



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

SALINA CRUZ Y EL CORREDOR INTEROCEÁNICO DEL ISTMO DE
TEHUANTEPEC: GOBERNANZA TERRITORIAL Y ACCIÓN PÚBLICA DESDE EL
MUNICIPIO.

Tesis presentada por

LUIS ENRIQUE JIMÉNEZ CAMPOS

Para optar por el grado de

MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

Director de tesis

DR. VICENTE UGALDE SALDAÑA

Lectora

DRA. PRISCILLA CONNOLLY

CIUDAD DE MÉXICO

2025.

Dedicatoria

A Maye, Quique, Millo, Regis, Josean, Delia e Irma, por su apoyo incondicional, que me ayudó a encontrar la inspiración y motivación hasta en los momentos más difíciles.

A mi abuelo Chon, por ser un ejemplo constante en mi vida y una brújula moral con sus enseñanzas.

A mi tío Toño, quien hubiera estado contento de verme dar este paso, porque siempre creyó en mí y me apoyó en mis proyectos. Su amor sigue siendo vigente, sus palabras de aliento siguen sonando en mi mente. Siempre lo recordaré con mucho cariño.

Agradecimientos

La elaboración de este trabajo, así como la culminación del programa de maestría, es el resultado de una suma de bondades y gentilezas que mucha gente a mi alrededor me ofreció. Los logros puramente individuales a estas alturas de nuestra sociedad son una ilusión que es pertinente derrumbar. La comunidad, la familia y las amistades nos sostienen, nos apoyan e impulsan en muchas dimensiones de nuestro día a día. En ocasiones, también las instituciones lo hacen. Así lo viví en mi paso por El Colegio de México. En tanto beneficiario de una beca de manutención por parte del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología, estoy consciente del esfuerzo institucional que se requiere para que muchas personas podamos dedicarnos al estudio del posgrado, así como de la responsabilidad social que a ello corresponde.

En primer lugar, agradezco a quienes compartieron una vivienda conmigo, de manera material e inmaterial. Sin la hospitalidad y el cariño de Ekatherina no hubiera logrado terminar ni una semana del propedéutico. Las invaluable noches de tacos, sushi y chelas fueron la mejor recepción que pude tener en la ciudad. Con Fernando, Julio y Margherita, junto con Daniel, Rodrigo y Richi, construimos un hogar en donde las pláticas de la sala se convertían en sesiones colectivas de terapia. Las penas se compartían y las alegrías se multiplicaban. Fue un hogar tan agradable que las visitas siempre volvían o simplemente no se iban. Gracias por hacerme sentir en casa siempre.

Compartí este camino con veintidós compañeras y compañeros que, además de brillantes colegas son grandes personas. Agradezco todos los gestos de buen compañerismo y muy valiosa amistad dentro y fuera de las aulas. Espero haber aportado al menos una pequeña fracción de lo que ustedes me aportaron a mí estos dos años. Lo mismo para mis profesoras y profesores, quienes desempeñan un trabajo extraordinario en la preparación de los cursos y en la guía que nos ofrecen en la interpretación o debate de las ideas acerca de los fenómenos urbanos y ambientales. Gracias por su paciencia y dedicación.

Quiero agradecer también a las personas que me apoyaron desde fuera de El Colegio y que complementaron de muy buena manera mis estudios de posgrado. En especial a Omar Areizaga y Mario Ríos, quienes ejercieron el mejor liderazgo hacia conmigo y se preocuparon en todo momento de mi formación más integral. También agradezco el compañerismo de Pao, Chris, Jessi, Ingrid, Ubaldo, Thalía, Regina, Alan, Rubén y Juliette. Son unos excelentes profesionales.

Esta investigación se logró gracias a la generosidad y entusiasmo de mi director y mi lectora, Vicente y Priscilla, quienes dieron el mejor de los acompañamientos y una guía muy pertinente para los planteamientos aquí expuestos. Agradezco también a mis informantes, porque a través de sus testimonios y su experiencia, guiaron mis hallazgos y consolidaron mi interés por estudiar el desarrollo regional del sur-sureste mexicano. Sobre eso último, agradezco los valiosos aportes de la profesora Alejandra Trejo y el profesor Jaime Sobrino, quienes amablemente me orientaron en varias etapas de mi trabajo. Lo mismo agradezco el profesionalismo y excelente disposición del personal administrativo del CEDUA.

Resumen

Esta investigación trata sobre el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, un proyecto de infraestructura de transportes y desarrollo económico regional, que busca consolidar tanto una ruta comercial internacional competente como una estrategia de desarrollo polarizado con beneficios para la región y su población. Desde la mirada de la gobernanza territorial, pretendo investigar los componentes esenciales del arreglo que permitió la transición de una idea vaga desde hace casi cinco siglos a su materialización.

La característica esencial de mi trabajo es la aplicación de esa perspectiva teórica en un momento temprano de la operación de la política, ya que, por lo general, estos análisis son realizados después de un periodo más largo. Sin embargo, propongo que el valor de observar esta pronta etapa es que permite ver arreglos muy específicos de actores, que actúan como estructura provisional en el entramado institucional, pero que permite avanzar en los objetivos de la acción pública, en lo que se consolida el modelo de gobernanza. De igual manera, esta ventana temporal ofrece la particularidad de que hay acciones concretas que movilizan muchos recursos, pero también es un momento en el que las expectativas y las representaciones del futuro movilizan una gran cantidad de recursos y de intereses.

El enfoque de la gobernanza territorial es pertinente porque considero que, en su concepción, el CIIT tiene el componente territorial bien marcado, pues su enfoque es multisectorial y el territorio pasa a ser un aspecto transversal en la lógica de intervención. De esa manera, se puede hablar de una política territorial más que una sectorial (Taiclet, 2013; Torres Salcido, 2023) o una política territorializada (Ugalde, 2024).

Uno de los argumentos centrales que quiero desarrollar en este trabajo es que, en línea con la noción de las transacciones territoriales de Melé (2014), entendiendo el proceso de implementación del CIIT (y de otros proyectos de gran escala) como una situación conflictiva, donde el municipio puede ser entendido como el actor agraviado, dentro del conjunto de actores gubernamentales, como analogía de los residentes a los que se les genera molestias por acciones del mismo gobierno o privados. Para ello, categorizo las acciones que tiene el municipio en respuesta a la intervención del CIIT, desde las convencionales que surgen por la necesidad de adaptar infraestructuras existentes a las nuevas demandas, hasta aquellas que surgen por la necesidad de responder, de manera simbólica y efectiva, a las acciones del gobierno federal y sus contratistas que se llevan a cabo en el territorio del municipio.

A partir de mis hallazgos, considero que, debido a la adscripción de la administración del CIIT a la Secretaría de Marina, la forma de gobernar el corredor es más similar a lo que Ugalde (2024) señala como *gobernar por proyectos*, que omite las estructuras programáticas y orgánicas del ordenamiento territorial en México, para sustituirlo por una lógica que obedece a las necesidades del proyecto en sí. De igual forma, concluyo que, a pesar de que en esta etapa todavía no están presentes los nuevos actores empresariales o industriales que se espera que lleguen a los PODEBI, el líder industrial sigue siendo PEMEX, por lo que no se ha visto un cambio en la gobernanza económica de la ciudad. Sin embargo, es probable que los nuevos sectores deban hacer alianzas tanto con el gobierno local como con PEMEX y el puerto, lo que promete un arreglo institucional más complejo e interesante.

Contenido

1.	Introducción	1
1.1.	Planteamiento del problema	4
1.2.	Aspectos metodológicos.....	9
2.	Aspectos teóricos y conceptuales	13
2.1.	Sociología de la acción pública	13
2.2.	Gobernanza territorial	15
2.2.1.	Transacciones territoriales.....	17
2.3.	Polos de desarrollo	19
3.	Contexto histórico y social de la región	21
3.1.	Istmo de Tehuantepec.....	21
3.2.	Salina Cruz	33
4.	Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec	37
4.1.	Actores e instituciones involucradas en la operación del CIIT	39
4.2.	Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec	43
4.3.	Programa de Ordenamiento Territorial Regional del Istmo de Tehuantepec.....	44
4.4.	Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBI)	48
4.5.	Plataforma logística: puertos y ferrocarril.....	52
4.5.1.	Puertos	52
4.5.2.	Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT)	53
5.	El CIIT visto desde el municipio.....	57
5.1.	Actores gubernamentales	57
5.2.	Actores no gubernamentales	60
5.3.	Acciones convencionales	61
5.4.	Acciones de transacción: el pago de derechos y la licencia de construcción.....	63
5.5.	Representaciones del futuro con relación al CIIT	65
6.	Reflexiones finales	69
7.	Referencias bibliográficas	73

Índice de mapas

Mapa 1. Municipios, metrópolis y ciudades en la región del istmo de Tehuantepec.....	22
Mapa 2. Ciudad de Salina Cruz y sus instalaciones relevantes.....	34
Mapa 3. Ubicación de estaciones de la línea Z del FIT.	54

Índice de cuadros

Cuadro 1. Relación de personas entrevistadas y tipo de información solicitada.	11
Cuadro 2. Actores involucrados directamente en la operación del CIIT por orden de gobierno.	39
Cuadro 3. Características generales y empresas adjudicadas de los PODEBIs.	49

Índice de gráficas

Gráfica 1. Evolución de las toneladas netas transportadas en la red ferroviaria nacional por subgrupo, con énfasis en subgrupos con promedio de carga mayor que un millón de toneladas.	55
---	----

Lista de abreviaciones

- **ARTF:** Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario
- **CIIT:** Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec
- **FIT:** Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec
- **FNM:** Ferrocarriles Nacionales de México
- **INPI:** Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
- **ITSAL:** Instituto Tecnológico de Salina Cruz
- **PDIT:** Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec
- **PMDU:** Programa Municipal de Desarrollo Urbano
- **PODEBI:** Polo de Desarrollo para el Bienestar
- **POTRIT:** Programa de Ordenamiento Territorial Regional del Istmo de Tehuantepec
- **SADER:** Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
- **SEDATU:** Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- **SEMAR:** Secretaría de Marina
- **SEP:** Secretaría de Educación Pública
- **SICT:** Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes
- **TecNM:** Tecnológico Nacional de México
- **ZEE:** Zonas Económicas Especiales

Introducción

En la historia global, hemos visto obras que pueden interpretarse como el proyecto de una nación entera. Hay proyectos de edificaciones, como los recintos culturales y ceremoniales, y otros que son del ámbito de las infraestructuras. En cuanto a los primeros, las maravillas del mundo moderno son un buen ejemplo: esos monumentos son vestigio y testigo de la representación, cosmovisión o idiosincrasia de las culturas que las idearon y ejecutaron. Por su misticismo y complejidad, es normal que tarden mucho tiempo en concretarse, generalmente.

En cuanto a las infraestructuras, esas cualidades son más difíciles de encontrar, ya que se trata de obras o instalaciones ocultas, pero de mucha relevancia para el sustento de la vida y las actividades cotidianas de un pueblo o civilización. Por ello, se espera que su ejecución sea pronta y expedita. Sin embargo, hay proyectos de infraestructura que no corren con esa suerte. La disecación del sistema lacustre en el Valle de México es un buen ejemplo —y lamentable, en mi opinión— de un proyecto que contempló varias obras de infraestructura y tomó mucho tiempo (alrededor de 400 años) para su concreción.

Otro buen ejemplo de proyectos de infraestructura de larga data, aunque de naturaleza distinta a la defensa, es el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT). Esta región ha estado en la mira de los gobernantes locales y las potencias mundiales desde hace aproximadamente 480 años, en los albores del Estado colonial, por su atractivo geográfico y potencial ruta comercial de talla internacional.

Pareciera que es una idea tan intuitiva que está grabada sobre el territorio mismo, como si el entorno y sus condiciones guiñaran un ojo para invitar a abrir un corredor. O más bien, desde los ojos colonizadores y los intereses globalizadores, el istmo de Tehuantepec parece ser un territorio lógico y clave para dominar y explotar. *Y, sin embargo, no se mueve*¹. Ahora, después de prácticamente 110 años de su declive, la rehabilitación del corredor es uno de los proyectos prioritarios del gobierno, que ha traído de vuelta, desde 2015, el discurso del desarrollo regional al aparato de planeación estatal. En esencia, esa es la cuestión que más me intriga y por la cual estoy envuelto en esta investigación.

El paso de todos esos años no fue en vano, pues la idea ha venido cambiando de forma y de fondo, pero manteniendo el mismo objetivo: convertir al istmo en la ruta comercial predilecta entre el Pacífico y el Atlántico. El Estado novohispano y mexicano, con sus distintas ideologías y representaciones a lo largo del tiempo, han hecho avances en esa dirección, pero el corredor no ha logrado consolidarse como tal, debido a condiciones en la región tanto estructurales como coyunturales (Kuntz Ficker, 2015; Velázquez et al., 2009).

Primero como un canal y después como corredor ferroviario, el proyecto de unir ambos océanos ha movilizado acciones, intereses y recursos, que han provocado distintos cambios en la estructura productiva de la región. Además del atributo del istmo como espacio para el flujo de bienes y mercancías, también ha sido objeto del interés para la explotación de sus recursos

¹ En una escala histórica, la operación efectiva de un corredor interoceánico en esta franja continental ha sido relativamente corta (funcionó entre 1907 y 1914), de manera que los efectos a nivel regional no trascendieron y son casi imperceptibles hoy en día.

fijos o locales, como maderas, minerales y tierras fértiles. La evolución de la idea ha generado variaciones en cuanto al énfasis de su estrategia territorial, con pocas versiones centradas en el desarrollo regional, y muchas de ellas centradas en el flujo de mercancías por el istmo (Velázquez et al., 2009).

Actualmente, el proyecto vigente desde junio de 2019 lleva el nombre de Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT). Su objetivo es instrumentar una plataforma logística, mediante la renovación de la infraestructura portuaria y ferroviaria, y contribuir al desarrollo de la región, principalmente a través de los Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBI) (DOF, 2019b). El CIIT fue uno de los proyectos prioritarios de la administración del presidente López Obrador (2018-2024), y comparte una característica importante con varios de sus proyectos prioritarios²: el foco de atención en la región sur-sureste del país.

En otras palabras, se busca conectar los dos océanos por la vía del puerto de Salina Cruz y Coatzacoalcos (Línea Z), a través del transporte ferroviario, tanto de carga como de pasajeros. A su paso, se busca generar una estrategia de fomento a la industria, mediante los PODEBI distribuidos en diez predios, para buscar captar algo de valor agregado de las mercancías que transiten por el corredor. Como complemento, el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT) tiene conexión por el norte con la ciudad de Palenque (Línea FA), que a su vez conecta con el Tren Maya. Por el sur, el FIT se extiende hasta la frontera con Guatemala, en la Ciudad Hidalgo (Línea K).

El servicio ferroviario de pasajeros está en funcionamiento desde diciembre de 2023, en la línea Z, precedido por el decreto firmado por el presidente López Obrador el 20 de noviembre del mismo año (DOF, 2023d). Con esa acción, el gobierno pretendía recuperar los trenes de pasajeros como prioridad en la agenda pública, después de un largo periodo de casi 30 años en los que su operación se detuvo.

Actualmente, el proyecto es presentado como una gran promesa de desarrollo económico para el país y, especialmente, para la región del istmo, que ha sido históricamente marginalizada. La presidenta Sheinbaum (2024-2030) también lo considera dentro del plan de acción de su administración, y se ha referido a él como “un proyecto excepcional que ofrece una alternativa real al Canal de Panamá”³.

Sin embargo, no se trata de un proyecto libre de oposición ni controversia. Algunas fuentes locales e internacionales documentan los despojos de tierras, viviendas, la criminalización de activistas y opositores relacionados con el CIIT⁴. Otro aspecto denunciado

² Otros proyectos prioritarios relevantes en la región son el Tren Maya y la Refinería Olmeca. El primero va de Chiapas a la Península de Yucatán y, según el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (DOF, 2019c), busca fomentar el turismo y el desarrollo regional. La segunda está ubicada en el puerto de Dos Bocas, en Tabasco, y tiene la intención de “recuperar la soberanía energética” (*ibíd*).

³ Cantón, M. (31 de marzo de 2025). Corredor Interoceánico supera expectativas. *Tabasco Hoy*. <https://www.tabascohoy.com/corredor-interoceanico-supera-expectativas/>

⁴ Periódico El Imparcial de Oaxaca (consultado el 28 de mayo de 2025: [Istmo de Tehuantepec, territorio herido por el Corredor Interoceánico - El Imparcial de Oaxaca](#)) y documental de France24 (consultado el 30 de abril de 2025: [México: el tren interoceánico pasa silencioso sobre la naturaleza y las comunidades autóctonas - En Foco](#))

es la afectación al ambiente, que se expresa también en afectaciones a los cultivos y el ganado aledaños.

En julio de 2023 se llevó a cabo una misión civil de observación a los ataques y agresiones en torno al CIIT, que derivó en un informe suscrito por más de 20 organizaciones civiles regionales, nacionales e internacionales⁵. Se registraron al menos 226 agresiones de diversos tipos, como intimidación, hostigamiento, amenazas e incluso posibles desapariciones forzadas y homicidios vinculados al proyecto, entre 2021 y 2024. Además, el informe resalta las afectaciones a los territorios, la creciente militarización, la falta de información sobre el proyecto y las omisiones en la protección de sus derechos a la consulta y libre determinación de las comunidades de la región.

A primera vista, hay contradicciones importantes entre la visión del gobierno federal, quien es el principal promotor del proyecto, y la de los actores locales, sean las autoridades, organizaciones civiles o pobladores en general. En este trabajo exploro las dimensiones en las que se expresan estas contradicciones, en términos de sus representaciones y sus acciones programadas. Vale la pena explorarlas con el mayor rigor posible y con una distancia crítica, como lo pretendo hacer en este texto.

Por la magnitud y potencial del corredor interoceánico, que conecta la cuenca oceánica más productiva del mundo con la más consumidora, es fácil y tentador echar las campanas al vuelo con sólo pensar en captar una fracción de la riqueza circulante⁶. De cumplirse las expectativas, el istmo de Tehuantepec experimentaría una transformación vertiginosa, tanto en su lógica territorial como en su estructura productiva. De todas formas, hay retos en los diferentes niveles de su implementación que deben ser atendidos. La forma en que se superan esos retos habla del modelo en que ese proyecto será gobernado, pues el involucramiento de la población desde sus primeras etapas será decisivo para la forma en la que se toman las decisiones en las etapas venideras.

En todo caso, considero que tan solo la imagen que brinda el escenario más conservador sobre el éxito del proyecto es sumamente estimulante para los estudios urbanos y regionales. Como primera reacción e inquietud, me interesa investigar cómo se vive el proceso de la llegada (o regreso) de los trenes de pasajeros a las ciudades en México, al igual que un cambio drástico en la estructura productiva o vocación económica de una ciudad. En especial, por la importancia en cuanto a sus atribuciones formales (constitucionales), quiero centrar mi atención en los gobiernos locales, pues, a pesar de que no son los que propusieron el proyecto, sí tienen una lista amplia de responsabilidades por cumplir y, al mismo tiempo, una caja de herramientas muy limitada.

En otras palabras, me surgen las siguientes preguntas: *¿cómo responden los gobiernos locales al proyecto, caracterizado por la llegada del servicio ferroviario de pasajeros y una inminente reconversión en la estructura productiva? ¿Cómo se estructura la acción pública*

⁵ El documento, coordinado por Territorios diversos para la Vida, A.C. (2024), se titula “Informe de la Misión Civil de Observación en el marco de las agresiones a los pueblos indígenas, personas y comunidades defensoras de la tierra y el territorio frente al Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec de mayo 2021- mayo 2024”.

⁶ Según el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal del INEGI (2025), en 2024 el estado de Oaxaca reportó un crecimiento de 5.3% anual y el de Veracruz uno de 3.1%, por encima del valor nacional de 1.5%.

local en respuesta a la toma de decisiones de inversión, a priori ajena, hecha en órdenes superiores de gobierno? ¿Es posible identificar un arreglo de gobernanza entre los actores que se ven involucrados en este proyecto? ¿Cómo podría ser caracterizado tal arreglo?

Para dar respuesta, exploro, por un lado, las lógicas y las representaciones del Estado mexicano en su intervención de política territorial, que se encuentra en sus primeros momentos. Por otro lado, investigo las estrategias políticas y pragmáticas del gobierno local en respuesta a esa intervención, en el marco de la teoría de la gobernanza territorial.

En general, desarrollo y describo los dos componentes principales del proyecto del CIIT, los Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBIs) y el tren de pasajeros “Tehuanito”, desde la mirada de la sociología de la acción pública. Ello por medio del análisis de los instrumentos normativos y de planeación a disposición, con la finalidad de comprender las representaciones del Estado y los principales retos que se presentan para el gobierno municipal, que es una de las figuras con más atribuciones al respecto de su operación.

1.1. Planteamiento del problema

El proyecto del Corredor Interoceánico es grande en magnitud y en el tamaño de los recursos que moviliza, y complejo en términos de los distintos niveles organizativos y la multiplicidad de actores involucrados. Ofrece un amplio espectro de análisis desde el ámbito de los estudios urbanos y regionales. En primer lugar, desde el punto de vista de las políticas públicas, en el marco del proceso de la descentralización del poder público⁷, es pertinente observar y cuestionarse sobre el arreglo de los distintos órdenes de gobierno para la concreción de un proyecto de la escala y alcance (temporal y espacial) del CIIT. En lo que toca al ámbito de la gestión urbana, uno se puede interesar en entender el papel de los gobiernos locales en el proyecto, las estrategias que deben plantear y los instrumentos o herramientas que deben emplear para atender las necesidades de la operación ferroviaria y de los polos de desarrollo.

En el dominio de la planeación urbana, es pertinente observar la interacción de las instalaciones relacionadas con el proyecto, como estación de trenes de pasajeros, como un “nuevo” elemento dentro de la categoría de los equipamientos urbanos, así como los polos de desarrollo y su relevancia en términos de mecanismos de gestión del suelo y la distribución de cargas y beneficios. También, en el campo de la economía política urbana, este caso puede ayudar a entender los cambios en las relaciones sociales de producción y las relaciones de poder que acompañan a la reestructuración productiva de la ciudad y la región. Desde luego, bajo el lente de los conflictos socio-territoriales, se podrían estudiar también las resistencias del público y los pueblos, los movimientos sociales originados o articulados en función del proyecto.

Se podrían enumerar más ejemplos de posibles formulaciones de problemas de investigación a propósito del CIIT. Sin embargo, mi enfoque para este trabajo es estudiar las

⁷ El debate de las tensiones entre centralización y descentralización en México ha sido alimentado por diversas autoras y autores. Victoria Rodríguez (1999) analiza el proceso de descentralización, define y tipifica el concepto y argumenta que se trata más bien de una centralización reconfigurada, porque el Estado seguía siendo muy centralizado a finales del siglo XX. Según Melé (2014), ese proceso comienza desde 1983 a asignar las atribuciones de planificación urbana a los municipios, pero los otros órdenes de gobierno siguen concentrando facultades clave en la gestión local, como expedición de normas y reglamentos o el cobro de algunos tipos de licencias.

dos primeras perspectivas del problema: la de las políticas públicas y la gestión urbana. Pretendo llevarlo a cabo mediante las herramientas de la sociología de la acción pública (Lascoumes & Le Galès, 2014) y su concepto de gobernanza, que busca entender *lo que hace el gobierno* (Connolly, 2018b), con atención a las lógicas y representaciones del Estado en su intervención de política territorial.

Es relevante preguntarse acerca de las características de los arreglos institucionales, que permitieron el avance y concreción del proyecto del CIIT, mediante el entendimiento de su trayectoria histórica, para encontrar el detalle de su especificidad. De igual manera, me pregunto cuáles son las estrategias gubernamentales empleadas y proyectadas a futuro, que servirán para gobernar este megaproyecto, con toda la complejidad de actores y escalas que ello implica.

De esa manera, los procesos que delinear la gobernanza del desarrollo regional en las ciudades del corredor transistmico, entendidos desde la perspectiva teórica de la sociología de la acción pública (Lascoumes & Le Galès, 2014), es el objeto de estudio de esta investigación. Ella tendrá un enfoque en la participación de los gobiernos locales en el proceso de acción pública materializada en el proyecto del CIIT, mediante el estudio de caso de Salina Cruz. Asimismo, uno de los aportes de este trabajo es la especificidad de la temporalidad, dado que se trata de un proyecto en sus primeras etapas de ejecución. Es decir, la configuración de los arreglos de gobernanza en esta ventana temporal es el elemento central del análisis.

En especial, se analizarán las acciones emprendidas por el municipio bajo el lente de las *transacciones territoriales* (Melé, 2014), entendido como una analogía a la noción de *transacción social*⁸, de la sociología simmeliana, para analizar situaciones en conflicto en donde se llega a una “transigencia práctica”, que se expresa en el reconocimiento de la legitimidad de los diferentes actores de estar en ese territorio (Germain, 2008, como se cita en Melé, 2014). En este caso, esos actores se reducen a los gubernamentales en sus diferentes órdenes: municipal y federal, principalmente⁹.

Desde luego, tanto el tema de los proyectos de desarrollo económico regional, como el análisis de los proyectos de infraestructura y los análisis de gobernanza han sido sujetos de diversos estudios e investigaciones, tanto en la misma región como en otras latitudes. También hay estudios que manejan los mismos abordajes teóricos, pero en otras temáticas o sectores diferentes al del desarrollo regional o transportes. A continuación, presento los casos que son más relevantes en torno a mi problemática, para dar cuenta de la discusión académica vigente e ilustrar en dónde quiero insertar mis inquietudes.

Sobre los proyectos de desarrollo, se ha estudiado tanto la historia del desarrollo ferroviario en México y la región latinoamericana y caribeña (Kuntz Ficker, 2015), como la trayectoria histórica de las transiciones en la vocación productiva y económica específicamente en el istmo de Tehuantepec (Trejo Nieto, 2024b), ambas con un enfoque interesante desde la historia económica. El trabajo de Kuntz Ficker arroja luz sobre lo que la llegada del ferrocarril

⁸ De acuerdo con Melé (2014, p. 20), el concepto fue desarrollado por Maurice Blanc, toma en cuenta la sociología del conflicto de Simmel y las nociones jurídicas y económicas del término *transacción*.

⁹ Se excluye el orden estatal por la poca información relevante encontrada tanto en la investigación documental como en las entrevistas.

significó para la economía y la sociedad istmeña y nacional, mientras que el de Trejo Nieto brinda una síntesis muy completa del vaivén económico de la región, con relación al proyecto del corredor transístmico. Ambos me sirven para contextualizar mi estudio de caso, porque uno de mis focos principales es encontrar la especificidad en el arreglo de gobernanza actual, que ha permitido los resultados momentáneos del CIIT.

Además, Vázquez Vidal (2024) ofrece un análisis de las representaciones del Estado en la narrativa y los discursos políticos del progreso relacionados con el corredor interoceánico y la región istmeña, también desde una perspectiva histórica. Este trabajo puede ayudar en la reconstrucción histórica de los arreglos de gobernanza tomando en cuenta una gama más amplia de actores, pues hace un énfasis muy atinado en las poblaciones indígenas de la región, que han tenido un papel relegado en la toma de decisiones sobre el desarrollo y los proyectos en su territorio.

En estos trabajos mencionados se ha planteado el papel del Estado en distintas etapas y ámbitos de acción del desarrollo del corredor y la región. Sin embargo, esta literatura no profundiza en las relaciones intergubernamentales en los distintos órdenes de gobierno. Tampoco se han observado las estrategias a nivel urbano local en respuesta a la implementación de proyectos de gran calado, los cuales ha habido en buena variedad de tamaños, formas y fondos, que describiré con más detalle en el capítulo 3.

Todavía en el ámbito del desarrollo, Maritza Izaguirre (1977) evaluó la estrategia de desarrollo polarizado empleada en Ciudad Guayana, Venezuela, como un estudio de caso del éxito de las políticas territoriales del desarrollo económico, urbano y humano de esa región. Es un caso interesante, porque la estrategia y el tema central del análisis tienen mucha similitud con el CIIT, en forma y fondo, a pesar del desfase temporal. En cuanto al fondo, ambos casos adoptan el desarrollo polarizado como objeto de intervención. Sobre la forma, la política venezolana fue planteada y ejecutada, en primer lugar, por el gobierno central venezolano de la década de los 60 del siglo XX, y precisó de la inclusión de múltiples actores y creación de instancias ejecutoras para la implementación de la política. Sin embargo, el enfoque metodológico de ese trabajo se centra en la evaluación de los resultados de la política, a casi dos décadas de su decreto fundacional, que marcó el inicio de la implementación. A diferencia de mi propuesta, que busca encontrar aspectos relevantes de la implementación en un corto periodo de tiempo. Además, el abordaje teórico no contempla los cuestionamientos de las políticas públicas, aunque sí presenta indicios de un análisis de la relación de los actores en sus múltiples niveles de gobierno y el efecto de sus atribuciones en los resultados observados.

