

Territorios 47 / Bogotá, 2022, pp. 1-19
ISSN: 0123-8418
ISSNc: 2215-7484

Puerto de Lázaro Cárdenas, México. Una frontera mundial ignorada

*Port of Lázaro Cárdenas, México.
An Ignored Worldwide Frontier*

*Porto de Lázaro Cárdenas, México.
Uma fronteira mundial ignorada*

Salvador García Espinosa*
Gloria Belén Figueroa Alvarado**

Recibido: 22 de julio de 2021
Aprobado: 13 de diciembre de 2021
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9958>

Para citar este artículo
García Espinosa, S., & Figueroa Alvarado, G. B. (2022). Puerto de Lázaro Cárdenas, México. Una frontera mundial ignorada. *Territorios*, (47), 1-19. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9958>



* Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Correo electrónico: salvador.garcia.espinosa@umich.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7871-5837>.

** Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Correo electrónico: gloria.figueroa@umich.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1212-4409>.

Palabras clave

*Comercio internacional;
desarrollo regional;
globalización;
instalación portuaria,
políticas públicas.*

Keywords

*International trade;
regional development;
globalization; port
facility; public policies.*

Palavras-chave

*Comércio internacional;
Desenvolvimento
regional; Globalização;
Instalações portuárias;
Políticas públicas.*

RESUMEN

Uno de los principios que impulsaron las teorías del desarrollo regional, particularmente la de los polos de desarrollo, fue que el territorio puede constituir el recurso para fomentar el desarrollo de una localidad, siempre y cuando se generen políticas que permitan aprovechar y potenciar sus condicionantes geográficas. El objetivo del artículo es evidenciar cómo la actuación sectorial del gobierno mexicano no logró detonar un polo de desarrollo a partir de la siderúrgica Lázaro Cárdenas, sin embargo, su posterior operación por parte de la iniciativa privada fue pieza clave para convertir al puerto de Lázaro Cárdenas, en Michoacán, como enlace clave del comercio entre Asia Pacífico y Estados Unidos. La hipótesis que se sostiene refiere a la necesidad de otorgarle una condición de frontera, de forma similar a lo que acontece en la frontera norte entre México, como estrategia para impulsar el desarrollo regional alrededor del puerto.

ABSTRACT

One of the principles that impulsed the theories of regional development, particularly the one of development poles, was that the territory can be a resource to promote the development of a locality, as long as policies are generated to take advantage of and enhance the geographic conditioning factors. The objective of this article is to show how the Mexican Government's sectorial actions failed to detonate a development pole based on the Lázaro Cárdenas Steelworks; however, its subsequent operation by the private initiative was a fundamental element in converting the port of Lázaro Cárdenas in Michoacán as a key trade link between Asia-Pacific and the United States. The hypothesis that is supported refers to the need to grant it a border status, similarly to what happens on the northern border between Mexico, as a strategy to promote regional development around the port.

RESUMO

Um dos princípios que impulsionaram as teorias do desenvolvimento regional, em particular a dos polos de desenvolvimento, foi que o território pode constituir o recurso para promover o desenvolvimento de uma localidade, desde que sejam geradas políticas que permitam aproveitar e potencializar sua condição geográfica. O objetivo do artigo é evidenciar como a ação setorial do governo mexicano não conseguiu desenvolver um polo de desenvolvimento a partir da Siderúrgica Lázaro Cárdenas, porém, sua posterior operação pela iniciativa privada foi peça chave para converter o porto de Lázaro Cárdenas em Michoacán, como um importante elo comercial entre a Ásia-Pacífico e os Estados Unidos. A hipótese que se sustenta refere-se à necessidade de conferir-lhe uma condição de fronteira, à semelhança do que ocorre na fronteira norte do México, como estratégia para promover o desenvolvimento regional no entorno portuário.

Introducción

En México se ha pretendido corregir los desequilibrios regionales desde una estrategia sectorial, muchas veces de forma desarticulada, lo que sin duda ha limitado el potencial de incidencia de las inversiones realizadas por el gobierno. Una de las pruebas más evidentes de dicha desarticulación es la situación que prevalece en el caso de la siderúrgica y el puerto en Lázaro Cárdenas, Michoacán, donde a pesar de las inversiones realizadas no se ha logrado detonar el desarrollo regional.

El análisis sobre la evolución de esta zona de la costa michoacana demuestra que este territorio despertó el interés del gobierno y después de la iniciativa privada, para conformar, en la actualidad, un nodo estratégico del comercio entre los países de Asia Pacífico y Estados Unidos. El objetivo de este texto es mostrar evidencias de que, a pesar de haber realizado inversiones significativas, las posibilidades de impulsar un desarrollo regional se han visto limitadas.

El presente artículo pone el acento en la dimensión territorial, pues es protagonista de tres distintos momentos de la política mexicana referente al impulso del desarrollo regional. El primero de ellos corresponde a la primera mitad del siglo XX, a manera de antecedentes, se relaciona con el origen de la “Siderúrgica Lázaro Cárdenas”, que da cuenta del interés gubernamental por impulsar el proceso de industrialización en México,

conocido como “Modelo de Sustitución de Importaciones” y que inició a partir de 1940 (Vazquez, 2017). Este modelo pretendió, a través de la generación de infraestructura, impulsar la producción y que el ingreso aumentará a un ritmo superior al de las importaciones (Guillen, 2013). De forma paralela, las inversiones gubernamentales del Estado siempre fueron acompañadas de esquemas de proteccionismo y estímulos para impulsar este proceso de industrialización (Rivera Ríos, 1993).

Un segundo momento se ubica a partir de 1982 y corresponde al proceso neoliberal en el que el Estado buscó vender y privatizar muchas de las industrias en las que participaba como accionista único o dueño principal (Salazar, 2004) y que permitió que la siderúrgica de Lázaro Cárdenas fuera adquirida por la iniciativa privada, hasta llegar a formar parte del actual complejo multinacional de Arcerol Mital.

