

49
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA MODERNIZACION DEL SISTEMA
NACIONAL PORTUARIO 1988-1994.**

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :
MA. DEL CARMEN GARCIA CALDERON**



ASESOR: LIC. RINA AGUILERA H.

MEXICO. D. F.

SEPTIEMBRE DE 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

266605



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

Esta tesina la dedico a mi padre por el ejemplo de disciplina, trabajo y perseverancia que me ha dado a lo largo de treinta años; Además, a mis hermanos Juan, Cristina y M^a Elena quienes de muchas formas contribuyeron a hacer realidad esta etapa; Por supuesto a mis amigos Alejandra Vallejo, Gabino Camacho y Víctor San; y por supuesto a mis queridas inocentes.

AGRADECIMIENTOS

A la Lic. Rina Aguilera por el apoyo que me dio para la elaboración de esta investigación.

INDICE

	pag.
DEDICATORIAS	2
PROEMIO	3
APARTADO 1. Caracterización del Estado Mexicano.	
1.1 Constitución Política de 1917 y proyecto nacional.	5
1.2 Organización Administrativa del Estado en el sector Comunicaciones y Transportes.	9
1.3 La importancia de la Reforma del Estado para la modernización portuaria.	18
APARTADO 2. Antecedentes y problemática de la modernización portuaria.	
2.1. Modernización y su concepto.	20
2.2 Descentralización.	22
2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	23
2.4 Programa sectorial de comunicaciones.	27
2.5 Problemática marítimo portuaria en el periodo 1988-1995.	29
2.6 El sistema marítimo portuario 1996-1998.	31
APARTADO 3. Modernización del Sistema Nacional Portuario 1988-1994.	
3.1 Modernización nacional y creación de Puertos Mexicanos.	34
3.2. Gestión de Puertos Mexicanos durante el periodo comprendido de 1989 1994.	39
3.3. La administración portuaria integral: alternativa para la modernización del sistema y extinción de Puertos Mexicanos.	43
3.4 Análisis de las primeras terminales para el manejo de contenedores y de las instalaciones de los puertos de Altamira, Veracruz, Lázaro Cárdenas y Manzanillo.	50

	pag.
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXO	60

PROEMIO

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 cuatro fueron sus objetivos fundamentales: Primero, defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; segundo, ampliar nuestra vida democrática; tercero, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y cuarto, elevar productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.

En este tenor tenemos que, la participación del Estado en la creación de infraestructura en el sector comunicaciones y transportes constituyó una de las metas de la administración pasada para impulsar el desarrollo nacional, contribuir a la creación de empleos, al desarrollo regional, al comercio exterior así como al fomento industrial y turístico.

La participación del estado fue únicamente como rector de la economía, se invitó a los sectores social y privado a que invirtieran en diversas áreas del desarrollo nacional ya que la magnitud de las inversiones así lo exigían. Fue necesario adecuar el marco normativo para permitir la participación de los particulares en áreas que estaban consideradas como estratégicas; en 1993 se aprobó la nueva Ley de Puertos y en el mes de enero de 1994 entró en vigor la Ley de Navegación.

La modernización del Sistema Nacional Portuario durante el periodo 1988-1994 es el principal punto a analizar en esta tesis, por lo cual, la presente investigación se ha dividido en tres apartados que son pertinentes a los objetivos particulares de: 1) Ubicar al Estado Mexicano constituido como tal, describiendo a la administración pública y a una de sus dependencias que es vital para este trabajo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por ser ella quien tiene a su cargo la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante; 2) Describir los Planes Nacionales de Desarrollo efectuados durante el periodo en estudio, así como las causas o problemática de los puertos por los que se visualizó la importancia de integrarlos al plan de modernización; y por último, 3) examinar la aplicación de dichos planes al Sistema Nacional Portuario, ubicando además la instauración de la Administración Portuaria Integral.

La modernización portuaria exigió una nueva relación entre el Estado, los sindicatos y los particulares. En 1991 en el Puerto de Veracruz se llevó a cabo una requiza con la consecuente desaparición de cuatro sindicatos, que más que representar los intereses de los trabajadores, habían caído en vicios en detrimento de las mayorías a las que supuestamente agremiaban.

Explicados los objetivos, en el primer apartado se describe la conformación del Estado como tal, la función de la administración pública, partiendo de la premisa de que cualquier nación precisa tener una buena organización en la distribución de las distintas áreas que competen al Estado. Asimismo, en este apartado se detalla la creación y desarrollo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.

En el segundo apartado, se pormenoriza sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se estudian sus objetivos con el propósito de ubicar lo que se pretendía lograr con la modernización aplicada al sistema portuario.

Y con el fin de saber acerca de las deficiencias del sistema, en este mismo apartado se habla de la problemática presentada durante éste periodo y de los alcances de la modernización portuaria desde 1996 a la fecha.

En el tercer apartado, se examina la aplicación de dichos planes al citado sistema, así como la denominada Administración Portuaria Integral (API) con el fin de poder ubicar los logros efectuados gracias a los planes, las limitaciones que se tuvieron y las ineficiencias presentadas.

