero, 2017).

La secrecía en el manejo de las inversiones plantea dudas en los sectores empresariales locales sobre el avance del proyecto de acuerdo a una entrevista celebrada con el presidente de la Cámara de Comercio de Lázaro Cárdenas. Si bien la fase administrativa y de Planeación está llegando a su fin, falta aún ver si el

⁷⁹ Publicado en el DOF el 27 de marzo de 2018 establece el procedimiento para recibir propuestas de personas interesadas en integrar el Consejo. De acuerdo con la LFZEE estará integrado por 3 representantes de la academia, 3 representantes del sector empresarial y 3 representantes de los trabajadores de la ZEE. Sus funciones serán opinar sobre el Plan Maestro, dar seguimiento al funcionamiento de la ZEE, elaborar un informe anual de su desempeño, emitir recomendaciones, opinar sobre programas vinculados al desarrollo laboral y dar a conocer irregularidades.

⁸⁰ Su objetivo es facilitar a las empresas tipo ancla la identificación e integración de PyMES en su cadena de valor en el Área de Influencia. La convocatoria plantea las etapas de identificación de las empresas tipo ancla, diagnóstico de la capacidad de los proveedores instalados en el Área de Influencia, el Desarrollo o selección de las PyMES con mejores condiciones y finalmente se seleccionarán las empresas que ingresarán al Programa.

⁸¹ Véase Lineamientos para el otorgamiento de Permisos, Asignaciones y Autorizaciones en materia de Zonas Económicas Especiales (DOF, 2018). Disponible en línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5529618&fecha=29/06/2018

proyecto será atractivo para inversores que quieran concursar bajo la modalidad de Administrador Integral⁸² o bajo la figura de Inversionista. Finalmente, se insiste en la necesidad de observar las condiciones de infraestructura de comunicaciones y urbana, el desarrollo social, las características ambientales, económicas y el contexto político en que avanza el proyecto de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión para poder entender qué tan factible puede ser. Estos temas se analizan a continuación.

Los contrastes del desarrollo: la ciudad y el puerto

La experiencia de industrialización en la desembocadura del río Balsas desde los años setenta hasta la actualidad, según se ha referido, brinda la oportunidad de rescatar tres ideas para analizar y contrastar los esfuerzos que se han hecho en materia de política pública respecto al reciente proyecto de la ZEE. Por una parte, la intervención de la federación a través de sus niveles de gobierno e instituciones para la consolidación dilatada del proyecto cardenista de industrialización de la región costera. Por otra parte, la naturaleza de las inversiones, sean éstas públicas o privadas, de origen local, nacional o transnacional, y del sector económico que las origina. Subordinada a la anterior, el papel que ha jugado la infraestructura portuaria, carretera y férrea en el posicionamiento de la desembocadura como un polo logístico transnacional.

De esta manera, la federación, las inversiones y la infraestructura destacan en la explicación de la configuración territorial de Lázaro Cárdenas, Michoacán, previo a la ejecución de las fases de Implementación y Operación del proyecto de la ZEE. Por consiguiente, el argumento por esgrimir a continuación valora la pertinencia de examinar si los esfuerzos de industrialización enunciados en el Cuadro 11 sirven de referencia para evidenciar la posibilidad de continuidad en el largo plazo del actual plan de reindustrializar la región o simplemente se quedará en la fase preliminar en la que hasta el momento se encuentra. En este sentido, es

⁸² De acuerdo con el secretario de Desarrollo Económico de Michoacán, Mtro. Jesús Melgoza Velázquez, la empresa interesada en invertir como Administrador Integral deberá invertir alrededor de mil 500 millones de pesos para urbanizar el polígono de la ZEE. Hasta el momento únicamente empresas chinas, taiwanesas y de Singapur han mostrado interés (Celaya, 2018).

importante entrever si la infraestructura que caracteriza la zona urbana es suficiente para albergar nuevas industrias. Por último, entender la lógica de los problemas que afectan la región y analizar si esta propuesta es la respuesta única o pueden emerger nuevas desde las perspectivas estatal, municipal o incluso desde la iniciativa ciudadana.

La vocación logística de la desembocadura

La característica principal del desarrollo, fruto del interés de reindustrializar la región de la desembocadura desde los noventa, ha sido la consolidación de un sistema intraurbano fragmentado (Figura 11). Esto se demuestra de acuerdo a la realidad percibida por los habitantes del municipio a partir de entrevistas celebradas durante trabajo de campo, la señalada por el Índice Básico de Ciudades Prósperas para Lázaro Cárdenas (ONU-Hábitat, 2016) y algunas publicaciones periodísticas locales. Según las anteriores fuentes se observa en la ciudad una continua polarización entre un próspero, moderno y ordenado puerto de clase mundial frente a un conglomerado urbano precario y con baja calidad de vida.

En primer lugar, nos ocuparemos del Puerto Lázaro Cárdenas que posee algunas características que lo hacen especial en la vertiente del pacífico. Para 2018 es el de mayor capacidad (47,486,875 Ton)⁸³ por encima de Manzanillo (44,766,078 Ton), lidera los sectores granel mineral (20,293,350 Ton) y vehículos (1,124,734 Ton), finalmente ha sido de 2013-2016 el que mayor presupuesto ha invertido en mejoras en el recinto portuario y los servicios que ofrece (9,989.34 mdp), también por encima de Manzanillo (7,223.77 mdp), de los que 80% provienen de inversiones privadas y el restante a partir de fondos propios de APILAC y participaciones federales (Puertos y Marina Mercante, 2018). Estas mejoras son asignadas a través de concursos públicos a sociedades mercantiles de acuerdo al Programa Maestro de Desarrollo Portuario (2015-2020) (APILAC, 2015).

Durante 2017 acontecieron los logros más importantes en materia portuaria de acuerdo al plan federal de modernización del puerto. En primera instancia se

⁸³ Es el segundo a nivel nacional en capacidad de carga por debajo de Coatzacoalcos (56,241,791 Ton).

puso en marcha la ampliación de la Terminal I para contenedores a cargo de la empresa Hong Kong Hutchison Ports (Juárez, 2017). Por otra parte, la modernización de la Terminal Especializada para Contenedores II que contempló la instalación de grúas semiautomatizadas a cargo de la empresa APM Terminals, filial de la danesa AP Moller Maersk (El Reforma, 2017). Finalmente, en 2018 la empresa estadounidense SSA Marine finalizó la construcción de la Terminal Especializada de Automóviles (NOTIMEX, 2018). Estos espacios para almacenaje se suman a las terminales existentes para productos agrícolas, mineros, petroleros, carbón y fertilizantes construidos décadas atrás.

La suma de estas inversiones y servicios que ofrece APILAC incrementan el atractivo de los espacios contiguos inutilizados en las islas de La Palma y El Cayacal adyacentes al recinto portuario y contemplados en el polígono de la ZEE. Esto incrementa la necesidad de resolver los conflictos agrarios existentes en la isla. Por su parte, las inversiones en materia de movilidad terrestre y aérea no han avanzado con la misma celeridad que las marítimas. Por ejemplo, la carretera costera que enlaza el puerto con Acapulco y Manzanillo únicamente ha sido revestida, mas no se han ampliado sus carriles. La misma situación ocurre con la carretera Siglo XXI que vincula Lázaro Cárdenas con Morelia, el Bajío y la Ciudad de México. Esta conectividad terrestre enlaza el puerto con el corredor NASCO, principal beneficiario del TLCAN (Figura 12).

Recientemente el gobernador de Michoacán Silvano Aureoles se ha pronunciado en favor de su ampliación para la disminución de tiempos de traslado y por seguridad de las mercancías y empresas transportistas (Villegas, 2017).⁸⁴ No obstante, se ha desatendido la conexión que cruza Guerrero por la vía de la carretera Toluca-Ciudad Altamirano-Lázaro Cárdenas y no se ha considerado la posibilidad de enlazar el puerto con Guadalajara. Por su parte, la única ruta aérea existente es con destino a la capital de la República debido a los reveses para la

⁸⁴ Recientemente la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (CANACAR) denunció que la Autopista Siglo XXI es una de las rutas más peligrosas para el transporte de combustibles en el tramo Cuatro Caminos-Lázaro Cárdenas debido a la disputa de plazas entre grupos delincuenciales y el secuestro o robo de vehículos y tractocamiones (Arellano, 2018; Rivera, 2018).

construcción de un aeropuerto internacional según se constató en trabajo de campo. En tanto que la conexión férrea continúa siendo la vía levantada desde los años setenta Coróndiro-Lázaro Cárdenas –actualmente concesionada a Kansas City Southern–, aunque se propone la construcción de una ruta que enlace Salina Cruz, Acapulco y Lázaro Cárdenas.

Competitividad sin desarrollo: Ciudad Lázaro Cárdenas

Retomando el contraste entre el puerto y la ciudad, a continuación, se analizará la situación social, ambiental y política que caracteriza la desembocadura del río Balsas. Como se recordará, en el límite político de los estados de Michoacán y Guerrero convergen el municipio de Lázaro Cárdenas y el de La Unión. La cabecera municipal del primero es la aglomeración urbana más relevante de la región pues en el municipio guerrerense existen pequeñas localidades cuyos habitantes en la ciudad encuentran un espacio para su desarrollo económico.

En el conjunto urbano que componen la Tenencia de Guacamayas, La Orilla y Ciudad Lázaro Cárdenas habitan alrededor de 178 mil habitantes (INEGI, 2010), de las que 3.23% practican actividades primarias, 32.96% secundarias y 61.88% terciarias. De acuerdo con el Informe Ciudades Prósperas ONU-Hábitat (2016) el porcentaje de ocupación es del 95%, sin embargo, 22% de este recibe un salario inferior a dos salarios mínimos. Por su parte Conapo (2010) indica que su grado de marginación es muy bajo, aunque en las zonas serranas según muestra Martínez (2003) las condiciones de vida son más precarias. De vuelta a la ciudad, el porcentaje de población dedicada a los servicios evidencia una economía asentada en la informalidad, aunque el sector preponderante sea el manufacturero debido a la presencia de la actividad metalmecánica. Estas circunstancias han puesto en desventaja a las actividades primarias que en este contexto tratan de sobrevivir como la pesca artesanal.

La situación actual en materia de seguridad para la Ciudad, de acuerdo a la opinión generalizada de los entrevistados durante trabajo de campo, evidenció un carácter delicado debido a conflictos entre grupos delincuenciales asociados al

narcotráfico y la supuesta coalición con autoridades estatales y municipales. Los actos delictivos más recurrentes son las ejecuciones, enfrentamientos entre el ejército y policía con delincuentes, trasiego de droga y hierro a través del puerto y narcomenudeo.⁸⁵ Es quizá ésta una de las mayores amenazas externas para el futuro del proyecto de la ZEE como indicaron autoridades federales y municipales. De acuerdo al informe Ciudades Habitables de México 2016 elaborado por el Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE, 2016) que valora la percepción de los habitantes respecto a diversos temas, Ciudad Lázaro Cárdenas se ubica en el lugar número 45 de las ciudades más peligrosas de un total de 53, lugar que ocupa Ecatepec como la más peligrosa. Lugares semejantes ocupa en el ponderado en materia de infraestructura cultural, movilidad, medio ambiente y esparcimiento.