En los casos anteriores es posible identificar una marcada influencia de la Teoría de los Polos de Desarrollo, que se originó en la década de los cincuenta en los trabajos de Perroux, Boudeville, Myrdal y Hirschman (Vázquez, 1997). La idea principal de esta teoría es que los mecanismos de acumulación de capital propician un desarrollo regional desigual, pues mientras que en unas ciudades acumulan los beneficios, en otras permanecen lejos del impulso al desarrollo (Lozano Cortés & Ramírez Loría, 2007).

Hoy se puede señalar que, al menos para el caso de estudio, se comprueba que el concepto de polo de desarrollo fue mal entendido, pues se limitó a considerar que una gran industria sería suficiente para impulsar la industrialización regional. Sin embargo, como se verá más adelante, nunca se logró el encadenamiento con otras industrias y, por lo tanto, no se logró dinamizar el desarrollo de la región a partir de la industria siderúrgica.

El tercer y último momento tiene su origen en las políticas de apertura comercial en México, donde la generación de diversos tratados internacionales de comercio, propiciaron el fortalecimiento de la infraestructura portuaria y en el caso de estudio, el puerto concebido inicialmente como industrial, adquiere relevancia sin precedentes en el ámbito comercial.

Sin embargo, la apertura comercial alcanzada, excesivamente fluida, no permite aprovechar las ventajas competitivas de la región, como acontece en las zonas fronterizas, en donde se tienen consideraciones fiscales y arancelarias, que fomentan la concentración regional de establecimientos industriales y comerciales que, a su vez, impulsan el desarrollo. Por esto, la hipótesis que se sustenta en el presente artículo es que debe considerarse como una zona fronteriza, entendiendo como tal, una estrategia similar a la que aconteció en la frontera norte de México con la industria maquiladora (Contreras & Munguía, 2007) y contrarrestar así la

calidad de enclaves del modelo de globalización actual, que tiene el puerto y la siderúrgica, esto es, sin vinculación con su entorno geográfico.

Antecedentes y origen del puerto

Se tiene registro de la presencia de yacimientos minerales en la zona desde 1797, su aprovechamiento fue capitalizado por inversionistas extranjeros, pues incluso en 1906 una compañía francesa de nombre “Compañía de La Orilla, S. A.” adquirió 93 000 ha. con el objetivo de explotar la riqueza minera de la zona (Fernández, 1975). La explotación se vio interrumpida por el movimiento armado en 1910. Ya en 1948, la Secretaría de Economía Nacional decretó la caducidad de las concesiones y la incorporación de forma definitiva de los yacimientos mineros como parte de las reservas nacionales y en 1965 se acordó reservar los yacimientos ferrosos de Las Truchas y Plutón para su explotación y aprovechamiento en una planta siderúrgica, razones por las que, en 1971, el presidente Luis Echeverría, decretó la construcción de la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A., mejor conocida como SICARTSA (Fernández, 1975).

La decisión de construir la siderúrgica es posible comprenderla y explicarla a partir del interés gubernamental por impulsar el “Modelo de Sustitución de Importaciones”, que se basó en dos estrategias principales: primero, la orientada

a los bienes de consumo o de uso final y, en segundo lugar, la correspondiente a la producción de bienes, intermedios y de inversión (Montserrat Huerta & Chávez Presa, 2003). A partir de 1955 comienza a disminuir el gasto público destinado al sector primario, para canalizarlo en áreas consideradas de mayor prioridad, fundamentalmente, actividades industriales como el caso de la siderúrgica en Michoacán, con la finalidad de modificar la composición sectorial del PIB en detrimento del sector agropecuario y de servicios.

La siderúrgica se convirtió en un proyecto de interés nacional, que fue apoyado desde la estrategia sectorial con dos inversiones significativas: la construcción de la presa José Ma. Morelos (1964-1968), concebida con múltiples propósitos, pues permitía el control de las aguas del río Balsas, la incorporación al riego de 18 000 ha. para uso agrícola y la instalación de una planta de energía eléctrica; además, la corona de la Cortina hizo posible el paso de la carretera costera del Pacífico, así como de la línea del ferrocarril hacia el Puerto Lázaro Cárdenas (LC) (Fernández, 1975). La segunda obra correspondió a la construcción, en 1972, de la primera etapa del puerto Lázaro Cárdenas con una clara orientación industrial, como apoyo a la exportación del acero (Bitácora portuaria, 2007), ya que entre 1974 y 1975 solo existía un muelle, prácticamente saturado por cuatro o cinco buques que traían los

equipos para armar la siderúrgica (Bitácora portuaria, 2007).

En contraposición a la siderúrgica como estrategia sectorial de carácter económico, la desvinculación con el entorno local queda de manifiesto al considerar que, tan solo la primera etapa de la siderúrgica demandó la ocupación de aproximadamente 12 000 trabajadores, cuando la localidad de Lázaro Cárdenas solo contaba con 3 000 habitantes, dedicados principalmente al cultivo de la palma de coco (Fernández, 1975).

Otra evidencia de la falta de una visión territorial integral se produjo durante la construcción de la siderúrgica, ya que la propia empresa contratista participó en la construcción de viviendas; para julio de 1975 había construido 591 casas, 20 edificios y 172 dormitorios a fin de poder alojar poco más de 7 000 personas. Además, hubo necesidad de acomodar 700 trabajadores en 224 casas construidas por un fideicomiso y se mantuvo un proceso de construcción intensivo que permitiera dar alojamiento a los 12 000 trabajadores demandados para la construcción de la segunda etapa de la planta (Fernández, 1975).

Siderúrgica, principios del enlace intercontinental

Como es de imaginar, después de casi 25 años y al menos cuatro periodos presidenciales, el interés sobre el proyecto

territorios 47

inicial de la siderúrgica se modificó, ocasionando que, aunque se contemplaban cuatro etapas, solo se construyeron dos, las cuales corresponden a la edificación del complejo paraestatal SICARTSA, que en la práctica funcionaron como dos conjuntos separados (SICARTSA I, inició operaciones en 1976 y SICARTSA II, en 1988).