Por otro lado, la cuestión de analizar las infraestructuras ha sido explorada por múltiples disciplinas. En el campo de la antropología, Larkin (2013) se separa de la visión analítica de la tecnopolítica, centrada en las operaciones materiales de las tecnologías y sus consecuencias en los procesos políticos, para ofrecer una mirada a la *poética de la infraestructura*. Con ella, pretende entender los diferentes medios que pueden constituir el aspecto político de la misma. En otras palabras, más allá del aspecto técnico de la infraestructura, busca encontrar aquellos de corte semiótico y estético, que muchas veces son independientes de su función técnica.

En buena medida, un análisis semiótico y estético podría emplearse para el caso del CIIT, en especial para desentrañar las representaciones de los actores involucrados. Aunque esa perspectiva no está en el alcance de mi investigación, vale la pena tener la referencia de la formulación teórica propuesta por Larkin para la discusión de los resultados.

Desde las ciencias sociales, hay muchas disciplinas y sus respectivas intersecciones que ofrecen herramientas para el estudio de proyectos de infraestructura. Un buen punto de partida es analizar las formas (arreglos sociales, políticos y económicos) en las que esas obras son provistas o ejecutadas y operadas. En ese rubro, Connolly (1999) ha estudiado, desde el punto de vista de la historia económica, el papel de las empresas contratistas extranjeras en la concreción de las grandes obras de infraestructura de la región istmeña (portuarias, ferrocarrileras y energéticas), en especial a la empresa británica S. Pearson & Son Ltd. En consonancia con lo anterior, pero desde la mirada de la economía política y apoyándose en el caso del metro de la Ciudad de México, la autora propone una *metodología contra la injusticia* (Connolly, 2018a), que evalúa las diversas formas de producción de obras y servicios públicos.

En el primero de sus trabajos citados, Connolly (1999) argumenta que los arreglos de corte monopólico entre el gobierno mexicano de la época porfirista y la empresa contratista de Pearson tuvieron una influencia determinante en el desarrollo de la industria de la construcción del país. Sus hallazgos y formulaciones contribuyen a la discusión propia de la tradición dependentista del desarrollo económico. Según esa tradición, el caso mexicano, en especial el sector de la construcción presenta las características de un país periférico dependiente de la transferencia de tecnología (acumulada en el tiempo) de la metrópoli británica, además de heredar los modelos de contrataciones públicas que funcionaban durante el régimen porfirista y, bajo los cuales, se daban ventajas o concesiones inusuales a las empresas extranjeras.

En su segundo trabajo (Connolly, 2018a), la autora va más allá de la historia económica, hacia una propuesta metodológica que une las nociones de justicia y la economía política de los arreglos entre entidades públicas y privadas, que determinan la provisión de servicios públicos. Los elementos de la economía política buscan revelar las relaciones sociales de producción de las infraestructuras, para responder a preguntas relacionadas con los modelos de negocio, las características específicas de lo que se produce y lo que se consume; quiénes ganan y quiénes pierden con esos arreglos.

En ambos casos, el elemento central del análisis son los actores y las formas en que se relacionan, para fines de la provisión de obras o servicios. A pesar de que esa perspectiva remite a las nociones de los *análisis de gobernanza*, que generalmente se apoyan de la diversidad de actores y sus naturalezas, la autora no usa esa terminología en esos trabajos. Sin embargo, en otra obra, Connolly (2018b) sí emplea las herramientas de la *gobernanza* para observar, además de las interacciones entre actores políticos y económicos, la evaluación de los resultados en materia de transporte de la Ciudad de México. Ese trabajo constituye un análisis muy pertinente sobre la *gobernanza del transporte*, que podría emplearse para el análisis del ferrocarril de pasajeros, pero en mi caso debo ampliar la mirada hacia la construcción de alianzas en torno a la reconversión productiva y la instalación de nuevas industrias.

Sobre los procesos de producción del espacio y la acción colectiva o pública territorializada, Patrice Melé (2014) analiza el caso de la construcción social de las nociones de patrimonio y ambiente y el uso del derecho con el fin de su protección, ante procesos de intervención o transformación del territorio. Su análisis se lleva a cabo mediante tres estudios de caso en municipios mexicanos, y los aportes teóricos de *conflictos de proximidad* y *transacciones territoriales* alimentan mi investigación. El segundo término, como referí anteriormente, lo movilizo para ilustrar la manera en que el municipio de Salina Cruz hace frente a la intervención del gobierno federal en su territorio, relacionada con el proyecto del CIIT. A diferencia del autor, mi enfoque no está en la defensa del patrimonio ni el ambiente, sino en la relación intergubernamental en torno a los proyectos de desarrollo regional, la que caracterizo como conflictiva.

A propósito del análisis de la gobernanza territorial, la literatura nos muestra estudios de caso relacionados con los sistemas agroalimentarios localizados en México (Torres Salcido, 2023), o las políticas del desarrollo económico territorial en Francia (Taiclet, 2013). En el primer caso, el autor indica que el análisis se nutre de la conjunción de territorios, alimentos y entramados institucionales para observar los resultados de políticas que tienen un componente fundamentalmente territorial, como el caso de las denominaciones de origen.

En el último caso, la autora argumenta que el componente territorial de la acción pública se logra con la descentralización de las decisiones hacia otras entidades sub o supranacionales (desde las colectividades territoriales hasta los organismos europeos¹⁰), al igual que con el cambio de enfoque sectorial al territorial, en las políticas de reconversión industrial francesas. El estudio de caso lo lleva a cabo mediante el análisis del fracaso de una de esas políticas, relacionadas con la reconversión industrial de un antiguo polo siderúrgico. Su obra me ayuda a mejorar la definición del aspecto territorial de la gobernanza y me muestra un camino para aterrizar el análisis de las políticas de desarrollo económico territorial, pero mi enfoque no puede ser el mismo, ya que la ventana temporal que ofrece el proyecto actualmente no es suficiente para valorar su supuesto éxito o fracaso.

En mi caso, quiero dejar de lado el carácter normativo de la gobernanza y enfocarme en lo que permite la visión de la sociología de la acción pública, que es describir y escrutar *lo que hace el gobierno* (Connolly, 2018b, cursivas de la autora), las formas de relacionarse con otros actores, las representaciones que hay de por medio y los instrumentos de los que echa mano (Lascoumes & Le Galès, 2014).

En ese sentido, este trabajo busca contribuir al entendimiento de cómo se articulan los actores cuando una idea pasa de proyecto vago a un proyecto de intervención concreto, con un enfoque en las primeras etapas de implementación. Lo anterior será útil para que el sector público, de los distintos niveles de gobierno, puedan comprender los potenciales desequilibrios en la respuesta institucional y así cumplir con la función de distribuir de manera equitativa las cargas y beneficios a nivel urbano y regional del Corredor Interoceánico.

¹⁰ El primer nivel hace referencia a un organismo de gobierno local propio del sistema francés, similar a los municipios en México. El segundo nivel mencionado surge a partir de la creación de la Unión Europea, en 1993.

De esta manera, el propósito de este estudio de caso será analizar el modelo de gobernanza empleado en el CIIT, bajo la perspectiva de la gobernanza territorial y el empleo de las transacciones territoriales, como categoría conceptual oportuna en este caso, con la finalidad de investigar el acomodo de los diferentes actores involucrados, sus intereses y preferencias, que permitió la implementación del CIIT. El modelo de gobernanza se entenderá por la interacción de los actores, sus representaciones y los instrumentos de política territorial que emplean y que hicieron posible pasar de la idea a la materialización de un proyecto concreto.

1.2. Aspectos metodológicos

En lo que toca a la metodología para el análisis del caso, partí de la revisión documental acerca de los instrumentos de planeación relacionados directamente con el proyecto: el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT) y el Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec (POTRIT). El primero es el documento que establece los objetivos, estrategias, acciones y alcances de la intervención pública, mientras que el segundo le da su expresión territorial, mediante la técnica del ordenamiento. Adicionalmente, evalué el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Salina Cruz (PMDU), que fue elaborado en 2024, en el marco de la intervención pública del gobierno federal, y constituye el principal instrumento de planeación territorial vigente con el que cuenta el municipio. En todos los casos, se evaluaron los componentes principales de los documentos, como objetivos, estrategias y, sobre todo, proyectos estratégicos, con el fin de interrogar las concepciones y representaciones de los actores en torno de la acción pública: ¿quién es el portador de tales acciones? ¿cómo se concibe el territorio y cómo se definen sus componentes?

De igual manera, revisé documentos auxiliares, que me ayudaron a comprender las lógicas operativas y orgánicas de la autoridad del CIIT, como su Estatuto Orgánico, Reportes de avance y diversos decretos. Todos ellos son muy relevantes, porque, además de su contenido, contienen mucho contexto histórico y detalles sobre la transición del organismo descentralizado del CIIT a la Secretaría de Marina, entre otros cambios importantes. Ello me permitió contrastar de mejor manera la información recabada en las entrevistas. Revisé también las leyes e instrumentos normativos relacionados con el material empírico, conforme iba surgiendo¹¹. Finalmente, complementé esta revisión documental con la consulta a diversas notas periodísticas relacionadas con el tema, tanto en la región como a nivel nacional e internacional.

En segundo lugar, recurrí a trabajo en campo, para ampliar la visión de los documentos y darle un sentido vivencial a mi investigación. El trabajo en campo se divide en dos grandes rubros: la visita al territorio y las entrevistas. Esas últimas fueron realizadas tanto en Salina Cruz como en la Ciudad de México, de manera presencial, y a distancia con personas residentes de otras ciudades en el istmo y con algún grado de involucramiento en el proyecto.

El recorrido en campo fue revelador para mi investigación. En principio, me permitió acotar el tema en cuanto al alcance geográfico, pues observé que tan solo en Salina Cruz estaban

¹¹ En especial, revisé la Ley del Servicio Ferroviario y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Oaxaca.

pasando tantas cosas, que valía la pena enfocarme en esa ciudad y tratar de entender su lógica de cara al proyecto. Como desarrollaré más adelante, Salina Cruz es una ciudad media en términos de población, incluso a nivel regional en el istmo, pero mi interés está enfocado, principalmente, en la posición relativa dentro del proyecto, así como en el potencial de transformación que puede experimentar. Y ya lo está haciendo, pues las grandes instalaciones de la refinería de PEMEX y del puerto ya se están renovando, como lo pude experimentar en persona. En ese sentido, considero que Salina Cruz está en vías de ocupar un lugar muy importante para la región, el país y para el comercio internacional.

El objetivo principal de mi recorrido en campo fue hacer el reconocimiento del territorio, observar las obras recientes que se produjeron en la pasada administración federal, viajar en el tren interoceánico (Tehuano) y experimentar la dinámica del servicio ferroviario en esa región. Sin embargo, más allá de mi propia experiencia e interpretación momentánea, lo relevante del trabajo de campo fueron las entrevistas. Los testimonios de las personas involucradas en el proyecto me ayudaron a armar el caso sujeto a mi estudio.

La selección de las personas para entrevistar partió de un criterio inicial: que hayan estado involucradas en el proceso del diseño o implementación del CIIT desde un organismo público, federal o municipal. La primera persona que contacté fue María¹², una reconocida urbanista, que estuvo involucrada en el proceso de la planeación de los trabajos a realizar por parte de la autoridad del CIIT, y después trabajó en el proceso de consultoría para la elaboración del POTRIT y el PMDU.

A partir de mis charlas con ella, me recomendó y contactó con otras personas, cuyos testimonios resultaron esenciales para la investigación. Uno de ellos es José, un ex funcionario de alto nivel en el CIIT, quien coordinó los trabajos para la elaboración del PDIT. Además, José tiene una amplia experiencia en el servicio público a nivel federal, pues trabajó en organismos como la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y, mayormente, en Petróleos Mexicanos (PEMEX), en el área de desarrollo regional. Con él tuve varias sesiones de conversaciones muy interesantes, donde amablemente me compartió muchas anécdotas y datos relevantes que orientaron mi abordaje al proyecto. También me dirigió con Alan, quien me recibió en Salina Cruz.

Alan es profesor en el Instituto Tecnológico de Salina Cruz (ITSAL), que pertenece a la red de Tecnológicos Nacionales de México (TecNM). Su recibimiento fue muy cálido y de mucha utilidad para entender el contexto social y político actual de la población de Salina Cruz. Me comentó sus visiones y expectativas, así como una serie de acciones que el ITSAL y el TecNM han emprendido en acompañamiento al proyecto del CIIT, que son dignas de explorar.

La otra persona que me contactó María fue Laura, quien trabaja en el área de desarrollo urbano del Ayuntamiento de Salina Cruz y participó en el proceso de elaboración del PMDU. Sus contribuciones a mi trabajo son fundamentales para entender el papel del municipio en esta etapa del CIIT. Es una persona muy experimentada y con amplio conocimiento del municipio,

¹² Todos los nombres de las personas contactadas para mi investigación son seudónimos, para proteger su identidad y procurar la discreción de sus testimonios.

y tiene una función relevante como enlace entre el Ayuntamiento y las empresas contratistas que tienen frentes de obra activos.

Por último, de vuelta en la Ciudad de México, contacté a una persona involucrada en la política ferroviaria del gobierno actual. Su nombre es Raúl y trabaja en la Agencia Reguladora de Transportes Ferroviarios (ARTF), que a su vez forma parte de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) del gobierno federal. Gracias a esa conversación, pude comprender el papel de este ente en la operación ferroviaria y cuáles son las representaciones del gobierno federal relacionadas con la operación del transporte del CIIT.

En suma, realicé alrededor de 8 entrevistas repartidas entre esas cinco personas; cada una con una temática específica, con un énfasis también en los distintos órdenes de gobierno y del organismo involucrado. La revisión documental, además de realizarla para los tres instrumentos mencionados y los auxiliares, también tomé en cuenta la diversidad en la naturaleza de documentos y su alcance geográfico.

Cuadro 1. Relación de personas entrevistadas y tipo de información solicitada.

Persona entrevistada	Tipo de información solicitada
María	Proceso de elaboración de los instrumentos de planeación
José	Proceso de conformación de la institución del CIIT, elaboración de instrumentos normativos internos e interacción con distintos órdenes de gobierno y actores del sector social
Laura	Rol del gobierno municipal en el proceso de implementación del CIIT, perspectiva de la gestión municipal del proyecto, retos y oportunidades del municipio.
Alan	Participación e involucramiento del sector educativo en la implementación del CIIT, perspectiva ciudadana.
Raúl	Rol del ente regulador federal del servicio ferroviario, perspectiva del proyecto en términos del desarrollo ferroviario nacional.

Fuente: elaboración propia.

Con todo esto, pude encontrar los elementos principales para el análisis de la gobernanza territorial desde la mirada de la sociología de la acción pública, de la cual hablaré en seguida. De igual forma, el contraste de la información de las entrevistas y de la revisión documental me permitirá discernir cuáles son las formas en las que el gobierno actúa cumpliendo el papel y cuáles son las formas en las que se sale del guion para atender otros asuntos, eventuales o no. En palabras de Le Galès y Ugalde (2018), quiero entender qué se gobierna y qué no se gobierna en torno al CIIT, en cuanto a la construcción de obras de infraestructura, el proceso de reconversión productiva y la operación de los transportes.

Capítulo 2. Aspectos teóricos y conceptuales

En este trabajo se emplean los conceptos y las ideas de dos campos disciplinares: la sociología de la acción pública y el desarrollo regional. Ambos son importantes para el estudio del proyecto del CIIT, ya que me interesa, por un lado, entender los procesos mediante los cuales el Estado interviene en el territorio, y por el otro, explorar los fundamentos teóricos de aquello que el Estado persigue con su intervención. En otras palabras, la sociología de la acción pública me ayudará a explicar los quién, cómo y por qué del actuar estatal, además de permitirme conceptualizar lo que ocurre como parte de un proceso de política pública, en este caso territorializada. Por su parte, el desarrollo regional servirá para explicar el qué: su naturaleza y relevancia en el dominio de los problemas públicos. Es decir, la sociología de la acción pública describe las herramientas con las que el gobierno trabaja y el desarrollo regional representa la materia prima de ese trabajo.

2.1. Sociología de la acción pública

Para descifrar y entender el complejo mecanismo de regulación política y social de las sociedades actuales, se emplea generalmente el análisis de las políticas públicas, quienes sirven para tal efecto. Una de las formas de mirar a las políticas públicas es la sociología de la acción pública, cuyos proponentes destacan la generalización del término *acción pública* en lugar de política pública, para tomar cierta distancia de la mirada puramente politológica. En este trabajo usaré el aparato teórico propuesto por Lascoumes y Le Galès (2014), quienes proponen un abordaje que sirve como una “herramienta intelectual” para el análisis de las políticas públicas, vistas como una cuestión de implementación y de decisión.

Los autores traen a cuenta tres cambios importantes en el estudio de las políticas públicas, que se aleja del “modelo clásico”, cuya característica principal es la de asumir un gobierno más o menos centralizado, por un lado de la ecuación, que intervenía en lo esencial de las acciones sobre sectores bien delimitados, por el otro lado. El primero es el reconocimiento de la proliferación de más escalas espaciales o niveles de acción, hacia arriba y hacia abajo, con el respectivo surgimiento de actores en cada uno de ellos. El segundo es la diversidad de los actores, emergentes o tradicionales, en términos de sus fuentes de *expertise*, con mayores espacios de debate y de operación, como las organizaciones no gubernamentales. Por último, el tercero es el estatus actual del capitalismo globalizado, que ha reforzado la autonomía de los actores privados, como las empresas transnacionales, y ha facilitado su influencia en los estilos y los mecanismos para normar o regular (Lascoumes & Le Galès, 2014).

En ese sentido, el término *acción pública* surge para tomar en cuenta el conjunto de interacciones que se dan en esos niveles y que aparecieron a raíz de los cambios mencionados (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 12). Es importante diferenciar el aspecto epistemológico y ontológico de lo que he descrito hasta ahora. La problematización que formula la sociología de la acción pública, con su base principal en esos cambios enlistados, tiene una raíz meramente epistemológica. Ello quiere decir que no se asume que las características de multiescalar, multiactoral y de cierta forma privatizada del proceso de políticas públicas y el actuar del gobierno son nuevas. Lo que es nuevo o diferente es la forma de estudiar la cuestión.

En la actualidad, el concepto de *gobernanza* se ha definido e interpretado por muchas corrientes y disciplinas, por lo que es difícil hablar de un sólo término para referirnos a él. Va de la descripción a la prescripción, aunque esta última noción está más presente en la práctica de la acción pública, pues fácilmente se puede encontrar el sesgo positivo de las agendas multilateralistas, que se podría resumir en la idea de la *good governance* (Connolly, 2018b; Pasquier et al., 2013). Como mencioné anteriormente, mi inclinación es hacia el uso de la gobernanza como herramienta analítica, tal como la propone la sociología de la acción pública, y no como medida de las buenas prácticas del gobierno en cuanto a sus alianzas o convenios.

Aclarado ese punto, vuelvo a la relevancia y pertinencia de este enfoque teórico. Para los autores, la acción pública, en tanto mecanismo de regulación social, “contribuye a la resolución de conflictos, a repartir recursos, a crear o compensar desigualdades (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 23)”. Esa mirada es importante, ya que habla de que no hay una idealización en las prácticas o resultados de la acción pública. Es decir, esa acción puede dirigirse hacia varios sentidos, y se prioriza la importancia de la observación antes que la calificación de intenciones o resultados como buenos o malos.

Para esquematizar su estudio, la sociología de la acción pública propone cinco componentes que interactúan entre sí, para formar un modelo que llaman *el pentágono de la acción pública*, que destaca sus interacciones. Los componentes son: actores, representaciones, instituciones, procesos y resultados.

En este estudio de caso, se exploran sobre todo los primeros dos componentes, que corresponden a los actores y las representaciones. Sin embargo, es importante recordar la característica de interconectividad entre los componentes, toda vez que, bajo esta mirada teórica, no se pueden aislar por completo.

Por un lado, el componente de actores comprende tanto a individuos como a entes colectivos y sus respectivos intereses y recursos, a través de los cuales desarrollan estrategias. La disposición de autonomía y la capacidad de toma de decisiones está relativamente guiada por sus intereses, tanto materiales como simbólicos. Por el otro lado, las representaciones corresponden al conjunto de valores y símbolos que sirven para clasificar los temas de las acciones por emprender. Lo anterior está delimitado por los marcos cognitivos y normativos de los actores, lo cual da sentido a sus intenciones, al motivo de sus acciones y decisiones.

Siguiendo con el esquema teórico propuesto, las instituciones también delimitan el marco operativo de las acciones, pero ya no son inherentes a los actores, sino que pretenden regular sus diversas interacciones. En ese sentido, se puede diferenciar entre el marco normativo propio, que forma parte de las representaciones de los actores, al marco legal y normativo institucional, que delimita el terreno de lo permitido y sancionable de manera más tangible. Es decir, el primer marco normativo responde más a una cuestión de regulación social, mientras que el segundo atiende a la regulación política, que, según los autores, la proporción de la sociedad que está regulada por la política se hace especialmente a través de las políticas públicas (Lascoumes & Le Galès, 2014, p. 24).

Por último, lo que la sociología de la acción pública sugiere sobre la toma de decisiones es que es producto de una secuencia acumulativa de ideas sobre políticas públicas, lo que borra

el efecto directo de la decisión, para incluso llegar a ser imperceptible y, por lo tanto, declarada inexistente. De acuerdo con Lascoumes y Le Galès (2014, p. 56), “toda nueva política pública es un ensamblaje de elementos preexistentes”, tales como instrumentos (dispositivos), contenidos (medidas), ideas, actores (personal), medios (presupuestos) y organizaciones, que con el tiempo se van sedimentando y son sujetos de reordenarse.

De esta manera, la visión teórica propuesta se ajusta mejor a la experiencia que aquí describo, ya que la idea del corredor interoceánico, visto como una política pública, sin duda es un conjunto de elementos sedimentados, que se ha alimentado del transcurrir de los actores e instituciones y sus respectivas visiones y representaciones. Como expondré más adelante, las medidas adoptadas actualmente tienen una dependencia de trayectoria que, además de ser específica por definición, tiene muchas redundancias discursivas a lo largo de los años, lo que nos habla de un reacomodo de elementos que se han ido acumulando en el tiempo.

Tanto longitudinal como transversalmente, la sociología de la acción pública nos permite observar el entrecruce de actores, instituciones y representaciones, que responden a épocas y niveles u órdenes de gobierno distintos, respectivamente. En suma, vale la pena rescatar la idea de que, ante una realidad en la que la intervención pública se da en un escenario de múltiples niveles que se entrecruzan, en la que surgen muchas formas de regulación y redes de actores, la sociología de la acción pública nos brinda un análisis más amplio, que no está fijado en el papel protagonista y preponderante del Estado.

Al descomponer el concepto otrora monolítico de Estado para obtener un mejor análisis, además de observarlo en interacción con otros actores en los distintos ámbitos sociales, la noción de gobernanza que propone la sociología de la acción pública es óptima para mi investigación. Sobre todo, porque requiero de una mirada al Estado que entienda y distinga sus múltiples niveles, que admita que cada nivel puede tener sus propias instituciones, representaciones y procesos, a veces entrelazados y muchas otras veces no.

2.2. Gobernanza territorial

Como discutí en el apartado anterior, el primero de los tres grandes cambios en el estudio de las políticas públicas que señalan Lascoumes y Le Galès (2014) tiene que ver con el surgimiento de las escalas espaciales, en ambas direcciones. Sin embargo, ese punto de vista no profundiza en la naturaleza de las políticas en sí. Bajo ese entendimiento, se puede analizar una política pública sectorial en las distintas escalas territoriales involucradas. Allí reside el *novum* descrito por los autores.

Por ejemplo, se puede analizar una política nacional de transporte público (que en ese caso sería el sector sujeto a intervención) y destacar la interrelación entre las lógicas de acción planteadas con los arreglos institucionales a nivel estatal y municipal. El resultado sería un análisis complejo, por el entrecruzamiento de las escalas territoriales y los actores envueltos en el proceso. Empero, al ser una política sectorial no puede ser sujeta al análisis de la *gobernanza territorial*, por más que tome en cuenta las complejidades territoriales. Para ello, Taiclet (2013) y Torres Salcido (2023) coinciden en que la naturaleza de la política debe ser territorial. Es decir, debe transitar de lo sectorial a lo territorial. Volveré a este punto más adelante.

Desde mi punto de vista, esa transición representa la evidencia de que el análisis de las políticas públicas se están introduciendo en el llamado “giro espacial” en las ciencias sociales (Soja, 1989), que supone el surgimiento del interés en el papel del espacio en la producción y reproducción de las relaciones sociales. En otras palabras, esta perspectiva asume al espacio no como un contenedor pasivo de fenómenos sociales, sino como componente activo en el origen y constitución de tales fenómenos (González Arellano, 2010, p. 164).

Siguiendo esa línea de análisis, la proliferación del territorio como elemento central de las políticas públicas asume que las distintas problemáticas a las que se dirigen, tienen una especificidad derivada del territorio en que se encuentran, al mismo tiempo que son configuradas por el mismo territorio, en una dialéctica muy al estilo lefebvriano. Es así como Massardier y Ugalde (2023) observan a la territorialización de las políticas públicas como un fenómeno emergente, al igual que la pluralización y la participación. Según estos autores, el proceso de elaboración de políticas (*policy process*) ha transitado de una centralidad del Estado, tanto institucional como espacial, a nuevas formas de producción. La territorialidad implica el involucramiento de más actores en las diferentes escalas, pero también un desplazamiento del Estado en su papel central, hacia un policentrismo en los roles de lo que ellos llaman “la fábrica de las políticas públicas” en un supuesto proceso de “la revancha de lo local”.

Una definición de la función del análisis de la gobernanza territorial es ofrecida por Vincent Simoulin (2013), quien afirma que

[La gobernanza territorial] caracteriza el conjunto de situaciones de cooperación, que no están ordenadas jerárquicamente, correspondientes a la construcción, la gestión o a la representación de territorios, particularmente con relación al ámbito económico o institucional (p. 5).

Para Simoulin, en consonancia con Ugalde y Massardier, la *gobernanza* no atiende un fenómeno preciso sino un conjunto de evoluciones de la acción pública como la descentralización y la apertura al asociacionismo (o participación). De igual forma, señala que hay algunos puntos de vista, como el de la ciencia política o la sociología tradicionales, que observan a la gobernanza como un modelo de gestión de las situaciones de *ingobernabilidad*, cuya característica esencial es la eliminación de las fronteras entre público y privado, así como entre los niveles territoriales. Desde luego, Simoulin rechaza esa visión en cuanto al punto de partida en la ingobernabilidad, pero admite que el modelo sirve para evaluar las cada vez mayores porosidades entre sectores, niveles territoriales y espacios de concertación de las actividades profesionales.

Según este autor, el adjetivo de *territorial* de la gobernanza nos invita a reflexionar sobre la heterogeneidad que tiene hoy día su entendimiento y aplicación, pues las sociedades fueron demandando más y mejores resultados de manera diferenciada, en gran medida porque las necesidades y expectativas varían en función de los diferentes ámbitos territoriales. Es decir, el territorio es una variable o dimensión esencial para evaluar la acción pública. Además, su incorporación nos permite observar los beneficios pretendidos de las alianzas y cooperaciones entre diferentes gobiernos, con las características específicas tanto de los grupos sociales como de los territorios al centro (Simoulin, 2013, p. 16).

Volviendo a la transición de las políticas sectoriales a las territoriales, Taiclet (2013), señala que una política pública es analizada desde el enfoque de la gobernanza territorial cuando esa política tiene en su base la dimensión territorial y no la sectorial. Es decir, cuando la política pasa de atender los problemas de un sector, aunque diferencie las distintas escalas territoriales, a atender los distintos problemas de un territorio, con sus múltiples capas sectoriales. Por lo tanto, como mencioné en los primeros párrafos de este apartado, esa transición es necesaria para entrar en esta discusión.