En el mismo informe se detallan las condiciones de habitabilidad en materia de servicios urbanos como la recolección de basura, alumbrado público, agua potable, pavimentación y bacheo, centros de salud, fomento al deporte y facilidades para la apertura de un nuevo negocio. En estos rubros la ciudad sube dos posiciones para colocarse en el lugar 43 según el promedio de las anteriores variables. Es importante recalcar que éstas son responsabilidades que la constitución federal asigna al municipio. Por otra parte, en entrevista con funcionarios de este nivel se insistió en su incapacidad tributaria y la dependencia respecto a las participaciones federales. En materia de desarrollo económico el municipio, a pesar de haber establecido mecanismos para la disminución de trámites para la apertura de nuevos negocios, se enfrenta a la desconfianza generalizada de la población a las autoridades.

En el sentido ambiental los problemas no son menores. Según Toledo (2003) la acumulación de las actividades portuarias, industriales y urbanas en el ecosistema de la desembocadura ha originado en los últimos cuarenta años una degradación de los sistemas acuáticos debido a la inexistencia e ineficiencia de las instalaciones de tratamiento de agua. En relación a la presencia de metales tóxicos

⁸⁵ Para mayor detalle véase Semáforo Delictivo Michoacán (Enero-Junio 2018). Disponible en línea <http://michoacan.semaforo.com.mx/>.

como el zinc, el plomo y níquel todos exceden los criterios de aceptabilidad tanto en agua dulce como salada; por su parte los sedimentos acumulados en la ribera muestran niveles de toxicidad peligrosos. Finalmente, la presencia de plaguicidas y metales pesados disueltos ha afectado especies acuáticas. Esta situación ha obligado al Sector Pesquero de Lázaro Cárdenas, que agrupa a varias organizaciones de pequeños productores, a pronunciarse en contra de las actividades industriales debido a la disminución de la magnitud de su pesca (Cano, 2003).

En suma, el atraso en materia de desarrollo social en Lázaro Cárdenas plantea una agenda amplia para los tomadores de decisión en los niveles de gobierno e instituciones involucrados en la LFZEE y en la LEZEEM pues, a pesar de que se hayan firmado compromisos en el corto y mediano plazo a través de los Convenios de Coordinación para el éxito a largo plazo de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión-Zihuatanejo, aún queda por resolver su futuro político desde el punto de vista de los niveles federal y municipal por ser 2018 año electoral. Después de la victoria electoral del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador el proyecto ingresará a una etapa de revisión y ajuste a los planes del nuevo gobierno según indicó Gerardo Esquivel, postulado como subsecretario de hacienda.⁸⁶

Por el lado del nivel estatal, el año electoral no representa obstáculo debido a la continuidad del mandato del gobernador Silvano Aureoles y a al decidido apoyo mostrado hasta el momento, pero aun con eso la LFZEE limita su participación considerando la naturaleza jurídica de los predios donde se establecerá la ZEE cedidos recientemente a la federación. Finalmente, por el lado del gobierno municipal las oportunidades de desarrollo se reducen, aunque incluso el partido político MORENA, ganador de los comicios municipales, se ha manifestado a favor del proyecto.

⁸⁶ Declaración presentada en programa televisivo “Es la Hora de Opinar” (9 de julio de 2018). Disponible en línea <https://www.youtube.com/watch?v=YSEggE2PUkQ>

Conclusiones

Durante los últimos 30 años la región de la desembocadura del río Balsas ha sido partícipe de la integración de México a los circuitos de comercio global afines con los tratados bilaterales y multilaterales signados por el país. La industria siderúrgica delegó su carácter motriz al puerto, por lo que éste se ha ido estableciendo como su rasgo más notable y estratégico. Sin embargo, las contradicciones entre el desarrollo urbano y el crecimiento económico no han desaparecido, sino que como en el pasado, sigue existiendo un claro contraste entre la gran industria siderúrgica o un desarrollado puerto frente a una ciudad y habitantes empobrecidos y distantes de los flujos de IED, que actualmente ocupa el lugar de la inversión pública como principal factor de desarrollo.

El intento de reindustrialización la desembocadura a partir del proyecto de ZEE plantea dudas sobre la posibilidad de realización de acuerdo a las condiciones locales de estructura de la economía local, nivel de capacitación de la fuerza de trabajo, la capacidad de los niveles de gobierno de mantener el orden social para asegurar estabilidad en las inversiones. Por último, es necesaria una adecuada oferta de infraestructuras de comunicación para la región desde el punto de vista terrestre, marítimo, ferroviario y energético. Para la eventual realización de proyectos relacionados con esas áreas, el programa de seguimiento que hace la Comisión de Zonas Económicas Especiales en la Cámara de Diputados ha establecido un calendario de acciones inmediatas que debe atender la AFDZEE. La distribución de actividades programadas y realizadas para la implementación de las ZEEs se muestra en el Cuadro 14:

Cuadro 14. Programa de Seguimiento Establecimiento de ZEEs

Organismo encargado	Acción a realizar	Fecha límite	Fecha de realización
SHCP y Consejería Jurídica del Gobierno Federal	Publicación del decreto para crear el órgano de la SHCP dedicado al establecimiento de las ZEE (AFDZEE).	30 de junio 2016	8 de julio de 2016 29 de septiembre de 2017 se publicó en el DOF su reglamento interno
SHCP y Consejería Jurídica del Gobierno Federal	Completar regulación secundaria LFDZEE.	Junio 2016	Para el 1 de enero de 2017 no había tal
AFDZEE	Iniciar trabajos para emitir los decretos de creación de las primeras ZEE: ⇒Puerto Lázaro Cárdenas ⇒Corredor del Istmo ⇒Puerto Chiapas ⇒Corredor petrolero entre Tabasco y Campeche.	Junio 2016	ZEE Lázaro Cárdenas-29 de septiembre 2017 ZEE Coatzacoalcos-29 de septiembre 2017 ZEE Chiapas-29 de septiembre 2017 ZEE Oaxaca-19 de diciembre 2017 ZEE Yucatán-19 de diciembre de 2017 ZEE Tabasco-18 de abril 2018
SHCP y SAT	Elaboración del esquema de incentivos fiscales y facilidades de cada zona.	Junio-diciembre 2016	12 de febrero 2017
AFDZEE	Concretar Convenios de Coordinación en las ZEE Apoyo de la CONAGO	Enero-abril 2017	ZEE Lázaro Cárdenas-30 de octubre 2017 ZEE Coatzacoalcos-19 de octubre 2017 ZEE Chiapas-23 de noviembre 2017 ZEE Oaxaca-31 de enero 2018 ZEE Yucatán-5 de abril 2018 ZEE-Tabasco-sin avance
Dependencias responsables de la construcción y mantenimiento infraestructura	Inventario de obras prioritarias requeridas en ZEEs	-	Incluidos en los Convenios de Coordinación
AFDZEE	Diseñar los Programas de Desarrollo de las áreas de influencia, para que queden aprobados y publicados	Enero-junio 2017	Ninguno publicado
AFDZEE	Procesos de selección de Administrador Integrales de cada zona	Junio 2017	Junio 2018

Elaboración propia a partir de Calendario de Acciones Inmediatas para la AFDZEE y notas periodísticas.

Como muestra el cuadro, la etapa de Planeación en todas las ZEEs debió concluir al empezar el segundo semestre de 2017, sin embargo, fue hasta junio de 2018 cuando fueron publicadas las licitaciones para nombrar al Administrador Integral, particularmente en Lázaro Cárdenas. Esto contrasta con el objetivo inicial de tener funcionado todas la ZEEs con al menos una empresa ancla desde principios de 2018. Recientemente para acelerar la atracción de inversiones la Banca de Desarrollo ofreció una bolsa de 50 000 mdp para apoyar a empresas interesadas en establecerse en las ZEE. No obstante, estos recursos no tendrán

por finalidad el establecimiento de infraestructura pública para el área de influencia, pues hasta el momento no se han etiquetado recursos federales para el desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura clave para posicionar competitivamente las ZEEs mexicanas. En el siguiente cuadro se aprecia el comparativo de las características de las ZEE:

Cuadro 15. Comparativa de ZEE en México

	Vocación	Área de influencia	Infraestructura	Inversiones y empleos
Coatzacoalcos	Petroquímica Agroindustrias Químico	Coatzacoalcos, Nanchital, Minatitlán, Cosoleacaque, Oteapan, Chinamecay Jáltipan 12, 846 has ⇒polígono	*Sistema de agua potable en Coatzacoalcos, suministro de electricidad en el polígono, acceso carretero a la ZEE, mejoramiento de instalaciones educativas, salud*	52 000 empleos comprometidos 16 000 mdd comprometidos
Lázaro Cárdenas	Agroindustria Automotriz Metalmeccánico Minero Químico Construcción	Lázaro Cárdenas, Michoacán La Unión y Zihuatanejo, Guerrero 8 483.14 has ⇒polígono	Abastecimiento de agua potable, electricidad y puente vehicular en isla de La Palma y predio el Naranjito. Plan de movilidad, centro de tratamiento de residuos urbanos y puente vehicular en zona urbana. Ampliación de carretera Siglo XXI en su sección La Unión*	75 000 empleos comprometidos 10 000 mdd comprometidos
Puerto Chiapas	Agroindustrias Textil Papel Eléctrico	Tapachula, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera, Suchiate, Mazatán y Huehuetán 8 216 has ⇒polígono	19 proyectos activos y 13 proyectos con carta de intención*	83 000 empleos comprometidos 6 000 mdd comprometidos
Salina Cruz	Agroindustria Naval Maquinaria y equipo Eléctrico	Salina Cruz 4 598 has ⇒polígono	37 proyectos de energía, agua y transporte*	762 empleos comprometido 500 mdd comprometidos
Progreso	Innovación I+D	Progreso, Kanasín, Umán, Hunucmá, Mérida, Conkal, Chicxulub Pueblo y Ucú 1 174 has ⇒polígono	-	33 000 empleos comprometidos 2 000 mdd comprometidos
Tabasco-Campeche	Agroindustrial Maquinaria Petroquímica Metalmeccánico	Paraíso y Comalcalco 2 118 has ⇒polígono	-	20 000 empleos comprometidos 15 000 mdd comprometidos

Elaboración propia a partir de Convenios de Coordinación. (*Sin presupuesto etiquetado).

Particularmente en Lázaro Cárdenas, a pesar de la oferta de un puerto de vanguardia y las conexiones terrestres, aún hay vacíos por llenar principalmente en la satisfacción de servicios públicos y mejoramiento de la habitabilidad de la zona urbana que corresponde al Área de Influencia. Esto debido a que desde 1991 las instituciones y niveles de gobierno han promovido políticas públicas para garantizar flujos de IED priorizando el desarrollo portuario en esta localización valiosa para economía nacional. Sin embargo, esto no ha ocurrido por el lado del mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad.