Con seguridad, esta falta de cumplimiento del proyecto original imposibilitó que la siderúrgica fuera capaz de detonar un polo de desarrollo. Además, en México se presenta un escenario de crisis económica durante la década de los ochenta del siglo pasado, que incentivó una acelerada implantación del modelo neoliberal, donde predominó la razón económica sobre la política, es decir, se pretendió que el mercado y las ganancias económicas se convirtieran en los factores determinantes de la organización social (Ornelas, 2000). Bajo esta lógica, SICARTSA fue privatizada a inicios de los años noventa.

Es en este marco, cuando en 1992 la empresa Ispat International adquirió la segunda parte del complejo siderúrgico de Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Más tarde, en 2005 se fusiona con otras empresas y crea el consorcio Mittal Steel, un año después, compra SICARTSA al Grupo Villacero y, posteriormente, en 2006 el complejo industrial fue adquirido por Arcerol Mittal para conformar la siderúrgica más grande de México (Arcelormittal, 2021).

Todo lo anterior se debe enmarcar como parte de las políticas neoliberales instrumentadas en México, donde la

apertura comercial fue, tal vez, la más significativa y transformadora de la dinámica nacional. El primero de enero de 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y dicho acuerdo puede conceptualizarse como la culminación de un vasto programa de reformas estructurales, que inició de manera formal en 1986 con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y que le permitió al Estado dejar en manos de la iniciativa privada gran parte de las decisiones en materia del desarrollo comercial e industrial, contexto en el que la costa de Lázaro Cárdenas adquiere una dimensión intercontinental en materia del comercio internacional.

Vocación comercial del puerto de Lázaro Cárdenas

El posicionamiento que adquiere el puerto LC se explica a partir de la conjunción de varios aspectos, entre los cuales destacan los siguientes:

El carácter multinacional de la empresa Mittal a partir de 1989, como resultado de diversas adquisiciones, después de haber iniciado actividades en Trinidad y Tobago (Iron and Steel Co.), adquiere entre 1992 y 2006 la siderúrgica del Balsas (México) y otras ubicadas Canadá, Kazajistán, Alemania, Estados Unidos, Francia, Rumanía, Argelia, República Checa, Bosnia, Macedonia, Polonia, Sudáfrica y Ucrania, así como participación

accionaria en Hunan Valin Steel (China) y tres sociedades filiales de Stelco Inc. (Canadá) (Martínez-Aparicio & Barragán-Merlo, 2018).

Por su parte, Arcelor se constituyó en febrero de 2002 como resultado de la fusión de la luxemburguesa Arbed, la española Aceralia y la francesa Usinor. Arcelor disponía de instalaciones siderúrgicas en Bélgica, Alemania, Italia, Brasil y Argentina; luego adquirió, entre 2004 y 2006, la participación mayoritaria en la Compañía Siderúrgica de Tubarão (Brasil), en la sociedad con Huta Warszawa (Polonia), en Sonasid (Marruecos), así como la sociedad con Dofasco (Canadá). En 2007, ArcelorMittal prosiguió con la estrategia de expansión y a principios de 2008 invirtió en Australia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Francia, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Turquía y Venezuela. En 2014, ArcelorMittal conjuntamente con Nippon Steel y Sumitomo Metal, adquirió la planta siderúrgica de ThyssenKrupp en Calvert (Estados Unidos) (Martínez-Aparicio & Barragán-Merlo, 2018). El carácter multinacional del consorcio ArcelorMittal, puede explicar en gran medida la inserción de la siderúrgica de Lázaro Cárdenas Michoacán en el contexto mundial a través del puerto.

Otro aspecto, que permite explicar el papel relevante del puerto de Lázaro Cárdenas en el contexto del comercio mundial, es que el puerto de Long Beach en

Los Ángeles, California, Estados Unidos, se vio rebasado en su capacidad instalada con el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio a partir del año 2001 y, por estas características especiales, el puerto LC adquiere la función de complementario (figura 1):

- Ubicación sobre el océano Pacífico.
- Contar con un canal de acceso de 18 metros de profundidad y dársenas de 16 metros y medio de ancho, que lo convierten en el único puerto mexicano protegido para recibir embarcaciones de hasta 165 mil toneladas de desplazamiento y *post panamax*. Además de disponibilidad de amplias zonas de almacenamiento, áreas de navegación, muelles especializados y varias terminales en una superficie de 3 834 03 ha (Gobierno de México, Administración del Sistema Portuario Nacional MARINA, s.f.a)
- Disponer de un enlace ferroviario¹ existente entre Lázaro Cárdenas y la ciudad de Chicago, que lo ubica a tan solo 3 900 kilómetros de la ciudad de Chicago, distancia muy similar a la existente entre esta ciudad y Long Beach, que es de 3 750 kilómetros. Este último factor resulta sumamente relevante, pues el 60% de los contenedores que llegan al puerto de Long Beach, tienen como destino final la costa del este de Estados Unidos.

¹ Una vez construido el puerto se integró la región costera con el resto del país a través de proyectos ferroviarios que lo unían con la capital del país (803 km) (World Bank, 1976) y de la ampliación de vías de acceso carretable (corredores Zihuatanejo-Lázaro Cárdenas-Playa azul; Toluca-ciudad Altamirano-Lázaro Cárdenas; y nueva Italia-Lázaro Cárdenas) (García Madrigal, 2018, p. 72), con miras a facilitar el comercio y el transporte de los productos terminados de la siderúrgica a distintos puntos.

² Las TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*) representan la unidad de medida de capacidad del transporte marítimo en contenedores. Una TEU es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies.

³ En lo referente al *hinterland*, su área de influencia interna se circunscribe a través de los ejes intermodales ferroviario y carretero a las entidades de Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Morelos, Puebla, Veracruz, Estado de México, Ciudad de México, Guerrero, Guanajuato, Nuevo León y Tamaulipas principalmente (Gobierno de México, Administración del Sistema Portuario Nacional MARINA, s. f.a; s. f.b).

Figura 1. Ubicación del Puerto Lázaro Cárdenas como “complementario” al funcionamiento del Puerto de Long Beach en Los Ángeles, California, Estados Unidos. Esquema ilustrativo



Fuente: elaboración propia.