Otra posición en el debate sobre la *territorialidad* de las políticas la presenta Ugalde (2024), quien señala la distinción hecha por Hassenteufel sobre las políticas *territoriales* y *territorializadas*. Las primeras, según el autor, en un contexto europeo, obedecen a la lógica de un territorio en particular, mientras que las segundas usan un territorio como área de aplicación, pero cuya lógica no es incorporada. Es decir, las políticas territoriales son las que tienen un objetivo explícito de intervenir en un territorio delimitado, mientras que las territorializadas pueden ser políticas de carácter sectorial, con componentes territoriales bien definidos.

En ese sentido, el análisis de la gobernanza territorial es pertinente para el presente estudio de caso, dado que los instrumentos principales de la política, el PDIT y el POTRIT, parten de la base del territorio del istmo y le sobreponen las problemáticas de diferentes sectores. A pesar de que el objetivo es el desarrollo económico regional, lo que puede ser categorizado como sectorial, la revisión documental y las entrevistas me ofrecen elementos para considerar que se trata efectivamente de una política territorializada, al menos en su formulación.

2.2.1. Transacciones territoriales

El proyecto del CIIT, en toda su temporalidad y complejidad de actores, puede ser entendido como una acción pública territorializada. Por ello, para dotar de importancia y relevancia a la dimensión territorial, debemos entender las características societales generales y particulares del territorio, con un entendimiento de su trayectoria histórica. Esta cuestión será tratada en el capítulo 3.

Las situaciones de acción pública, en especial las territorializadas, llevan muchas veces a diversos conflictos por la definición de objetivos y formas de ejecutar esa acción. A partir de la revisión y lectura de Maurice Blanc y Annick Germain sobre las *transacciones sociales*, Patrice Melé, en su obra *Transacciones territoriales: patrimonio, medio ambiente y acción pública en México* (2014), propone una analogía del concepto para aplicarlo a situaciones de conflictos socioterritoriales, en las que el resultado se caracteriza más por ser una “transigencia práctica” que un punto de acuerdo entre las partes. Es decir, se evita el *impasse* o las intransigencias de los intereses encontrados en una situación de acción pública, de manera que, en algunos casos, los actores involucrados en las situaciones conflictivas hacen uso del derecho, la movilización colectiva o la publicitación de objetivos, para llegar a acuerdos.

En ese sentido, Melé (2014, p. 21) afirma que lo que caracteriza a las transacciones territoriales es que genera un debate sobre los valores, introduce negociaciones sobre los puntos a priori “no negociables”, y da lugar a la aceptación de las modalidades particulares de apropiación del espacio y de la vida en conjunto. Para su caso de análisis, que tiene que ver con

la acción pública en defensa o rescate del patrimonio histórico y el ambiente, el autor señala que la suma del fortalecimiento institucional en el sector patrimonial y ambiental más la transición política de fines del siglo XX, originó un nuevo arreglo en temas como las modalidades de localización de actividades, de calificación de los espacios y de territorialización de las políticas públicas, al menos en esos sectores mencionados. Ello ha generado múltiples disputas y resoluciones de naturaleza diversa, que pueden ser analizadas bajo el foco de las transacciones territoriales.

En línea con lo anterior, Ugalde (2024) describe también un nuevo escenario de territorialización de las políticas públicas, pero en el sector de la planificación, en el que proliferaron los instrumentos de planificación territorial en México. Como consecuencia, se generaron diversas concepciones sobre la calificación del territorio, sobre lo que significa su buen uso. La planeación y el ordenamiento territorial, entonces, se han venido complejizando también en cuanto a actores y al involucramiento de más sectores para sus análisis. Puesto que en mi estudio de caso son analizados algunos instrumentos de planificación territorial que entrecruzan los tres órdenes de gobierno, reúnen 79 municipios y dos entidades, es de esperar el surgimiento de situaciones conflictivas, dignas de la aplicación del mismo enfoque de las transacciones.

De acuerdo con Ángela Giglia, quien escribe unas líneas de presentación del libro mencionado, la aportación de la perspectiva de Melé sobre el concepto de *transacción territorial* es que nos ayuda a observar el *lado productivo* de tales conflictos. La producción a la que hace referencia la autora es la de “nuevos espacios sociales para la confrontación y el diálogo de posiciones, nuevas definiciones de ciertos derechos en relación con ciertos territorios, nuevos valores y símbolos asociados con ciertos espacios sociales y sus características (p. 14)”. Como expondré más adelante, el más patente de estos atributos en el presente estudio de caso es la redefinición o resignificación de ciertos derechos en relación con el territorio municipal, en específico el de Salina Cruz.

Sobre los conflictos socioterritoriales referidos, Melé también propone una nueva clasificación: los *conflictos de proximidad*. Esos conflictos y controversias se pueden analizar como modos de relación con la acción de los poderes públicos y, asimismo, como modalidades de negociación de la inserción de los colectivos en el espacio”. Al catalogar las situaciones de conflicto producidas por la acción pública como de *proximidad*, el concepto implica una territorialización, pero el autor no se refiere especialmente a su espacialidad. Es decir, la *proximidad* no implica cercanía en distancia, sino en interés. Ambos atributos pueden coincidir, pero incluso una distancia corta no garantiza un interés o adscripción al problema o situación de acción pública en cuestión.

Bajo esa mirada, el actor que se pronuncia en contra o que quiere poner sus condiciones sobre la mesa, experimenta un proceso de representarse a sí mismo como parte del territorio y como sujeto afectado. En consecuencia, los pronunciamientos y expresiones de rechazo son diversas y complejas, como en los casos estudiados por Melé en temas ambientales y patrimoniales. El autor enfatiza que esas expresiones de rechazo van más allá de la esquematización común que asume a los actores opositores en rechazo de la otredad y procurando la homogeneidad social, como el caso del fenómeno *nimby* en Estados Unidos.

Quiero retomar esa complejidad y diversidad, pero enfocarla a la composición del grupo de actores en conflicto. Típicamente, los sujetos en conflicto son, por un lado, la ciudadanía, en diversas formas de agrupaciones o sectores de población; y, por el otro, las autoridades en sus distintos órdenes y niveles. De igual forma, las expresiones de oposición se centralizan en denuncias, recursos jurídicos, mediáticos o irrupciones del orden público.

Para mi análisis, propongo que en el caso del CIIT se pueden ver a los diferentes niveles de gobierno como los actores en conflicto, donde el gobierno municipal es el receptor y/o “víctima” de una acción de los poderes públicos “superiores”, representado por el gobierno federal. La acción pública en cuestión se puede asumir como la imposición del proyecto, obras y controles de más porciones del territorio, como la ampliación del puerto, el PODEBI y la reactivación del espacio federal del derecho de vía ferroviaria. Finalmente, esta mirada conceptual me permitirá también encontrar otro tipo de expresiones de oposición, que en este caso no es la controversia constitucional, la que sería el recurso jurídico por defecto en estos casos, sino una más sutil y *productiva*: el cobro de licencias de construcción.

2.3. Polos de desarrollo

Una de las medidas más interesantes en el ámbito del desarrollo económico regional está relacionada con las intervenciones estatales en territorios focalizados. El término más general para este tipo de instrumentos es el de *zonas francas*, que abarca a las zonas de libre comercio, zonas de procesamiento de exportaciones, zonas industriales y zonas económicas especiales (De Jong, 2013, como se cita en Trejo Nieto, 2024b, p. 255). Estas últimas son las más usadas en la práctica reciente de la planeación económica regional, con diversas experiencias en Asia, Europa, América Latina, entre otros sitios.

Para Terán (2013), se tratan de instrumentos de política empleados para atraer la inversión extranjera, crear empleo o apoyar una estrategia de reforma económica, que adquieren un régimen jurídico especial en términos fiscales y aduanales. Según el autor, la noción de zona económica espacial (ZEE) refiere a una división social del trabajo a partir de su expresión espacial, que no puede reducirse a lo micro (una fábrica) ni extenderse a lo macro (el sistema económico nacional).

En relación con ese atributo espacializado, las empresas dentro de una ZEE pueden generar economías de escala, economías de aglomeración y economías de red, porque su interacción y cercanía física se vuelve una fuerza productiva adicional (Trejo Nieto, 2024b). En ese sentido, el establecimiento de una ZEE puede acompañar en muchos casos a las políticas de desarrollo regional, sectorial o industrial.

Ya que su definición obedece más al aspecto pragmático que teórico (Terán, 2013), la experiencia internacional ha registrado casos en los que estos instrumentos son empleados bajo la forma de polos de desarrollo¹³ o de crecimiento (Trejo Nieto, 2024b). Por ello, la estrategia

¹³ Por su parte, los polos de desarrollo tienen una tradición teórica más marcada, desde sus precursores François Perroux y Jacques Boudeville, entre los años 50 y 60, de donde surgen conceptualizaciones como los *espacios económicos* y los *efectos de difusión y atracción*. Sin embargo, el abordaje desde los análisis empíricos es más pertinente para este trabajo, por la cercanía que ofrece al estudio de políticas de desarrollo desde los gobiernos centrales.

de los PODEBI es muy cercana al entendimiento teórico de las ZEE. En el caso mexicano, se debe tener cuidado en no confundir el término de las ZEE con el programa público con el mismo nombre, del cual se discutirá más adelante.

De acuerdo con Trejo (2024b), los análisis empíricos y los subsecuentes postulados teóricos han delimitado un conjunto de factores reconocidos como determinantes del éxito de una estrategia de ZEE. Dentro de la larga lista, discutiré los que me parecen relevantes a la luz del presente estudio de caso. En primer lugar, la ubicación estratégica es ampliamente mencionada, al que se le suma la dotación de infraestructura, servicios y garantizar un suministro de energía confiable.

En términos administrativos y de gobierno, se destaca la participación del gobierno local como promotor del crecimiento y desarrollo económico, así como un ordenamiento jurídico y nuevas normas que sean congruentes con las necesidades locales, en lugar de los requerimientos e intereses nacionales o transnacionales. En la misma escala local, se apunta el involucramiento y la participación efectiva de los empresarios locales con inversionistas extranjeros.

Desde luego, los incentivos fiscales son importantes, pero destaco los instrumentos que están conectados con las necesidades locales, como las deducciones por gastos de formación de capital humano o incentivos condicionados a resultados. Por la parte del gobierno, se recomienda el apoyo a la integración de cadenas de valor locales o regionales promoviendo conglomerados industriales.

Del lado del capital humano y las calificaciones técnicas locales, se menciona que las ciudades o regiones deben dotar de trabajadores calificados y proveer de infraestructura social, así como cumplimiento social y ambiental. Se sugiere también la promoción del desarrollo de habilidades, capacitación, intercambio de conocimientos y movilidad laboral calificada. Sumado a lo anterior, se recomienda la procuración de fondos para investigación y desarrollo tecnológico.

Finalmente, un aspecto que me parece relevante es contemplar un periodo de incubación de las empresas designadas como “ancla” o más relevantes, para que consoliden mínimamente sus operaciones y poder aprovechar sus impactos locales y regionales. Desde la selección de esas empresas y de los criterios para calificarlas como relevantes, el proceso no debe ser apresurado. De acuerdo con la revisión de experiencias “exitosas” en varios países, se puede concluir que las variables de infraestructura, capital humano, conectividad y costos de energía resultan más importantes que los beneficios fiscales o los bajos salarios, a la hora de atraer inversiones. Lo anterior va de la mano con la creación de un entorno saludable para hacer negocios (Trejo Nieto, 2024b).

Capítulo 3. Contexto histórico y social de la región

Desde el punto de vista de la geografía física, el istmo de Tehuantepec se refiere a la porción de tierra más estrecha que divide los océanos Pacífico y Atlántico, que es también considerada como la división natural entre América del Norte y América Central, a escala macro regional. También es considerada la puerta de acceso al Sur-Sureste mexicano, a escala local. Con poco más de 220 km en línea recta, es dividido por la Sierra del Sur, lo que determina también su división política, y es sitio de la desembocadura del río Coatzacoalcos, al norte, y del río de los Chimalapas-Tehuantepec, al sur.

3.1. Istmo de Tehuantepec

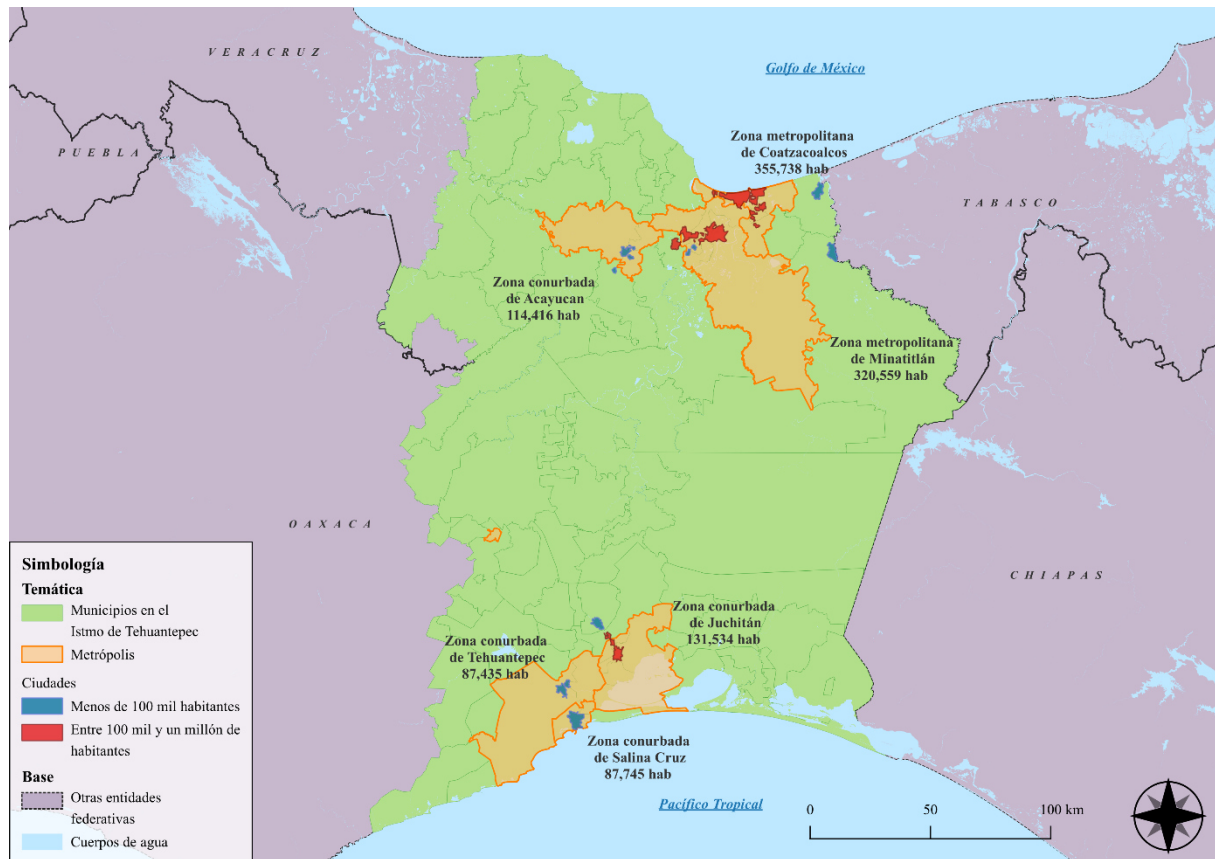
En términos de la geografía humana, el istmo es hogar de alrededor de 12 minorías étnicas reconocidas, de las que destacan la zapoteca y la mixe, en un territorio que se reparte entre los estados de Oaxaca y Veracruz. Su composición urbana está definida por tres polos: Coatzacoalcos-Minatitlán-Acayucan, al norte; Juchitán-Tehuantepec-Salina Cruz al sur; y Matías Romero-Acayucan, al centro (Velázquez et al., 2009). Desde hace poco más de 120 años, esos polos cuentan con un elemento articulador imprescindible: el ferrocarril. Sin embargo, la integración social y económica a lo largo de esos 220 kilómetros ha sido un reto histórico, que costaría trabajo reconocer si está de hecho terminada.

La delimitación de la región de planeación establecida en el Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (CIIT, 2020) reúne 79 municipios de ambas entidades, como parte del Istmo de Tehuantepec, que contienen 6,880 localidades, predominantemente rurales (98.3%) (SEDATU, 2023). En 2020, la población total de la región era de cerca de 2 millones 380 mil habitantes (1.9% de la población nacional), de los cuales, 70% habitaban en las localidades de Veracruz (SEDATU, 2023). A pesar de que predominan las localidades rurales, cerca de dos terceras partes de la gente vive en las localidades urbanas.

Ellas se agrupan en nueve ciudades, de acuerdo con el sistema urbano nacional (SUN) (SEDATU & CONAPO, 2024), de las cuales, siguiendo la clasificación del SUN, tres tienen entre 100 mil y un millón de habitantes (Coatzacoalcos, Minatitlán y Juchitán) y seis tienen menos de 100 mil habitantes. En línea con lo anterior, hay seis metrópolis identificadas en la delimitación más reciente (SEDATU et al., 2024), de las cuales Minatitlán y Coatzacoalcos son dos zonas metropolitanas y las otras cuatro son zonas conurbadas: Salina Cruz, Juchitán, Tehuantepec y Acayucan. Esas metrópolis están compuestas por 18 municipios en total, y destaca que Salina Cruz y Juchitán son de reciente incorporación en la delimitación de zonas metropolitanas, lo que indica que antes no eran reconocidas como tal (SEDATU et al., 2024).

En suma, se trata de una región con mucha población, pero concentrada de manera desproporcionada en el norte, lo que deja el resto del territorio con algunas ciudades medias y pequeñas al centro y sur, en el estado de Oaxaca, y un conjunto muy numeroso de comunidades rurales.

Mapa 1. Municipios, metrópolis y ciudades en la región del istmo de Tehuantepec.



Fuente: elaboración propia a partir del Marco Geoestadístico Nacional de INEGI, la delimitación de Metrópolis de México 2020 (SEDATU et al., 2024) y el Sistema Urbano Nacional 2020 (SEDATU & CONAPO, 2024).

Para completar la descripción de la zona, será necesario hablar de las actividades económicas y productivas, pero antes de entrar en esa discusión, es necesario presentar, en términos generales, su vasta y compleja trayectoria histórica. En ella se presentan múltiples contradicciones y paradojas en términos de riqueza cultural y ambiental en coexistencia con altos índices de marginación y pobreza, tanto en comparación con las demás regiones del país como en la misma región, entre la porción veracruzana y la oaxaqueña (Trejo Nieto, 2024b).

Por lo anterior, analizaré a continuación los momentos destacados de la trayectoria sociohistórica del istmo desde el siglo XVI hasta principios del siglo XXI, con un enfoque en las acciones del Estado (en sus diferentes facetas) sobre o acerca de ese territorio. En otras palabras, para usar los términos de Velázquez et al (2009), exploraré el “imaginario político nacional”, con el fin de extraer momentos importantes para su posterior comparación con ese imaginario en la actualidad.

Contexto histórico

La característica de estrechez con la que cuenta el istmo parece estar naturalmente asociada con la actividad económica comercial, pues desde la época prehispánica, el istmo se ha distinguido por ser una zona de comercio con intercambios de las poblaciones zapotecas y huaves, así como un punto crucial para la ruta que conectaba a los aztecas con los pueblos del sur y el territorio maya (Trejo Nieto, 2024b).

Desde la primera ola de globalizaciones, marcada por la llegada de los españoles al continente, el istmo de Tehuantepec ha estado en el foco de atención de los discursos geopolíticos y los proyectos orientados a explotar su potencial de albergar un eje interoceánico importante. No es ninguna coincidencia, pues se trata del estrecho continental más septentrional de América, que contiene, además de esa posición estratégica, una gran riqueza natural (Velázquez et al., 2009). Uno de los elementos físicos más determinantes de tal riqueza es la presencia de los ríos, pues además de sus tierras fértiles circundantes, proporcionaban un canal de navegación fundamental para el comercio (Trejo Nieto, 2024b; Vázquez Vidal, 2024).

La abundancia de maderas finas y la presencia de minerales preciosos (bienes importantes en los mercados de la época asociada a esa globalización) en el istmo interesaba mucho a los españoles, quienes pronto se dividieron los dominios de la tierra para fines de explotación. Similar a la división política actual, en las épocas tempranas de la Nueva España se dividía el istmo por dos provincias: Coatzacoalcos y Tehuantepec (Trejo Nieto, 2024b).

La repartición más compleja se hizo en la provincia de Coatzacoalcos, con 12 subdivisiones, mientras que en la de Tehuantepec era todo un dominio en forma de marquesado a nombre de Hernán Cortés, originalmente, para convertirse en una alcaldía en el último tercio del siglo XVI (Trejo Nieto, 2024b).

En la primera, se establecieron haciendas ganaderas, explotación maderera y cultivos de cacao, algodón, vainilla y agave. En la segunda se producía sal, grana cochinilla, achiote y añil, para comerciar a España, mientras que se tenía buena pesca y se sembraba el maíz que abastecía a todo el istmo en San Juan Guichicovi (Trejo Nieto, 2024b).

Con esta forma de gestión y división territorial productiva, se apunta el primer precedente de la intervención del Estado en la región, en su versión colonial, a reserva de los señoríos de las etnias y pueblos originarios que habitaron y administraron la región anteriormente, en una menor escala.

En ese sentido, en este apartado describiré, a grandes rasgos, los hitos o momentos relevantes de la intervención estatal, enfocada en el desarrollo económico y la gestión de las actividades productivas de la región. Como esbocé previamente, para describir este recorrido histórico entiendo al Estado en dos clases fundamentales: el colonial y el nacional. La división la marca la independencia de México, que es sucedida, en un periodo de medio siglo, aproximadamente, de la formación de un Estado nacional liberal y, tras una larga dictadura a finales del s. XIX e inicios del XX, la aparición y formación de un Estado nacional revolucionario¹⁴.

Con el fin de caracterizar los momentos enlistados, usaré la analogía de la teoría de sistemas sobre los flujos y acervos, para apuntar el interés predominante de la acción pública en este territorio. De esa manera, el interés del istmo centrado en el flujo, por un lado, pretende explotar una ruta continental óptima para volverla interoceánica. Por otro lado, el interés centrado en el acervo se refiere a la explotación de los recursos naturales y humanos de la

¹⁴ En esta etapa me refiero al Estado resultante de la revolución mexicana y el posterior dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que cubre tres cuartas partes del siglo XX y que contiene en sí mismo varias etapas en función de los modelos económicos, que serán reflejados en el análisis.

región, de los que hablé anteriormente. Como se verá en seguida, estas dos categorías siempre convivieron, tanto de manera paralela como con predominancia de una sobre la otra, en los diferentes momentos históricos.

La Nueva España: el Estado colonial

En primer lugar, para la corona española, el istmo representaba la posibilidad de una conexión muy eficiente entre el territorio del Perú, la Nueva España y la península ibérica (Trejo Nieto, 2024b). El flujo era un atributo buscado, pero, dadas las condiciones tecnológicas de la época, en donde la opción más avanzada era abrir un canal, la empresa se antojaba sumamente difícil.

No obstante la complejidad, la corona encargó, ya avanzado el siglo XVIII, múltiples estudios y expediciones a los ingenieros don Agustín Cramer y don Miguel del Corral, quienes concluyeron que la realización de un canal que conectase los ríos Coatzacoalcos y los Chimalapas “no presentaba obstáculo mayor” (Velázquez et al., 2009, p. 24). Sin embargo, como es evidente, ese canal nunca se ejecutó y el atributo de flujo no pudo ser aprovechado de acuerdo con las expectativas.

En segundo lugar, como lo mencioné antes, el acervo de materia prima, especialmente la madera, que constituía probablemente el bien de mayor valor comercial de la época (Vázquez Vidal, 2024), fue uno de los objetivos del Estado colonial de intervenir en la región. Aparentemente, el objetivo se cumplió, pues la región fue deforestada en un corto periodo de tiempo (Trejo Nieto, 2024b).

Adicionalmente, a manera de analogía con los procesos de ordenamiento territorial contemporáneos, es importante destacar que una de las aspiraciones de Cortés era la de formar un dominio señorial que abarcara tanto la región del Sotavento como la de Tehuantepec (Velázquez et al., 2009), lo que el día de hoy equivaldría a una entidad federativa que correspondería con el istmo de Tehuantepec. Desde mi punto de vista, esto habla de una acción por parte de los agentes estatales para ordenar el territorio en favor del máximo aprovechamiento de los atributos del istmo, lo que veremos más adelante con los instrumentos de planeación actuales.

Otro instrumento de regulación por parte del Estado colonial que fue decisivo para la dinámica económica de la región fueron las restricciones de comercio marítimo, que prohibieron la ruta con Perú y Guatemala por hasta más de un siglo, para privilegiar las conexiones con las Filipinas y la vía terrestre con Guatemala. La región de Tehuantepec se vio beneficiada de manera parcial, ya que la actividad portuaria se concentraría por un corto periodo de tiempo en Huatulco, que fue sustituido por el puerto de Acapulco (Trejo Nieto, 2024b). En cuanto al transporte terrestre, las ciudades de Tehuantepec y Juchitán se volvieron enclaves importantes para las rutas comerciales, que fueron incluso terreno de disputa entre la comunidad zapoteca y el gobierno de la Nueva España (Reina, 2019, como se cita en Trejo Nieto, 2024b).

De esta manera, considero que la etapa del Estado colonial tenía un interés paralelo en términos de acervos y flujo, pero logró materializar solamente la explotación de los acervos naturales, que representaban una riqueza considerable. Por su parte, la función del istmo como

espacio de flujo se limitó al aprovechamiento de los cauces naturales, principalmente, con un alcance más bien regional y no tanto de corredor interoceánico. El trayecto completo duraba

Por otro lado, una actividad importante en la región en aquella época fue la ganadería (cría) de mulas, que daban el servicio de transporte complementario al fluvial (Trejo Nieto, 2024b; Vázquez Vidal, 2024). Lo anterior indica que los servicios de transporte representaron una de las actividades más importantes del istmo en las primeras décadas de la Nueva España, lo que condicionó la visión del Estado en cuanto a las intervenciones pretendidas en ese territorio.

México independiente: el Estado nacional

El primer cuarto del siglo XIX marca el surgimiento de México como país independiente, con un abanico importante de proyectos de nación, resumidos en las alternativas de monarquía, imperio o república. En medio de la turbulencia política vivida en esa época, se empezó a formar el discurso geopolítico que posicionaba al istmo como territorio de riquezas y oportunidades, en buena parte inspirados por los ensayos de Humboldt a propósito de esta región (Velázquez et al., 2009).

Paradójicamente, en términos de peso y representación política, el istmo, específicamente la región de Tehuantepec, jugó un papel marginal desde la Nueva España hasta casi la llegada de Porfirio Díaz al final del siglo XIX, debido a su condición de frontera con los territorios de Chiapas, que entonces pertenecían a Guatemala (Trejo Nieto, 2024b).

De vuelta al tema del ordenamiento territorial, hubo dos intentos más por conformar una entidad administrativa en el istmo. La primera llevó el nombre de la Provincia del Istmo, propuesta entre 1823 y 1825. La segunda se trata del Territorio del Istmo, que sí llegó a una materialización efímera en 1852 (Velázquez et al., 2009). A pesar de estos intentos, la región ha permanecido dividida, lo que parece seguir la lógica cultural y de tradiciones que va en contrasentido con el imaginario de una integración y apertura interoceánica.

Como consecuencia de la guerra de independencia se desató una crisis económica, principalmente relacionada con la actividad agropecuaria. Sin embargo, la actividad productiva del istmo, beneficiada por una diversidad ecológica notable, pudo resistir a las adversidades y adaptarse para seguir participando en el mercado nacional y también con Guatemala (Trejo Nieto, 2024b).

Lo anterior seguramente guarda relación con el capital social y económico generados a partir de la tradición comercial de la zona. Una de las reestructuraciones productivas más importantes en esta época fue el incremento en la producción de sal y maderas preciosas, que tenían alta demanda en Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Sin embargo, esta reconversión propició un intercambio desfavorable por tratarse de una economía basada en la explotación de recursos naturales, frente a potencias que ya despuntaban en su desarrollo industrial (Reina, 2019, como se cita en Trejo Nieto, 2024b).