De esta manera, los planes de gobierno analizados en este capítulo han seguido dos rutas con resultados contrastantes. Por una parte, las que se inclinan al desarrollo portuario y que para los miembros de APILAC les han sido favorables. En cambio, las tendientes a la reindustrialización y diversificación de la industria local. Desde el punto de vista de esta investigación, el principal obstáculo ha sido la insuficiente certidumbre a los negocios que el gobierno estatal y federal ofrecen a los inversionistas. Esto se manifiesta en dos ámbitos: la seguridad asociada a temas delictivos y en razón a la certeza jurídica respecto al sitio donde las inversiones habrán de implantarse.

Este último problema no es menor, pues desde el año 1999 cuando los terrenos de la isla de La Palma y El Cayacal (3 397 has) fueron donados por el FONDEPORT al gobierno estatal, para la construcción de un parque industrial para la grande y mediana industria, diversos ejidatarios reclaman posesión sobre esas tierras. Actualmente, estas mismas tierras han sido reintegradas a la propiedad federal mediante la reforma artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales que la LFZEE incluye. Esto fue posible por medio del Decreto Legislativo No 414 emitido por el Congreso del Estado de Michoacán para otorgar su consentimiento para que las islas conformaran la ZEE a través del régimen de dominio público.

Este conflicto agrario entre ejidatarios y gobierno estatal puede inhibir a empresarios a participar en la licitación para la asignación del Administrador Integral y por ende retrasar el arribo de Inversionistas que la LFDZEE, la LEZEEM y la LEZEEG esperar atraer mediante incentivos fiscales. La fecha para la puesta en operación pactada en el Convenio de Coordinación es noviembre de 2018, aunque el retraso en la publicación del Programa de Desarrollo programado para marzo de 2018 y los escasos indicios para la publicación de las licitaciones públicas apuntan a que este proyecto tendrá que ser continuado por la siguiente administración federal, en coordinación con el gobierno de Michoacán que hasta este momento ha mostrado un decidido interés en el proyecto.

CONCLUSIONES

La investigación que se presentó tuvo por objetivo general analizar el contenido político de las transformaciones territoriales asociadas con programas gubernamentales de industrialización desde una perspectiva histórica en la desembocadura del río Balsas durante el periodo de tiempo que comprende 1947-2017. El enfoque teórico elegido para abordar los cambios territoriales procede de la geografía política, en la que la apropiación material y simbólica de grupos sociales, particularmente las instituciones emanadas del Estado, propician una configuración territorial que integra sus localidades en el marco de los mercados nacionales e internacionales. No obstante, esa integración supone la confrontación y disputa entre el poder político y económico para la instalación de factores de la producción en el territorio.

De esta manera se precisó un análisis multiescalar que relacionara los acontecimientos políticos ocurridos fuera de la región de la desembocadura del río Balsas, pero que determinaban su futuro inmediato durante las etapas históricas propuestas por esta investigación: la Etapa Agrícola e Hidráulica (1947-1970), la Siderúrgica y Urbana (1970-1990) y, finalmente, la Neoliberal y portuaria (1990-2016) que corresponden a los capítulos 2, 3 y 4 respectivamente. Por otra parte, en ellos se privilegió la búsqueda de información documental de carácter teórico e histórico en bibliotecas y archivos históricos, el trabajo cartográfico y de campo a través de observación directa y entrevistas con actores clave. Particularmente se rescata la experiencia de investigación documental realizada en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán, a través de los informes del gobierno estatal, pues permitieron evidenciar la evolución de los planes para industrializar la región vistos desde la perspectiva del gobierno de Michoacán.

La constitución territorial de la desembocadura

Las transformaciones territoriales clasificadas en estas etapas históricas esculpieron en la región lentamente una vocación portuaria recientemente, pero también una urbana e industrial. En cada una de estas etapas se verifican decisiones políticas tomadas por las instituciones y niveles del gobierno federal para desarrollar en la región un proyecto integral de industrialización que a lo largo de los años mostró obstáculos, tanto desde el punto de vista de las características territoriales locales, como de factores sociopolíticos y económicos experimentados a nivel nacional y global.

Para ilustrar esto, originalmente en la etapa de propuesta de investigación se consideró el contraste entre los conceptos de polo de desarrollo y Zona Económica Especial ya que podrían evidenciar dos maneras muy diferentes de entender la relación del Estado personificado en el gobierno federal con el territorio local. En el primero de los casos, al polo se buscó relacionarlo con una perspectiva nacionalista de la industrialización que aconteció en la desembocadura del río Balsas durante la segunda mitad del siglo XX. Por su parte, la ZEE como un proyecto totalmente nuevo para reindustrializar la región. No obstante, ambos conceptos mostraron limitaciones teóricas y temporales a lo largo de la investigación cuando fue necesario comprobar lo teórico con lo objetivamente implementado durante las etapas históricas propuestas.

En consecuencia, se optó por resaltar la decisión política de instalar SICARTSA en la desembocadura gracias al apoyo de grupos nacionalistas y a eventos coyunturales acontecidos al final de los sesentas. Este factor fue clave para entender las transformaciones territoriales previas y posteriores a 1976, pues modificó contundentemente las relaciones de la desembocadura con su ámbito regional, constituyó un canal de comunicación con el gobierno federal y sentó las bases para su futura internacionalización por medio de la instalación del puerto. A continuación, el Cuadro 17 señala las transformaciones más relevantes:

Cuadro 16. Contraste de las transformaciones territoriales en la desembocadura del río Balsas (1947-2017)

Etapa Agrícola e Hidráulica (1947-1970)	Etapa Siderúrgica y Urbana (1970-1990)	Etapa Neoliberal y Portuaria (1990-2017)
*Obras de electrificación *Obras de sanidad, educación *Carreteras desde Morelia, Zihuatanejo y Manzanillo *Presas hidroeléctricas (Infiernillo y La Villita) *Distritos de riego y ejidos	*Siderúrgica *Puerto industrial *Ciudad Lázaro Cárdenas *Red ferroviaria (Coróndiro-Las Truchas) *Carreteras desde Acapulco y Toluca	*Modernización del puerto (terminal de contenedores, patios multimodales, dragado del lecho fluvial) *Parque de la Pequeña y Mediana Industria *Carretera de cuota Siglo XXI

Elaboración propia

De acuerdo a estas transformaciones territoriales se observa la generación de un espacio para la producción, la movilización de mercancías y un destino para las inversiones. No obstante, la región ha experimentado un proceso lento de transformaciones territoriales pues los planes fijados originalmente por las instituciones señaladas a lo largo de la investigación variaron respecto a lo efectivamente construido. En consecuencia, desde la instalación de SICARTSA I y II se ha buscado diversificar la oferta de industrias, sin embargo, la dependencia de la región a la inversión federal y la incapacidad de los gobiernos locales de generar sinergias productivas han propiciado el estancamiento de políticas de industrialización como Programa de Desarrollo Portuario (1982), el Programa de Desarrollo de la Costa de Michoacán (1992-1994), Programa para el Desarrollo de Lázaro Cárdenas (1994), el Programa Maestro de Desarrollo Portuario (1997), el Programa de Desarrollo Integral de Lázaro Cárdenas (1998-2000), el Megaproyecto (2002). Mención aparte recibe el actual proyecto de la ZEE que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) impulsa desde el año 2015, el cual en el futuro cercano mostrará su viabilidad según el interés de la nueva administración federal. Los comunes denominadores de estos proyectos enlistados respecto al de la ZEE son:

- 1) La intervención del gobierno federal a través de financiamiento, asesoría y creación de instituciones hechas a la medida de los proyectos de reindustrialización.



- 2) La constante inclusión de las islas de La Palma y El Cayacal como espacios geográficos donde se habría de construir un parque industrial que albergue a la gran industria que se pretende atraer.
- 3) La posición subordinada de los gobiernos locales a los proyectos federales.
- 4) El interés de posicionar a la desembocadura como un destino estratégico para las inversiones extranjeras.
- 5) La industrialización como la solución única y viable a los problemas de desigualdad económica e inseguridad de la costa michoacana.
- 6) La inexistente inclusión de la parte guerrerense de la desembocadura a los proyectos federales de reindustrialización. Ello también implica la carencia de infraestructura y conectividad con la porción michoacana.
- 7) El posicionamiento del puerto y el comercio como su principal actividad económica desde 1990.
- 8) El lento o nulo crecimiento de infraestructuras terrestres de comunicación que vuelvan rentable el establecimiento de cadenas de valor en la región.

En el actual proyecto de la ZEE esto se verifica pues una porción del territorio nacional será concesionada para que un administrador privado resuelva los problemas que los niveles de gobierno estatal y municipal no han sido capaces de solucionar tanto en el polígono de la ZEE como en su área de influencia en Ciudad Lázaro Cárdenas.

Mención aparte merece el desarrollo urbano que, desde el punto de vista de las inversiones en materia productiva, ha sido apartado de los beneficios de la inversión federal. Esto ha propiciado que Ciudad Lázaro Cárdenas y sus localidades rurales satélite generen un espacio social polarizado y desigual para sus habitantes, lo que propicia tensiones entre grupos criminales, la sociedad y el gobierno local. Particularmente, la administración ha sido incapaz de solucionar los problemas de crecimiento urbano incontrolado, invasiones en terrenos agrícolas, especulación de terrenos urbanos, deficiente oferta de servicios públicos y seguridad pública. Esto puede recrudecerse debido a la futura injerencia del BID en la formulación de un plan de ordenamiento urbano, el cual se planea formalizar en noviembre de 2018

con la participación de la UMSNH. Sin embargo, la planeación en el largo plazo seguirá siendo una asignatura pendiente para el proyecto de la ZEE.

Estas anotaciones del desarrollo territorial experimentado en la desembocadura durante los últimos setenta años, por otra parte, fueron interpretadas a la luz de los conceptos propuestos en la metodología en la que se sugiere una doble reestructuración del territorio siguiendo los objetivos planteados por el nacionalismo y el neoliberalismo en la región. Por ello, a lo largo de los últimos tres capítulos, correspondientes a la dimensión territorial e histórica de la región, se quiso mostrar cómo la configuración territorial de la región se fue transformado de acuerdo a intereses y conflictos ajenos al desarrollo local durante dos periodos muy distintos de intervención del gobierno federal en la región. Según la hipótesis general de la investigación:

El primer periodo se caracteriza por un esquema nacionalista que constituyó la infraestructura económica y social ligada al funcionamiento de SICARTSA (1947-1990). Y un segundo periodo que transcurre durante los últimos veinticinco años en los que la región experimenta el repliegue de la inversión federal en favor de nuevos procesos descentralizadores en materia de industrialización, y por otra parte en beneficio de la atracción y retención de IED por medio de programas de desarrollo infraestructural que buscan adecuar la existente o construir nueva, a los que recientemente se suma el proyecto de la ZEE.