Consolidación comercial del Puerto

Con base en lo anterior, el corredor marítimo que inicia en Asia y llega a México, específicamente al puerto de Lázaro Cárdenas, se extiende por ferrocarril y carretera hacia la frontera norte con Estados Unidos; en su trayecto se vincula, además, a ejes transversales, que integran cuatro de los puertos más importantes del país (Manzanillo y Ensenada, en el Pacífico,

y Altamira y Veracruz, en el Golfo de México). Aunado a lo anterior, Lázaro Cárdenas en el 2017 gestionó poco más de un millón de TEU,² que lo coloca como el segundo puerto con más actividad del país (CEPAL, 2018a).

Desde esta perspectiva, el puerto Lázaro Cárdenas a diferencia de los ubicados en el Golfo de México, ha desarrollado un amplio *hinterland* nacional,³ al concentrar cada vez más flujos de carga contenerizada provenientes de múltiples regiones

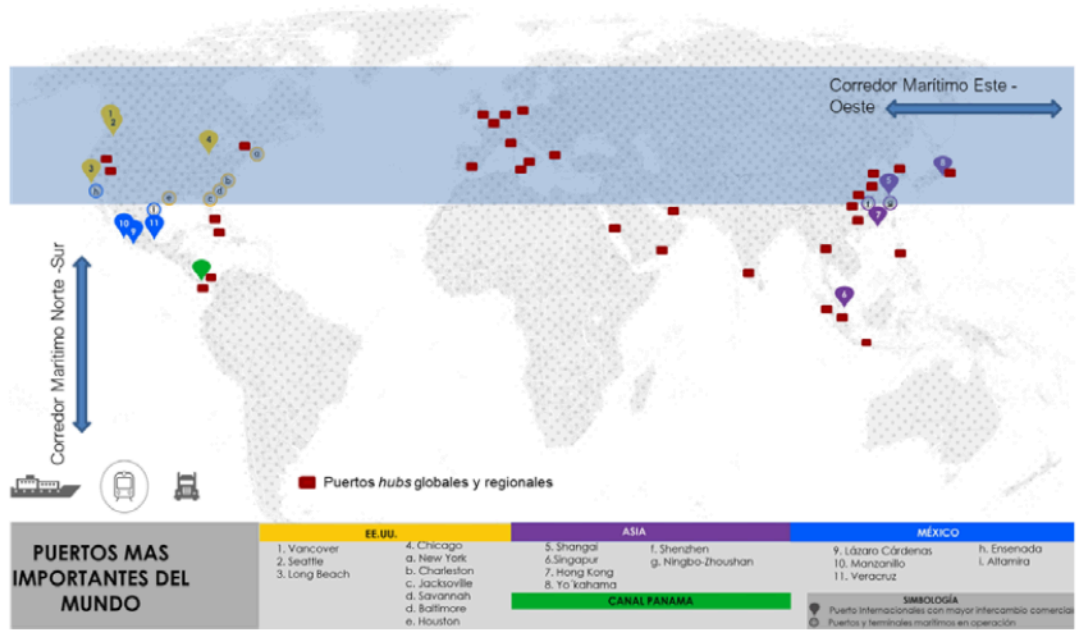
de producción y consumo de otros países. Además, con respecto al trasbordo marítimo, tiene fuertes conexiones que, eventualmente, pueden convertirlo en un nodo de enlace entre rutas (directas e indirectas) de articulación de flujos entre lejano oriente y el centro este de Estados Unidos, en un tiempo récord de 72 horas (figura 2).

La proyección del puerto de Lázaro Cárdenas ha avanzado notablemente con su expansión, optimizando los recursos geográficos que le rodean y le convierten en punto neurálgico para el tráfico de contenedores, por el nivel de especialización

que ha logrado en pocos años. Cabe destacar que este puerto sigue la tendencia de los puertos mundiales, ya que los portacontenedores son actualmente la principal forma de realizar el comercio internacional marítimo. También destaca la importancia que representa la extensa superficie de las instalaciones portuarias y la existencia de la infraestructura suficiente para almacenar, por lo que registra un desempeño logístico significativo y eficiente. Sumando a lo anterior cuenta con el arribo de las más importantes navieras que circulan por las cadenas logísticas de comercio marítimo internacional.⁴

⁴ Dentro del puerto operan distintas navieras, destacando entre ellas Maersk Line, APL, HAPAG-LLOYD, que lo conectan con Norte América, Centro América, América del Sur y Asia.

Figura 2. Esquema de principales puertos *hubs* globales y regionales en relación con los corredores marítimos comerciales a nivel mundial. Esquema con fines ilustrativos



Fuente: elaboración propia con información del *World top 20 ports 2008-2017* (1000 TEU) de la Asociación Internacional de Puertos (<http://www.iaphworldports.org>).

PUERTO DE LÁZARO CÁRDENAS, MÉXICO. UNA FRONTERA MUNDIAL IGNORADA

Lo anterior, se traduce en un crecimiento exponencial de los volúmenes de carga, pues mientras que en el año 2002 se movilizaron menos de 200 contenedores (TEU), cinco años después el movimiento superó los 270 000. Entre 2002 y 2007 el puerto tuvo un incremento de 22 % en cuanto a los volúmenes de carga manejados, con un crecimiento promedio del 3,4 % anual. Para el año 2008, el puerto de Lázaro Cárdenas se ubicó como el principal de los 22 puertos que integran el Sistema Portuario Nacional, con un movimiento de 22 128 000 toneladas.

Se estima que el 17 % del comercio entre México y Estados Unidos se mueve por Lázaro Cárdenas con un valor de 70 000 millones de dólares y en la naturaleza de la carga 53 % corresponde a materias primas para la industria acerera y eléctrica (hierro y carbón mineral); 19 % de carga en contenedores; 16 % combustible, gasolina y diésel; y 12 % productos agrícolas a granel, principalmente trigo y maíz (Martínez-Aparicio, 2012).