El proyecto de la conexión interoceánica no tardó en retomarse, pero ahora desde un Estado nacional que pronto tomaría su cauce liberal. En el marco de la expansión del

capitalismo industrial y en los inicios de la revolución de los transportes¹⁵, el gobierno mexicano otorga la primera concesión para la construcción de una vía de ferrocarril en 1842 a la compañía estadounidense Sloo & Co (Trejo Nieto, 2024b; Velázquez et al., 2009). Fue entonces que el ferrocarril llegó a ocupar el lugar de un canal en el imaginario de conexión interoceánica.

De manera inversa, el canal de Panamá, quien fue (y ahora se pretende que sea) el principal competidor del corredor transistmico, contó con un ferrocarril primero, en 1855, y construyó el canal después, en 1914, derivado de su “triunfo” en el congreso internacional de geografía de 1879 (Velázquez et al., 2009). Como presentaré más adelante, la apertura de ese canal tuvo repercusiones determinantes en la suerte del eje interoceánico del istmo.

Después de esa primera concesión, muchas empresas desfilaron con proyectos y concesiones, sin éxito (Velázquez et al., 2009), en parte debido al turbulento clima político, entre invasiones, guerras, el segundo imperio y el triunfo de los liberales (Kuntz Ficker, 2015). De hecho, en 1852 se firmó el tratado de Gadsen, en el que se le otorga a los Estados Unidos el derecho de construcción de un ferrocarril en el istmo, para transitar armas y tropas (Velázquez et al., 2009).

Los intereses extranjeros estaban fijados en esta franja de tierra, lo que orientaba al Estado mexicano a usarlo como moneda de cambio; incluso, durante ese periodo complicado se llegó a estipular la venta de ese territorio en los tratados de Guadalupe-Hidalgo (Trejo Nieto, 2024b). En ese sentido, de vuelta con la analogía de flujos y acervos, lo que buscaban explotar del istmo el Estado liberal mexicano y a las potencias mundiales de esa época era su condición de espacio de flujo comercial.

A pesar de haber expedido la primera concesión en 1842, fue hasta 1882 que el gobierno mexicano, ya en manos de Porfirio Díaz, asumió el proyecto por ser considerada una localización estratégica e inició la construcción del ferrocarril interoceánico, que concluiría en 1894¹⁶. En ese momento surge un actor privado estratégico: la compañía S. Pearson & Son, quien había tenido participación en obras públicas de la Ciudad de México y otras entidades, y se ocuparía de la construcción del ferrocarril de Tehuantepec por medio de una asociación público-privada. Connolly (1999) clasifica así el arreglo entre Pearson y el gobierno mexicano porque, además de participar en la construcción, recibió una participación de las ganancias del ferrocarril.

Sin embargo, la calidad del trazo y la infraestructura permitían un nivel operativo muy deficiente, que volvía la línea muy poco rentable. Además, el tren aprovechaba una parte mínima de su potencial sin la existencia de los puertos en los extremos oceánicos. Por ello, fue hasta 1907 que el corredor transistmico operó de forma eficaz, gracias a la conclusión de los

¹⁵ El primer tren jalado por locomotora de vapor fue usado en 1825, pero se dice que fue la década de los 30 de ese siglo cuando se consolida y se pone a disposición la tecnología ferroviaria en el mundo. Este suceso, según Kuntz Ficker (2015), constituye la innovación más importante para la humanidad en materia de transporte desde la invención de la rueda.

¹⁶ Esto no representa un evento atípico, ya que lo mismo sucedió con el Ferrocarril Mexicano (entre Ciudad de México y el puerto de Veracruz), que fue el primero en ser construido. Su concesión fue otorgada en 1837 y su construcción terminó en 1873 (Kuntz Ficker, 2015).

puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, construidos por la misma compañía contratista (Connolly, 1999; Kuntz Ficker, 2015; Velázquez et al., 2009).

Sobre los puntos anteriores, quiero destacar dos cosas. La primera es el papel del Estado en la construcción de la vía del ferrocarril, mediante la empresa de propiedad estatal Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, quien, en alianza con el Sr. Pearson, contrató los servicios de su misma compañía S. Pearson & Son (Connolly, 1999). Esta acción debe considerarse como extraordinaria, ya que en ese momento, considerado por Kuntz Ficker (2015) como la época de “el gran impulso” ferroviario, el resto de las líneas eran construidas por medio de concesiones privadas. En esta ocasión, aunque sea en co-propiedad¹⁷, el gobierno mexicano se involucró de raíz. Con ello quiero señalar que la intervención del gobierno en la región del istmo se puede interpretar como diferenciada o preferencial, con ciertos matices, porque Pearson y su compañía actuaban como constructores, contratistas, pero también como consultores, en la medida que tenían gran libertad para determinar qué es lo que se iba a construir. Lo anterior sucedió para el caso del ferrocarril, pero también para los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz.

En segundo lugar, quiero resaltar la importancia de los puertos en el funcionamiento del corredor interoceánico. Sobre todo, porque, en la actualidad, la plataforma logística que pretende establecer el CIIT no se puede entender de manera aislada, sino como un sistema. Por ello, al hablar de este corredor interoceánico se debe considerar el binomio puerto-ferrocarril.

Como muestra, en 1907, cuando empezaron a operar los puertos, se registraban alrededor de 60 trenes diarios en ambas direcciones, que acumularon en 1913 más de un millón de toneladas de carga movilizadas por el ferrocarril. Esta etapa corresponde al auge operativo del ferrocarril interoceánico. Sin embargo, debido a la apertura del canal de Panamá el año siguiente, la actividad transístmica se desplomó (Trejo Nieto, 2024b).

A pesar de su corta duración, el auge ferroviario dejó huella en el territorio, pues propició un cambio productivo significativo desde la década de 1880. El gobierno porfirista volvió a observar al istmo como un territorio explotable, y no solamente como un espacio de tránsito. Pero, como es sabido, los beneficios bajo ese modelo modernizador eran, principalmente, para inversionistas nacionales y extranjeros, quienes explotaron la tierra con empresas agrícolas con fines de exportación. En ese esquema, la población local no era tomada en cuenta, por lo que se empezaron a despegar las desigualdades, sobre todo con el rezago de las comunidades indígenas (Trejo Nieto, 2024b).

Hasta finales del siglo XIX, los cambios en la estructura productiva de la región consistieron en mejorar la producción agrícola, mediante obras hidráulicas; mejoras tecnológicas, sobre todo con la apertura de ingenios; nuevos sistemas de comercialización facilitados por el tren interoceánico; y de esquemas de trabajo asalariado. En complemento, el istmo oaxaqueño se benefició de las nuevas instalaciones para el transporte, pues su actividad económica se centró en el mantenimiento de los trenes y del puerto de Salina Cruz (Trejo Nieto, 2024b).

¹⁷ Las presiones por la apertura del Canal de Panamá y la crisis del comercio por la primera guerra mundial afectaron la rentabilidad del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, lo que provocó que en 1918, con Carranza en el gobierno, se diera por concluida la asociación entre Pearson y el gobierno mexicano (Garner, 2009).

De acuerdo con Velázquez et al (2009) y Kuntz Ficker (2015), el tren interoceánico reestructuró el espacio económico de la región. Lo moldeó en función de su trazo y sus necesidades. De esa manera, se cumplió con uno de los objetivos de la política ferroviaria desarrollista o *por delante de la demanda*¹⁸, que consistía en “promover la colonización y la actividad económica en zonas que habían permanecido escasamente pobladas hasta entonces (Kuntz Ficker, 2015, p. 79)”.

Con ello, considero que la visión del Estado mexicano liberal porfirista recuperó en buena medida la intención de aprovechar la región istmeña en tanto a su acervo territorial, con la intervención en la dotación de tierras a capitales nacionales y extranjeros, para mejorar la producción agrícola y generar nuevas actividades económicas.

En términos de la economía política de infraestructuras y servicios (Connolly, 2018a), el ferrocarril del istmo, como en la generalidad del país (Kuntz Ficker, 2015), fue objeto de una forma de producción contratista en un primer momento, y de concesiones, en un segundo momento, cuando se conjugó la construcción de los puertos istmeños con la operación ferroviaria. Más adelante se discutirán las transformaciones que ha sufrido la forma de producción de las obras y, en general, el panorama de las acciones públicas en la región.

El siglo XX: el surgimiento del Estado nacionalista revolucionario

Las primeras dos décadas del siglo XX vieron el ascenso y descenso de la actividad económica en la región del istmo de Tehuantepec, de manera muy precipitada. Como ya mencioné, la apertura del canal de Panamá, pero sobre todo el inicio de la revolución mexicana fueron los obstáculos más importantes para el desarrollo económico de ese tiempo, además de la escasez de mano de obra, que es más bien un problema estructural (Velázquez et al., 2009).

Sin embargo, a pesar de los intentos por conformar un eje comercial interoceánico o, más recientemente, una actividad agrícola de exportación como detonadores de la prosperidad istmeña, fue el petróleo quien definió el desarrollo económico de la región por más de 70 años (Trejo Nieto, 2024b; Velázquez et al., 2009). Ese desarrollo económico tomó, por primera vez en la región, el carácter de industrializado, y fue protagonizado por la compañía de El Águila (propiedad de Pearson), posteriormente vendida a Royal Dutch Shell en 1919 y finalmente expropiada por Petróleos Mexicanos a partir de la nacionalización de 1938 (Connolly, 1999; Garner, 2009; Trejo Nieto, 2024b).

Durante muchos años, la intención del Estado mexicano se centró en aprovechar de nuevo el acervo en términos de materias primas, pero los intentos por revivir la ruta comercial interoceánica no se abandonaron del todo. De todas formas, el predominio petrolero dominó también las intervenciones estatales en materia de transporte, con la construcción de un sistema de ductos que conectó los complejos industriales con los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz (Trejo Nieto, 2024b). De esa manera, la imagen del istmo como espacio de flujos se resignificó en favor de la industria petroquímica.

¹⁸ De acuerdo con la autora, las ciudades del norte del país surgieron bajo esa dinámica, que pronto originó, por ejemplo, los polos de desarrollo regional de Monterrey y La Laguna.

Los descubrimientos petroleros en el norte del istmo por parte de Pearson originaron una reestructuración productiva profunda, que se dio de manera dispar entre las ciudades veracruzanas y oaxaqueñas. Los complejos petroquímicos que surgieron en Minatitlán y Coatzacoalcos atrajeron mucha población istmeña¹⁹, lo que generó un desequilibrio poblacional y a su vez profundizó la desigualdad socioeconómica entre las dos subregiones del istmo, que persiste hasta la fecha (Trejo Nieto, 2024b; Velázquez et al., 2009).

En acompañamiento a las inversiones en el sector petrolero, el Estado mexicano invirtió en infraestructura carretera, elaboró programas para el impulso a los sectores agrícola y ganadero y desarrolló proyectos hidráulicos para la irrigación. Para el año 1958 se había culminado la construcción de la carretera transístmica entre Salina Cruz y Coatzacoalcos, que vendría a competir con el servicio de transporte ferroviario de pasajeros (Trejo Nieto, 2024b).

El auge petrolero se dio en la década de los 70, cuando circulaba la idea, por primera vez, de la política de los polos de desarrollo, que fue aplicada al polo petroquímico de Coatzacoalcos-Minatitlán. Fue también en ese tiempo que se construyó la refinería de Salina Cruz, en 1974, además de la realización de varias obras para el mejoramiento del puerto y del oleoducto.

El interés del Estado mexicano por recuperar la ruta interoceánica volvió en 1977, con el proyecto Alfa-Omega, que consistía en un servicio multimodal para transporte de carga. Esa iniciativa buscaba captar alrededor de 7% de la carga contenerizada que cruzaba por el canal de Panamá (Velázquez et al., 2009).

Años después, con las crisis de los años 80 y la llegada de las políticas de corte neoliberal, con un énfasis en la privatización, sumado a la disminución de la demanda de crudo por parte de países industrializados, el sector petrolero fue perdiendo fuerza. Dado que durante todo el siglo XX se dio una especialización exclusiva en ese sector, se registraron altos índices de desempleo a partir de la década de los 90, sobre todo en la sección norteña del istmo (Trejo Nieto, 2024b).

En cuanto al corredor interoceánico, hubo dos iniciativas más en la interfaz de cambio de milenio. La primera fue en el gobierno de Zedillo, en 1996, en el marco del recién inaugurado Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que llevó el nombre coloquial del “Megaproyecto del Istmo”²⁰. Esa iniciativa contemplaba inversiones en infraestructuras de transporte y en apoyos a la industria petroquímica (Velázquez et al., 2009).

La otra iniciativa corresponde al Plan Puebla-Panamá, elaborada por el gobierno de Fox, que buscaba integrar la región en los mercados mundiales mediante inversión en carreteras y telecomunicaciones, pero con una prioridad para la participación privada. En esa misma línea, se presentaron los siguientes proyectos: el Sistema Logístico del Istmo de Tehuantepec (2007), el corredor multimodal del istmo (2010) y el Plan Istmo Puerta de América (2013). Ninguno de ellos vio la luz.

¹⁹ De acuerdo con Trejo Nieto (2024b), la población en esas dos ciudades se triplicó en el periodo de 1900-1930.

²⁰ El nombre oficial es el Programa Integral de Desarrollo Económico para el Istmo de Tehuantepec (PIDEIT), como lo señala el actual Programa Institucional del CIIT (DOF, 2023b).

Según Velázquez y sus colegas (2009), las críticas de los círculos académicos argumentaban que esos proyectos obedecían solamente a los grandes capitales, quienes buscan apropiarse de los recursos naturales de la región y no toman en cuenta las opiniones u objeciones de los pobladores.

Tal es el caso de los complejos eólicos de La Venta, en Juchitán. Ese proyecto marcó la llegada de otro actor estatal, la Comisión Federal de Electricidad, quien en 1996 construyó la primera fase y en 2007 la segunda, con una notable oposición de pobladores de la región (Trejo Nieto, 2024b; Velázquez et al., 2009).

En ese sentido, para retomar las categorías de la economía política planteadas al inicio del apartado (Connolly, 2018a), esta última etapa de planes de intervención estatal en el istmo son caracterizadas por un giro hacia las formas de producción de las infraestructuras por concesión, en su formato de asociaciones público-privadas (APPs) o sus variantes, que otorgan a las empresas privadas un mayor protagonismo. Esas formas de producción de las obras y servicios públicos guardan una íntima relación con las políticas neoliberales, que llegaron a México desde la década de los 80 del siglo XX y perduraron hasta la segunda década del siglo XXI, pues, al menos discursivamente, la administración encabezada por López Obrador se distanció de esas políticas.

Una de las huellas más notorias que dejó la mayor presencia del sector privado en la provisión tanto de obras como de servicios públicos fue el abandono del servicio ferroviario de pasajeros en el país, a partir del proceso de privatización del sector ferroviario, iniciado en 1995 (Kuntz Ficker, 2015).

Lo anterior se dio en un contexto de crecientes ineficiencias de la empresa pública Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), auspiciada a su vez por una falta de inversión suficiente por décadas. Esa desatención por parte del gobierno, que fue en gran medida en favor del automóvil y el sistema carretero, provocó una disminución acelerada en la participación del transporte ferroviario, tanto de carga como de pasajeros²¹ (Cervantes Laing, 1997). De acuerdo con Cervantes Laing (1997), el sindicato fue uno de los factores más influyentes para mantener el servicio de pasajeros en sus últimos años de operación, a pesar de un estatus deficitario marcado, con los costos de operación 5.88 veces mayores a los ingresos.

Desde 1992, el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) aplicó medidas orientadas a la apertura comercial, eficiencia en planta laboral y operaciones y la inversión privada en el sector ferroviario mexicano. Con ello, se logró revertir la tendencia negativa en cuanto a carga transportada, costos de operación, pocos ingresos y altos subsidios. Una de esas medidas fue la cancelación de 44 de las 105 rutas de transporte de pasajeros, en las cuales no se incluyó la del istmo. En cuanto a la inserción del sector privado, se dio mediante la concesión de servicios de terminales de contenedores, terminales de carga y talleres (Cervantes Laing, 1997).

A pesar de las leves correcciones salinistas, el sistema ferroviario fue objeto de intervención por la administración siguiente, a cargo de Ernesto Zedillo (1994-2000). Por

²¹ Para el caso del transporte de carga, entre 1979 y 1993 pasó de 23.2% a 12.1% en la distribución porcentual, mientras que el transporte de pasajeros pasó de 39 millones a 7.2 millones en el mismo periodo (Cervantes Laing, 1997).

medio de la reforma al 28 constitucional²², se permitió la participación privada en la construcción, operación y administración del sistema. En síntesis, el objetivo y discurso principal de la política económica de esa época era la *eficiencia*, por lo que los recortes y la privatización contó con el apoyo incluso del sindicato, cuyo líder de ese entonces respaldó la decisión (Cervantes Laing, 1997). Más adelante, en el capítulo 4, discutiré sobre las características de la política ferroviaria actual, cuyo marco legal está —todavía— vigente desde 1995.

El proceso de privatización del sector ferroviario no alcanzó su totalidad²³, debido a que el gobierno no pudo liquidar ni concesionar algunas líneas, como las llamadas líneas cortas (23% del total de trayectos) y la línea transístmica, a cargo del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT), quien, de cualquier manera, otorgaba los trabajos directos a empresas privadas. Sin embargo, el tramo que correspondía al Ferrocarril del Sureste fue adquirido (75% de sus acciones) por el Grupo México de Germán Larrea, en 2005, bajo el nombre de Ferrosur. Con ello, ese consorcio se volvió dominante en el sector ferroviario nacional, pues controlaba en ese entonces más de 2,000 kilómetros de vías (Zepeda Bustos, 2012).

De acuerdo con López Ortiz (2007), los actores promotores de la privatización fueron poco cuidadosos en calcular los costos financieros del supuesto rescate del sistema ferroviario, por asumir que la privatización es buena per sé. Uno de los resultados negativos señalados por López Ortiz (2007) y Arcudia Hernández (2020) es una nueva faceta de oligopolio en el sector del transporte ferroviario, además de la extranjerización asociada al consorcio Kansas City Southern-Transportadora Ferroviaria Mexicana y la participación de Union Pacific Railroad con su aportación de capital al grupo Ferromex-Ferrosur.

El último proyecto relacionado con el aprovechamiento del potencial geoestratégico del istmo es el de las Zonas Económicas Especiales (ZEE), en el sexenio de Peña Nieto, cuyo objetivo era incentivar enclaves territoriales con potencial de desarrollo económico (Trejo Nieto, 2024b). Esa iniciativa contempló a Salina Cruz y Coatzacoalcos para albergar una ZEE. A pesar de no cumplir con su objetivo y ser reemplazado por la administración siguiente, las ZEE lograron ciertos avances que fueron heredados al actual proyecto del CIIT, que describiré más adelante.

Contexto socioeconómico

La paradoja istmeña consiste, a grandes rasgos, en tener muchos recursos y una posición estratégica envidiable al mismo tiempo que un rezago social considerable, de acuerdo con muchos indicadores socioeconómicos. El PDIT muestra una serie de indicadores base y estadísticas que ayudan a ilustrar esta problemática. Por ejemplo, la pobreza extrema afectaba, en 2015, a 15.8% de la población istmeña, principalmente en Veracruz (dos terceras partes). En ese mismo sentido, de acuerdo con las mediciones de pobreza multidimensional, el eje del

²² La cual obtuvo 91% de los votos de la Cámara de Diputados a favor (votación realizada el 28 de enero de 1995. Cervantes Laing, 1997)

²³ Ello no obstante, la empresa Ferrocarriles Nacionales de México cerró operaciones en 1999 y desapareció en 2001 (López Ortiz, 2007; Zepeda Bustos, 2012).

rezago educativo es particularmente alto en la región, con 26.9% de la población joven con menos escolaridad que la esperada o la obligatoria.

Otro síntoma de la problemática socioeconómica son las disparidades intrarregionales, que reflejan una alta concentración (88%) de la producción de valor de la región en tres de los 79 municipios: Salina Cruz, Minatitlán y Coatzacoalcos. Es decir, 96% de los municipios (76) aportan solamente 12% de la producción regional. Lo anterior se suma a las disparidades interregionales a nivel nacional, en las que el istmo se posiciona en una de las regiones más rezagadas. Como muestra de lo anterior, el salario promedio de la región del istmo era 31.5% menor que en la región de la frontera norte, de acuerdo con el censo económico de 2014.

En línea con los aspectos laborales, el istmo registraba 789 mil personas ocupadas, mientras que el padrón del seguro social registró solamente 134 mil. Esto quiere decir que hay un rezago importante en materia laboral, lo que repercute en los ingresos tanto de los hogares como del Estado, y limita así su capacidad de intervención.

Actualmente, la actividad económica principal del istmo sigue siendo la petroquímica. En un análisis de la dinámica económica de las zonas metropolitanas del país, Trejo Nieto (2024a) destaca la alta especialización persistente en Coatzacoalcos, Minatitlán y Tehuantepec. Esa última, de hecho, resultó la mejor evaluada en términos de productividad²⁴, por encima incluso de las zonas metropolitanas más pobladas del país.

Otro aspecto muy importante de la caracterización social de la región es la presencia de los pueblos indígenas. De acuerdo con el PDIT, en 43 municipios hay más de 50% de población indígena, otros 28 municipios registran más de 80% y, adicionalmente, siete municipios registran más de 95% de población con esa característica. A pesar de que, en términos absolutos, esta población no es muy representativa, en términos relativos lo es para la gran mayoría de municipios de la región definida.

Del lado oaxaqueño, la diversidad cultural nutre con la presencia de los pueblos Binnizá (Zapoteco), Ayuuk (Mixe), Zoque, Ikoots (Huave), Chontal, Chinanteco, Mazateco y Mixteco. Del lado veracruzano se encuentran los pueblos Popoluca, Náhua, Totonaco y Chinanteco. El programa también hace énfasis en la deuda histórica en término de violaciones de derechos y despojo de territorios, que se agrava con la omisión de estos pueblos en los procesos de consulta.

Vale la pena finalizar la reflexión sobre el istmo con la noción evidente e histórica de que la integración de esta región no ha tenido éxito, a pesar de los numerosos intentos descritos en este apartado. Se trata, entonces, de dos istmos: el del sur y el del norte. El del sur ha corrido con menos suerte en términos de desarrollo económico, mientras que el del norte ha despuntado un poco más, al costo de una gran explotación petrolera, con todo lo que eso conlleva en términos de salud y ambientales.

La intención actual de integración para la función interoceánica, que, como fue evidenciado aquí, no es para nada nueva, tiene algunas características interesantes, que reflejan

²⁴ La productividad se mide con la relación entre fuerza de trabajo (empleos) y producto en un sector dado. En teoría, está asociada, entre otras cosas, a un alto nivel tecnológico en ese sector.

el momento económico global de nuestra época y habla también de un imaginario nacional distinto hacia el istmo.

3.2. Salina Cruz

El municipio de Salina Cruz tenía en 2020 una población de 84,438 habitantes, que creció a una tasa media anual de 0.25% con respecto al censo anterior de 2010, lo cual es casi cuatro veces menos que la tasa media de Oaxaca (0.84%). Eso quiere decir que es un municipio con muy baja dinámica demográfica. Tiene una extensión territorial de 113.5 km², que representa apenas 0.86% de la superficie estatal.

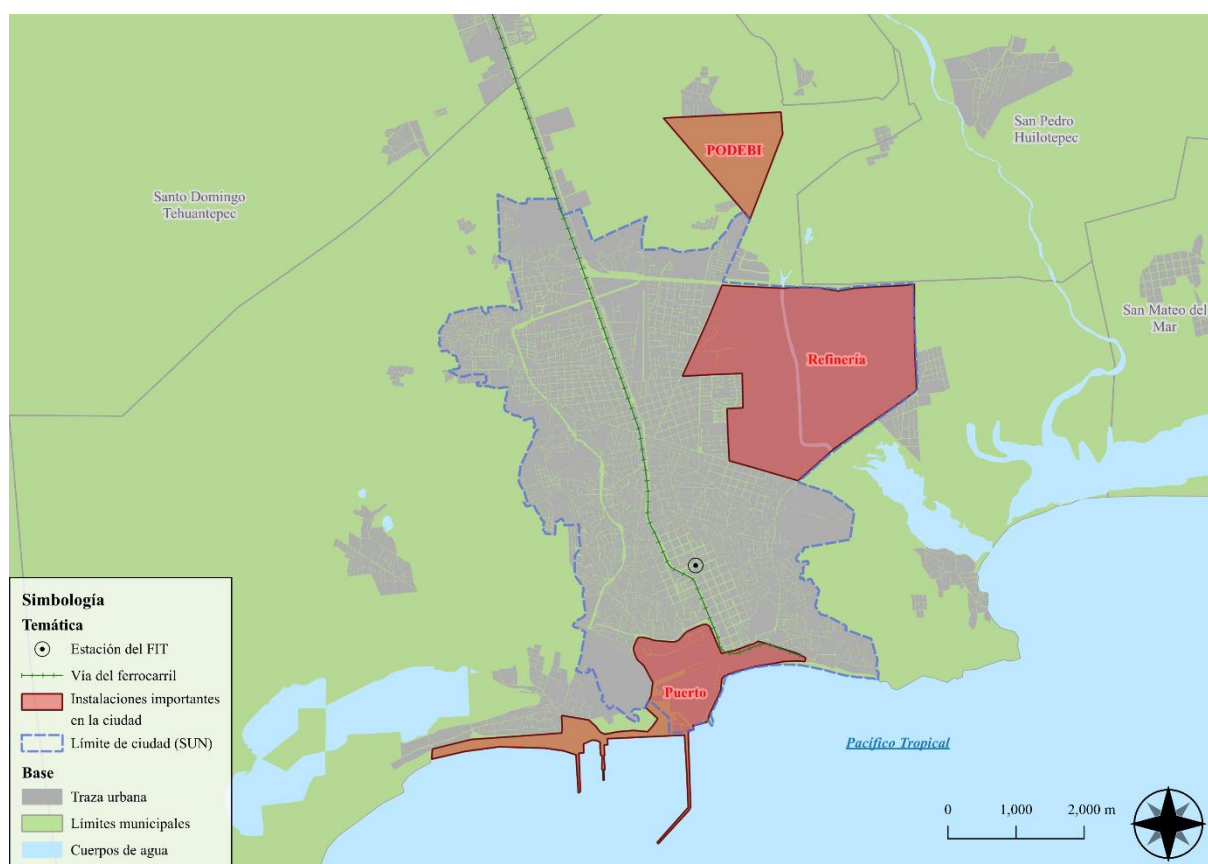
De acuerdo con el PMDU de Salina Cruz, dos terceras partes de su población residente se encuentra en edades productivas (entre 15 y 64 años). El municipio presenta niveles de pobreza aproximadamente 2.4 veces menores a los del estado de Oaxaca, y esa condición ha mejorado entre el censo de 2010 y el de 2020, pero llama la atención que, en el caso de la pobreza extrema, el indicador se ha mantenido casi igual en ambos periodos (creció un 0.07%). Según las mediciones de marginación urbana referidas en el texto, la zona más marginada se encuentra en el sector poniente, lo que concuerda con lo que me reportaron en campo las autoridades municipales. La carretera transístmica y la línea del ferrocarril, que va paralela, marcan la división física y simbólica de la ciudad de Salina Cruz.

En el ámbito económico, como analicé anteriormente, la actividad productiva principal de Salina Cruz, antes de la llegada del puerto, era la producción de sal, la pesca y otras actividades agropecuarias. En 1907, con la construcción del puerto, la ciudad se preparaba para participar en la escena comercial internacional, pero la mala fortuna del proyecto transístmico de la época, debido a la apertura del Canal de Panamá, trajo una crisis económica muy importante. A pesar de que se vivió una prosperidad fugaz entre 1907 y 1914, la caída de la actividad portuaria y ferroviaria fue más precipitada, lo que provocó una gran migración de la población de Salina Cruz hacia las ciudades del norte del istmo, donde la actividad petrolera era ya muy importante (Kuntz Ficker, 2015; Trejo Nieto, 2024b; Velázquez et al., 2009).