Si bien esta lectura *a priori* no está alejada de los enfoques propuestos teóricamente desde la geografía política en relación al análisis del Estado desarrollista frente al de carácter neoliberal, valdría la pena puntualizar que a escala local en la desembocadura del río Balsas los procesos fueron más bien fragmentarios y lentos según los aportes del trabajo documental. Por una parte, el empuje del proyecto de la siderúrgica, como se mencionó anteriormente, tomó al General Cárdenas veinte años entre la oposición de los presidentes en turno (1940-1968), como del sector privado siderúrgico mexicano. También influyó la escasez de recursos financieros para echar a andar los proyectos de integración territorial y los de carácter productivo. Además, vale la pena rescatar que este proyecto desde

el punto de vista técnico fue enteramente propuesto y construido por consultoras extranjeras.

Por su parte, el proceso de reestructuración productiva de la siderúrgica desde 1977 anticipaba la época neoliberal que desembocaría en su privatización en los noventa. Podría señalarse que para la región los ochenta fue una década de transición entre ambos modelos de desarrollo a causa de los conflictos a nivel urbano, sindical, productivo y comercial que generó la decisión política de limitar la inversión pública en SICARTSA, disolver las instituciones encargadas del desarrollo urbano y adelgazar los derechos del sindicato durante los años ochenta.

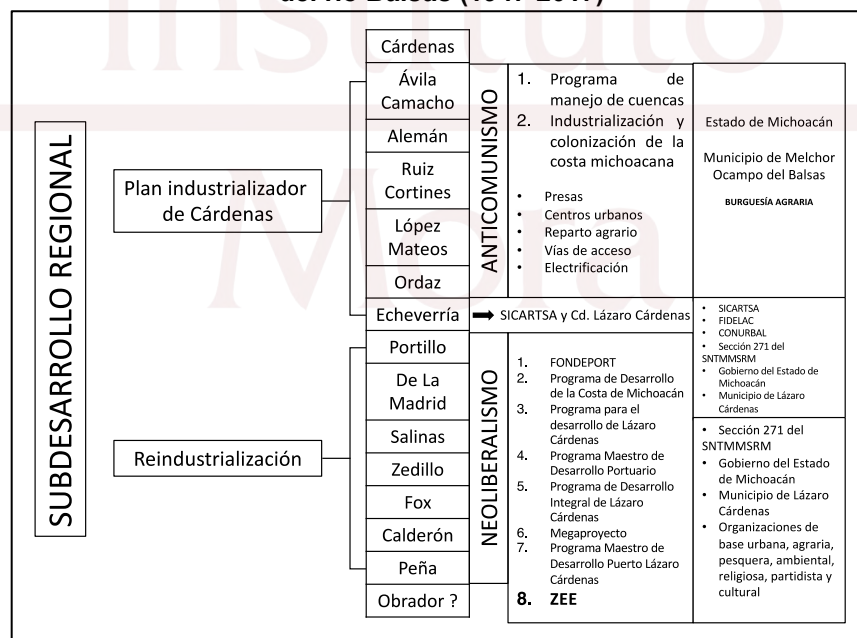
En la década de los noventa el interés de generar nuevas oportunidades de negocios y aprovechar el clima de apertura comercial impulsó también a los gobiernos locales a estimular las ventajas comparativas del puerto para la atracción de IED. Desde entonces se considera ésta como principal factor de desarrollo en el puerto de Lázaro Cárdenas. No obstante, la sucesión de proyectos para reindustrializar el puerto y dinamizar la economía, que hasta ese momento se había mostrado sumamente especializada en el sector metalmeccánico, han ofrecido resultados poco esperanzadores debido a que no se ha cumplido desde 1980 el deseo de generar un puerto industrial diversificado en la desembocadura del río Balsas.

Valdría la pena preguntarse por qué ese interés tan renovado del gobierno federal a lo largo de los años para generar un puerto industrial considerando que la industria metalmeccánica y la actividad portuaria han sido suficientemente exitosas como para incentivar mejores condiciones de vida en la región. No obstante, Lázaro Cárdenas sigue siendo una comunidad pobre y desigual, en la que la violencia y el deterioro social y urbano siguen siendo su característica más distinguida. De esta manera, todo parece indicar que la condición de enclave se ha mantenido desde 1980, aunque desde el punto de vista de Martínez (2003) se ha agudizado su carácter transnacional debido a su participación como enlace de los flujos comerciales globales que se transportan a través del puerto. En otras palabras, la riqueza que por ahí se moviliza no se difunde a la población local.

En este contexto aparece en 2015 el proyecto de la ZEE que busca diversificar su economía, aunque con una ventaja competitiva que podría definir su posible éxito en función del régimen fiscal que la LFDZEE, los Convenios de Coordinación y las leyes estatales de ZEE ofrecen. No obstante, los problemas de regularización de la tenencia de la tierra, la inseguridad, el escaso nivel de capacitación de la fuerza de trabajo, los cuellos de botella generados por la escasa diversificación y modernización de las vías de comunicación terrestres y el atraso socioeconómico de las localidades urbanas y rurales circundantes al recinto portuario obstaculizan, como en el pasado cercano, el futuro del proyecto.

En suma, se ofrece el Cuadro 17 como diagrama comprensivo de las transformaciones que la federación ha impuesto a lo largo de los sexenios. Resalta el carácter subordinado de la región al financiamiento extraterritorial para proyectos de industrialización y transformación del territorio. Esto ha impactado en la composición de grupos sociales que han emergido de acuerdo al flujo de inversiones federales, pero también como respuesta a recortes presupuestales. De esta manera, desde los años noventa han surgido grupos sociales que reclaman la capacidad de participar e incidir en la transformación del espacio en que viven.

Cuadro 17. Política territorial transexenal y actores políticos en la desembocadura del río Balsas (1947-2017)



Elaboración propia

La constante incertidumbre en la desembocadura

Esta investigación deja finalmente algunas aristas por examinar. Principalmente el futuro cercano de proceso de implementación del proyecto de la ZEE. Como se indicó en el capítulo primero las experiencias internacionales han favorecido resultados distintos desde el punto de vista urbano y económico. En el primer caso las experiencias exitosas han promovido la formación de circuitos urbanos que abastecen el mercado de trabajo local a través de la producción de componentes de alto valor agregado. En contraste, las ZEE caracterizadas por albergar parques industriales desvinculados de su entorno urbano se han consolidado como enclaves de exportación. Eso ha determinado su posición en la división internacional del trabajo como exportadores de manufacturas de bajo valor agregado.

En el caso de Lázaro Cárdenas la normatividad apunta a este último escenario. Sin embargo, en los próximos meses los primeros pasos del nuevo gobierno federal podrían cambiar el panorama. Por ello resulta relevante monitorear el proceso de asignación del Administrador Integral que habrá de ocurrir aún en la administración de Peña Nieto, el arribo de las primeras inversiones y el peso relativo asignado al proyecto por la nueva administración.

Por otra parte, las consecuencias ambientales originadas por las nuevas actividades industriales, los movimientos en defensa del territorio, los efectos en la población local producto de los empleos generados, los conflictos por la tenencia de la tierra y, las consecuencias que la reducción de la base gravable pueda generar en las finanzas locales y estatales. Esto podría afectar desde el punto de vista de los gobiernos locales su capacidad para intervenir en la política urbana y la resolución de nuevas problemáticas asociadas a los planes para reindustrializar la desembocadura del río Balsas a través del proyecto de la ZEE.

Finalmente, a nivel local el ingreso de nuevos actores políticos y económicos a través de la posible consolidación de la ZEE puede reforzar la tendencia centralizadora en la toma de decisiones. No obstante, queda por analizar la potencial formación de una clase de carácter transnacional con presencia local que

pueda influir en la política territorial de Lázaro Cárdenas. Esto podría tener consecuencias en la estructuración de las redes espaciales de poder, principalmente en la supresión de los poderes tradicionales presentes en la desembocadura, como el agrario, el de los gremios y cámaras de comercio local, el institucionalizado en los niveles de gobierno, el puerto y la siderúrgica. Esta historia se habrá de escribir en los próximos 30 años de maduración prevista para la ZEE en la desembocadura del río Balsas.



Instituto

Mora

BIBLIOGRAFÍA

Acle, A. (1989). *Planeación estratégica y control total de calidad. Un caso real hecho en México*. Distrito Federal, México: Editorial Grijalbo S.A. de C.V.

Aggarwal, A. (2012). SEZ-led Growth in Taiwan, Korea, and India: Implementing a Successful Strategy. *Asian Survey*, 52(5), 872-899. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/pdf/10.1525/as.2012.52.5.872.pdf?refreqid=search:e11b35b1901da950410b9d170092bfe4>

Ávila, J. (2011). *Acero, nacionalismo y neoliberalismo en México. Historia de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas – Las Truchas S.A.* Querétaro, México: Universidad Autónoma de México.

Barkin y King (1975). *Desarrollo económico regional: enfoque por cuencas hidrológicas de México*. México, Distrito Federal: Siglo Veintiuno Editores.

Bizberg, I. (1982). *La acción obrera en Las Truchas*. Distrito Federal, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Boudeville, J. (1965). *Los espacios económicos*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Cabrero, Enrique (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010330165A/21540>

Calderón, M. (2001). Lázaro Cárdenas del Río en la cuenca Tepalcatepec-Balsas. En Zárate, J. (Ed.), *La tierra caliente de Michoacán*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.

----- (2004). *Historias, procesos políticos y cardenismos: Cherán y la Sierra Puerépecha*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.

----- (2011). Desarrollo integral en las cuencas del Tepalcatepec y del Balsas. En Ortiz, J. (Ed.), *La transformación de los paisajes culturales en la cuenca del Tepalcatepec* (227-258). Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.

Cano, J. (2003). Un movimiento social inédito: el sector pesquero de Ciudad Lázaro Cárdenas. En Alcalá, G. (Ed.), *Espacios y actividades pesqueras en Michoacán. Aproximaciones varias*. Distrito Federal, México: El Colegio de Michoacán y El Colegio de México y Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada.

Cárdenas, C. (2016). *Cárdenas por Cárdenas*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial.

Carbonell, Miguel (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. *Anuario de derecho constitucional Latinoamericano*, 379-396. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3595/3355>

Conapo (2010). *Mapas de marginación urbana de las zonas metropolitanas y ciudades de 100 mil o más habitantes, 2010*. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/marginacion_urbana/AnexoA/Documento/04A_AGEB.pdf

Cornejo, R. (1985). Las zonas económicas especiales. ¿Maquiladoras en China? *Revista Estudios de Asia y África*, (20)3, 444-469.

Coraggio, J. (1972). Hacia una revisión crítica de la teoría de polos de desarrollo. *Revista de estudios Urbanos y Regionales*, 2(4),1-24. Recuperado de http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION_TEORIA_DE_LOS_POLOS_DE_DESARROLLO.pdf

Coronado, A. (2002). Crisis política de 1938 y nuevo rumbo de la Revolución. *Contribuciones desde Coatepec*, (3), 88-102.