Uno de los productos más relevantes del carácter comercial del puerto, es el embarque y desembarque de automóviles, pues mientras que en el año 2000 este rubro era prácticamente inexistente, en 2003 se descargaron 4 500 vehículos para llegar en 2007 a 114 276. En la actualidad, de enero a mayo del 2021, se presentó un incremento en el movimiento de carga automotriz del 34 % con un registro de 180 559 vehículos, que comparados con

los 134 470 del periodo 2020 se logra esta relevante alza.

El *ranking* que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realiza cada año, en cuanto a movimientos de carga y contenedores, que reúne 120 puertos, ubicó entre los 20 más importantes a dos puertos de México, uno de ellos, Lázaro Cárdenas en el lugar catorce (CEPAL, 2018b). En 2018, fue el puerto de mayor capacidad (47 486 875 ton) por encima de Manzanillo (44 766 078 ton), además lidera los sectores granel mineral y vehículos, y, finalmente, entre 2013 y 2016 ha sido el que mayor presupuesto ha invertido en mejoras en el recinto portuario y los servicios que ofrece (9 989,34 mdp.); el 80 % de esos servicios proviene de inversiones privadas y el restante de fondos de la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V. (APILAC) y participaciones federales (Puertos y Marina mercante, 2018).

En este tenor, el puerto de Lázaro Cárdenas se ha convertido en uno de clase mundial, su cercanía con las principales zonas del centro del país posibilita la conectividad en su *hinterland* y propicia, de igual modo, la conectividad a puertos internacionales de significancia mundial, lo cual amplía el alcance de su *foreland*, con el respaldo de su plataforma logística e infraestructura.

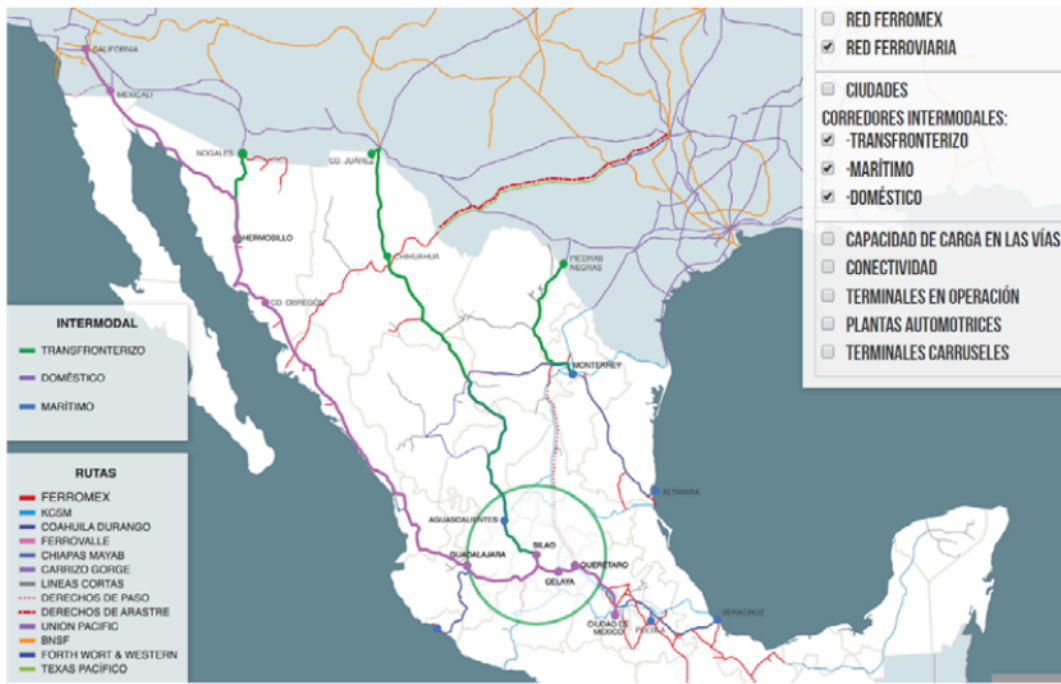
Las soluciones que se realicen en los nodos intermedios y a nivel regional no deben ignorar que, estos kilómetros de

vías férreas que atraviesan el territorio mexicano, forman parte de un ramal que tiene su origen en el puerto LC y que a través de poco más de 400 kilómetros atraviesa Michoacán, para continuar hasta la frontera en Laredo, donde se integra a otro ramal en los Estados Unidos, para hacer posible que los contenedores lleguen a Chicago desde las costas michoacanas (figura 3).

Una evidencia de la relevancia comercial de la estructura ferroviaria señalada anteriormente, es el hecho de que, a finales del año 2020 la ferroviaria *Kansas City Southern* anunció que obtuvo

la aprobación del Gobierno de Estados Unidos para la construcción de un puente internacional en la frontera de Laredo-Tamaulipas, el cual responderá al incremento de la demanda de carga prevista (García Morales, 2020). El corredor ferroviario y carretero de Lázaro Cárdenas hasta la frontera de México con Estados Unidos, ha sido aprovechado para la instalación de empresas chinas (figura 4), pero también evidencia la incapacidad para la instalación de empresas e industrias en territorio michoacano o más aún en el entorno inmediato del puerto Lázaro Cárdenas.

Figura 3. Esquema ilustrativo de líneas ferroviarias en México



Fuente: mapa interactivo de rutas, página oficial de la empresa ferroviaria FERROMEX.

territorios 47

Figura 4. Esquema ilustrativo de localización de algunas empresas chinas y los principales puertos en México



Fuente: elaboración propia.

Impulso al desarrollo regional en Lázaro Cárdenas

La génesis del desarrollo regional, en México, data de 1934, con la elaboración del primer plan sexenal donde se manifiesta la preocupación por impulsar un “equilibrio” entre las regiones del país. Pero, como se ha relatado, los esfuerzos realizados, la mayoría de las veces, fueron de origen sectorial e incluso aisladas. Es hasta finales de los años setenta, que se institucionaliza el desarrollo regional como un objetivo nacional, pues las actividades no agrícolas representaban el 93 % del PIB y el 55 % de la población habitaba en una ciudad; a partir de entonces, se impulsó como objetivo principal lograr un desarrollo regional más equilibrado.