Pero la suerte cambió para Salina Cruz con la llegada de la refinería Ing. Antonio Dovalí Jaime en 1974, pues representó cambio contundente en la dinámica productiva y económica del municipio (Trejo Nieto, 2024b), como señalé en el apartado anterior. A partir de entonces, la vocación productiva del municipio, en consonancia con la región, es la industria petroquímica. En 2018, Salina Cruz albergaba uno de las seis refinerías de México, que contribuía, junto con la Gral. Lázaro Cárdenas, en Minatitlán, con 33.4% de la capacidad total de refinación a nivel nacional (CIIT, 2020). Actualmente, México cuenta con dos complejos nuevos de refinería: Deer Park en Texas (adquirida en 2021) y la refinería Olmeca, en el puerto de Dos Bocas, Paraíso, Tabasco (inaugurada en 2022).

A pesar de contar con un puerto de casi 120 años de antigüedad, nunca ha operado en una escala global competitiva. Es decir, el puerto es importante en el sistema portuario nacional, pero su importancia reside en ser una base fundamental para la logística y transporte de hidrocarburos, mientras que, en términos de carga generalizada, sigue siendo un puerto de cabotaje.

Mapa 2. Ciudad de Salina Cruz y sus instalaciones relevantes.



Fuente: elaboración propia a partir del Marco Geoestadístico del INEGI (2020), la Red Ferroviaria Nacional (2023) y el PMDU (2023).

Sin embargo, la actividad petroquímica de la región y del municipio, principalmente, provocan que ocupe el primer lugar en contribución a la producción bruta total del istmo de Tehuantepec, con 38.2%, de acuerdo con datos del último censo económico (CIIT, 2020). Según el PMDU, solamente 11.48% de las unidades económicas en el municipio pertenecen al sector secundario, pero aportan 65.3% del valor agregado censal bruto.

Actualmente, la vocación productiva del municipio, expresado por el índice de especialización económica relativa al estado de Oaxaca, está en el sector de la minería, industrias manufactureras, electricidad y agua y los servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros. Estos sectores son los que tienen un índice mayor, mientras que agricultura se encuentra muy por debajo de los niveles estatales. En cuanto a la distribución por sexo y por sector económico de ocupación, el sector terciario es el único en el que la participación de mujeres es superior a la de hombres, ya que 88.8% de mujeres está ocupada en ese sector y 61.7% de los hombres. Ello indica que en este municipio las actividades económicas son menos diversas para las mujeres, toda vez que se concentra mayormente en el sector de comercio y servicios.

La distribución territorial de estos empleos, medida a través de la densidad de personas ocupadas por sector económico en el PMDU, refleja que hay una fuerte concentración de la actividad en la zona aledaña al puerto. Por último, el programa también contiene un apartado denominado “Inversiones económicas futuras”, en la cual señalan al CIIT y, en específico, al

PODEBI de Salina Cruz, como un potencial impulsor de cambios en el nivel de producción local y también se menciona la oportunidad de reestructurar el modelo económico, para alejarse del dominio de la refinería en su lógica productiva.

En el marco de un proyecto de tanta relevancia, es evidente que hay muchos actores involucrados y entusiasmados. Tal es el caso de las instituciones educativas, en especial el Tecnológico Nacional de México (TecNM), quien, ante la oportunidad de desarrollo económico de la región, ven un campo de acción que deben tomar y que va más allá de la oferta de servicios educativos.

Para Alan, a quien entrevisté en mi visita de campo al ITSAL, el papel del tecnológico es muy preponderante en el acompañamiento del CIIT, pues tiene una incidencia directa en la formación del capital humano local. En consonancia con los factores de éxito de una política de desarrollo enlistados por Trejo (2024b) y mencionados en el apartado 2.3 del presente texto, la visión de Alan y la de la coordinación institucional entre la autoridad del CIIT y la SEP, a través del TecNM, es adecuada para asegurar mayor inclusión de la población residente en las nuevas dinámicas económicas traídas por el proyecto.

Capítulo 4. Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

Cuando entré a la oficina de Laura, en la presidencia de Salina Cruz, me recibió con una frase que se me quedó marcada: “bienvenido al lugar del proyecto más importante de México”. Se refería al Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. De alguna manera, tan sólo la carga histórica del proyecto respalda de alguna manera su punto de vista, pero me llamó la atención el entusiasmo con el que enfrenta ese proyecto.

Como señalé en los apartados anteriores, a lo largo de los años, el gobierno mexicano ha movilizado recursos humanos, económicos y políticos para la elaboración de una estrategia para la explotación del istmo de Tehuantepec como una vía interoceánica, que se ha mantenido relegada por las operaciones del Canal de Panamá, entre otros factores. De la misma manera, la administración de López Obrador comenzó su administración con este tema en la agenda. Después de varios meses de trabajo previo, incluso desde antes de empezar las campañas electorales para la presidencia, AMLO había reunido a un equipo multidisciplinario para la realización de otra estrategia similar, que sería la política de desarrollo económico territorial más importante de su gobierno (José, ex funcionario del CIIT, comunicación personal, febrero 2025).

En su lugar, se encontraba en vigencia la política de las Zonas Económicas Especiales, con un polígono adquirido en Salina Cruz y otro en Coatzacoalcos. Del lado de los ferrocarriles, el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec operaba de forma muy modesta, bajo la administración del gobierno federal. En cuanto a los puertos, el de Salina Cruz era un puerto especializado en el transporte de hidrocarburos, con muy poca plataforma logística multimodal o para carga contenerizada, a reserva del muelle especial para buque-tren.

En ese contexto, la nueva política de desarrollo regional del gobierno de López Obrador buscó la rehabilitación de las vías férreas y la infraestructura ferroviaria complementaria, como patios y talleres, la expansión y renovación portuaria y la ampliación de la política industrial, previamente basada en ZEE y que ahora estarían ubicadas a lo largo del corredor. En términos de obra pública, el reto más significativo es el relacionado con la modernización portuaria, de acuerdo con José y los documentos de evaluación del CIIT consultados. De hecho, de los tres ejes mencionados, el portuario es el que va más atrasado, por mucho.

De acuerdo con José, con quien conversé sobre la visión actual del gobierno en cuanto al CIIT, la gran diferencia entre estos proyectos de inicios de siglo y el actual es que aquéllos funcionan bajo los lineamientos de una política de desarrollo económico sectorial, mientras que el PDIT hace un rescate de las ideas del desarrollo regional, que habían estado olvidadas por el gobierno mexicano. En ese sentido, el enfoque actual de la política es propio de una política territorializada, por su expresada diferencia en relación con el enfoque sectorial.

En cuanto a la gerencia pública del corredor, la estrategia institucional no tardó en llevarse a cabo. Una vez en el gobierno, el primer paso para la formalización de la estrategia

fue la creación²⁵ del organismo público descentralizado (OPD) denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (en adelante, autoridad del CIIT o autoridad del corredor), en junio de 2019. En el decreto fundacional se estipula que el objeto del organismo es “instrumentar una plataforma logística que integre la prestación de servicios de administración portuaria que realizan las entidades competentes en los Puertos de Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave y de Salina Cruz, Oaxaca y su interconexión mediante transporte ferroviario, así como cualquier otra acción que permita contribuir al desarrollo de la región del Istmo de Tehuantepec, con una visión integral, sustentable, sostenible e incluyente, fomentando el crecimiento económico, productivo y cultural (DOF, 2019b)”.

Además, en el decreto se menciona que “el Estado mexicano considera prioritario el desarrollo regional del istmo de Tehuantepec y para ello tiene el propósito de alentar y proteger . . . el comercio internacional que se efectúa en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, en el transporte ferroviario y en la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado (DOF, 2019b)”. Para ello, la plataforma de logística permitirá la interconexión eficaz de los puertos mencionados a través del servicio ferroviario, para facilitar *la movilidad de bienes* (DOF, 2019b, las cursivas son mías).

De acuerdo con José, en el proceso de creación de la autoridad del CIIT y la concepción del proyecto, toda la infraestructura en manos del gobierno federal fue transferido a ese organismo, incluido el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec SA de CV (FIT) y los predios que ya se habían obtenido para la operación del programa de ZEE, en Salina Cruz y Coatzacoalcos.

El CIIT se compone de dos proyectos estructuradores: la plataforma logística y los polos de desarrollo. El primero se refiere a la integración eficiente entre los puertos y el FIT. Para ello, se busca la modernización de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, que son los puertos principales, pero también se contempla reformular otros puertos dentro del sistema portuario nacional para optimizar la operación. De acuerdo con el documento de informe de “Avances y resultados enero 2023 - junio 2024”, donde se reportan los avances del PDIT, los puertos de Dos Bocas, en Tabasco, y Puerto Chiapas, en la entidad del mismo nombre, son los últimos en incorporarse a la operación conjunta de la plataforma logística, en su rama portuaria.

José me comentó también que PEMEX se involucró pronto en el proyecto, al donar un predio en Coatzacoalcos con el fin de usarse como PODEBI, el cual, según él, es de los predios más codiciados, porque tiene frente al mar. Ese pronto involucramiento de PEMEX en el proyecto me hace pensar en la integración que quisieron lograr desde el inicio, pues es un actor tradicionalmente preponderante en el istmo de Tehuantepec. Por ello, además de su intensa actividad de expansión en sus instalaciones en Salina Cruz, considero que PEMEX es un actor relevante en esta etapa de la operación del CIIT.

La primera tarea que le fue asignada a la autoridad del CIIT fue la elaboración del programa regional, que por cierto fue el único de su tipo en toda la administración obradorista²⁶.

²⁵ La creación de este organismo quedó constatada en el “Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2019.

²⁶ Los programas regionales son una de las tipologías contempladas por el Sistema de Planeación Democrática dispuesto en la Ley de Planeación Democrática (1983).

En agosto de 2020 fue publicado el PDIT, después de meses de trabajo y una consulta indígena de por medio. Actualmente, derivado del cambio de sectorización del CIIT a la SEMAR, se elaboró también el Programa Institucional del CIIT (PICIIT) 2023-2024, del cual pude acceder a su informe de avances²⁷. En él se señala que, durante ese año de operaciones, los entes de gobierno tanto federal como estatal erogaron un total de 28,382.48 millones de pesos, los cuales en su mayoría (54.4%) provienen de la Secretaría del Bienestar, y están relacionados con programas sociales. El monto erogado por la SICT, a quien corresponde la inversión en infraestructura, es de apenas 1,076.22 millones de pesos (3.8%).

En ese sentido, la inversión en infraestructura, al menos para el año 2023-2024, fue la de menor proporción en cuanto al gasto público dirigido al proyecto. Los avances reportados más significativos en términos de la instalación de los PODEBI se refieren a trámites administrativos, como los procesos de adquisición del suelo y el fallo de las licitaciones de nueve de los 10 polos. Sin embargo, esta desproporción puede deberse a la inversión privada, que fue reportada en el informe, al menos para el caso de Coatzacoalcos, donde se gestionaron 8 mil millones de pesos para una estación terminal de etanol en el puerto.

4.1. Actores e instituciones involucradas en la operación del CIIT

Los actores identificados en mi investigación son principalmente gubernamentales²⁸, y se encuentran en el nivel federal, estatal y municipal. La mayor parte de ellos están en el orden federal, ya que hay múltiples instancias involucradas en el desarrollo regional y la operación del proyecto. De acuerdo con el PDIT, hay 25 entidades involucradas en la administración y operación del CIIT. De ellas, cuatro lo están de manera directa y el resto de manera indirecta. Las entidades directamente relacionadas son, por supuesto, la autoridad del CIIT, el FIT y las dos ASIPONA, de Coatzacoalcos y Salina Cruz, respectivamente. Administrativamente, son cuatro entidades independientes, pero están todas sectorizadas en la SEMAR.

El orden estatal es el más limitado en número y en atribuciones, pero tienen un papel importante en la promoción del proyecto con el sector privado. Finalmente, el orden municipal tiene relación entre el proyecto y todas las dependencias del ayuntamiento, al menos indirectamente. En el siguiente cuadro se enlistan las dependencias que, de acuerdo con mi investigación en campo y los testimonios que he recogido, han mantenido hasta el momento o podrían tener una relación directa con el proyecto y sus atribuciones.

Cuadro 2. Actores involucrados directamente en la operación del CIIT por orden de gobierno.

Orden	Dependencia	Atribución
Federal	Secretaría de Marina (SEMAR)	Autoridad del Corredor Interoceánico del Istmo de Se encarga de la operación y regulación del CIIT. Especialmente, su objeto es la construcción y mejora de la infraestructura física y la

²⁷ Este informe de avances y resultados tiene corte en junio de 2024.
²⁸ Más adelante analizo la participación de actores no gubernamentales y privados, que también están involucrados en las distintas instancias del corredor.

	Tehuantepec (CIIT)	procuración del desarrollo productivo de la región.
	Administración del Sistema Portuario Nacional (ASIPONA)	Se encarga de la construcción, mantenimiento y operación portuaria, con posibles subcontrataciones de por medio. Cada puerto es una entidad distinta, por lo que hay cuatro ASIPONA en total: Salina Cruz, Coatzacoalcos, Puerto Chiapas y Dos Bocas.
	Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT)	Construcción, mantenimiento y operación del ferrocarril en el CIIT, por cuenta propia (mayoritariamente) o a través de subcontrataciones a privados.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	- Coordinación General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad - Dirección General de Expropiaciones - Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)	El mayor aporte de la SEDATU en la implementación del CIIT es la elaboración del POTRIT. Además, en esta etapa del proyecto, tiene la atribución de llevar a cabo la adquisición del suelo, cuando es por medio de expropiaciones. Cuando es compra-venta, es a través del INSUS.
Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT)	Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF) Dirección General de Carreteras^a	Se encarga de la regulación del transporte ferroviario, tanto de carga como de pasajeros. Su involucramiento es Establecieron un convenio con el CIIT para la inversión en caminos en la región del istmo.
Secretaría de Cultura, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Secretaría de Educación Pública ^a		Todas ellas están involucradas con el CIIT de manera directa, por medio de convenios de colaboración, en los que se reportó que han establecido

		programas específicos para la atención de la región del istmo, en acompañamiento al PDIT.
	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) ^a	Colaboración técnica en la ejecución de cuatro procesos de consulta general acerca del PDIT y tres específicos, en Oaxaca, relacionados con la instalación de PODEBIs.
	Petróleos Mexicanos (PEMEX) ^a	Por sus proyectos de expansión, es un actor relevante en esta etapa del CIIT. Además, fue donante del predio “El Gavilán”, para la instalación de un PODEBI en Coatzacoalcos
Estatad	Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Oaxaca	Se encarga de dar promoción a las inversiones en la entidad, mediante foros, congresos, ferias, etc.
Municipal	Dirección de Desarrollo Urbano	Se encarga de la regulación y vigilancia del cumplimiento de la normativa urbana en el municipio: los usos de suelo, gestión de licencias de construcción y la promoción del desarrollo urbano municipal.
	Dirección de Ecología	Se encarga de la vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental municipal.

^a Información obtenida del documento de auditoría de desempeño 2021-1-47AYH-07-0100-2022.

Fuente: elaboración propia a partir de ASF (s.f.) y datos reunidos en campo.

Evidentemente, la dependencia más relevante de cara al proyecto es la autoridad del CIIT. De acuerdo con el decreto de su creación, se encarga de procurar, promover y mejorar tanto la construcción como las modernizaciones de la infraestructura física, social y productiva y de la actividad productiva de la región (DOF, 2019b). En el decreto se enlistan otras instancias de la administración pública federal que conforman la junta de gobierno, provenientes de los sectores ambiental, hacienda y crédito público, economía, desarrollo territorial y comunicaciones y transportes.

El resto de las dependencias federales enunciadas en el cuadro 2 tienen roles precisos en la operación del CIIT, como las ASIPONA de Salina Cruz y Coatzacoalcos, que están a cargo de la operación portuaria, y el FIT, que está a cargo de la operación ferroviaria. Todos

ellos son organismos sectorizados de la SEMAR, lo que la vuelve, al menos en papel, el actor más relevante en términos de la operación del proyecto.

Sin embargo, según el documento más reciente de auditoría de desempeño consultado²⁹, en su evaluación de la coordinación entre instituciones señala, con código de semáforo, el estatus de la relación de los entes públicos que contempla el PDIT y la autoridad del CIIT. En ella se reporta que las dos ASIPONA y el FIT no han establecido ningún convenio de colaboración, por lo que los ubica en un color naranja.

Por otro lado, las dependencias que más colaboración han reportado, siguiendo los criterios del ente auditor, son el INPI, Secretaría de Cultura, SADER, SEDATU y SEP, en orden ascendente. El involucramiento del INPI, desde mi punto de vista, tiene que ver con el alto número de pueblos indígenas presentes en la región, como se mostró en el capítulo 3.1. A diferencia de las secretarías, el INPI no aporta inversión en infraestructura ni programas de transferencias a la población, sino en coordinación y acompañamiento administrativo, como en el caso de las consultas. Uno de los elementos más comunes en la narrativa gubernamental del proyecto es resaltar que hay un cambio en la forma de participación del Estado en materia de desarrollo económico regional. En comparación con el proyecto de las ZEE anteriores, la particularidad del CIIT reside en la institucionalidad. Aseguran que, bajo la rectoría de la SEMAR, garantizarán la continuidad y la planeación a largo plazo de las actividades relacionadas con el corredor.

Más allá del supuesto protagonismo de la SEMAR, es importante no perder de vista las respuestas de los actores ya establecidos y consolidados en el territorio. El principal es PEMEX, quien, de manera paralela al proyecto, al menos en esta primera etapa de implementación, generando muchas transformaciones, sobre todo en las inmediaciones de la Refinería del Pacífico, en Salina Cruz. La ampliación de sus instalaciones en la refinería es la actividad principal, y, si bien no está relacionada directamente con el CIIT, condiciona en buena medida la coordinación entre los actores en el municipio.

El municipio, por su parte, atiende las necesidades locales y cotidianas de la población, pero también de muchas de las obras y actividades del proyecto, por lo que al señalar las direcciones de desarrollo urbano y ecología no quiero dejar de lado la coordinación que existe con las demás dependencias del ayuntamiento. Por mandato constitucional, es este orden de gobierno el encargado de dotar los servicios básicos a la población. Sin embargo, en el caso de los PODEBI, los servicios estarán a cargo de las empresas concesionarias, aunque sigue sin quedar claro cuál será la interacción con las dependencias municipales correspondientes, en especial las direcciones de servicios municipales o equivalentes.

En síntesis, es el gobierno federal, a través de la autoridad del CIIT y el resto de las dependencias involucradas, las que toman las decisiones más relevantes en torno a la operación del corredor. En primer lugar, las condiciones de los procesos de licitación para la concesión de los PODEBI es exclusivamente atribución de la autoridad del CIIT. De igual manera, la

²⁹ Auditoría de desempeño del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con clave de registro 2021-I-47AYH-07-0100-2022 y número 100. El documento no indica su fecha de elaboración, pero reporta la actividad hasta el ejercicio fiscal de 2021.

definición de los sectores o actividades económicas prioritarias se realiza por este organismo, con un involucramiento mínimo o inexistente por parte de las autoridades locales.

4.2. Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec

De manera operativa, se establecen cinco objetivos prioritarios en el PDIT, los cuales responden a las necesidades en términos de desarrollo económico, ambiental y social identificadas en el diagnóstico, además de las intenciones de desarrollo regional y competitividad en el comercio global. Para cada uno de los objetivos se desglosa la justificación de su relevancia. De manera complementaria, se desglosan las estrategias prioritarias, que se desprenden de los objetivos, y sus respectivas acciones puntuales.

Estas últimas se desagregan por tipo de acción, que puede ser específica, general o de coordinación de la estrategia, así como por las dependencias responsables de la instrumentación y las encargadas del seguimiento. Esta última función es asignada a la autoridad del CIIT para todas las acciones. Esa tarea de monitoreo y seguimiento de la política está instrumentada a partir de las denominadas Metas y parámetros para el bienestar.

Entre las obras de infraestructura que considera el proyecto se encuentran: modernizar el ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, modernizar los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, fortalecer la infraestructura carretera y de caminos rurales, así como la construcción de un gaseoducto para abastecer a empresas y a consumidores domésticos. Además, a lo largo del Istmo se tenderá una línea de fibra óptica para fortalecer la conectividad digital de la región en beneficio de las empresas y las comunidades que actualmente carecen del servicio de internet, por lo que podrán conectarse en espacios públicos (CIIT, 2020).

Uno de los elementos más relevantes del programa, a la luz de las imágenes a futuro que pretenden establecer, es la cronología propuesta de las intervenciones o acciones en el territorio, tanto estructurales (infraestructura, obras públicas) como no estructurales (programas sociales, campañas de apoyos, etc.). Según el PDIT, los dos primeros años (queda la duda de si es a partir de 2020, año de publicación del documento, o 2018, cuando inició la administración) serán momento de una fuerte inversión orientada a mejorar la infraestructura ferroviaria y portuaria, con el fin de emitir una imagen de confianza a los inversionistas.

Después, los cuatro años siguientes serán para el reforzamiento del equipamiento urbano y la construcción de los parques industriales, que son la base de las cadenas de valor regionales para la integración de la población y sus actividades a la dinámica económica generada por el CIIT. Este planteamiento parece tener una secuencia lógica, por contemplar primero la renovación de la infraestructura de transporte y después la infraestructura industrial. Sin embargo, de acuerdo con un documento de auditoría de desempeño mencionado en el subapartado anterior, los montos no son especificados y las metas de cumplimiento son un tanto vagas.

De acuerdo con ese ejercicio de fiscalización, entre 2019 y 2021, los cuatro entes públicos relacionados con el CIIT reportaron la ejecución de 4,550 millones de pesos (MXN) de 2021 repartidos en la operación de 12 programas y proyectos de inversión, así como 8,119 millones en la operación de 11 programas presupuestarios. En cuanto a los primeros,

representan apenas un 27.8% de la inversión prevista de los proyectos relacionados con el PDIT al cierre de 2021. En el desglose de gasto por ente público, destaca que ASIPONA Salina Cruz concentra la mayor parte de los recursos para ese año, con 64% de lo previsto para los cuatro entes. Lo anterior es congruente con el diagnóstico, toda vez que los rezagos en materia portuaria de Salina Cruz son los más preponderantes para la concreción de la plataforma logística.

Finalmente, entre enero de 2023 y junio de 2024, el CIIT reportó una inversión en el puerto de Salina Cruz ascendente a 5,791 millones de pesos, mientras que el monto invertido en vías férreas alcanzó los 10,773 millones en ese mismo periodo. El monto destinado a Salina Cruz es muy superior que los que se ejercieron en Coatzacoalcos (301 millones), Dos Bocas (1,420 millones) y Puerto Chiapas (735 millones). En el caso de las vías férreas, el monto es el mayor porque contempla el despliegue de las mejoras en todas las líneas, pero sobre todo en la FA y la K.

4.3. Programa de Ordenamiento Territorial Regional del Istmo de Tehuantepec

En el caso del POTRIT, su función principal es brindar un modelo de ordenamiento territorial, que en principio debe buscar repartir las cargas o los desequilibrios, así como los beneficios del desarrollo económico. En este caso, no se trata de un escenario de desarrollo económico cualquiera, pues el enfoque está puesto completamente en el proyecto del CIIT. De esa forma, el POTRIT es el mecanismo principal de política territorializada para el desarrollo regional del istmo de Tehuantepec.

Para el análisis del documento, mostraré a continuación los elementos principales de los capítulos más relevantes, a la luz de algunas teorías de la planeación que me parecen estar relacionadas con los fundamentos del análisis de la gobernanza, en función de la relación de los actores, los procesos participativos y las instancias de seguimiento y observancia. Desde mi punto de vista, los elementos anteriores tienen relación directa con la forma de gobernar el proyecto.

El énfasis está, en primer lugar, en los principios rectores, que da muestra de los valores declarados para el planteamiento de la intervención. En segundo lugar, el modelo de ordenamiento territorial (MOT), que es la herramienta principal del documento. Por último, los proyectos estratégicos, que reflejan las representaciones del devenir del desarrollo de la región.

Fundamentación

Este apartado se refiere al marco jurídico y normativo en los que se sustenta el instrumento del POTRIT. En primer lugar, destacan a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), publicada en 2016, que en su artículo 7 establece que la planeación regional es un ámbito de concurrencia entre autoridades, para lo que se requiere coordinación y concertación.

De forma complementaria, el instrumento identifica los acuerdos, convenios, declaraciones y otros instrumentos normativos del ámbito internacional que México ha suscrito,

así como el conjunto de constituciones, leyes federales, generales y estatales a las que se les debe dar observancia.

En cuanto al marco programático, el POTRIT se encuentra en la escala de los programas regionales, que están por debajo de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), en primer lugar, y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), en segundo. Por debajo del POTRIT se encuentran los instrumentos de ordenamiento territorial estatales, metropolitanos y los programas de desarrollo urbano municipales y de centros de población, en orden descendente.

Principios y metodología

Los principios rectores del ordenamiento territorial del instrumento tienen un enfoque basado en los derechos humanos, que se centran en las personas y buscan atender a los grupos más vulnerables, el equilibrio ecológico y reducir las desigualdades. En el programa se declaran 12 principios, separados en tres ámbitos: internacional, nacional y estatal. Las ideas de justicia socioespacial, democracia y transparencia, resiliencia, el derecho al medio ambiente sano y diversidad cultural son las que destacan en este planteamiento. La intención de los principios es guiar la creación del Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT), el cual es el elemento principal y vinculante del POTRIT.

El planteamiento metodológico se basa en 10 paradigmas teóricos: 1) el desarrollo de abajo hacia arriba (*bottom-up*), 2) desarrollo centrado en la persona, 3) enfoque sistémico estratégico, 4) enfoque de cuenca y acuíferos, 5) enfoque multiescalar, 6) desarrollo sustentable, 7) dialéctica entre el ordenamiento territorial y ecológico, 8) enfoque de derechos humanos, 9) perspectiva de género y 10) planeación orientada a resultados.

Llama la atención que en los principios anteriores no se mencione explícitamente el término *gobernanza*, sin embargo, está presente a lo largo del documento. Por lo general, se concibe como un atributo positivo de los procesos de toma de decisiones o como una capacidad intrínseca de las instituciones de llevar a cabo procesos de manera incluyente y deliberativa. Como destaque en el apartado de la fundamentación, la LGAHOTDU prevé la coordinación entre distintos órdenes de gobierno en el ámbito de la planeación regional. De esa manera, los principios 1) el desarrollo de abajo hacia arriba y el 5) enfoque multiescalar atiende la normativa, al menos en papel, y son los más cercanos a la procuración de un arreglo multiactoral en la toma de decisiones.

En cuanto a la participación de la comunidad, se implementaron tres mecanismos: talleres (3), foros (4) y encuestas (2). En ellos se reunieron representantes de los gobiernos estatales, municipales, así como instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil. Con ese trabajo, se identificaron y priorizaron las problemáticas de la región, lo que dio pie a la formulación de estrategias y acciones. Se reportaron 82 problemáticas identificadas, de las cuales 24 son prioritarias; en cuanto a las propuestas, se registraron 163. La participación de los hombres fue significativamente mayor que la de las mujeres en los tres mecanismos. La contaminación de ríos y lagunas fue el problema con más incidencia (32%), seguido de la falta de manejo de basura (29%) y el desempleo (24%).

Con relación al proceso participativo implementado por el POTRIT, si se evalúa en función de los niveles de participación propuestos por Arnstein (1969, como se cita en Lane, 2005) en su célebre escalera, considero que el proceso descrito corresponde a los niveles de participación simbólica (*tokenismo*), pues, de acuerdo con la autora, el hecho de dialogar e intercambiar información con la población no es suficiente para considerar un nivel de poder ciudadano, que es la cúspide de la pirámide en términos de inclusión y participación ciudadana.

Por ello, a pesar de que hay diversos mecanismos de participación, los aportes se concentran en la identificación de problemáticas y no van más allá de propuestas de solución, sin establecer un mecanismo realmente vinculante. Desde mi punto de vista, si se concreta el seguimiento del plan mediante un mecanismo evaluador de su desempeño, por parte de un grupo ciudadano abierto y diverso, el proceso podría ascender al nivel de asociación en la escalera de participación.

En ese mismo sentido, las propuestas de una planeación comunicativa (Healey, 1996) o de la abogacía en la planeación (Davidoff, 2012) se mantienen lejanas a las estrategias empleadas en el instrumento, pues no hay registro de la participación propositiva o proactiva de algún grupo de interés diferente del planteamiento del gobierno, así como no hay evidencia de una estrategia de adopción de los saberes tradicionales y populares de las personas que participaron, fuera de la racionalidad técnica y científica que enmarcan estos procesos de planeación, a pesar de que en la metodología está explícita la voluntad de la transdisciplina en la creación del instrumento.