Comisión del Balsas (1972). *La Comisión del Balsas: ¿qué es?, ¿qué hace? Y ¿cómo funciona?* México, Distrito Federal: Comisión del Balsas.

Comisión del Tepalcatepec (1952). *Cuenca del Tepalcatepec: Comisión del Tepalcatepec memoria de los trabajos realizados 1947-1952. Inauguración de la primera etapa*. Uruapan del Progreso, Michoacán: STYLO.

Correa, G. (1974). *Geografía del Estado de Michoacán: física, humana, económica*. Morelia, Michoacán: Secretaría de Educación Pública de Michoacán.

Cosío, D. (1973). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: J. Mortiz.

Chacón, C.A. (2016). *Company Town de la mina La Caridad. Procesos de constitución y desarrollo (1970-1985)*. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora.

Chu, D. (1987). China's Special Economic Zones: Expectations and Reality. *Asian Affairs*, 14(2), 77-89. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/30172035>

Durán et al. (2003). *Atlas geográfico del Estado de Michoacán*. Morelia, Michoacán: Secretaría de Educación Pública de Michoacán y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Dussel, E. (2000). *La inversión extranjera en México*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4462/S00080670_es.pdf?sequence=1

Eibenschitz, R. y Rodríguez, R. (2013). Globalización, desarrollo y ciudades. ¿Veinticinco años de política urbana en México? En Irachet, A. (Ed.), *Reflexiones sobre política urbana* (pp. 47-79). Estado de México: El Colegio Mexiquense.

Farreras, S. et al. (2003). *Riesgo de maremotos en Ciudad Lázaro Cárdenas, Michoacán. Medidas de prevención*. México: El Colegio de México, El Colegio de Michoacán y Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada.

Farole, T. y Akinci, G. (2011). *Special Economic Zones. Progress, emerging challenges, and future directions*. Washington: World Bank.

Flores, S. (1993). *Estructura territorial en la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla*. Puebla: UNAM, BUAP y Sociedad Mexicana de Planificación A.C.

Fourt, G. (1987). *Colima: Geographie économique et géographie des pouvoirs (premiers éléments); Un complexe minier au Mexique le consortium Pena Colorada au Mexique*. Paris, Francia: Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine.

Fujigaki, A. (1966). Plan regional de desarrollo económico y social de la Cuenca del Balsas. Repercusiones sanitarias. Necesidades y prioridades. *Salud Pública de México*, 3(7), 415-440.

García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas*, (71), 102-121. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56919172009>

Garza, G. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*. Distrito Federal: El Colegio de México.

Gasca, J. (2009). *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. México, Distrito Federal: Instituto de Geografía, UNAM.

George, P. (2004). *Diccionario Akal de Geografía*. Madrid: Ediciones Akal.

Godau, R. (1982). *Estado y Acero. Historia política de Las Truchas*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.

González F. y Castro R. (1973). Importancia de Siderúrgica Lázaro Cárdenas – Las Truchas. *Comercio Exterior* 32(8), 1127-1140. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/722/8/RCE8.pdf>

González, J. (1951). *Los recursos minerales de la zona de influencia de la Comisión del Río Tepalcatepec*. México, Distrito Federal: Editorial Cvltura, Talleres Gráficos, S. A.

González, J. y Meza, J. (2009). Shenzhen, zona económica especial: bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40(156), 101-124. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7753/7228>.

Hardoy, J. y Geisse, G. (1978). *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: SIAP.

Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

----- (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid, España: Ediciones Akal.

Hermansen, T. (1977). Polos y centros de desarrollo en el desarrollo regional. Elementos de un marco teórico. En Kuklinski, A. (Ed.), *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional* (pp. 11-82). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, México.

Hiernaux, D. (1986). Enclave y geografía del poder en Ciudad Lázaro Cárdenas. En Padua, J. y Vanneph, A. (Eds.) *Poder local, poder regional*. (pp. 164-181). México, Distrito Federal: El Colegio de México.

Hiernaux, D. (1991). Del auge a la recesión: Ciudad Lázaro Cárdenas, Michoacán *Revisited*. En López, G. (Ed.), *Urbanización y desarrollo en Michoacán*. (pp. 145-155). Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.

Hiernaux, D. (2004). Del fordismo periférico al enclave mundial. Relatos de una investigación sobre formas territoriales en Ciudad Lázaro Cárdenas. En Marín, G. (Ed.), *El fin de toda la tierra. Historia, ecología y cultura en la Costa de Michoacán* (pp. 83-100). México, Distrito Federal: El Colegio de México.

INEGI (2010). *Estadística Básica Lázaro Cárdenas, Michoacán*. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/MICHOACAN.pdf

INEGI (2018). *Archivo Histórico de Localidades Geoestadísticas. Michoacán, Lázaro Cárdenas*. Disponible en línea <http://geoweb2.inegi.org.mx/ahl/realizaBusqueda.do>

Johnston, R. et al. (1987). *Diccionario de geografía humana*. Madrid: Alianza Editorial.

Kerstenetzky, C. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Kostrowicki, J. (1975). A Key concept: spatial organization. *International Social Science Journal*, 28(2), 328-345.

Kuntz, S. (Eds.) (2015). *La economía mexicana 1519-2000*. Distrito Federal: El Colegio de México.

Lange, O. (1959). Tres ensayos sobre planeación económica. *El Trimestre Económico*, 26(104(4)), 588-670. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/23395578?seq=1#page_scan_tab_contents

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Editorial Capitán Swing.

Massey, D. (1995). *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production: Social Relations and the Geography of Production*. London: Editorial Springer.

Martín, V. M. (2002). Las siderúrgicas en el polo de desarrollo industrial de Lázaro Cárdenas, Michoacán. En Simón N. y Rueda, I. (Eds.), *Globalización y competitividad. La industria siderúrgica en México* (pp. 89-113). México, Distrito Federal: UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Martínez, G. (1971). *La política industrial en el desarrollo económico de México*. Distrito Federal, México: Nacional Financiera S.A. y CEPAL.

Martínez, J. (2003). *Integración regional e internacionalización del capital en Lázaro Cárdenas, Michoacán*. Morelia, Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Martínez, E. (2013). Trayectorias identitarias de los trabajadores de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Michoacán. *Desacatos*, (46), 156-171. Recuperado de <http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/1362/1173>.

Merino, G. (2003). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En Fernández-Pérez, A. et al. (Eds.) *Una agenda para las finanzas públicas de México* (pp. 145-185). Distrito Federal: ITAM.

Minello, N. (1982). *Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Historia de una empresa*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.

Montañez, G. y Delgado, D. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, 7(1-2), 121-134. Recuperado de http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez_y_Delgado_1998.pdf

Moreira, R. (2007). *Pensar e ser em Geografia: ensaios de historia, epistemologia e ontologia do espacio*. Sao Paulo: Contexto.

Nolasco, M. (1984). La ciudad de los pobres. En Restrepo, I. (Ed.) *Las Truchas ¿Inversión para la desigualdad?* (pp. 131-194). México, Distrito Federal: Centro de Ecodesarrollo y Ediciones Océano.

Oikión, V. (2004). *Los Hombres del poder en Michoacán (1924-1962)*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán y UMSNH.

Ortega, J. (2000). *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*. Madrid: Ediciones Arial.

Ortiz, J. (2011), *La transformación de los paisajes culturales en la cuenca del Tepalcatepec*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.

Orihuela I. et al. (2015). *Estudios metropolitanos. Actualidad y retos*. México, Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Osorio, M. (2003). *Memorias documentadas de Melchor Ocampo del Balsas. Hoy Ciudad Lázaro Cárdenas*. Lázaro Cárdenas, Michoacán: Instituto Michoacano de Cultura.

Padilla, H. (2007). *Historia económica de Chihuahua. Nuestro pasado muy presente (1970-1990)*. Ciudad Juárez, Chihuahua: Universidad Autónoma de Chihuahua.

Padilla, J. (2015). *Instituciones de fomento, estructura industrial y empresarios en la economía de Morelia 1910-1940*. Morelia, Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Palacios, J. (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*, 17(66), 56-68.

Peck, J. (2002). Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones inter escalares y workfare neoliberal. En Fernández y Brandão (Eds.), *Escalas y políticas del desarrollo regional para América Latina* (pp. 77-120). Buenos Aires: Editores Miño y Dávila y Universidad Nacional del Litoral.

Pérez, V. (2016). El arribo del ferrocarril a Michoacán y su abastecimiento forestal durante el porfiriato. *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, (63), 121-148.

Phillips D. y Yeh A. (1983). China experiments with modernisation: the Shenzhen special economic zone. *Geography Association*, 68(4), 289-300. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/pdf/40570723.pdf?refreqid=excelsior%3Afe9f2881d489ec67ccb2490c56a0a3d6>

Pretelín, F. (2015). El progreso en infraestructuras se topa con vicios del pasado. En Bacaria, J. (Ed.), *Las reformas estructurales en México. Una perspectiva para las relaciones España-México* (91-106). Barcelona, España: Barcelona Centre For International Affairs.

Polese, M. y Rubiera, F. (2009). *Economía urbana y regional: introducción a la geografía económica*. Navarra, España: Civitas.

Pureco, A. (2010). *Empresarios lombardos en Michoacán: la familia Cusi entre el porfiriato y la posrevolución 1884-1938*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Ramírez-Velázquez, Blanca Rebeca. (2011). Espacio y política en el desarrollo territorial. *Economía, sociedad y territorio*, 11(37), 553-573. Recuperado de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212011000300002&lng=es&tlng=es

Restrepo, I. (1984). *Las Truchas ¿Inversión para la desigualdad?* México, Distrito Federal: Centro de Ecodesarrollo y Ediciones Océano.

Rofman, A. (1974). *Desigualdades regionales y concentración económica: El caso argentino*. Buenos Aires: Siap-planteos.

Roux, R. (2005). *El príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*. Distrito Federal: Ediciones Era.

Sánchez, G. (2001). *La Costa de Michoacán. Economía y sociedad en el siglo XVI*. Morelia, Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Secretaría de Recursos Hidráulicos (1961). *Cuenca del Tepalcatepec. Memoria de los trabajos realizados 1947-1961*. Uruapan, Michoacán: Comisión del Tepalcatepec.

----- (1965). *La Villita-Las Truchas. Industrialización de la costa del Pacífico*. México, Distrito Federal: Comisión del Balsas.

Swyngedouw, E. (2004). ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. En Fernández y Brandão (Eds.) *Escalas y políticas del desarrollo regional para América Latina* (pp. 47-76). Buenos Aires: Editores Miño y Dávila y Universidad Nacional del Litoral.