Adicional a las acciones en infraestructura, el Estado instrumentó estrategias de estímulos fiscales y económicos a fin de impulsar el desarrollo regional, un caso que puede considerarse de éxito, y que hasta la fecha permanece, fue la creación en 1977 del “Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal”, con el “Plan Nacional de Zonas Deprimidas”, que permitió la conformación de la Comisión Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Es hasta 2007, cuando se vuelve a señalar como un objetivo nacional “Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al

territorios 47

interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional” (Secretaría de gobernación, 2007). Para lograrlo se diseñan varias estrategias, entre las que se destaca: brindar asesoría a estados y municipios para el fortalecimiento de capacidades institucionales y fomentar la competitividad de todas las regiones. Años más tarde, y ante el fracaso de múltiples casos, como el relatado para Lázaro Cárdenas, en el que nunca se alcanzó el desarrollo regional, para el 2014, se optó por impulsar el desarrollo de sectores estratégicos, asumiendo que llevaba implícita la perspectiva regional al señalar la necesidad de “reactivar la política de fomento económico enfocada a incrementar la productividad de los sectores dinámicos y tradicionales...de manera regional y sectorialmente equilibrada” (Peña, 2014, p. 56).

Lo anterior dio origen a un programa de Zonas Económicas Especiales (ZEE), que ahora en lugar de involucrar zonas fronterizas, pretende aprovechar puertos marítimos de influencia en los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Chiapas, como entidades de mayores rezagos sociales, pero cuyo potencial comercial va en crecimiento.

Las ZEE se materializaban en polígonos dentro de los cuales se pretendía establecer incentivos para la instalación de industrias, a manera de ejemplo se puede mencionar el ofrecimiento, por los primeros diez años, de una tasa cero en el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Sobre la Renta (ISR),

así como el impuesto sobre nómina, disminución en lo correspondiente a cuotas obrero-patronales, el ofrecimiento preferencial de créditos bancarios e incluso la instalación de una ventanilla única, para que las compañías pudieran tramitar todo lo correspondiente y agilizar su entrada en operaciones.

Se trata de un modelo probado con más de cuatro mil zonas especiales en el mundo. Tan solo en China, a partir de 1980, se establecieron cinco zonas económicas especiales, en la actualidad cuenta con 15 zonas libres de derechos aduaneros, 32 zonas de desarrollo industrial económico y tecnológico y 53 zonas de desarrollo industrial de altas y nuevas tecnologías, que van desde ciudades costeras, capitales de provincias y márgenes de ríos.

La experiencia China demuestra que cada zona especial puede ser distinta, de acuerdo a su naturaleza y potencial, pero también permite crear condiciones preferenciales, sin perder la visión global de país. Situación que va muy acorde con el principio de que las realidades de México, como las de cualquier otro país, son muchas y muy diversas. Desafortunadamente, contrario a la tendencia mundial, en México, para el año 2019, se canceló la iniciativa de conformar las ZEE.

La condición de frontera como alternativa de desarrollo

Durante el año 2020, cuando comenzó la propagación del virus Sars-CoV-2 y se

identificó a los aeropuertos como sitios clave de alto riesgo para el contagio, en Michoacán por la cercanía a la Ciudad de México, capital del país, la estrategia de vigilancia y control se desarrolló en las principales carreteras de acceso a la entidad de Lázaro Cárdenas. Sin embargo, la incidencia de contagios inició en la ciudad de Lázaro Cárdenas y durante los primeros cinco meses, fue el municipio con la mayor cantidad de casos de contagio y defunciones, lo que sin duda puso en evidencia su carácter de “acceso” internacional o de “puerta” con los países de Asia Pacífico (García Espinosa, 2020). Lo anterior es solo una evidencia más que sustenta nuestra hipótesis de la necesidad de que el puerto sea considerado como zona fronteriza.

La noción de frontera ha experimentado cambios a lo largo de la historia, asimismo posee distintos significados y diversas acepciones por disciplina que hacen posible distinguir enfoques teóricos tradicionales y posmodernos (Tapia Ladino, 2017). Entre los primeros está la cartografía, morfología y la idea de establecer límites a regímenes políticos distintos. Un enfoque de naturaleza funcional permite comprender a la frontera como una realidad dada, donde lo relevante es su permeabilidad, más aún bajo el denominado paradigma global que presta atención a las redes internacionales que conectan a actores políticos y económicos, estatales y no estatales. Gracias a estas redes, las fronteras como líneas virtuales

están siendo reemplazadas por fronteras económicas (Tapia Ladino, 2017).

En el caso del puerto marítimo de Lázaro Cárdenas en Michoacán, hay que señalar que una de sus ventajas competitivas es la amplia superficie de almacenamiento o patios para el embarque y desembarque, que comprende 3 834,03 ha, también ha resultado ser un obstáculo para la detonación del desarrollo en la región, pues todas las operaciones de naturaleza intermodal entre barcos y ferrocarril acontece dentro de los límites del Puerto y hacia el exterior, es decir, en las zonas donde se presenta el desarrollo de la localidad solo se observa pasar los vagones con miles de contenedores, sin la posibilidad de establecer enlaces de tipo comercial e industrial complementarios.

A pesar del relativo incremento de actividades del sector terciario y la significativa importancia de las industrias, el mercado está fragmentado y responde a impulsos extralocales (Martínez-Aparicio, 2012). Desde una perspectiva económica, la dinámica existente en Lázaro Cárdenas, es decir, localidad y puerto, se puede dividir en dos grandes circuitos económicos, los cuales se articulan a mercados externos separados y diferenciados, que son espacios productivos que responden a la lógica del capital en condiciones de internacionalización e instituidos de modo singular como resultado de la escasa vinculación entre ellos y como efecto del enclave.