El futuro inmediato exige a México realizar transformaciones profundas en todos los aspectos de la vida nacional : política, económica y social. De ahí la importancia de reconocer los avances realizados , en las administraciones pasadas así como destacar los problemas, rezagos e insuficiencias que existen en los puertos mexicanos. El diagnóstico objetivo de la situación permitirá elaborar una prospectiva así como elaborar una estrategia general de acción para modernizar el sistema portuario nacional.

No obstante que la infraestructura condiciona la productividad y la competitividad de la economía y es factor determinante en la integración de mercados y del desarrollo nacional ; México enfrenta serias deficiencias en el sector comunicaciones y transportes.

El transporte marítimo y los puertos no son la excepción , la mayoría de estos necesitan ampliarse y modernizarse; el señalamiento marítimo y las ayudas a la navegación en los litorales del país resultan insuficientes; la flota nacional es prácticamente inexistente, como ejemplo hay que decir, que aproximadamente un 90 % del transporte del petróleo crudo y sus derivados de exportación es realizado por buques extranjeros; el transporte de productos petroleros y sus derivados en los tráficos de cabotaje, es realizado en un muy alto porcentaje por buques extranjeros, fletados por Petróleos Mexicanos, cuando en otros países los tráficos de cabotaje son reservados al 100 % para sus flotas nacionales, los servicios de transbordadores o ferries son obsoletos con excepción del ferrie de Cozumel.

No obstante que los puertos mexicanos del pacífico y de Cozumel en el caribe mexicano se encuentran en los itinerarios de las principales líneas de cruceros turísticos del mundo, no hay ningún operador turístico o naviero mexicano que participe en este mercado.

Esta investigación desea exponer el beneficio de la modernización portuaria, pero sobre todo, las carencias que pueden surgir de no aplicar dicha modernización a pasos acelerados, ahora que la globalización comercial a nivel mundial aumenta desmesuradamente y acrecienta la complejidad en todos los aspectos, pero sobre todo en los transportistas.

APARTADO 1. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO.

1.1 Constitución Política de 1917 y proyecto nacional.

Consideramos que para el tema a analizar es de primordial importancia abordar el estudio de la Constitución de 1917, ya que esta ley va a dar forma al nuevo modelo de organización política, económica y social que surge una vez terminada la lucha armada que se inició en 1910.

La Constitución Política de 1917 es el documento normativo que organiza la actuación del Estado mexicano en el campo político, económico y social, es decir, orienta la participación de todos los mexicanos dentro de los principios básicos contenidos en este ordenamiento supremo y de observancia general.

La Ley suprema de la Nación es el resultado de la lucha armada que se inició en 1910 y que se conoce como Revolución Mexicana; en términos generales la finalidad del movimiento social fue abolir el régimen de privilegios que había creado la dictadura de Porfirio Díaz a lo largo de treinta y cinco años.

El liderazgo de la Revolución estuvo encabezado básicamente por clases medias urbanas y rurales que lograron conectar una serie de alianzas con grupos populares agrarios y obreros.

Aunque fue un fenómeno nacional hubo un gran número de movimientos locales. Sus demandas, la constitución de sus ejércitos, así como su interpretación de la vida estaba determinada por sus condiciones y experiencias locales.

Son ilustrativos los casos de Emiliano Zapata en el sur de la República y de Francisco Villa en el norte. Ambos buscaban terminar con la gran propiedad agraria y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos; sin embargo, estos se movieron buscando arreglo a necesidades limitadas y locales, no tuvieron una visión de alcance nacional.

El grupo constitucionalista que encabezó Venustiano Carranza triunfó sobre las otras fracciones revolucionarias. Su percepción englobaba a la Nación entera, reconoció la necesidad de reorganizar a México políticamente y conquistar el poder político; esto quiere decir detentar la exclusividad y legitimidad del uso de la violencia física. De acuerdo con el pensamiento de Max Weber interpretamos que la exclusividad la consiguió el Ejército Constitucionalista al vencer militarmente a Villa y a Zapata; la legitimidad la obtuvo con la promulgación de la Constitución de 1917 que sentó las bases para la formación de un nuevo régimen.

El medio para conquistar el poder fue ligarse con las masas populares levantando ejércitos entre ellas, pero como el peligro del levantamiento seguía latente, los carrancistas adoptaron un programa de reformas sociales que les diera el apoyo permanente de las masas y las contuviera de nuevos alzamientos.

La Constitución Política de 1917 estructura un sistema de corte presidencialista ; las características principales del presidencialismo son :

- a) El Poder Ejecutivo es unitario, está depositado en un Presidente que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno;
- b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste;
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado;
- d) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- e) El Presidente es el Jefe de las fuerzas armadas.
- f) El Presidente es el árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política.