Soto, G. et al. (2003). México: federalismo versus descentralización. *Política y Cultura*, 19, 27-43. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/267/26701903.pdf>

Toledo, D. y Zapata, F. (1999a). *Acero y Estado: una historia de la industria siderúrgica integrada de México Tomo I*. México, Distrito Federal: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Toledo, D. y Zapata, F. (1999b). *Acero y Estado: una historia de la industria siderúrgica integrada de México Tomo II*. México, Distrito Federal: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Toledo y Bozada (2002). *El delta del Balsas. Medio ambiente, pesquerías y sociedad*. México, Distrito Federal: Instituto Nacional de Ecología y El Colegio de Michoacán.

Toledo, A. (2003). Hacia un diagnóstico socioeconómico y ambiental del delta del río Balsas. En Alcalá, G. (Ed.), *Espacios y actividades pesqueras en Michoacán. Aproximaciones varias*. Distrito Federal, México: El Colegio de Michoacán y El Colegio de México y Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada.

Unikel, L. et al. (1978). *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México, Distrito Federal: El Colegio de México.

Vázquez, G. (1951). *Remates, afectaciones ejidales, repartos y donaciones de terrenos de la Hacienda de La Orilla, Distrito de Salazar, Michoacán. Desarrollo económico-social de esa importante zona de la costa del Pacífico*. México.

Vargas, G. (1991). Diagnóstico preliminar para el estudio de la urbanización en las ciudades de Michoacán. En López, G. (Ed.), *Urbanización y desarrollo en Michoacán* (13-82). Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán.

Wong-González, P. (2010). Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. *Estudios Sociales* (1), 10-39. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41712087002>

Woytinsky, W. (1957). La Planeación Económica en Norteamérica. *Investigación Económica*, 17(67), 417-432.

Zapata, F. (1978). *Las Truchas. Acero y Sociedad en México*. Distrito Federal, México: El Colegio de México.

Zapata, F. (1985). *Enclaves y polos de desarrollo en México: notas para discusión*. Distrito Federal, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Zapata, F. (1990). *La política siderúrgica en Francia y México. Cuadernos del CES* 32. Distrito Federal, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociales

Ziccardi, A. (1996). El estatus de la capital: Descentralización, reforma del Estado y federalismo. *Revista Mexicana De Sociología*, 58(3), 99-117.

TESIS

Arellano, J. (2011). *Corredores biológicos y la reconfiguración territorial en América Latina: los casos de Chichinautzin, México y San Juan-La Selva, Costa Rica*. (Tesis inédita de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México: México.

Bartra, R. (1967) *Ensayo sobre el desarrollo social y económico en la desembocadura del río Balsas*. (Tesis inédita de maestría). Escuela Nacional de Antropología e Historia: México, Distrito Federal.

Calderón, A. (2012). *Geopolítica de la región mesoamericana, geoestrategia del Plan Puebla Panamá y el Proyecto Mesoamérica frente a los intereses de Estados Unidos*. (Tesis inédita de licenciatura). Facultad de Estudios Superiores Aragón: México.

Carbajal, M.A. (1979). *La desembocadura del río Balsas en el contexto de la industrialización mexicana*. (Tesis inédita de licenciatura). Escuela Nacional de Antropología e Historia: México: Distrito Federal.

Castillo, M. (1990). *Las repercusiones económicas y sociales del proceso de trabajo en el alto horno y aceración de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas – Las Truchas. 1976-1986*. (Tesis inédita de licenciatura). Facultad de Economía, UNAM: México.

Durán, L. (1967). *La tenencia de la tierra. Un problema esencial en el desarrollo de la Cuenca del Balsas*. (Tesis inédita de maestría). Escuela Nacional de antropología e Historia.

Godoy, M. (1985). *La pequeña y mediana industria en el desarrollo regional. El caso de Lázaro Cárdenas, Michoacán*. (Tesis inédita de licenciatura). Escuela de Economía, UMSNH: Morelia, Michoacán.

Gutiérrez, N. (2010). *La transición del Plan Puebla Panamá hacia el Proyecto Mesoamérica y la superación de la pobreza en la región sur-sureste de México*. (Tesis inédita de licenciatura). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM: México.

Hernández, E. (2015). *La reconfiguración territorial de Ciudad del Carmen, Campeche como consecuencia del extractivismo petrolero* (Tesis inédita de maestría). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: México.

Hiernaux, D. (1984). *Politiques de developpement et gestion del'espace au Mexique: le port industriel de Lazaro Cardenas*. (Tesis inédita de doctorado). Universite de la Sorbone Nouvelle Paris III: Francia.

Ibarra, V. (1993). *Geografía electoral de Lázaro Cárdenas, Michoacán (1984-1989)*. (Tesis inédita de licenciatura). Facultad de Filosofía y Letras, UNAM: México.

Reyes, S. (1992). *Modernización, acción sindical y privatización de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas – Las Truchas S.A.* (Tesis inédita de licenciatura). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM: México.

Varas, E. (1976). *Comisión del Río Balsas. Contribuciones de una empresa pública al desarrollo regional de México* (Tesis inédita de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México: México.

DOCUMENTOS

AFDZEE (13 de abril de 2018). Convocatoria para el Programa de Proveedores tipo (Empresas Tipo Ancla). *Comunicado de Prensa*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317884/Convocatoria_ancla_ZEE_de_LCLU.pdf

APILAC (2015). *Programa Maestro de Desarrollo Portuario del Puerto de Lázaro Cárdenas (2015-2020)*. Recuperado de http://puertolazarocardenas.com.mx/Docs%20pdf/marcolegal/pmdp%202015_2020.pdf

APILAC (2006). *Programa Maestro de Desarrollo Portuario. Puerto de Lázaro Cárdenas (2006-2020)*. Recuperado de <http://sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/PNDP2008/doc/pms/pmdp/lca.pdf>

Cárdenas, C. (20 de febrero de 1972). Sobre el proyecto de Las Truchas. *Revista Sexto Día*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Conurbal (1979a). *Pan de ordenación de la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas. Tomo 1 Antecedentes y nivel normativo*. México: Comisión de la Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas.

Conurbal (1979b). *Pan de ordenación de la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas. Tomo 2 Nivel Estratégico*. México: Comisión de la Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas.

Conurbal (1979c). *Pan de ordenación de la zona conurbada de la desembocadura del río Balsas. Tomo 3 Corresponsabilidad Sectorial*. México: Comisión de la Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas.

Fidelac (1976). *Dinámica de la población en la desembocadura del río Balsas*. Ciudad Lázaro Cárdenas, Michoacán: Fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas.

GCE (2016). *Las ciudades más habitables de México 2016*. Recuperado de http://gabinete.mx/wp-content/uploads/encuesta_nacional/2016/ciudades_mas_habituables_2016.pdf

Gobierno del Estado de Michoacán (1991). *Quinto Informe de Gobierno del gobernador Genovevo Figueroa Zamudio*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (1992). *Sexto Informe de Gobierno del gobernador Genovevo Figueroa Zamudio*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (1993). *Primer Informe de Gobierno del gobernador Ausencio Chávez Hernández*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (1994). *Segundo Informe de Gobierno del gobernador Ausencio Chávez Hernández*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (1995). *Tercer Informe de Gobierno del gobernador Ausencio Chávez Hernández*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (1996). *Primer Informe de Gobierno del gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (1997). *Segundo Informe de Gobierno del gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (1999). *Cuarto Informe de Gobierno del gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (2000). *Quinto Informe de Gobierno del gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (2001). *Sexto Informe de Gobierno del gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (2005). *Tercer Informe de Gobierno del gobernador Lázaro Cárdenas Batel*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (2006). *Cuarto Informe de Gobierno del gobernador Lázaro Cárdenas Batel*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (2009). *Primer Informe de Gobierno del gobernador Leonel Godoy Rangel*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (2010). *Segundo Informe de Gobierno del gobernador Leonel Godoy Rangel*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (2011). *Tercer Informe de Gobierno del gobernador Leonel Godoy Rangel*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Gobierno del Estado de Michoacán (2012). *Cuarto Informe de Gobierno del gobernador Leonel Godoy Rangel*. Disponible en el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán.

ONU-Hábitat (2016). *Índice Básico de Ciudades Prósperas. Informe final municipal, Lázaro Cárdenas, Michoacán*. Ciudad de México, México: ONU-Hábitat.

Puertos y Marina Mercante (2018). *Presentación pública del estudio de mercado y determinación técnica del Sistema Nacional de Puertos*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236115/05062017_IDOM_Presentaci_nP_blica.pdf

World Bank (1976). *Report and recommendation of the president of the International Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on a proposed loan to Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A. and Nacional Financiera*. Documento disponible en línea: <http://documents.worldbank.org/curated/en/334681468279892398/pdf/multi0page.pdf>

World Bank (1978). *Guarantee Agreement. Lázaro Cárdenas Conurbation Project*. Documento disponible en línea: <http://documents.worldbank.org/curated/en/967341468271190796/pdf/Loan-1554-Mexico-Lazaro-Cardenas-Conurbation-Development-Project-Guarantee-Agreement.pdf>

HEMEROGRAFÍA

Agencia de Noticias Quadratín (17 de julio de 2018). Avanza programa de desarrollo urbano de LZ. *Agencia de Noticias Quadratín*. Recuperado de <https://www.quadratin.com.mx/regiones/avanzan-programa-de-desarrollo-urbano-de-lc/>

Arellano, R. (26 de abril de 2018). Saturada e insegura, Autopista Siglo XXI. *Periódico La Voz de Michoacán*. Recuperado de <http://www.lavozdemichoacan.com.mx/regional/saturada-e-insegura-autopista-siglo-xxi/>

BID (2016). México impulsará el desarrollo urbano y medioambiental en diversas ciudades, con apoyo del BID. *Comunicado de Prensa*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-10-13/mexico-promueve-ciudades-sostenibles-con-ayuda-del-bid%2C11602.html>

Cambio de Michoacán (22 de junio de 2017). Lázaro Cárdenas ya es Zona Económica Especial. *Periódico Cambio de Michoacán*. Recuperado de <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-n25096>

Celaya, O. (24 de enero de 2018). Singapur interesado en invertir en Lázaro Cárdenas". *Portal de Noticias Quadratín*. Recuperado de <https://mexico.quadratin.com.mx/singapur-interesado-invertir-zee-lazaro-cardenas/>

Cruz, J.C. (8 de julio de 2016). Peña Nieto nombra a Gutiérrez Candiani titular de Zonas Económicas Especiales. *Revista Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/446670/nombra-pena-a-gutierrez-candiani-titular-zonas-economicas-especiales>

De cervantes, L. (2 de julio de 1969). Estado y particulares explotarán Las Truchas. *Periódico Excelsior*. Archivo personal del Dr. Francisco Zapata Shaffeld.

DOF. (21 de diciembre de 1994). Reglamento Ley de Puertos. Recuperado de <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/normatividad/web/puertosyMarinaMercante/98.pdf>

DOF. (29 de abril de 2014). Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342547&fecha=29/04/2014.