Lo anterior queda de manifiesto, si se considera que la localidad de Lázaro

Cárdenas se ubica entre las 10 peores ciudades para vivir a nivel nacional, dado el bajo número de museos y espacios históricos, ambiente de convivencia conflictivo, carencia de oferta de vivienda a precios razonables y la mala calidad del medioambiente. En términos sociales, Lázaro Cárdenas tiene un grado de marginación muy bajo, a pesar de que su tasa de desempleo es de 5,8%, que el 23,4% de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos, que el 36,7% de su población presenta algún nivel de pobreza y que casi la mitad de ella (45,8%) obtiene un ingreso inferior a la línea de bienestar.

No existen elementos para afirmar que el desarrollo del puerto haya propiciado un deterioro en la calidad de vida de los habitantes de la localidad, pero al parecer, tampoco elementos que reflejen un beneficio de la bonanza comercial producto de la globalización. De aquí que se considere imperativa la generación de estrategias que permitan extender las potencialidades territoriales más allá del recinto del puerto.

Es preciso conceptualizar el espacio de frontera, más como el resultado de interacciones, de modo que la intervención del Estado en materia arancelaria, de estímulos e incentivos favorezca una coordinación espacial e institucional para aumentar los intercambios y propiciar la producción de un espacio transfronterizo.

Para el caso de estudio, se propone que el tratamiento del Estado Mexicano al puerto de Lázaro Cárdenas, en

Michoacán, sea como recinto fronterizo. Aunque no existe la adyacencia territorial con países de Asia Pacífico, la calidad de “fronterizo” se sustentaría en la vinculación de intercambio comercial y en la instrumentalización de una serie de condicionantes de orden económico y fiscal, que permitirían extender el posible beneficio para industrias y empresas hacia la región costera de Michoacán, tal y como aconteció con el caso de la industria maquiladora en la frontera norte de México.

Cuando se señala la propuesta de un tratamiento fronterizo, se pretende que el Estado Mexicano en sus diferentes ámbitos (federal, estatal y municipal) tomen conciencia de un tratamiento distinto para con el resto de la zona, en todas sus políticas públicas. Un claro ejemplo de no considerar la realidad del puerto dentro de la dinámica estatal y municipal, es el educativo, donde, a pesar de que la localidad cuenta con tres instituciones de educación superior, con la oferta de más de 20 programas de licenciatura, solo uno responde a las demandas del personal que requiere el puerto en Lázaro Cárdenas, ninguno de los demás programas presenta pertinencia con el entorno geográfico descrito.

Reflexiones finales

Lo descrito en este artículo, ilustra cómo el interés nacional, que propició cuantiosas inversiones para impulsar la industria siderúrgica, no generó los efectos

positivos esperados en el territorio nacional, lo que incentivó su venta a la iniciativa privada. Desde ese momento y con el impulso de la globalización en México, la prosperidad comercial parece haberse desarrollado a “espaldas” del gobierno mexicano y solo gracias al interés de las compañías navieras y ferroviarias.

Se menciona que a “espaldas” por considerar que el gobierno ha tenido una participación marginal, en razón a no haber logrado propiciar el desarrollo regional, simplemente se ha consolidado como un enclave de enlace logístico para el intercambio comercial entre los países de Asia Pacífico y Estados Unidos.

Hay que mencionar que autores como Ojeda-Cárdenas (2011) expresan que los puertos deben ser vistos no solo como una unidad microeconómica, sino que están ubicados en una ciudad, que pertenecen a una región económica que tiene potencialidades, recursos, empresas, y con agentes económicos y sociales en pugna por el excedente económico. Surge entonces la pregunta si a través de la concentración espacial de inversiones públicas y privadas se puede impulsar o generar procesos de desarrollo endógeno.

Algunos expertos advierten que la concentración de actividades en el espacio, producto de las políticas de atracción de inversiones, no genera automáticamente desarrollo regional, ya que es necesario que las inversiones favorezcan la creación de un tejido productivo nuevo, en donde la empresa y el entorno compartan

sistemas de organización, cultura productiva, tecnologías y objetivos (Amin, *et. al*, 1994, citado en Padilla & Ángeles, 2019, p. 82). Desde esta perspectiva, Lázaro Cárdenas, al ser ciudad y puerto, constituye un binomio con grandes cambios, con gran diferencias y divergencias en su crecimiento y desarrollo, que incluso en la actualidad se han hecho muy notorias.

En el informe “Lázaro Cárdenas: Hacia un desarrollo urbano sostenible, conectado y productivo”, elaborado conjuntamente por Banobras, el Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas y el Banco Interamericano de Desarrollo, se indica que “el crecimiento disperso de la ciudad, la distribución inequitativa de los ingresos y el acceso limitado a equipamiento, servicios y vivienda accesible contribuyen a la inequidad y desigualdad urbana” (“Lázaro Cárdenas: el desarrollo que excluyó...”, 2020). Notoria es la desvinculación de las actividades productivas y la dependencia a factores extramunicipales a través de mercados paralelos, separados y ajenos a las necesidades locales (“Lázaro Cárdenas: el desarrollo que excluyó...”, 2020). Muestra de ello es que, de acuerdo a datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en 2017 el puerto Lázaro Cárdenas registró ganancias por mil 660 millones de pesos. En contraste, el presupuesto municipal del año 2019 fue de 735 633 576 pesos. Es decir, apenas el 60% de lo que obtuvieron las empresas privadas.

El gran reto consiste en asumir el puerto como una verdadera frontera con Asia, al menos en términos comerciales, a fin de propiciar condiciones que garanticen el aprovechamiento del potencial territorial, de carácter estratégico, que ha adquirido en el comercio intercontinental esta zona de la costa michoacana.

El carácter fronterizo propuesto se define como una zona que proporcione beneficios más amplios sobre el territorio, pues se considera que, en la actualidad, se ha tratado solo como un enlace logístico, el cual privilegia la fluidez del intercambio comercial, de forma tal, que la presencia en territorio michoacano se reduce a pocas horas y dentro de recintos restringidos, lo que reduce su competitividad para la atracción de inversiones privadas o públicas, tendientes a integrarse bajo un eslabonamiento productivo.