Diagnóstico y pronóstico

Este apartado está compuesto por la descripción y análisis de los subsistemas analizados, que son: sociodemográfico, vulnerabilidad y riesgos, físico-natural, económico, patrimonio cultural y biocultural, urbano-rural, movilidad y gobernanza. En todas las secciones se muestran estadísticos descriptivos, mapas y cuadros con indicadores que muestran la distribución de las variables analizadas en el territorio de estudio.

El apartado más relevante del diagnóstico es el modelo de aptitud territorial, porque es donde convergen los análisis cuantitativos, mostrados en este mismo apartado, y los cualitativos, resultantes del proceso participativo. Este modelo presenta los escenarios óptimos de uso de suelo, por lo que es una herramienta fundamental para la toma de decisiones sobre el modelo de ordenamiento territorial.

En cuanto al pronóstico, se contempló el horizonte de 2020-2050, con cortes a cada 10 años. Se presenta el escenario tendencial, en el que se proyecta el crecimiento natural de la población, y el escenario expansivo, en el cual se toma en cuenta la demanda de los PODEBIs, por la disponibilidad de la información a nivel municipal, que servirá para replicar el modelo en instrumentos de orden municipal. Considero lo anterior como una fortaleza metodológica, pues es congruente con el marco programático, ya que de este instrumento dependen varios niveles inferiores, y la utilización de este modelo estará disponible para todos ellos permitiendo su posterior armonización, como el programa municipal o programas parciales o sectoriales.

Los resultados del modelo predictivo muestran una diferencia de alrededor de 600 mil habitantes más en el caso expansivo, las cuales se le pueden atribuir a la implementación de los PODEBIs. Desde mi punto de vista, el programa acierta en hacer un énfasis en los municipios con presencia de polos, para los que se hace un desglose de las proyecciones poblacionales. Además, se presentan las necesidades de infraestructura y equipamiento, con base en la proyección poblacional, en los sectores de salud, educación, cultura y recreación, abasto, demanda eléctrica, vivienda y agua potable y saneamiento.

Con base en los resultados, se presenta una discusión sobre los posibles desafíos y problemáticas exacerbadas, a la vez que hacen referencia explícita a experiencias negativas de desarrollo regional basado en industria en el país. Para evitar la adopción de un modelo similar, el instrumento propone 10 lineamientos de política territorial. El reto, que yo considero importante, es velar por que estos lineamientos sean efectivamente adoptados en los instrumentos subsecuentes, ya que su aplicación no es vinculante.

Modelo de Ordenamiento Territorial

De acuerdo con el instrumento, el objetivo del MOT es la articulación de estrategias y acciones que maximicen el aprovechamiento de recursos y garanticen la conservación de los sistemas naturales y los servicios ecosistémicos que generan. A partir del modelo de aptitud territorial, la revisión de congruencia con los ordenamientos ecológicos e instrumentos de planeación vigentes y los usos de suelo actuales, se delimitaron las Unidades de Gestión Territorial (UGT), que son las unidades básicas para la regulación y aplicación de las políticas y estrategias del programa.

Las políticas aplicables en las UGT son: consolidación, crecimiento, mejoramiento, conservación y resiliencia. Esas políticas se desagregan en 13 estrategias, las cuales cubren un buen espectro en la acción territorial y son congruentes con los lineamientos y principios rectores del programa. Lo anterior permite, entre otras cosas, asignar una línea de acciones estratégicas a un territorio específico, lo que facilitará cumplir con el objetivo de tener un modelo de desarrollo sustentable y adecuado para la región, de acuerdo con las necesidades expresadas y observadas.

Uno de los lineamientos que permite dar mejor seguimiento es el de desarrollo sostenible, que responde al principio de un equilibrio entre ordenamiento ecológico y desarrollo. De esa manera, el reto de la sostenibilidad que plantea Borja (2003) es, en mi opinión, bien reconocido y bien atendido por el instrumento. El involucramiento de actores, necesario en un escenario de sostenibilidad efectiva, se aborda en el siguiente apartado.

Proyectos estratégicos

Además de la función del MOT expuesta anteriormente, se usó también como base para la formulación de seis estrategias generales para la región: 1) Istmo conectado, 2) Istmo próspero y productivo, 3) gobernanza efectiva en el Istmo, 4) Istmo equitativo, justo e integrado, 5) Istmo habitable e 6) Istmo sustentable y resiliente.

Para cada una de ellas se presenta una matriz, en la que se cruzan las problemáticas relacionadas, las líneas estratégicas, subestrategias y zonas prioritarias, por un lado, y las

acciones por el otro, desglosadas en programas, obras y lineamientos. Se identificaron 16 programas y 12 obras como agregado de esa matriz.

Por su relevancia con el tema de análisis del presente trabajo, me llama la atención la estrategia 3 “Gobernanza efectiva en el istmo”. En ella se reconoce la importancia de crear un ambiente de construcción de acuerdos en el que se privilegie la transparencia y la participación ciudadana. En particular, se contempla la creación de organismos capaces de coordinar, administrar y dar seguimiento a las acciones, proyectos y programas que se deriven del POTRIT. Sin embargo, me llama la atención que no se hace explícita la coordinación intergubernamental, lo que podría dar lugar a una interpretación que busque crear los organismos y mecanismos de participación mencionados, pero excluir al mismo tiempo a las autoridades locales.

En cuanto a los proyectos estratégicos, son presentados en una matriz en la que se desarrolla el nombre del programa o proyecto, la estrategia a la que pertenece, su ubicación, meta, nivel de prioridad, plazo de ejecución, monto de inversión y responsable de ejecución. Todo ello le da solidez a la estrategia de implementación de soluciones en respuesta a las problemáticas expuestas y diagnosticadas, por lo que considero que es un trabajo bien articulado, sintético y útil para la acción pública.

4.4. Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBI)

En cuanto a los polos de desarrollo, llamados oficialmente Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBIs), son el componente principal de la estrategia de desarrollo industrial del CIIT y tienen el objetivo de generar un “ecosistema de producción industrial”. Además, se establecen programas para el fortalecimiento de los siguientes sectores productivos: agroalimentario/agroindustrial, industrial, turismo comunitario y sostenible y comercio y servicios.

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del CIIT (DOF, 2023c), un PODEBI es la zona geográfica delimitada dentro del área de influencia del corredor³⁰ y declarada por la autoridad del CIIT, “que cuenta con las condiciones para atraer inversión y potenciar capacidades productivas, a efecto de detonar el desarrollo económico y social, con base en las vocaciones productivas con mayor potencial (art. 2, sección IX)”.

Esas vocaciones se refiere a los sectores industriales declarados prioritarios, y se enlistan en el *Decreto por el que se fomenta la inversión de los contribuyentes que realicen actividades económicas productivas al interior de los Polos de Desarrollo para el Bienestar del istmo de Tehuantepec* (DOF, 2023a), en su artículo tercero:

I. Eléctrica y electrónica; II. Semiconductores; III. Automotriz (electromovilidad); IV. Autopartes y equipo de transporte; V. Dispositivos médicos; VI. Farmacéutica; VII. Agroindustria; VIII. Equipo de generación y distribución de energía eléctrica (energías limpias); IX. Maquinaria y equipo; X. Tecnologías de la información y la comunicación;

³⁰ El área de influencia del corredor es la zona delimitada por 10 kilómetros respecto de cada lado de las vías del FIT, en todas sus líneas y ramales.

XI. Metales y petroquímica; y XII. Cualquier otra no comprendida en las fracciones anteriores que determine la Junta de Gobierno del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec para los Polos de Desarrollo para el Bienestar, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

De esta manera, el Estado mexicano señala cuáles son los sectores industriales y actividades económicas por llevarse a cabo en los PODEBI, y que serán los vehículos del desarrollo regional en el istmo. Para lograrlo, en ese mismo decreto se establecen los estímulos fiscales de los que podrán beneficiarse las empresas interesadas en instalarse en los polos. Es decir, el Estado emplea el instrumento fiscal para determinar qué sectores va a impulsar, aunque no limita la participación de otros fuera de la lista.

La estrategia busca establecer ese ecosistema para fortalecer y diversificar la base económica regional creando agrupamientos industriales y encadenamientos productivos, para incrementar la productividad, competitividad y capacidad de generar un mayor valor agregado, que se traduzca en mayor bienestar (CIIT, 2020).

En total, el PDIT contempla la instalación de 10 PODEBIs usando una reserva territorial de 3,309 hectáreas. Ellos serán construidos y operados por empresas privadas, mediante una concesión, que se obtiene por un proceso de licitación pública. Actualmente, ya se adjudicaron nueve de los 10 polos. El detalle de los polos, sus características y la empresa adjudicada se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Características generales y empresas adjudicadas de los PODEBIs.

Predio	Características generales	Empresa adjudicada
Veracruz		
Coatzacoalcos I 257.70 ha	A pie de la carretera MEX-180; cercano a complejos petroquímicos, a 9 km del Puerto.	MOTA ENGIL MÉXICO S.A.P.I. DE C.V. Desarrolladora Multimodal del Istmo S.A. de C.V.
Coatzacoalcos II 131.82 ha	Dentro del Recinto Portuario Pajaritos. Colindante a espuela ferroviaria y acceso carretero.	MOTA ENGIL MÉXICO S.A.P.I. DE C.V. Desarrolladora Multimodal del Istmo, S.A. de C.V.
Texistepec 457.85 ha	A pie de Autopista MEX-145 D, 4.5 km de frente ferroviario, entre las ZM de Acayucan y Minatitlán.	PROFHARMAX S.A. DE C.V. Transportadora COMEXSA S.A. DE C.V. Promotora de Desarrollo Industria y Bienestar del Istmo S.A.P.I. de C.V.
San Juan Evangelista 360.25 ha	2 km de frente ferroviario, a 1 km de Medias Aguas (punto logístico relevante).	PROFHARMAX, S.A. DE C.V. en consorcio con ABCD ARQUITECTURA S.A. DE C.V.

Oaxaca		
Matías Romero (Donají) 185.00 ha	1.3 km de frente ferroviario; carretera 185 (Transístmica) en las inmediaciones, entre las localidades de Tolosita y Donají.	Sergio Mañón Pineda en consorcio con ABCD ARQUITECTURA S.A. DE C.V.
Asunción Ixtaltepec (Chivela) 234.12 ha	2.3 km de frente carretero (Transístmica), ubicado a 1 km de la vía férrea (FIT).	ARZYZ, S.A. DE C.V.
Ciudad Ixtepec 412.74 ha	A pie de autopista MEX 185-D y a la carretera estatal, cercano a la vía férrea- conexión con línea K (acceso a Centroamérica).	HELAX ISTMO HOLDCO SL D. DE R.L.
Santa María Mixtequilla 502.42 ha	Frente Carretero sobre MEX-185 D, colinda con entronque Mitla – Tehuantepec (aprox. 2 horas de Oaxaca Capital).	PROFHARMAX S.A. DE C.V. en consorcio con ABCD ARQUITECTURA S.A. DE C.V.
San Blas Atempa 331.53 ha	2 km de frente carretero MEX-185 (Juchitán-Salina Cruz), cercano al Aeropuerto de Ixtepec (15 km). Dentro de la ZM Tehuantepec.	En proceso de licitación ³¹
Salina Cruz 82.09 Ha	Cuenta con acceso carretero. Predio aledaño a la refinería Antonio Dovalí, a 8 km del puerto y a 3 km de la línea del FIT.	MOTA ENGIL MÉXICO S.A.P.I. DE C.V. Desarrolladora Multimodal del Istmo S.A. de C.V.

Fuente: adaptado del informe de avances y resultados 2023-20024 del Programa Institucional del CIIT .

Las bases y lineamientos específicos para la operación de los PODEBI son de acceso exclusivo a los aspirantes que obtengan la “Constancia de Participante” (previo pago de un millón de pesos mexicanos), según la convocatoria de la licitación. Sin embargo, algunas actividades generales atribuidas a la autoridad del CIIT son: adquirir, desarrollar, fraccionar, comercializar, concesionar, adjudicar y/o enajenar los inmuebles que permitan establecer los polos, con una “visión integral, sustentable, sostenible e incluyente, que fomente el crecimiento económico, productivo y cultural”.

Con base en lo anterior, es difícil entender los mecanismos por los cuales las empresas concesionarias van a desenvolverse y cuáles son sus derechos y obligaciones. Lo único que menciona la convocatoria en ese respecto es que el título de concesión tiene una vigencia de dos años, lo que considero que traerá un dinamismo interesante en cuanto a la competencia por

³¹ Información corroborada por última vez el 5 de abril de 2025.

las concesiones. Para un organismo de reciente creación, como la autoridad del CIIT, será sin duda un reto importante.

Entre tanto, la Secretaría de Marina, a través de la autoridad del CIIT, dio el fallo de la licitación pública³² el 28 de noviembre de 2023. Con ello, asignó a la empresa portuguesa Mota-Engil, que comparte casi un tercio de sus acciones con la constructora china China Communications Construction Company LTD³³. Este consorcio también ganó la licitación de los dos polos ubicados en Coatzacoalcos, como se muestra en el cuadro 3.

En cuanto a la selección de las empresas a instalarse, tanto la autoridad del CIIT como SEDATU establecieron los criterios generales, a partir de las vocaciones productivas de cada sitio. El cuadro 2 del POTRIT, titulado “Áreas estratégicas destinadas al desarrollo de actividades económicas y productivas”, señala los sectores prioritarios para cada polo. En el caso de Salina Cruz se destacan siete: semiconductores, dispositivos médicos, farmacéutica, generación y distribución de energía eléctrica, tecnologías de la información, metales y petroquímica. Por otro lado, de acuerdo con la declaratoria del PODEBI Salina Cruz³⁴, son 11 las vocaciones productivas prioritarias y potenciales, señaladas en el apartado IV “Criterio territorial”. Las cuatro no contempladas en el POTRIT son: eléctrica y electrónica, automotriz (electromovilidad), agroindustria y maquinaria y equipo.

Como se describió en apartados anteriores, el sector petroquímico es predominante en Salina Cruz y el resto de las áreas urbanas de la región, por lo que su inclusión es un tanto lógica³⁵. El que llama particularmente mi atención es el sector de los semiconductores, ya que es una actividad un tanto novedosa en el país y, para el caso del CIIT, esa actividad está indicada como prioritaria solamente para Salina Cruz y los dos polos de Coatzacoalcos.

El hecho de que se adjudique la operación de los polos a privados habla mucho de la forma de gobernar el proyecto. La modalidad de licitación pública, por un lado, permite establecer reglas y mecanismos a la autoridad para mantener el control y revocar la concesión en casos determinados. Un ejemplo de las restricciones posibles es la selección de las actividades económicas prioritarias, con lo cual el gobierno induce la lógica de las instalaciones a emplearse en los polos. En todo caso, como señalé anteriormente, el corto plazo de vigencia de las concesiones obligará a la autoridad del CIIT a vigilar muy de cerca el desempeño y cumplimiento de los objetivos y de las responsabilidades.

De acuerdo con los factores clave para el éxito de los polos de desarrollo señalados en el capítulo 2.3, la inclusión de las autoridades y actores locales en la selección de las empresas ancla es uno de ellos. Sin embargo, tanto en el proceso de selección de las vocaciones productivas, como en la adjudicación de concesiones de operación de los polos, el gobierno municipal no participa, al menos de manera directa. Al contrario, el municipio también está

³² La convocatoria se hizo bajo la modalidad de licitación pública internacional, con número LPIBI-013AYH-PODEBI-3-2023.

³³ Chiñas, S. (2023, noviembre 23). Semar emite fallo de licitaciones para el primer paquete de Polos de Desarrollo. *La Jornada Veracruz*. <https://jornadaveracruz.com.mx/semar-emite-fallo-de-licitaciones-para-el-primer-paquete-de-polos-de-desarrollo/>

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2023.

³⁵ Esa actividad está indicada para nueve de los diez PODEBI. El de Ciudad Ixtepec es el excluido de la lista.

excluido en la extensión de permisos para la instalación de las industrias, según la información que me compartió José y que corroboré en la revisión documental.

4.5. Plataforma logística: puertos y ferrocarril

En el capítulo 3 presenté los momentos clave de la realización de la obra que culminó, de forma material y tangible, el corredor interoceánico, en 1907. Como lo mencioné, el ferrocarril terminó su construcción varios años antes, pero se puede afirmar que su operación como corredor fue tal hasta la entrada en operación de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos. Es decir, la historia nos muestra que la infraestructura ferroviaria, por sí sola, no es suficiente para cumplir con los objetivos del corredor: es el conjunto de sistemas de infraestructura lo que permite una operación adecuada. En la actualidad, el PDIT considera este elemento como uno de los dos pilares fundamentales del proyecto, al cual denomina la plataforma logística.

En el artículo primero del decreto fundacional de la autoridad del CIIT (DOF, 2019b), se establece que el objeto del organismo es instrumentar la plataforma multimodal, que integre la prestación de los servicios de las ASIPONA (puertos), el FIT (ferrocarril) y los PODEBI (predios industriales). Según mi interpretación, esta plataforma logística tiene un componente físico, correspondiente a las infraestructuras, y uno operativo, que corresponde a la integración administrativa de los distintos entes involucrados en la operación del corredor. En complemento a la descripción de los PODEBI, expuesta en el apartado anterior, a continuación presento los otros dos componentes de la plataforma en cuestión.

4.5.1. Puertos

El puerto de Salina Cruz está principalmente orientado al comercio de hidrocarburos, que representan su único producto de exportación hasta el momento. En cuanto a carga contenerizada, granel agrícola, granel minero y carga general, su operación tiene alcance regional y nacional, pero se prevé su apertura internacional, en el marco de las acciones del CIIT. En 2017, el puerto movilizó 7.9 millones de toneladas, con una utilización de 16.5% de su capacidad operativa, lo que indica una fuerte subutilización (CIIT, 2020).

Comparado con la carga de Coatzacoalcos, sin embargo, el puerto de Salina Cruz movilizó apenas una cuarta parte (27%), lo que evidencia la necesidad de expansión de capacidades, tanto operativa como instalada, para mejorar su posición relativa en el sistema regional y nacional. De acuerdo con el PDIT, se buscará que la operación portuaria se complemente con los puertos de Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Puerto Chiapas, lo que dejará en un primer momento a Salina Cruz como un puerto de cabotaje en cuanto a la carga contenerizada.

Desde luego, el proceso de reconversión portuaria no es sencillo, pues son obras complejas y costosas, pero sumamente necesarias en el contexto del CIIT. Hasta el momento, los documentos oficiales reportan la construcción de un rompeolas en el puerto de Salina Cruz, el cual es considerada una de las obras clave en todo el proyecto. Sin embargo, de acuerdo con José, hace falta la expansión de los muelles para el resto de los tipos de carga diferentes de los hidrocarburos.

De acuerdo con el documento de informe de avances del PDIT, se señala que, para el puerto de Salina Cruz, ya se cuenta con un proyecto ejecutivo de las conexiones ferroviarias del puerto y el ferrocarril, en función de las ampliaciones en los muelles y las nuevas áreas especializadas en carga contenerizada. Por lo que pude encontrar en los documentos técnicos a los que tuve acceso en mi investigación³⁶, el puerto tendrá una capacidad de manejo de 400,000 TEUs anuales en las primeras dos etapas de expansión.

Por otro lado, la cuestión administrativa ha sufrido transformaciones. En 2018, los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos estaban bajo la gestión de los organismos denominados Administración Portuaria Integral³⁷ (API), cuyas operaciones principales estaban concesionadas a privados desde 1996 (Zepeda Bustos, 2012). En 2021, por medio del acuerdo secretarial número 380, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se dio a conocer el cambio de denominación de las API, que pasarían a llamarse Administración del Sistema Portuario Nacional (ASIPONA), y también se trasladaría su sectorización a la SEMAR. En ese acuerdo se contemplaron prácticamente todos los puertos del país, menos Coatzacoalcos y Salina Cruz. La creación de las ASIPONA del istmo fueron concretadas meses después, en abril de 2022 (Sotelo, 2022).

4.5.2. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT)

Por su parte, el FIT se compone de tres líneas, denominadas Z, FA y K. La primera es la que atraviesa el istmo de forma transversal, entre Salina Cruz y Coatzacoalcos. La segunda va de Coatzacoalcos a Palenque, Chiapas. Esa línea tiene la intención actual de conectar, en Palenque, con el Tren Maya. La tercera conecta a Ciudad Ixtepec con Ciudad Hidalgo, en el municipio chiapaneco de Suchiate, que incluso tiene un puente ferroviario transfronterizo con Guatemala. Las líneas Z y FA están en operación actualmente, mientras que la K está en sus últimas etapas de construcción.

Como señalé en el capítulo 3, el resultado del proceso de privatización del sector ferroviario no tuvo el éxito esperado, especialmente en el istmo de Tehuantepec. La operación se encontraba todavía a cargo del gobierno, quien no había logrado concesionar el tramo de Salina Cruz a Coatzacoalcos de manera efectiva, lo que habla de la poca rentabilidad comercial del tramo. Por ello, la transferencia de bienes y atribuciones no tuvo mayor complicación, de acuerdo con José.

Una clara señal de la poca operación del FIT lo presenta el PDIT en su diagnóstico. En 2017 (único año que reportan), el FIT transportó 563,183 toneladas de carga, lo que representa apenas un 1.5% de la carga que movilizaron los dos puertos del istmo. Esto demuestra tanto la desarticulación de ambos modos de transporte como la baja utilización de las vías férreas.

Sin embargo, no toda la vía interoceánica presenta esta subutilización. El tramo que pertenecía a Ferrosur, aunque relativamente más corto (poco más de 90 km), es el más rentable

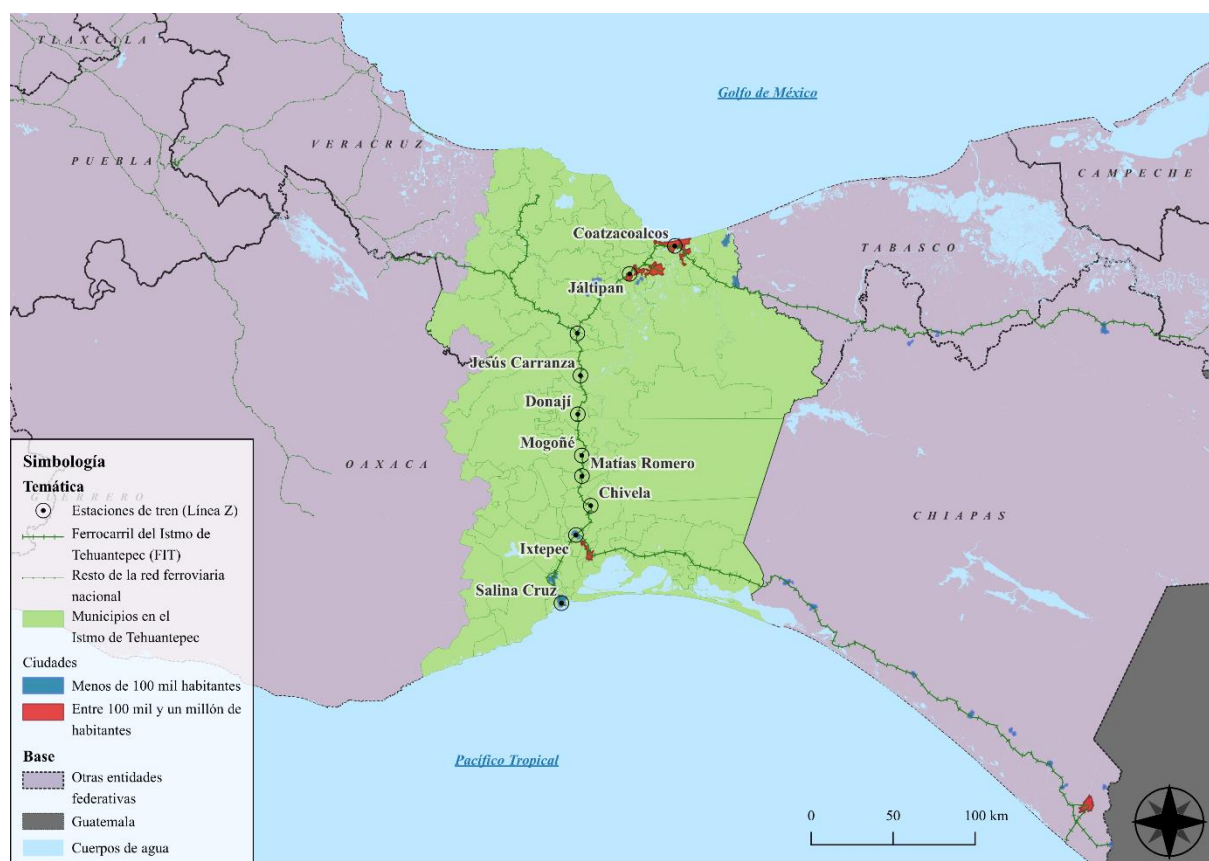
³⁶ La empresa consultora que elaboró el documento es la singapurense Surbana Jurong. Tal documento, con fecha de julio de 2020, lleva el título de “Informe del Plan Estructural”, sobre el proyecto “Plan estratégico y plan maestro conceptual del corredor interoceánico del istmo de Tehuantepec”.

³⁷ Bajo la categoría de Empresa de Participación Estatal Mayoritaria y del régimen de Sociedad Anónima de Capital Variable.

de todo el corredor. En mi entrevista con Raúl, quien conoce sobre las negociaciones que tuvieron lugar para la cesión de derechos a la autoridad del CIIT, encontré que no fue tan sencillo como el resto. La empresa solicitó un trato preferencial en su derecho de paso, para poder seguir explotando las ventajas de conexión que brinda ese tramo, lo que deja a la autoridad del CIIT en desventaja, ya que cobra el precio acordado, muy inferior al precio de mercado que cobra Ferrosur. En otras palabras, el gobierno tuvo que sacrificar una buena parte del potencial recaudatorio para remover la concesión de Ferrosur, lo que seguramente traerá implicaciones en sus resultados financieros esperados.

Ese tramo en cuestión va desde un poco más al oriente de Coatzacoalcos hasta la conexión de la línea Z con el resto de la red ferroviaria nacional, a la altura de la estación Medias Aguas, entre Jáltipan y Jesús Carranza. En el informe de avances del PDIT se registra el 100% de avance en 227 kilómetros de vía, que van de Medias Aguas a Salina Cruz, y que incluyen la rehabilitación de 82 puentes, nueve estaciones y las vías auxiliares correspondientes. En el siguiente mapa se muestra la ubicación de las estaciones que actualmente están en operación en la línea Z del FIT.

Mapa 3. Ubicación de estaciones de la línea Z del FIT.



Fuente: elaboración propia a partir de inspección visual por imágenes satelitales y el Atlas del Sistema Ferroviario Mexicano (ARTE, 2025).