DOF. (1 de junio de 2016). Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439557&fecha=01/06/2016

DOF. (29 de septiembre de 2017a). Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499450&fecha=29/09/2017

DOF. (29 de septiembre de 2017b). Reglamento Interior de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499419&fecha=29/09/2017

DOF. (27 de marzo de 2018a). Convocatoria pública para integrar el Consejo Técnico de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5517308&fecha=27/03/2018

DOF. (13 de abril de 2018b). Convenio de Coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión y su área de influencia, que suscriben la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estados de Guerrero y Michoacán, así como los municipios de Lázaro Cárdenas, Mich.; La Unión de Isidoro Montes de Oca y Zihuatanejo de Azueta, Gro. Recuperado de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9mq_ys4t13lJ:dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5519291+%cd=4&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx

El Economista (9 de febrero de 2016). Ante incertidumbre, las ZEE son la mejor opción: Candiani. *Periódico El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/estados/Ante-incertidumbre-las-ZEE-son-la-mejor-opcion-Candiani-20170209-0123.html>

El Financiero (29 de septiembre de 2017). ArcelorMittal invertirá mil mdd en México en los próximos 3 años. *Periódico El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/arcelormittal-invertira-mil-mdd-en-mexico-en-los-proximos-anos>.

El Universal (10 de febrero de 2017). CONAGO instala comisión para Zonas Económicas Especiales. *Periódico El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/2017/02/10/conago-instala-comision-para-zonas-economicas-especiales>

El Reforma (4 de abril de 2017). Abre Maersk Terminal en Lázaro Cárdenas. *Periódico El Reforma*. Recuperado de <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1083065&md5=84965eac572e793b71ae5bf24bc8e182&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

Fregoso, J. (6 de septiembre de 2017). Los cinco escándalos de corrupción que distanciaron a Enrique Peña Nieto de los mexicanos. *Diario Digital INFOBAE, Buenos Aires, Argentina*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2017/09/06/los-5-escandalos-de-corrupcion-que-distanciaron-a-enrique-pena-nieto-de-los-mexicanos/>

García, I. (6 de diciembre de 2016). Promueve ZEE proyectos añejos. Tardará más de un año en iniciar. *Portal NVI Noticias, Oaxaca*. Recuperado de <http://www.nvinoticias.com/nota/15917/promueve-zee-anejos-proyectos>

Gobierno del Estado de Michoacán (30 de octubre de 2017). Firman Michoacán y Guerrero convenio para consolidar la ZEE de Lázaro Cárdenas – La Unión. *Comunicado de prensa*. Recuperado de <http://michoacan.gob.mx/prensa/noticias/firman-michoacan-y-guerrero-convenio-para-consolidar-la-zee-de-lazaro-cardenas-la-union/>

Hernández, R. (7 de abril de 2017). Falta dictamen de impacto ambiental y social para declaración de la ZEE. *Portal de Noticias Quadratín*. Recuperado de <https://www.quadratín.com.mx/principal/falta-dictamen-impacto-ambiental-social-declaracion-la-zee/>

Juárez, P. (11 de abril de 2017). IP invertirá 18 mil mdp en el Puerto de Lázaro Cárdenas. *Periódico Milenio*. Recuperado de http://www.milenio.com/negocios/iniciativa_privada-inversion-puerto-lazaro-cardenas_0_936506358.html

Manufactura (24 de octubre de 2016). Firma Guerrero carta de intención para instalar Zona Económica. *Portal de Noticias Manufactura*. Recuperado de <http://www.manufactura.mx/industria/2016/10/24/firma-guerrero-carta-de-intencion-para-instalar-zona-economica>

NOTIMEX (27 de marzo de 2018). Con inversión de 900 mdp arranca operaciones nueva TEA en Puerto de Lázaro Cárdenas. *Periódico El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Con-inversion-de-900-mdp-arranca-operaciones-nueva-TEA-en-Puerto-de-Lazaro-Cardenas-20180327-0059.html>

Patiño, D. (30 de septiembre de 2015). Convocan a IP a construir Zonas Económicas Especiales. *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/convocan-a-ip-a-construir-zonas-economicas-especiales>

Peña-Alfaro, R. (1 de abril de 1979). La política económica mexicana 1970-1976. Ensayo de interpretación bibliográfica. *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=3321>.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. (23 de diciembre de 2016). Ley Número 427 de Zonas Económicas Especiales del Estado de Guerrero. Recuperado de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/08/Ley-427-de-Zonas-Economicas-Guerrero.pdf>

Periódico Oficial del Estado de Michoacán. (30 de marzo de 2017). Ley de Zonas Económicas Especiales del Estado de Michoacán de Ocampo. Recuperado de <http://congresomich.gob.mx/file/NUEVA-LEY-DE-ZONAS-ECON%20MICAS-ESPECIALES-DEL-ESTADO-PO-30-MARZO-DE-2017-11A-SECC.pdf>

Rivera, F. (23 de junio 2018). Autopista Siglo XXI, una de las rutas de robo de hidrocarburos: CANACAR. *Periódico Gente del Balsas*. Recuperado de <http://gentedelbalsas.mx/2018/06/23/autopista-siglo-xxi-una-de-las-rutas-de-robo-de-hidrocarburos-canacar/>

Rivero, R. (26 de junio de 2017). ArcelorMittal anuncia millonaria inversión para colgarse de incentivos de la ZEE. *Periódico Cambio de Michoacán*. Recuperado de <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-n25260>.

Sánchez, E. (28 de septiembre de 2017a). Emitirá EPN declaratorias de Zonas Económicas Especiales, en Chiapas. *Periódico Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/09/28/1191294>

Sánchez, E. (19 de diciembre de 2017b) “Inversiones por más de 6 mil 200 mdd en las ZEE: Peña Nieto”. *Periódico Excelsior*. Disponible en línea: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/12/19/1208678>.

Secretaría de Contraloría (3 de noviembre de 2016). Firman carta de intención para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial en LC. *Comunicado de prensa*. Recuperado de <http://www.secoem.michoacan.gob.mx/firman-carta-de-intencion-para-el-establecimiento-y-desarrollo-de-la-zona-economica-especial-en-lc/>

Villagómez, E. (30 de octubre de 2017). Guerrero y Michoacán impulsarán la ZEE de Puerto Lázaro Cárdenas-La Unión. *Periódico El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/guerrero-y-michoacan-impulsaran-la-zee-puerto-lazaro-cardenas-la-union>.

Villegas, D. (16 de agosto de 2017). Necesaria ampliación de autopista Siglo XXI. *Portal de Noticias Quadratín*. Recuperado de <https://www.quadratín.com.mx/principal/necesaria-ampliacion-autopista-siglo-21-a-4-carriles/>

Vizcaíno, R. (18 de junio de 1977). Las Truchas: pospuesta por tiempo indefinido. *Revista Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/4365/las-truchas-pospuesta-por-tiempo-indefinido>.

ANEXOS

Anexo 1

PLANEACIÓN	ESTABLECIMIENTO Y OPERACIÓN
<p>1. Localización ⇒ Diez entidades con mayor pobreza multidimensional (LFZEE) ⇒ Ubicación estratégica para el desarrollo sectorial (LFZEE) ⇒ Población entre 50 mil y 500 mil habitantes (LFZEE)</p> <p>2. Identificación y propuesta de una ZEE ⇒ Sólo presente en el art. 5 de la LEZEEM</p> <p>3. Dictamen ⇒ Documento elaborado por la SHCP en el que se plasman asuntos técnicos de la ZEE como la localización, características del polígono y área de influencia, los incentivos fiscales, borradores de las cartas de intención y el estudio de pre factibilidad (sectores potenciales, infraestructura a desarrollar y las políticas públicas a seguir). ↓ Sujeto a aprobación por la Comisión Intersecretarial a nivel federal.</p>	<p>6. Programa de Desarrollo Elaborado en conjunto entre los niveles de gobierno, la iniciativa privada y las comunidades cercanas a la ZEE. Contempla la formalización del Convenio de Coordinación y su actualización cada cinco años. Debe ser aprobado por la Comisión Intersecretarial federal.</p> <p>7. Designación del Consejo Técnico Será un organismo autónomo, multidisciplinario y único intermediario entre la SHCP, los gobiernos estatales y municipales con el Administrador Integral y los Inversionistas. Su función será dar seguimiento y cumplimiento al Plan Maestro y las Reglas de Operación de la ZEE, elaborar un informe anual, emitir recomendaciones, opinar sobre programas de vinculación tecnológica y dar a conocer irregularidades.</p> <p>8. Asignaciones o Permisos ⇒ Asignación: acto jurídico administrativo mediante el cual la SHCP otorga el derecho a una entidad pública el derecho a construir, operar y administrar una ZEE mediante concurso público para la selección del Administrador Integral. ⇒ Permiso: la misma situación, pero enfocada a sociedades mercantiles. Las convocatorias y resultados de la licitación serán publicados en el DOF. ⇒ Inicio de la construcción y desarrollo de la ZEE durante los primeros 180 días posteriores a la asignación o permiso, de lo contrario la SHCP retirará los derechos. ⇒ Publicación del Plan Maestro y las Reglas de Operación al interior de la ZEE</p> <p>9. Autorización ⇒ Otorgadas por la SHCP serán publicados en el DOF a los inversionistas interesados en participar en el proyecto de la ZEE.</p>
FIGURAS LEGALES	PARTICIPANTES
<p>⇒ Área de Influencia: poblaciones urbanas y rurales aledañas a la ZEE con posibilidad de beneficiarse económica, tecnológica y socialmente debido al establecimiento de actividades productivas y la puesta en marcha de políticas públicas.</p> <p>⇒ Carta de Intención: documento que contiene el acto jurídico mediante el cual la SHCP y los titulares de los niveles de gobierno estatal y municipal otorgan su consentimiento para el establecimiento de la ZEE y se comprometen a realizar las acciones necesarias.</p> <p>⇒ Plan Maestro de la ZEE: instrumento que prevé las características generales de infraestructura y los Servicios Asociados para la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la ZEE, el cual será revisado por lo menos cada 5 años.</p> <p>⇒ Programa de Desarrollo: instrumento de planeación que prevé los elementos en materia de ordenamiento territorial y las obras de infraestructura de transporte, comunicaciones, logística, energética, hidráulica que se requieren ejecutar en el exterior de la ZEE.</p> <p>⇒ Ventanilla Única: oficina administrativa o plataforma electrónica establecida para la ZEE, encargada de coordinar la recepción, atención y resolución de los trámites que deban realizar el Administrador Integral, los Inversionistas y las personas interesadas en instalar u operar empresas en el Área de Influencia.</p> <p>⇒ Incentivos Fiscales: facilidades que prestan los niveles de gobierno para atraer inversión y generar empleos. Serán de carácter temporal y decrecientes en el tiempo en las áreas de Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Aduanero, sobre servicios públicos y de tenencia de la tierra.</p> <p>⇒ ZEE: área geográfica del territorio nacional determinada en forma unitaria o por secciones, sujeta a un régimen fiscal especial. En ella se podrán realizar, de manera enunciativa y no limitativa, actividades de manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; prestación de servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de otra índole que se consideren necesarios.</p>	<p>⇒ Autoridad Federal para el Establecimiento de las ZEE: órgano administrativo desconcentrado de la SHCP encargado de coordinar las acciones de planeación, establecimiento y operación de la ZEE.</p> <p>⇒ Administrador Integral: persona moral o entidad paraestatal que, con base en un Permiso o Asignación, funge como desarrollador y operador de la ZEE, por lo que tiene a su cargo la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de ésta.</p> <p>⇒ Ayuntamientos: Lázaro Cárdenas (Michoacán), La Unión y Zihuatanejo (Guerrero)</p> <p>⇒ Comisión Intersecretarial Federal: órgano de decisión que aprueba el Dictamen y el Programa de Desarrollo de la ZEE. Estará presidida por el secretario de Hacienda y participarán los responsables de otras secretarías de Estado.</p> <p>⇒ Comisión Intersecretarial Guerrero: órgano de decisión presidida por el gobernador del estado y en la que participan los responsables de la administración local.</p> <p>⇒ Comisión Intersecretarial Michoacán: órgano de decisión presidida por el gobernador del estado y en la que participan los responsables de la administración local.</p> <p>⇒ Consejo Técnico: órgano integrado por representantes de los sectores privado y social, cuyo objeto es dar seguimiento permanente a la operación de la ZEE y sus efectos en el Área de Influencia.</p> <p>⇒ Estado de Guerrero ⇒ Estado de Michoacán ⇒ Inversionista: empresa nacional o extranjera, autorizada para realizar actividades económicas productivas en la ZEE. ⇒ Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p>