Referencias

- Arcelormittal. (2021). *Nuestra Historia*. https://mexico.arcelormittal.com/quienes-somos/nuestra-historia?sc_lang=es
- Bitácora portuaria. (2007, 15 de abril). *Plataforma bitacoraportuaria.mx*. <https://lzcaldia.wordpress.com/2007/04/15/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2018a). *Evolución del movimiento portuario por Teus 2000-2017* [Perfil Marítimo

y Logístico de América Latina y el Caribe]. CEPAL.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2018b). *Ranking de movimiento portuario de contenedores 2017* [Perfil Marítimo y Logístico de América Latina y el Caribe]. CEPAL.
- Contreras, O., & Munguía, L. (2007). Evolución de las maquiladoras en México. *Política industrial y aprendizaje tecnológico. Región y Sociedad, 19*, 71-87. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252007000400005
- Fernández, H. (1975, octubre). Origen y desarrollo del Complejo de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. *Comercio Exterior, 1127-1140*. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/722/8/RCE8.pdf>
- García Espinosa, S. (2020, 29 de agosto). URBANÓPOLIS: El ferrocarril llegó para quedarse. *Cambio de Michoacán*. <https://cambiodemichoacan.com.mx/2020/08/29/urbanopolis-el-ferrocarril-llego-para-quedarse/>
- García Madrigal, J. (2018). *La desembocadura del Río Balsas (1947-2017), transformaciones territoriales previas a la propuesta de Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas -La Unión* (Tesis de maestría de Estudios Regionales). Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora.
- García Morales, I. (2020, 7 de agosto). KCS tendrá nuevo puente internacional entre México y Estados

- Unidos. T21. <http://t21.com.mx/ferroviario/2020/08/07/kcs-tendra-nuevo-puente-internacional-entre-mexico-estados-unidos>
- Gobierno de México, Administración del Sistema Portuario Nacional Marina. (s. f.b). *Hinterland y Foreland*. <https://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/transparencia-y-rendicion-de-cuentas/153-transparencia-y-rendicion-de-cuentas/documentos/transparencia/7-Lineatranspaart7-1-NOV-06.pdf>
- Gobierno de México, Administración del Sistema Portuario Nacional Marina. (s. f.a). *Acerca del puerto*. <https://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/sup-acerca-del-puerto/59-acerca-del-puerto/38-acerca-del-puerto.html>
- Guillen Romo, H. (2013, julio-agosto). México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. *Comercio Exterior*, 63(4), 34-60. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf
- Lázaro Cárdenas: el desarrollo que excluyó a sus pescadores (2020, 13 de abril). METAPOLITICA. <https://metapolitica.news/2020/04/13/lazaro-cardenas-el-desarrollo-que-excluyo-a-sus-pescadores/>
- Lozano Cortés, M., & Ramírez Loría, A. (2007, enero-junio). El impacto de las políticas de planificación regional en el desarrollo del Caribe mexicano. *Teoría y Praxis*, (3), 43-52. <https://www.redalyc.org/pdf/4561/456145111004.pdf>
- Martínez-Aparicio, J. (2012). Micros, pequeñas y grandes empresas, dos circuitos económicos separados. Lázaro Cárdenas, Michoacán. *Economía, Sociedad y Territorio*, 12(40), 751-791. <https://doi.org/10.22136/est00201268>
- Martínez-Aparicio, J., & Barragán-Merlo, M. (2018). ArcelorMittal en México: Integración industrial y flexibilidad productiva. *Economía y Sociedad*, XXII(39), 65-86. <https://www.redalyc.org/journal/510/51058252004/html/>
- Monserrat Huerta, H., & Chávez Presa, M. F. (2003, primer semestre). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis Económico*, XVIII(37), 55-80. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41303703>
- Ojeda-Cárdenas, J. (2011). Los puertos mexicanos en el siglo XXI: situación y debate (1991-2012). *Ciencia y Mar*, xv(45), 19-62. <https://biblat.unam.mx/hevila/Cienciaymar/2011/no45/3.pdf>
- Ornelas, J. (2000, enero-marzo). La ciudad bajo el neoliberalismo. *Papeles de población*, 6(23), 45-69. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252000000100004
- Padilla y Sotelo, L. S., & Ángeles Dorantes, A. (2019). Ciudad y Puerto de Lázaro

- Cárdenas: desarrollos divergentes y desarticulación. En S. de la Vega Estrada, R. E. Rózga Luther, & G. Hoyos Catillo (Coords.) *Desigualdad socio-espacial, innovación tecnológica y procesos urbanos* (Vol. 3, pp. 81-100) [Colección: Regiones, desplazamientos y geopolítica. Agenda pública para el desarrollo territorial]. Universidad Nacional Autónoma de México; Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C.
- Peña, E. (2014). *Programa nacional de desarrollo social. 2014-2018*. http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronades_2014_2018_comunicacion_social_vf_130514.pdf
- Puertos y Marina mercante (2018). *Presentación pública del estudio de mercado y determinación técnica de capacidad en SPN* [Presentación de resultados preliminares del proyecto]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236115/05062017_IDOM_Presentaci_nP_blica.pdf
- Rivera Ríos, M. (1993, primavera). México: del sobreproteccionismo a la apertura comercial. *Política y Cultura*, (2), 137-163. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26700206.pdf>
- Salazar, F. (2004, julio-agosto). Globalización y política neoliberal. *El Cotidiano*, 20(126), 1-12. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512604.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (2007). *Programa sectorial de gobernación 2007-2012*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5054580
- Tapia Ladino, M. (2017, septiembre-diciembre). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. *Estudios Fronterizos*, 18(37), 61-80. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>
- Vázquez, A. (1997). Gran empresa y desarrollo endógeno: La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia. *EURE (Santiago)*, 23(70), 5-18. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611997007000001>
- Vázquez, M. L. (2017, mayo-junio). Revisión del modelo de sustitución de importaciones: vigencia y algunas reconsideraciones. *Economía Informa*, 404, 4-17. <https://doi.org/10.1016/j.ecin.2017.05.008>
- World Bank (1976 June 21). *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 SA. and Nacional Financiera*. Report P-1874-ME. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/334681468279892398/pdf/multi0page.pdf>