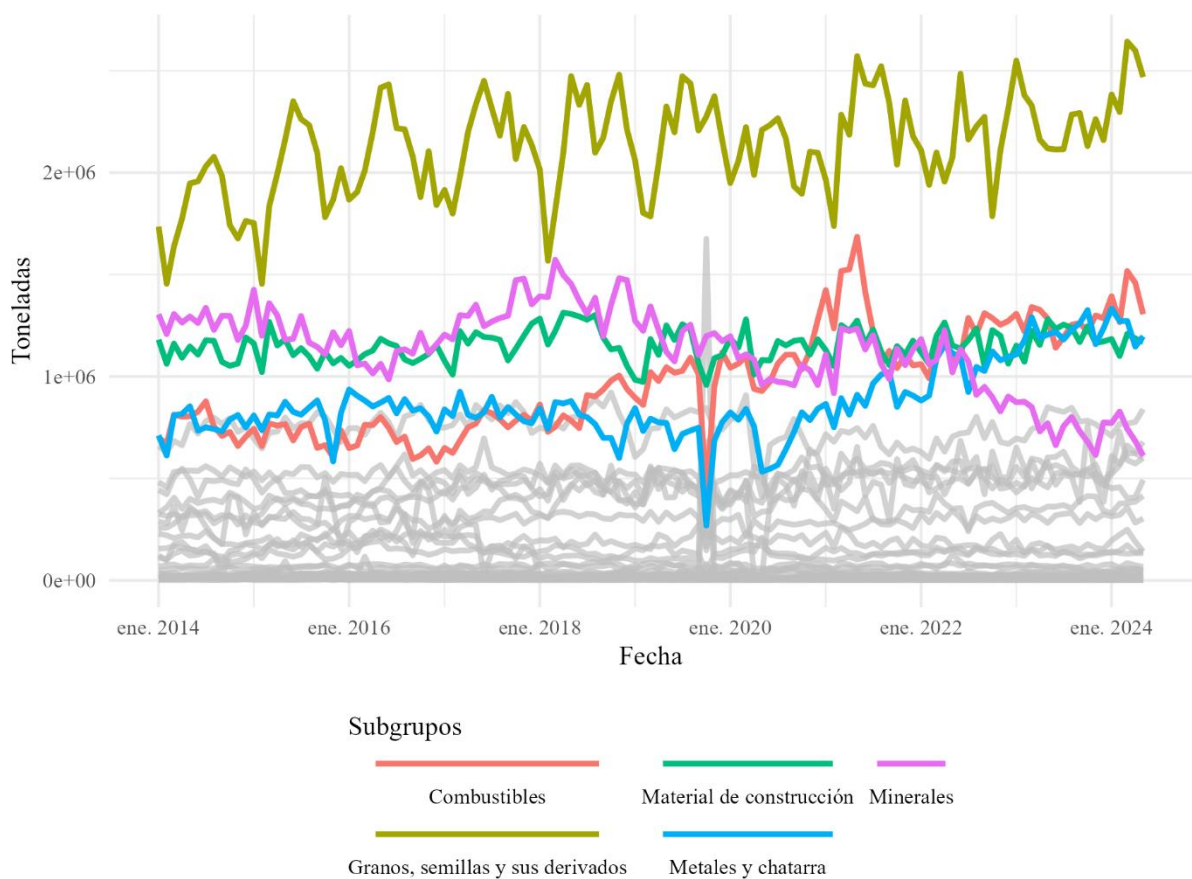
Según Raúl, el producto de los servicios ferroviarios en esta región tiene un enfoque social, ya que las tarifas del FIT benefician a las poblaciones locales al brindar subsidios cruzados o directos. De hecho, es un modelo que la administración actual busca replicar para algunos servicios regionales de los proyectos ferroviarios en curso. Sin embargo, como

mentoné anteriormente, las condiciones contractuales acordadas con Ferrosur podrían condicionar las ganancias del CIIT y, con ello, los subsidios al servicio de transporte ferroviario de pasajeros en la región.

En otras palabras, el beneficio que obtiene Ferrosur es en detrimento del potencial subsidio que puede obtener la población de la región para el uso de los trenes de pasajeros, lo que puede condicionar uno de los beneficios sociales más alentados por el gobierno en cuanto al desarrollo regional. De esta manera, Ferrosur se mantiene como un actor económico relevante en materia del servicio ferroviario en la región, toda vez que mantenga esos acuerdos de los derechos negociados, que los beneficia y les permite seguir explotando las vías, de manera indirecta pero efectiva.

En cuanto al transporte de carga, con base en la información obtenida del Anuario Estadístico de la ARTF, obtuve la línea base de la operación ferroviaria de carga a nivel nacional, que se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Evolución de las toneladas netas transportadas en la red ferroviaria nacional por subgrupo, con énfasis en subgrupos con promedio de carga mayor que un millón de toneladas.



Fuente: elaboración propia a partir del Anuario estadístico de la ARTF (2024).

En ella se aprecian los subgrupos de mercancías predominantes en la operación del sistema ferroviario nacional desde 2014. Son predominantes en tanto que su promedio de carga se ha mantenido por encima de un millón de toneladas en todo el periodo. El primer lugar lo ocupan los granos, semillas y sus derivados, que se ha mantenido en la cima a lo largo de todo

el periodo de análisis. El segundo y tercer lugar se mantuvieron cercanos hasta 2022, ya que, a partir de entonces, los minerales cayeron abruptamente. En 2024, el segundo lugar lo ocupan los combustibles y el tercero está entre los materiales de construcción y los metales y chatarra.

A pesar de que no pude obtener los datos desagregados por línea o por concesionario, se puede apreciar que, en el escenario actual del transporte ferroviario, la industria agroalimentaria es la principal usuaria. El otro aspecto relevante es el repunte del sector petroquímico en este tipo de transporte, ya que en el último reporte ocupa el segundo lugar y tiene una marcada tendencia al alza.

Como presenté en el capítulo 3.1, el proceso de privatización del sector ferroviario fue casi completo, salvo para pocas líneas, como la interoceánica. Ese cambio de arreglo para la provisión de servicios de transporte trajo un nuevo actor a la escena: los concesionarios. De acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (LRSF), se requiere de concesión para prestar el servicio público de transporte ferroviario o para construir, operar y explotar vías férreas catalogadas como vías generales de comunicación. Ya que en esta parte del istmo no hubo concesionarios privados del servicio de transporte ferroviario, la transición de los derechos al FIT y su incorporación al proyecto del CIIT fueron más sencillos, de acuerdo con los testimonios de Raúl y José.

Según Raúl, el FIT tiene la figura de asignatario, que difiere de la de concesionario solamente por su naturaleza de ente público. Las diferencias son sutiles en papel (incluso la LRSF no hace las distinciones), pero en la práctica son determinantes en la gestión y regulación de la operación ferroviaria. En términos prácticos, el FIT tiene una autonomía muy significativa en torno a la ARTF, a pesar de que la ley establece que es la agencia la encargada de la regulación de todo el servicio. De esta manera, el servicio ferroviario del CIIT está un tanto desconectado de la lógica regulatoria del resto del sistema ferroviario nacional, debido a esta autonomía de facto. Sumado a lo anterior, las recientes obras de conexión entre la línea FA del FIT y el Tren Maya, en Palenque, Chiapas, evidencian una falta de integración tanto física como operativa y administrativa, además de la tarifaria. Física en tanto que las líneas no están conectadas, pues son estaciones terminales distintas en la misma ciudad. Y en el ámbito administrativo/operativo, el Tren Maya y el interoceánico son operados por dos entidades distintas, aunque ambas sectorizadas en la SEMAR. Lo anterior refleja, desde mi punto de vista, un potencial problema en la integración del servicio, que pueden reflejar eventualmente una disparidad en el servicio y una mayor complejidad en su regulación.

Capítulo 5. El CIIT visto desde el municipio

La perspectiva del gobierno local ante el proyecto del CIIT, como mencioné anteriormente, es el foco de atención de mi investigación. En el presente apartado describo dos experiencias. La primera es la de Laura, servidora pública municipal, quien tiene a su cargo aspectos relacionados con la regulación territorial y del desarrollo urbano de Salina Cruz. El segundo es Alan, quien aporta una visión desde una de las instituciones educativas más importantes de la ciudad, el ITSAL. Aunque está formalmente fuera del sector público, las acciones de esta institución están completamente ligadas a la formación del capital humano de ese territorio, lo que, de acuerdo con Trejo (2024b), es un factor esencial para el éxito de una política de desarrollo económico regional del tipo del que pretende el CIIT.

5.1. Actores gubernamentales

La noche antes de mi entrevista con Laura, un evento llamó mi atención y la de los vecinos del hotel donde me hospedaba. Después de dos cortes de electricidad prolongados, noté que había actividad afuera en la avenida. Pude ver varias decenas de trabajadores a pie, y, otros cuantos, en camiones especiales de carga, que iban patrullando el avance de unos equipos enormes. Se trataba de uno de los varios trabajos programados por Pemex y las autoridades locales, para transportar equipos especiales a la refinería de Salina Cruz, provenientes del puerto.

Por su magnitud, de alrededor de 20 metros de altura y varias toneladas, se tenía que organizar una logística impresionante, desde mi punto de vista, pues, a pesar de ser un trayecto corto, tenía un nivel de complejidad altísimo. Por ejemplificar un poco, todas las instalaciones aéreas que obstruyeran el paso de los equipos debían ser removidas y reinstaladas después. Había muchos espectadores de esa maniobra en la calle, lo que me hace pensar que no es un trabajo muy común hasta ahora. Quedé impactado y pensé que, al menos, ya tenía un tema de conversación con Laura al día siguiente.

En medio de una agenda muy ocupada, me recibió muy amablemente. Su oficina, como buena arquitecta urbanista, estaba repleta de planos pegados en la pared, principalmente del PMDU. Cuando atendía sus llamadas, yo aprovechaba para escrutar el mapa de zonificación, que estaba más cerca de su escritorio. Afortunadamente, ella me puso al tanto de lo que habló con sus interlocutores, pues parecía una conversación importante. La primera llamada se trataba de uno de los contratistas de los trabajos que yo mismo presencié la noche anterior, quien ya estaba en proceso de planeación del siguiente traslado, a llevarse a cabo siete y ocho días después.

Hablaron de licencias, montos y todo con un tono evidentemente conflictivo, aunque prudente. Se trataba de unos contratistas de PEMEX, quienes necesitaban agilizar los trámites, hasta ese entonces sin autorización, para el traslado más importante, quizá, de todo el proyecto de ampliación de la refinería: el reactor principal de la planta coquizadora. A eso se le suma que la presidenta Sheinbaum estaría de visita para un evento oficial, por lo que la prisa era máxima.

En este punto me di cuenta de que, a pesar de no ser un proyecto a cargo del CIIT, su ocurrencia no es gratuita. De acuerdo con Alan, con quien platiqué en otra ocasión sobre los

otros actores fuera de gobierno, se trata de una ampliación muy importante y está seguro de que fue motivada por el CIIT. Sin embargo, cuando le pregunté si PEMEX también estaba trabajando en el corredor no parecía entender bien la distinción entre los proyectos propios del CIIT y los que no. Me dio la impresión de que, en general, no hay claridad entre qué proyecto sí pertenece al plan de acciones del CIIT y cuáles no, pero lo que es muy evidente es que hay muchos proyectos y muchas obras llevándose a cabo.

Desde mi punto de vista, en esta etapa temprana, en la que la ejecución de obras y la operación está muy sobrepuesta y entrecruzada, el CIIT es omnipresente en cuanto a la obra pública que sucede en el municipio, ya sea que se trate de instalaciones ferroviarias, portuarias o, incluso, en la refinería.

Los desafíos logísticos que hasta ahora presenta la ampliación de la refinería, son un anuncio de lo que se avecina, tanto en la instalación de los PODEBIs, pues se esperan instalaciones de industria pesada, como el transporte de carga cotidiano, que está proyectado para crecer exponencialmente. Sobre este último punto, la directora me comentó que es una gran preocupación para el presidente municipal, pues teme que las vialidades de la ciudad se obstruyan por periodos largos todos los días, como sucede en varias ciudades portuarias del país. La vía férrea parte en dos a la ciudad, de sur a norte, lo que sería desastroso para el lado poniente, ya que es la que está menos dotada de servicios y equipamientos urbanos, como hospitales o centros de salud.

En ese sentido, las estrategias previstas por el municipio están relacionadas con infraestructura complementaria al tren, como un libramiento ferroviario, pasos a desnivel en los cruces ferroviarios y otras obras viales complementarias. Sin embargo, hay más acciones relacionadas no solamente con la operación ferroviaria en sí, sino que prevén un crecimiento poblacional debido a la operación del CIIT en su conjunto. Para ello, la directora me mencionó que se requerirán acciones de vivienda, pero más importante aún, destacó la urgente necesidad de una PTAR y un relleno sanitario. Sobre esto último me comentó lo siguiente, en un tono irónico: “cómo quieren que sea una ciudad importante para el comercio global si no tiene lo más básico (*la infraestructura sanitaria*)”.

Es evidente que las finanzas municipales, por más derechos y servicios que logren recaudar de las operaciones mencionadas, no serán suficientes para cubrir con el gasto de inversión —y probablemente operación— de las infraestructuras complementarias proyectadas. Por lo tanto, se abrirá otro canal de negociación con los actores externos, como PEMEX, ASIPONA y el CIIT, para su financiación tanto inicial como corriente. Esto representa un reto mayor para una autoridad tan desprovista de recursos, humanos y materiales, por lo que será crucial, desde mi punto de vista, la intervención del gobierno estatal o federal.

Por lo pronto, parece que la configuración de estos actores en territorio no se ha modificado mucho, a pesar de que el CIIT lleva oficialmente casi seis años de su creación y más de un año de operaciones ferroviarias en el servicio de pasajeros. La directora comenta que la autoridad del CIIT no está muy presente en muchas de las mesas de diálogo o trabajo, a excepción del FIT, quienes constantemente buscan a las autoridades municipales para pedirles

que intervengan en el cuidado del derecho de vía del tren de invasiones y daños, a lo que el municipio responde con negativas y argumentan que es competencia de esa instancia.

Sin embargo, una estrategia —que a lo mejor surgió recientemente con los movimientos de los equipos de la coquizadora— es la creación de un reglamento municipal de vialidad (tránsito o movilidad), principalmente en materia de acciones logísticas de este estilo, pues seguramente prevén que se incrementen mucho en los próximos años. Esta acción sí compete al municipio y, a mi parecer, está dentro de sus posibilidades.

En cuanto a la relación del municipio con los otros dos actores importantes, PEMEX y ASIPONA, parece que en los años recientes se ha tensado. De entrada, debo especificar que el gobierno municipal actual está en su segundo periodo, pues el alcalde fue reelecto en las anteriores elecciones. En segundo lugar, a pesar de que tanto PEMEX como el puerto están en Salina Cruz desde hace varias décadas, los cambios administrativos recientes a nivel federal han traído una reconfiguración importante a nivel local. De alguna manera, el CIIT parece haber cambiado la estrategia de las negociaciones a nivel local entre los municipios y estados con actores de orden federal, como PEMEX y los puertos.

Por un lado, la creación de ASIPONA fue un cambio cualitativo muy relevante, pues conllevó la llegada de la SEMAR a la administración portuaria federal, y, de acuerdo con Raúl, a su vez fue clave para que también se hicieran cargo del desarrollo ferroviario en el sur-sureste mexicano. Por otro lado, los proyectos de ampliación de la refinería y del puerto han significado cambios cuantitativos que han provocado reacciones por parte del ayuntamiento.

De acuerdo con Laura, la relación con PEMEX es muy conflictiva, pues el municipio sufre muchas afectaciones por culpa de la refinería, sobre todo en materia ambiental. El año pasado, tan solo, la dirección de ecología del ayuntamiento registró más de 40 derrames en la laguna de La Ventosa. De hecho, a esa laguna le dicen “laguna de oxidación”, en referencia a las plantas de tratamiento de aguas residuales con esa técnica, lo cual es irónico porque el municipio no cuenta con ninguna planta del estilo.

El problema de la contaminación parece grave, pero, en palabras de Laura, “PEMEX está acostumbrado a hacer lo que quiere aquí”, lo que me hace pensar que no hay una vía de negociación visible en el corto plazo para tratar ese problema. Por otro lado, los conflictos con ASIPONA han surgido (o se han incrementado) a partir de la imposición de las cuotas para las licencias de construcción de sus contratistas, pues previamente no se les exigía ese pago bajo la lógica de que es territorio federal. La lógica de ese instrumento fiscal será descrita más adelante, pues considero que es sumamente relevante, entendido como una acción de respuesta en materia de las finanzas públicas.

En cuanto a los actores del gobierno del estado, quienes han estado más cerca son los funcionarios de la secretaría de desarrollo económico de Oaxaca. Lo mismo me comentó posteriormente el director Alan, por cierto, quien argumenta que el secretario está muy involucrado en el proyecto del CIIT y maneja muy buena información al respecto. Seguramente tiene que ver con la facultad del gobierno del estado de atraer inversiones a su territorio, para lo que el CIIT representa una gran oportunidad. Una de las formas en las que las finanzas

públicas estatales se verían beneficiadas con la llegada de empresas es el impuesto sobre las nóminas, que es uno de los pocos impuestos que cobran las entidades federativas.

Por último, le pregunté sobre las industrias que vendrán al PODEBI de Salina Cruz o algún otro polo cercano, a lo que me respondió con cierta duda, pues no hay mucha información clara y precisa sobre el tema. La única información que se tiene actualmente es de una empresa danesa, que pretende instalar una planta de hidrógeno verde entre Salina Cruz y Tehuantepec, pero que necesitaría otra instalación en el frente marino de la primera ciudad, pues el proyecto también contempla la generación de amoniaco verde, el cual funciona como combustible para barcos. Ese parece ser un proyecto de gran escala y muy importante, pues es de relevancia regional y seguramente se trata de una inversión muy grande. Aquí cabe recordar que, de acuerdo con la directora, la ubicación del PODEBI no es la óptima, pues ni siquiera está conectada por vías férreas, además de que hay mucho terreno “disponible” cerca de las instalaciones de la expansión del puerto, hacia Salina del Marqués y Playa Brasil.

Sobre este punto, mi reflexión va orientada a las formas diferentes que puede tomar el arreglo de gobernanza del proyecto en función de los sectores económicos que vayan a involucrarse en el futuro. Sobre todo, al tomar en cuenta que Salina Cruz, y en general el istmo de Tehuantepec, tiene poca tradición de mediar con sectores industriales diversos, pues el sector petroquímico domina la escena.

Incluso, dado que ese sector está concentrado prácticamente sólo en PEMEX, supongo que las autoridades locales no tienen mucha experiencia en la negociación con los grupos industriales u organizaciones de empresarios. De esta manera, PEMEX sigue —y muy probablemente seguirá— siendo el actor económico e industrial dominante en esta ciudad. Como la historia nos enseña, la actividad económica derivada de la plataforma logística detonará hasta que los puertos tengan las instalaciones adecuadas para recibir la carga esperada.

5.2. Actores no gubernamentales

La respuesta de Salina Cruz al proyecto del corredor no viene exclusivamente del gobierno local, así como el proceso de las políticas públicas no es de su propiedad, como nos recuerda el enfoque de la sociología de la acción pública. En ese sentido, uno de los sectores que también se ha involucrado a la discusión de propuestas y de acciones a futuro es el educativo. El TecNM ha colaborado desde el inicio con la autoridad del CIIT en la elaboración de estrategias internas de desarrollo institucional orientadas a la lógica y necesidades del CIIT, con un enfoque en el desarrollo del capital humano de la región istmeña, de acuerdo con Alan.

En el caso de Salina Cruz, el ITSAL no se ha quedado atrás y ha elaborado una serie de acciones a escala local en respuesta al CIIT. Para Alan, cuyo diagnóstico sobre PEMEX como actor económico dominante en la ciudad coincide, el corredor traerá retos significativos en términos de las capacidades técnicas de la fuerza laboral local. Hasta la fecha, el ITSAL se ha mantenido cercano de PEMEX y otras grandes industrias de la región, como la de generación eléctrica. Él mismo es especialista en turbinas eólicas, el cual es un campo muy activo en el istmo.

Por ello, el ITSAL modificó su oferta educativa recientemente, para incorporar la carrera de ingeniería ferroviaria, en coordinación con el CONALEP³⁸, quien ofrece la carrera de técnico en transporte ferroviario. Esa incorporación obedece a una iniciativa local, proveniente del cuerpo directivo del ITSAL. De acuerdo con Alan, la intención es formar especialistas en el transporte ferroviario, ya que volverá a ser un elemento articulador de la actividad económica regional.

Otro de los mecanismos de integración social de los tecnológicos son los proyectos productivos. En ellos, eligen a un grupo o sector económico local y le brindan acompañamiento y orientación en la adquisición de nuevas prácticas de producción o comerciales, apoyados en los cuerpos docentes y estudiantes de los diferentes programas, como gestión empresarial, acuicultura, fitotecnía, mecánica, tecnologías de la información y comunicación, electrónica y administración. Al principio yo esperaba que, como institución educativa, la participación del ITSAL estuviera enfocada en elaboración de estudios e investigaciones, principalmente, pero, dada su orientación tecnológica y profesionalizante, tiene sentido su orientación hacia proyectos productivos específicos.

La formación de capital humano es esencial para el éxito de una estrategia de desarrollo regional (Trejo Nieto, 2024b). En ese sentido, Alan reconoce que deben aprender de los errores del pasado, en referencia a la llegada del complejo de PEMEX. En ese entonces, la mano de obra calificada y el grueso de los trabajos técnicos fueron otorgados a personas externas, quienes migraron a la ciudad por motivo de trabajo. En esta ocasión se pretende que sea un poco diferente. Por ello, la inclusión de las instituciones educativas de manera directa o indirecta en la política de desarrollo me parece acertada.

Sin embargo, en el caso del ITSAL, la relación con el gobierno local actual no es positiva, de acuerdo con Alan. Ha habido conflictos entre las autoridades municipales y del tecnológico en cuanto a un proyecto, que contempla la instalación de un laboratorio de acuicultura. En principio, el conflicto parece ser por el suelo y las licencias, ya que, para Alan, el ayuntamiento se cierra a la colaboración en términos de otorgar facilidades para su instalación.

Lo anterior da cuenta de que los conflictos por la gestión del territorio en el marco de la pronta ejecución del CIIT no son exclusivos de los distintos órdenes de gobierno o de los grupos empresariales y el gobierno local, sino que incluye a actores de diversa índole, como el caso de esta institución educativa.

5.3. Acciones convencionales

Una de las primeras acciones en respuesta al CIIT vino desde la misma federación. Se trata del apoyo para la elaboración del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Salina Cruz, el cual fue subsidiado por la SEDATU y ejecutado en conjunto con las autoridades estatales y locales.

³⁸ El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) es una institución educativa de carácter técnico profesionalizante que ofrece carreras técnicas en todo el país. En Salina Cruz se encuentra el plantel 155, que es uno de los seis planteles ubicados en Oaxaca.

Esta acción obedece a una vertiente específica del Programa de Mejoramiento Urbano³⁹, que funcionó durante el sexenio de López Obrador. Esa vertiente se llamó Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), la cual se dedicó a financiar instrumentos de planificación territorial desde la escala estatal hasta la de centro de población, pasando por la metropolitana y municipal⁴⁰.

De mis entrevistas con María aprendí que uno de los criterios para la selección de los municipios beneficiarios del programa era que estuvieran en el polígono de influencia de algún proyecto prioritario. Por lo tanto, Salina Cruz, al igual que Santo Domingo Tehuantepec y varios otros municipios del istmo y de la región sur-sureste se vieron beneficiados.

Desde mi punto de vista, esa también puede leerse como una estrategia del gobierno federal de influir directamente en el ordenamiento territorial municipal, lo cual permite una mejor articulación de las estrategias con instrumentos de mayor escala, como el POTRIT, pero también resta autonomía a los municipios de decidir plenamente su política territorial, lo cual es especialmente delicado en el contexto de un proyecto de las dimensiones del CIIT.

El PMDU contempla diversas estrategias territoriales, de las cuales, como veremos más adelante, se encuentra la de fijar criterios, lineamientos e incluso coeficientes que servirán para el cálculo de licencias o pagos de derechos. Sin embargo, el elemento principal de un instrumento de esta naturaleza es la zonificación, que, según Melé (2014), también puede ser entendida como la “calificación jurídica del suelo”. En ella se especifica el tipo y la intensidad del uso de suelo en todo el territorio urbano del municipio, lo cual lo vuelve un instrumento sujeto a muchas disputas y conflictos entre los actores locales con intereses en el suelo, la urbanización y el desarrollo urbano.

La lista de proyectos estratégicos del PMDU es larga, de alrededor de 57 acciones puntuales. En ella se señalan las dependencias responsables de la ejecución, montos aproximados, nivel de prioridad, plazo y fuente de financiamiento. Una de las dependencias mencionadas es la autoridad del CIIT, a la que se le asignan tres proyectos: la construcción de estaciones ferroviarias de pasajeros, el estudio de factibilidad para la construcción de vía ferroviaria de conexión al puerto y la construcción de pasos vehiculares.

En primer lugar, quiero destacar que el instrumento determina que la construcción de las estaciones de tren para pasajeros será ejecutada por el ente federal. Esto ayuda a esbozar la relación del municipio con esta nueva categoría de equipamiento urbano, que en principio es asignada al orden de gobierno federal. Actualmente, la estación ya fue construida y está en

³⁹ En la edición para el ejercicio fiscal 2024, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2023, el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) contó con las vertientes de Mejoramiento Integral de Barrios, Regularización y Certeza Jurídica, Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial y Obras Comunitarias (DOF, 2023). De acuerdo con informes en conferencia de prensa, la inversión total por medio de este programa en la administración de López Obrador fue de cerca de 22 mil millones de pesos (López Obrador, 2024).

⁴⁰ Inicialmente, PUMOT fue un programa independiente, con sus propias reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2019. En esa versión, el programa de desarrollo del istmo de Tehuantepec no fue considerado como criterio de prioridad para la selección de municipios beneficiarios de un PMDU, a diferencia del Programa Zona Libre de Frontera Norte de la Secretaría de Economía (DOF, 2019a).

operación. Además, previamente el gobierno federal ya había intervenido con la construcción de espacios públicos en el municipio, mediante el Programa de Mejoramiento Urbano⁴¹.

En segundo lugar, es importante señalar que la construcción de pasos vehiculares tiene un nivel de prioridad medio en el documento, pero en la entrevista, Laura me comentó que es una de las acciones apremiantes para el gobierno local. En ese mismo sentido, tanto el relleno sanitario como la planta de tratamiento de aguas residuales que ella mencionó como proyectos imprescindibles están incluidos en la lista de proyectos estratégicos e incluso se destacan después como “proyectos detonadores”. Por último, se enlista la construcción de un libramiento carretero, que servirá para conectar el polo de desarrollo con el puerto de manera más directa. De los proyectos que me mencionó Laura, hicieron falta el libramiento ferroviario y las acciones de vivienda relacionadas con el PODEBI.

Me llama la atención que estos últimos proyectos detonadores están desligados de la autoridad del CIIT, lo que me hace pensar que la interacción del corredor con la ciudad está pensada para limitarse al ámbito de sus atribuciones directas, que son el FIT y los PODEBI. En contraste, PEMEX, en calidad de actor económico dominante en el territorio, sí tiene mecanismos financieros que tienen la intención de mitigar las externalidades de sus operaciones. Tal es el caso del Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos (FEFMPH), el Programa de apoyo a la comunidad y al medio ambiente (PACMA) y las donaciones de productos petrolíferos, que están identificados en el PMDU.

Con relación a lo anterior, considero que esos mecanismos financieros de retribución a los municipios o localidades afectadas son un área de oportunidad para mitigar las externalidades de la operación del CIIT. Ello permitirá mejorar la convivencia entre las autoridades locales y los actores privados y federales que operarán en el territorio.

5.4. Acciones de transacción: el pago de derechos y la licencia de construcción

Los trabajos para la ampliación de la refinería de Salina Cruz llevaban ya cerca de tres semanas al momento de mi entrevista con Laura, y estaban programados para durar varios años más, aunque los traslados de equipos de grandes dimensiones durarían unos meses solamente. Con relación a ello, Laura me comentó que hay equipos, como el reactor, que pesan alrededor de dos mil toneladas, por lo que le preocupa mucho al municipio las afectaciones en la infraestructura vial que va a generar.

En ese sentido, según Laura, el municipio prevé negociar con PEMEX para la restitución de todos los elementos dañados, así como el pago de una cuota, que probablemente está en el rubro contable de los servicios del municipio, que los contratistas tienen que cubrir y que sirven al municipio para movilizar a todo su personal necesario en la logística de esa hazaña de transporte. Además, para todas las obras que están llevando a cabo en las instalaciones de PEMEX y el puerto también están cobrando la licencia de construcción, cuyo pago corresponde a las empresas contratistas también. Ella fue muy enfática en señalar que todos esos pagos se

⁴¹ Estas obras pudieron ser financiadas por las vertientes de Mejoramiento Integral de Barrios o por Obras Comunitarias, ya que este último estaba enfocado en municipios en los que se implementan proyectos estratégicos del gobierno federal (DOF, 2023).

hacen por medios oficiales, seguramente para no generar ambigüedades en la interpretación. Ese dinero llega a la tesorería municipal.

El asunto de la autorización para la realización de esos trabajos se reveló como crucial ante mis ojos. La identifiqué como la forma que tiene el municipio de entrar al juego y a las negociaciones con los actores tradicionalmente hegemónicos en ese territorio: PEMEX y el puerto. Bajo el amparo de la legislación estatal, que no especifica dónde sí y dónde no se pueden cobrar las licencias de construcción, la estrategia del ayuntamiento consiste en cobrarlas por el hecho de que suceden en territorio municipal.