Anexo 2

Dictamen		
<p>*La primera sección de la ZEE iniciará operaciones a más tardar el 30 de noviembre de 2018.</p> <p>*Localización costera y con vocación portuaria, siendo el de tercer mayor capacidad a nivel nacional.</p> <p>*Baja Industrialización en La Unión</p> <p>*Michoacán es la sexta entidad con mayor incidencia de pobreza.</p> <p>*La población en conjunto de los municipios de Lázaro Cárdenas y La Unión es de 209 617 hab.</p> <p>*Los sectores a desarrollar son el agroindustrial, automotriz, metalmecánico y siderúrgico.</p> <p>*Los gobiernos estatales y municipales se comprometen a realizar medidas administrativas.</p> <p>*El Proyecto es ambientalmente viable según el análisis de los componentes bióticos y abióticos por aprobación de la SEMARNAT.</p> <p>*Las características topográficas del polígono que conforma la ZEE, así como los usos de suelo y la presencia de asentamientos humanos, son compatibles con el establecimiento de actividades industriales.</p> <p>*Se encuentran identificadas las necesidades de infraestructura, política pública complementaria en materia de ordenamiento territorial, fortalecimiento del capital humano, apoyo al financiamiento, promoción de encadenamientos productivos e innovación, fomento al desarrollo económico, social y urbano, y fortalecimiento de las acciones de seguridad pública para la formulación del Programa de Desarrollo.</p>		
Delimitación del Polígono y Área de Influencia	Incentivos Fiscales Federales	Mecanismos de Coordinación y Restricciones
<p>*El polígono se establecerá adyacente al recinto portuario en una superficie de 8 483.14 has.</p> <p>*Mediante el Decreto Legislativo No 414, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 10 de noviembre de 2017, el Congreso del Estado otorgó su consentimiento para que los bienes inmuebles que conformarán la ZEE en la Isla de La Palma y la Isla del Cayacal fueran sujetos al régimen de dominio público de la Federación queden bajo la jurisdicción exclusiva de los Poderes Federales, en términos del artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales.</p> <p>*Se establece en la modalidad de Secciones.</p> <p>*Los catorce 14 inmuebles sujetos al régimen del dominio público de la Federación, ubicados al sur del municipio de Lázaro Cárdenas, se destinarán para el establecimiento de una sección o secciones de la ZEE.</p> <p>*El recinto portuario queda excluido del polígono de la ZEE, por lo que no podrán establecerse secciones de ésta en los inmuebles que formen parte de él.</p> <p>*El Área de Influencia abarcará los municipios de Lázaro Cárdenas en Michoacán, La Unión y Zihuatanejo de Azueta, ambos en Guerrero.</p>	<p>*Se aplicarán únicamente en la delimitación geográfica precisa de las secciones que conforman la ZEE.</p> <p>*Únicamente los Administradores Integrales e Inversionistas de la ZEE que cuenten con los Permisos, Asignaciones y Autorizaciones otorgados por la SHCP tendrán derecho a los beneficios e incentivos fiscales.</p> <p>* Los incentivos incluyen descuentos al pago de ISR de 100% en los primeros 10 años y de 50% en los siguientes 5 para personas físicas y morales. Acceso a créditos fiscales por cuotas patronales en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 50% en los primeros 10 años y 25% en los siguientes 5. Tratamiento especial referente al IVA similar al que reciben operaciones de comercio exterior. Régimen aduanero que incluye reducciones en cuotas de derechos y exención de impuestos al comercio exterior por introducción a las ZEE. Desde la perspectiva local las reducciones operaran en materia de impuesto predial, sobre la nómina, traslado de dominio, adquisición de bienes inmuebles, hospedaje y compras.</p>	<p>*Las acciones y políticas públicas entre los niveles de gobierno se sujetarán a los términos y condiciones previstos en el Convenio de Coordinación y el Programa de Desarrollo.</p> <p>*El Convenio de Coordinación deberá celebrarse en un plazo no mayor a 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto.</p> <p>*La AFDZEE y los niveles de gobierno elaborarán el Programa de Desarrollo y lo someterá a consideración de la Comisión Intersecretarial a más tardar el 20 de marzo de 2018.</p> <p>*La Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la AFDZEE realizarán una consulta que prevea las posibles afectaciones a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>*Las actividades de refinación de petróleo y procesamiento de gas natural, así como almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos queda prohibida.</p> <p>*La violación de estas restricciones será causal de revocación o del Permiso, Asignación o Autorización.</p>

Anexo 3

OBJETIVOS	INCENTIVOS FISCALES LOCALES	
<p>*Otorgar en el ámbito local las facilidades e incentivos para el establecimiento de la ZEE.</p> <p>*Establecer y ejecutar acciones para agilizar trámites en la construcción, desarrollo y administración de la ZEE y en el Área de Influencia.</p> <p>*Realizar medidas administrativas considerando acciones de Mejora Regulatorias para el establecimiento y desarrollo de la ZEE y el Área de Influencia.</p> <p>*Realizar acciones de ordenamiento territorial, desarrollo integral, programas sociales consistentes con las actividades económicas y seguridad pública en el Área de Influencia.</p> <p>*Proveer a las autoridades e instancias toda la información necesaria para la evaluación de la ZEE y los resultados económicos y sociales en el Área de Influencia.</p> <p>*Señalar los compromisos que tendrán a su cargo en materia de uso de suelo y emisión de licencias de construcción.</p>	<p style="text-align: center;">GUERRERO</p> <p>*Incentivos de un 100% (10 años) y del 50% (5 años) en los siguientes rubros: Impuesto Sobre Pagos al Trabajo Personal, Tenencia y Hospedaje; derechos por servicios del Registro Público de la Propiedad, de la Secretaría del Medio Ambiente, Protección Civil y de Salud, e Impuestos adicionales para el fomento educativo, económico, ecológico, social, fomento de la construcción de caminos, fomento turístico y recuperación ecológica y forestal.</p> <p style="text-align: center;">LA UNIÓN</p> <p>*Los incentivos fiscales por 10 años.</p> <p>*Otorgará reducción de impuestos en materia de impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles y servicios catastrales; licencias de urbanización, fusión, subdivisión, ocupación, demolición y construcción de inmuebles; derechos de conexión a la red de agua y drenaje; expedición de permisos ambientales, para la instalación de infraestructura privada en vía pública, y para la colocación de publicidad.</p> <p>*Los incentivos anteriores serán sin perjuicio de los establecidos por el municipio de ZIHUATANEJO.</p>	<p style="text-align: center;">MICHOACÁN</p> <p>*Incentivos a los Inversionistas y Administradores Integrales durante 15 años por concepto de Registro Público de la Propiedad y del Comercio, Catastro, Protección Ambiental, Seguridad Privada, Protección Civil y estímulo para el fomento al empleo de hasta un 3% (10 años) y de hasta un 1.5% (5 años) sobre el monto total de las erogaciones realizadas por conceptos de remuneraciones al trabajo personal subordinado reportadas al IMSS.</p> <p style="text-align: center;">LÁZARO CÁRDENAS</p> <p>* Los incentivos por 15 años.</p> <p>*Exención del 100% o una tasa del 0% en el cobro de los siguientes impuestos: impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles y derechos por Servicios Urbanísticos.</p> <p>*Exención total del pago por la emisión de permisos y licencias de construcción o funcionamiento, así como para la instalación y operación de los Administradores Integrales e Inversionistas.</p>
VENTANILLA ÚNICA	POLÍTICA PÚBLICA	COMPROMISOS AFDZEE
<p>* Incluir en la Ventanilla Única de la ZEE la totalidad de los trámites y servicios, así como mantener actualizada dicha información.</p> <p>*Establecer la Ventanilla Única de la ZEE en coordinación con la AFDZEE, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y los niveles de gobierno.</p> <p>*La AFDZEE, la COFEMER y los niveles de gobierno realizarán un análisis del marco regulatorio estatal y municipal para determinar los trámites que los interesados deberán realizar para instalarse en la ZEE y su Área de Influencia.</p> <p>*Capacitar a los servidores públicos de los gobiernos estatal y municipal en los procedimientos y acciones en materia de mejora regulatoria.</p>	<p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL</p> <p>*Digitalizar y georreferenciar los planes de desarrollo urbano.</p> <p>*Implementar acciones de ordenamiento territorial que incluyan actualizaciones a los planes regionales y de conurbación.</p> <p>INVERSIÓN PÚBLICA</p> <p>*Los niveles de gobierno estatal y municipal financiarán inversiones públicas productivas y de equipamiento urbano para el desarrollo de la ZEE y su Área de Influencia en los próximos 5 años en la medida de sus capacidades financieras.</p> <p>SEGURIDAD PÚBLICA</p> <p>Los niveles de gobierno se comprometen a planear y ejecutar acciones de seguridad pública necesarias para el establecimiento y desarrollo de la ZEE observando lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>COMPROMISOS AFDZEE</p> <p>*Establecer mecanismos para promover, facilitar, fomentar y financiar la planeación, establecimiento y operación de la ZEE.</p> <p>*Informar los resultados sobre la operación de la ZEE, así como del desarrollo económico y social de su Área de Influencia.</p> <p>*Promover ante las autoridades de los tres niveles de gobierno las medidas de desarrollo y modernización administrativa</p> <p>*Diseñar y operar un sistema de información confiable y dinámico para una adecuada colaboración y coordinación entre los niveles de gobierno.</p>