En primer lugar, esta cuestión es una novedad, porque tanto los terrenos de la refinería como los recintos portuarios están en la jurisdicción federal, por eso antes no se cobraba por este concepto. En segundo lugar, me llama la atención que, ante la venida de muchos procesos de obra civil, de los que son objeto de pago de la licencia de construcción, el municipio cuenta ahora con una estrategia fiscal prometedora para la recaudación de fondos. Según Laura, esta *innovación fiscal* ha dado resultados tangibles, pues con los recursos obtenidos por ese rubro se renovaron algunas de las vialidades principales del centro de la ciudad.

Desde mi punto de vista, la imposición de esta cuota conlleva una carga simbólica de demostración de poder en el territorio, de reafirmación de su presencia, lo que creo que debe catalogarse como una acción del tipo de transacción territorial. De acuerdo con Melé (2014), mediante estas acciones los actores buscan representarse en el territorio, y su finalidad es el reconocimiento y la búsqueda de la armonía, para poder convivir a pesar de los desentendimientos previos. La peculiaridad de este caso es que los actores en disputa por figurar en el territorio son gubernamentales, lo que nos podría hablar de una reacción del gobierno local a una imposición del gobierno federal. En este caso, el ámbito financiero es el vehículo con el cual buscan ir más allá de lo simbólico y beneficiarse de manera tangible, con lo cual se concreta y materializa la transacción.

El fundamento legal para este cobro está en la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, en tanto que se definen los montos por cada acción de construcción o urbanización, y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca. En esta última, en su artículo 8, habla sobre las facultades y obligaciones de los municipios. En su fracción XIV señala la de “otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, condominios . . . de acuerdo con lo previsto por la presente Ley, su reglamentación respectiva y los Programas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano vigentes”.

De manera más específica, el artículo 150 reafirma que las autorizaciones para las acciones urbanísticas que se realicen en el “ámbito municipal” sólo podrán ser otorgadas por las autoridades municipales. Además, todo el capítulo quinto de la ley está dedicada al asunto de las licencias, de las cuales se contemplan dos: las de construcción y las de uso de suelo. Un aspecto relevante de la legislación es que, para el establecimiento de cuotas y la definición de particularidades, se remite al programa de ordenamiento territorial o desarrollo urbano de los municipios. Es decir, el PMDU previamente descrito, en el cual no encontré ninguna referencia a las reglas específicas del cobro de tales licencias.

Por su parte, en la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, para el ejercicio fiscal 2024, se estipulan los montos para el cobro de las licencias de construcción. En especial, el artículo 113 de esa ley habla de las acciones de las que son objeto el pago de esas licencias, mientras que el artículo 115 señala los montos. La cuota más elevada es para las licencias de construcciones industriales, cuyo monto asciende a una Unidad de Medida y Actualización (UMA), que en ese año fue de 108.57 pesos mexicanos, por metro cuadrado de construcción. El segundo lugar lo tiene el rubro de las licencias de construcción comerciales, con 0.26 UMAs por metro cuadrado.

De esta forma, el ayuntamiento de Salina Cruz cuenta ahora con una herramienta de gestión urbana que tiene varias facetas. Por un lado, la recaudación de recursos extraordinarios, que pueden ser catalogados como propios, pues no vienen directamente de las asignaciones o participaciones federales. Además, en el ámbito de crecimiento industrial derivado del CIIT, el cobro de licencias de construcción industrial tiene un alto potencial para esa recaudación extraordinaria, ya que el monto es más de cinco veces el monto de las licencias para comercios y casi nueve veces mayor que las licencias de construcción habitacionales, que son las más comunes. Por otro lado, es una herramienta simbólica de negociación con los grandes actores federales o los privados, pues es un requisito clave para la ejecución de obra; es decir, en las primeras etapas del CIIT, cuando se espera la llegada e instalación de las industrias en los PODEBI, es cuando más se van a necesitar.

Considero que será valioso, para las disciplinas encargadas de las finanzas públicas locales, la evaluación del posible impacto en el presupuesto de inversión municipal derivado de la implementación de proyectos de inversión ajenos al municipio. Es decir, se trata de un fenómeno similar al de la captación de plusvalías, pero en el que la inversión principal no viene del mismo orden de gobierno. En ese caso, se podría argumentar que se trata de un doble subsidio para el municipio, pues puede recibir un beneficio financiero secundario de la inversión federal en su territorio.

5.5. Representaciones del futuro con relación al CIIT

Las representaciones de los actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, responden de manera indirecta a las acciones emprendidas por el gobierno federal en su territorio, ya que se reconoce que su involucramiento en la toma de decisiones es limitado. Desde la elección de las industrias y las empresas que se instalarán en los polos de desarrollo hasta la definición de las nuevas zonas portuarias y sus infraestructuras complementarias, las necesidades del CIIT transformarán sin duda el espacio físico y las relaciones de poder en la ciudad.

Inicialmente, un aspecto relevante es la comparación en los escenarios de proyección poblacional entre los dos instrumentos de planeación principales: el POTRIT y el PMDU. En el primero se prevé un aumento de la población en el estado de Oaxaca de cerca de 200 mil habitantes más que el escenario tendencial, es decir, atribuible al CIIT. En el PMDU se prevé un incremento poblacional de cerca de 32 mil habitantes en Salina Cruz. Esto implica que 16% del incremento poblacional oaxaqueño de las próximas tres décadas las absorberá Salina Cruz,

lo cual tendrá las repercusiones que de alguna manera son equivalentes a las preocupaciones expresadas por las autoridades municipales.

Desde mi punto de vista, este ejercicio matemático de proyectar la cantidad de población y sus respectivas necesidades es muy poderoso, porque determina en buena parte la dimensión de las respuestas que se tendrán que dar ante los supuestos crecimientos derivados del proyecto. De esa cifra se desprende, en papel, una serie de acciones a llevar a cabo por parte de las autoridades en cuestión, y también, en el caso específico de estos instrumentos, delimitan y configuran las cantidades de suelo urbanizable en el futuro. Es decir, los resultados de esos cálculos proyectan la figura que tendrá la ciudad en el futuro.

Por otra parte, considero que en los diagnósticos realizados por los mismos instrumentos de planeación hay una visión desde el gobierno federal hacia la región que resalta un estancamiento económico y rezagos sociales acumulados, que a su vez justifican la intervención en ese territorio. El PMDU, que es el instrumento a escala municipal, matiza un poco ese diagnóstico y apunta que, en el ámbito estatal, Salina Cruz destaca en varios indicadores socioeconómicos. Sin duda es un problema de escala, pues las desigualdades regionales a nivel nacional afectan a la región del istmo. Sin embargo, estas leves diferencias en la percepción de la situación actual permean en las representaciones del futuro de los actores en ambos niveles, al menos en tanto su discurso institucional.

Del lado del gobierno local, observé que hay expectativas positivas del proyecto, desde luego, pero también algunas preocupaciones preponderantes. Principalmente, la demanda de vivienda asociada al posible aumento demográfico asociado al proyecto es un asunto no resuelto aún, ni en los instrumentos de planeación existentes ni en las demás estrategias previstas.

De igual forma, se visualiza un problema ambiental grave si persiste la falta de instalaciones sanitarias para residuos sólidos y aguas residuales. Con el aumento probable de la población, así como con la diversificación de las actividades económicas y de industrias grandes y pesadas, la ciudad no puede permitirse no tratar ningún residuo. Desde el punto de vista de Laura, Salina Cruz va a figurar como una ciudad portuaria importante a escala mundial, por lo que debe de contar con esas instalaciones básicas lo antes posible.

Sin embargo, la ejecución de esos proyectos está, en papel, desligada de la operación del CIIT. Por un lado, resalta su urgencia, pues la necesidad es previa e independiente del proyecto, pero por el otro lado, falla en aterrizar una muy probable fuente de externalidades negativas de la operación del corredor.

De alguna manera, el gobierno municipal asume que las inversiones para contrarrestar con estas externalidades vendrán de parte del gobierno federal, pero no hay mucha claridad al respecto. Por ejemplo, en términos de la vivienda requerida en un futuro, para aquellas personas que lleguen a ocupar los empleos generados por las actividades del corredor, el ayuntamiento espera que se desarrollen programas con presupuesto federal, porque el escenario actual de las finanzas municipales, a pesar de las innovaciones que puedan generar, es insuficiente.

Según lo establecido en los objetivos del PDIT, es la autoridad del CIIT la encargada de mejorar las condiciones de la infraestructura social en la región. Sin embargo, de acuerdo con

los testimonios que junté en el municipio, hay una desarticulación en términos de inversión e involucramiento en la toma de decisiones sobre los presupuestos de tal organismo. De esta manera, el cumplimiento de ese objetivo prioritario cerrará la brecha entre la representación del gobierno federal y la del municipal en cuanto a los beneficios para las ciudades de la región, especialmente Salina Cruz.

Del lado del ITSAL, una de las imágenes más contundentes es la necesidad de acompañamiento constante de los procesos de evolución en las actividades económicas de la ciudad y la región. La pronta respuesta a las necesidades de capacitación y formación de capital humano dan cuenta de ello, pero también las acciones de asesoría a la pequeña producción local refuerzan el sentido de reforzar las actividades tradicionales y buscar la inclusión de ellas en el comercio regional e internacional.

A pesar de ello, debido al limitado involucramiento de los actores locales en la definición de los sectores y actividades económicas prioritarias del CIIT, se tiene poca claridad por parte de las autoridades educativas (y gubernamentales) sobre las necesidades puntuales de las futuras industrias. En mi opinión, ello puede provocar un desequilibrio en la especialización y calificación de la fuerza productiva exógena sobre la local, lo que puede traducirse en una mala distribución de mejores empleos y, por lo tanto, de ingresos entre la población inmigrante y la que ya reside en la ciudad.

Capítulo 6. Reflexiones finales

En el presente estudio se exploró el proyecto del corredor interoceánico de manera longitudinal y transversal, en la medida de las posibilidades que ofrece la corta ventana temporal de su ejecución. Tanto de lo general a lo particular como en orden cronológico, describí la zona de estudio y sus pasajes en términos de acciones públicas emprendidas por los distintos poderes públicos. De esa forma, es posible matizar algunas nociones de grandeza y magnificencia ligadas al discurso gubernamental, para así aterrizarla a un plano más objetivo de resultados preliminares y expectativas moderadas sobre el éxito del proyecto.

Inicialmente, considero que el empleo de la sociología de la acción pública como lentes teóricos de esta investigación arrojó muchos resultados útiles. El ejercicio de revisión histórica, por ejemplo, me dio la pauta para relacionar el proceso de toma de decisiones que describe Lascoumes y Le Galès como una sedimentación de voluntades e ideas a lo largo del tiempo. En otras palabras, de acuerdo con esos autores, *no hay nada nuevo* en la decisión de construir un corredor interoceánico en el istmo de Tehuantepec. Como demostré en el capítulo 3, la idea surgió en el marco de las primeras olas de globalización y, desde entonces, se ha reciclado y reinterpretado de diversas formas, que dan el sentido final al intento que podemos observar en la actualidad.

En segundo lugar, en el ámbito de los roles y atribuciones, me di cuenta que el complejo arreglo de actores e instituciones formado para la ejecución del CIIT tiene una característica evidente: su verticalidad. El gobierno federal, a través de múltiples instancias e instrumentos de política, ha intervenido el territorio de manera directa. Uno de los elementos más visibles de esa intervención es en el plano del ordenamiento territorial. A través de la SEDATU y la autoridad del CIIT, empleó los instrumentos de planeación territorial como mecanismo oficial y directa de intervención de política territorializada. Además, la federación también intervino en el ordenamiento territorial municipal, aunque de manera un poco más indirecta y discreta, con el financiamiento y acompañamiento técnico de la elaboración del PMDU de Salina Cruz y otros municipios en la región istmeña.

La fragmentación de los entes públicos encargados de las gestiones del CIIT es evidente, por un lado, por la falta de convenios establecidos entre ellos y, por otro lado, la relación que mantienen con el municipio. Según lo que reportaron en campo, las gestiones del ayuntamiento con el gobierno federal para temas relacionados con el CIIT son confusas y poco prácticas, porque hay que dirigirse a los organismos según su ámbito de atribución. Por ejemplo, para cuestiones referentes a las vías del tren, las gestiones son con el FIT, pero cuando cruzan a las instalaciones del puerto, ya es atribución de ASIPONA; en cambio, si se trata de temas de seguridad en las vías, la responsable es la Guardia Nacional.

Lo contrario sucede con la relación, hipotética hasta ahora, entre las empresas e inversionistas y la autoridad del CIIT. En ese caso, existen mecanismos como las ventanillas únicas, que pretenden agilizar las gestiones y dar una mejor atención. Estos mecanismos no existen entre los órdenes de gobierno, al menos en papel. Considero que sería necesaria la creación de mesas de trabajo, comisiones especiales tripartitas o consejos permanentes, donde incluso la ciudadanía pueda participar y plantear sus inquietudes.

En línea con los mecanismos de gestión, en el caso de los PODEBI, considero que el municipio es excluido en tres procesos clave: la selección de vocaciones productivas, la adjudicación de las concesiones y, el que considero más importante, la extensión de licencias de operación de las industrias. Debido a que no pude acceder a la información relacionada con las atribuciones de los concesionarios de los PODEBI, no puedo definir el alcance que tendrán estas figuras en el nuevo arreglo de gobernanza. Sin embargo, me llama mucho la atención que el mismo consorcio operará los polos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, pues considero que esta designación le dará un peldaño importante en las negociaciones a escala local y regional, al tratarse de los nodos más importantes del CIIT.

Por la parte de los actores, percibí que ya se alcanza a visualizar un reacomodo de fuerzas, pero no lo suficiente para destronar a PEMEX en su dominio como actor económico principal de la ciudad y la región. La SEMAR, a pesar de tener el control directo y casi total del CIIT, no termina de articular los esfuerzos de sus organismos sectorizados, que son los protagonistas en la operación del proyecto. Esta fragmentación puede deberse al hecho de que SEMAR apareció en la escena de la implementación ya una vez iniciada, pero también noté un interés marginal en su involucramiento con el municipio, denunciado por las autoridades locales.

Un hecho problemático del cambio de dirección (y de sector gubernamental) del proyecto es que se tiende cada vez más a desatender los procesos oficiales de la planeación territorial, para dar paso a la toma de decisiones guiadas por los proyectos prioritarios de menor trayectoria deliberativa (Ugalde, 2024). A pesar de que hay una narrativa marcada que se centra en destacar las ventajas de una institución sólida y duradera como la SEMAR, la preocupación de José es que toda la visión de desarrollo regional está siendo ignorada por los nuevos dirigentes, que sólo se preocupan por el despliegue de la infraestructura y, en menor medida, la promoción del proyecto con los actores privados y el desarrollo social buscado con la política plasmada en el PDIT.

Por otro lado, en el mismo ámbito federal, la proactividad y participación del sector educativo llamó mi atención, ya que se han adelantado y han actuado de manera oportuna para establecer los convenios necesarios y dibujar sus propias políticas relacionadas con el proyecto. El gobierno estatal, por su parte, tiene un papel de promotor de las inversiones, pues cumple una labor esporádica en la organización de eventos y actividades, pero se involucra poco o nada en las inversiones públicas en materia de infraestructura u otros programas, según lo que encontré en mi investigación en campo.

Es en el sector privado en donde se van perfilando los nuevos liderazgos, sobre todo en cuanto a los PODEBI. A pesar de la participación limitada que pueden tener los concesionarios, tanto en el tiempo como en atribuciones, la lista de las empresas beneficiadas con las licitaciones deja ver que hay una concentración importante de ellas. En el caso de Salina Cruz, la empresa concesionaria del PODEBI será la misma que estará a cargo de los polos de Coatzacoalcos. Aunque la duración de su concesión se tenga que renovar cada dos años, veo un escenario en el que esta empresa se logre posicionar como un actor económico preponderante en la región. Para explorar más los efectos de lo que acabo de mencionar, habría que investigar

a detalle las bases de las licitaciones y los términos de la operación de los que se benefician con la concesión.

La lente del análisis de gobernanza territorial a través de los instrumentos me permitió observar la forma en la que se estructura la intervención pública, por parte de la autoridad del CIIT, en relación con los actores directamente en territorio. Basado en mi investigación, puedo señalar que el arreglo de gobernanza actual del proyecto prioriza la toma de decisiones verticales (*top-down*), porque tiene una centralidad muy marcada, a pesar de sus intentos en la realización de foros y consultas en las primeras etapas de diseño y planeación de la intervención. Incluso, el POTRIT establece la creación de mecanismos para garantizar una “gobernanza efectiva” del proyecto, pero hasta el momento es difícil ver una correcta integración de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, por lo que toca a Salina Cruz.

Esta verticalidad es más marcada entre los actores gubernamentales, ya que de cara a la ciudadanía en general, los instrumentos pretenden mucha más apertura e inclusión. Mientras tanto, los actores gubernamentales locales son poco tomados en cuenta, al grado de reflejar una cierta descoordinación para varias de sus funciones cotidianas, como el caso que presenté sobre el cuidado del derecho de vía del ferrocarril, o la falta de definición de responsabilidades en la atención a demandas futuras de vivienda y servicios públicos asociadas al incremento de actividad económica por el CIIT.

Sobre las representaciones del futuro de la ciudad y la región, con los cambios resultantes del CIIT, se nota una visión de éxito anhelada por el municipio, pero moderada en sus alcances. En parte, considero que esta moderación se debe principalmente por el desconocimiento de los actores industriales y empresariales que están por llegar. Sin embargo, la magnitud de la ampliación del puerto y la operación inicial del tren de pasajeros ya le permite esbozar a las autoridades algunas de las complicaciones logísticas, ambientales y sociales que se pueden generar. Por ejemplo, una de las preocupaciones más importantes es que no se ha construido hasta ahora ningún paso a desnivel, que permita la conexión ininterrumpida entre el sector poniente y oriente de la ciudad.

Del lado del sector educativo local, se prevé un incremento en la demanda laboral calificada en múltiples sectores, los cuales permanecen desconocidos todavía. Sin embargo, noté una buena capacidad de adaptación de su parte y considero que la cercanía de las instalaciones del ITSAL con el PODEBI permitirá muchos intercambios entre el sector productivo y la institución educativa. Lo anterior será clave para alcanzar las expectativas de desarrollo regional con enfoque en las poblaciones locales que pretenden los instrumentos de planeación.

En resumen, considero que la ciudad de Salina Cruz proyecta sus representaciones con base en sus propias experiencias, que se remiten principalmente al desarrollo industrial de la refinería. Es el punto de comparación por excelencia para los actores locales, porque es la referencia más cercana que tienen al proceso de un cambio radical en la estructura productiva del lugar. En cambio, en esta ocasión será diferente, porque se pretende que lleguen industrias de sectores más diversos, de orígenes y nacionalidades variadas y con necesidades distintas.

Será interesante seguir observando las reacciones a nivel local, conforme se vayan consolidando las operaciones portuarias y las instalaciones nuevas en el PODEBI.

Creo que, en términos de los cambios que se podrán observar en las ciudades de esa región, vale la pena prestar atención al devenir del proyecto. A escala regional, me llama la atención del servicio de transporte ferroviario de pasajeros, por su potencial de ser una forma nueva de la urbanidad en esa región. Por ejemplo, podría pensar en que la dinámica laboral entre ciudades, en presencia de un tren de pasajeros, tiene el potencial para obligarnos a redefinir los criterios de la metropolización, en cuanto se refiere a los viajes al trabajo, por ejemplo. Esta sin duda es una línea de investigación pendiente, que podrá acompañar la evaluación de los resultados traídos por la actividad del CIIT en etapas más avanzadas del proyecto.

De igual manera, será interesante observar el proceso de consolidación de las empresas que lleguen y que operen en el marco del CIIT. Según los referentes teóricos consultados en mi trabajo, el éxito de una política de este estilo depende en gran medida del buen ambiente de negocios que se pueda generar, más que los beneficios fiscales o precios bajos del trabajo. Ese buen ambiente, a su vez, estará muy marcado por la capacidad de la ciudad de ofrecer los servicios de calidad y el capital humano calificado, entre otras. De esa forma, será relevante ver el efecto del proyecto en términos de las finanzas públicas más allá de las licencias, sino también en la categoría del impuesto predial y otros ingresos del orden municipal. También se debe ir más allá de los ingresos, para evaluar el ámbito de los gastos públicos locales derivados del corredor.

En cuanto a lo primero, hace falta definir los mecanismos que garanticen unas finanzas públicas locales sostenibles, que sean un reflejo de la actividad económica brindada por el CIIT. Por lo pronto, se puede observar que hay una voluntad de innovación por parte de las autoridades locales y una lista pendiente de proyectos estratégicos, planteados en sus instrumentos de planeación. Estos tienen la capacidad de generar las condiciones idóneas de servicios públicos, infraestructuras funcionales y otras amenidades urbanas, que complementen la ventaja de la ubicación privilegiada. Más allá de eso, se requiere de una coordinación gubernamental eficiente para responder de manera oportuna a los retos que acompañen al CIIT.

Referencias bibliográficas

- Arcudia Hernandez, C. E. (2020). Neoliberalismo y derecho económico: La privatización de las empresas estatales en México 1982-2000. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 30(58), 32–51. <https://doi.org/10.20983/noesis.2020.2.2>
- Borja, J. (2003). Ciudad y planificación. La urbanística para las ciudades de América Latina. En Balbo, R. Jordán, & D. Simioni (Eds.), *La ciudad inclusiva* (Vol. 88, pp. 81–104). CEPAL y Cooperazione Italiana.
- Cervantes Laing, R. (1997). *La privatización de ferrocarriles nacionales de México* [Licenciatura]. El Colegio de México.
- CIIT. (2020, agosto 4). *Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024*. Diario Oficial de la Federación.
- Connolly, P. (1999). Pearson and Public Works Construction in Mexico, 1890–1910. *Business History*, 41(4), 48–71. <https://doi.org/10.1080/00076799900000344>
- Connolly, P. (2018a). La economía política de las obras de transporte: Una metodología contra la injusticia. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)*, 16(3), 63–83. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v16i3p63-83>
- Connolly, P. (2018b). ¿Qué se gobierna en materia de transporte y movilidad? El caso de la Ciudad de México. En P. Le Galès & V. Ugalde (Eds.), *Gobernando la ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli* (Primera, pp. 371–428). El Colegio de México.
- Davidoff, P. (2012). Advocacy and Pluralism in Planning. En S. Fainstein & S. Campbell (Eds.), *Readings in Planning Theory* (Third Edition). Wiley-Blackwell.
- DOF. (2019a, febrero 26). Reglas de operación del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT). *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (2019b, junio 14). Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562774&fecha=14/06/2019#gsc.tab=0
- DOF. (2019c, julio 12). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- DOF. (2023a, junio 5). Decreto por el que se fomenta la inversión de los contribuyentes que realicen actividades económicas productivas al interior de los Polos de Desarrollo para el Bienestar del istmo de Tehuantepec. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (2023b, junio 20). Programa Institucional del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec 2023-2024. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5694112
- DOF. (2023c, julio 24). Estatuto Orgánico del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (2023d, noviembre 20). Decreto por el que se declara área prioritaria para el desarrollo nacional, la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en el Sistema Ferroviario

Mexicano. *Diario Oficial de la Federación*.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5708967&fecha=20/11/2023#gsc.tab=0

DOF. (2023, diciembre 30). Reglas de operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2024. *Diario Oficial de la Federación*.

Garner, P. (2009). Sir Weetman Pearson y el desarrollo nacional en México, 1889-1919. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 30(030).
<https://doi.org/10.22201/iih.24485004e.2005.030.3131>

González Arellano, S. (2010). Integración de la dimensión espacial en las ciencias sociales: Revisión de los principales enfoques analíticos. En A. Mercado Celis, *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales: Enfoques, problemas y líneas de investigación* (pp. 161–183). Universidad Autónoma Metropolitana.

Healey, P. (1996). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. En S. Campbell & S. S. Fainstein (Eds.), *Readings in planning theory*. Blackwell Publishers.

INEGI. (2025). *Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE)*. Año base 2018 (Sistema de cuentas nacionales) [Trimestral]. <https://www.inegi.org.mx/programas/itae/2018/>

Izaguirre, M. (1977). *Ciudad Guayana y la estrategia del desarrollo polarizado*. Sociedad Interamericana de Planificación- Planteos.

Kuntz Ficker, S. (Ed.). (2015). *Historia mínima de la expansión ferroviaria en América Latina*. El Colegio de México.

Lane, M. B. (2005). Public Participation in Planning: An intellectual history. *Australian Geographer*, 36(3), 283–299. <https://doi.org/10.1080/00049180500325694>

Larkin, B. (2013). The Politics and Poetics of Infrastructure. *Annual Review of Anthropology*, 42(1), 327–343. <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-092412-155522>

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública* (V. Ugalde, Trad.; 2da ed.). El Colegio de México.

Le Galès, P., & Ugalde, V. (Eds.). (2018). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli* (Primera). El Colegio de México.

López Obrador, A. M. (Director). (2024, julio 11). Programa de Mejoramiento Urbano beneficia a 13.5 millones de habitantes con arquitectura social [Broadcast]. En *Conferencia de prensa matutina*. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Ps6aQsUBIVM>

López Ortiz, H. (2007). Ferrocarriles mexicanos: Del monopolio de Estado al oligopolio privado y extranjero. En R. Álvarez Arredondo, *La reforma del Estado en blanco y negro: Agenda para la reforma del Estado* (pp. 489–502). Centro de Producción Editorial.

Massardier, G., & Ugalde, V. (Eds.). (2023). *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas: Pluralización, territorialización, participación*. (Primera). El Colegio de México.

Melé, P. (2014). *Transacciones territoriales. Patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*. (1a ed.). Universidad Autónoma Metropolitana.

Pasquier, R., Simoulin, V., & Weisbein, J. (Eds.). (2013). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. (Segunda). Lextenso.

Rodríguez, V. E. (1999). *La descentralización en México: De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. Fondo de Cultura Económica.

SEDATU. (2023, julio). *Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec*. SEDATU.

SEDATU, & CONAPO. (2024). *Sistema Urbano Nacional 2020*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

SEDATU, CONAPO, & INEGI. (2024). *Metrópolis de México 2020*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Simoulin, V. (2013). La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard: Retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques. En V. Simoulin, R. Pasquier, & J. Weisbein, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. (Segunda, pp. 3–25). Lextenso.

Soja, E. W. (1989). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Verso.

Sotelo, O. (2022, junio 2). SEMAR toma las riendas del puerto de Coatzacoalcos. *Diario del Istmo*.

Taiclet, A.-F. (2013). Le développement économique territorial au regard des hypothèses de la gouvernance territoriale. En R. Pasquier, V. Simoulin, & J. Weisbein, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. (2da ed., pp. 169–194). Lextenso.

Terán, J. F. (2013). Las zonas económicas especiales y la expansión urbano-regional: Algunas acotaciones a partir de las experiencias chinas. *Questiones Urbanas Regionales*, 2(1), 83–118.

Territorios diversos para la Vida, A.C. (2024). *Misión civil de observación en el marco de las agresiones a pueblos indígenas, personas y comunidades defensoras de la tierra y el territorio frente al Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, mayo 2021-mayo 2024*. (p. 31). <https://redtdt.org.mx/archivos/19007>

Torres Salcido, G. (2023). Gobernanza territorial: El caso de los sistemas agroalimentarios localizados. En V. Ugalde & G. Massardier (Eds.), *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas: Pluralización, territorialización, participación*. (Primera, pp. 307–325). El Colegio de México.

Trejo Nieto, A. (2024a). *Construir desde lo metropolitano: Economías y estrategias de desarrollo en México* (Primera). El Colegio de México.

Trejo Nieto, A. (2024b). *Trayectorias y realidades del desarrollo económico regional en México*. Bonilla Artigas.

Ugalde, V. (2024). Gobernar por proyectos: El otro modelo de gobernanza territorial en México. *Estado & comunes*, 2(19), 35–56. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.351

Vázquez Vidal, S. (2024). Por los caminos de la región inasequible: El istmo de Tehuantepec y las infraestructuras de transporte para el «progreso». *Intersticios Sociales*, 28. <https://doi.org/10.55555/IS.28.580>

Velázquez, E., Léonard, E., Hoffmann, O., & Prévôt-Schapira, M.-F. (Eds.). (2009). *El istmo mexicano: Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)* (Primera). CIESAS.

Zepeda Bustos, C. S. (2012). Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo. *El Cotidiano*, 172, 32–39.