Las características que a continuación se comentan , durante décadas contribuyeron a dar un poder excesivo al Presidente, sin embargo, hoy en día existe un debilitamiento y se vislumbran cambios importantes en el Sistema Político Mexicano:

- 1) La apertura democrática, que aunque ha sido lenta, ya existe una alternancia de partidos gobernantes en cuatro estados de la República: Chihuahua, Baja California Norte, Guanajuato, Jalisco y el Distrito Federal; además de que importantes alcaldías, diputaciones federales y senadurías han sido ganadas por la oposición.
 - 2) Otra variación trascendente es la que afecta al sindicalismo mexicano; la gran central obrera " Confederación de Trabajadores de México" en otros tiempos pilar del Sistema Político Mexicano hoy ha perdido su capacidad de convocatoria y de unidad nacional, como quedó demostrado en el desfile del 1º de mayo pasado.
 - 3) El Presidente es jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
 - 4) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son - eran- miembros del partido hegemónico .
 - 5) Ser jefe de la clase política.
 - 6) El presidente tiene amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la capacidad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
 - 7) El "carisma institucional" que le da el puesto de Presidente sin que mayormente se le cuestione.
- La Constitución Política de 1917 fue la primera en el mundo que incluyó las garantías sociales además de las ya tradicionales garantías individuales.

Jurídicamente México está constituido en "una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación..."¹

Los artículos tercero, veintisiete y ciento veintitrés fueron innovadores en el texto constitucional. El artículo tercero estipula el derecho a la educación laica y gratuita para todos los individuos. El artículo ciento veintitrés regula las relaciones laborales entre los obreros y empresarios, son reformadoras las fracciones que ponen límites a: la jornada diaria de trabajo, prohíben el trabajo a menores de catorce años, otorgan el derecho a la huelga a los trabajadores, y señalan las prerrogativas a las que tiene derecho la mujer durante el embarazo, entre otras. Con el artículo veintisiete, la Nación recibe la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional, tiene la facultad de transmitir el dominio de éstas a los particulares, estableciéndose la propiedad privada.

Dentro del marco constitucional quedaron establecidas las garantías sociales, mediante las cuales, el Estado tiene la obligación de garantizar los mínimos de bienestar que logren un mejor nivel de vida que se extienda al mayor número de mexicanos. Los mínimos de bienestar social son: alimentación, vivienda, trabajo, salud, impartición de justicia y equidad en el ingreso.

"El párrafo cuarto del artículo veintisiete reserva a la Nación el dominio directo de los productos del subsuelo, y el quinto considera propiedad de la misma a las aguas y los mares territoriales y las aguas interiores..."²

El Estado dejó para sí un poder sin límites y la propiedad quedó bajo su dominio sin condición alguna; además de asumir la responsabilidad del desarrollo económico y nacional.

La constitución de un Gobierno con estas características, en la que se concedían facultades extraordinarias para intervenir como árbitro en las relaciones sociales, tenía que ser la de un Estado de gobierno fuerte, "dotado de un poder Ejecutivo que de antemano se presentaba aboliendo en los hechos las funciones de los demás poderes..."³

Para definir que es el Estado se retoman algunas concepciones como las siguientes:

La acepción jurídica del Estado es la que lo define mediante sus tres elementos constitutivos del pueblo, territorio y soberanía: H.Kelsen conocido jurista define al Estado como "El ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él"⁴

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40.

² Córdova, Arnaldo. *La revolución y el Estado en México*, México, Ed. Era, 1989. pp.209.

³ *Ibidem*, p. 20

⁴ Bobbio, Norberto. *Origen y fundamento del poder político*, México, Ed. Grijalbo, 1989. p.54

Por su parte N. Bobbio dice que la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio y obedecidos por la mayor parte de los que habitan en él.

La concepción que maneja Max Weber acerca del Estado moderno, es la que lo explica como " una unidad de dominación , de índole institucional cuyos fines con éxito en los resultados, han sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio"⁵

Para la teoría marxista el Estado , es un instrumento de dominio de clase. Federico Engels dijo que el Estado nace de la disolución de una sociedad -gentilicia - basada en relaciones familiares, y el nacimiento del Estado señala el paso de la barbarie a la civilización.

Con el principio de la propiedad privada nace la división del trabajo y la sociedad se divide en clases; en la clase de los propietarios y la de los desposeídos, con la división de clases nace el poder político ; el estado cuya función esencial será mantener el dominio de una clase sobre otra incluso recurriendo a la fuerza y evitar que la sociedad dividida en clases se transforme en un Estado de anarquía permanente.

Ricardo Uvalle dice que el Estado es el encargado de mantener y garantizar la vida de la sociedad , teniendo a su cargo la ejecución de las funciones generales, es la organización política de la sociedad que se sitúa por encima de la misma para paliar el conflicto de clases sociales que por ser de carácter irreconciliable requiere de él como fuerza consistente y concentrada.

El Estado se vincula a la sociedad a través de la Administración Pública . A la sociedad le corresponderá el desempeño de las actividades particulares sobre el fundamento del intercambio mercantil y de la propiedad privada por el contrario el Estado representa lo general y lo universal, "da vida a los ciudadanos políticos y no a los individuos privados, está inmerso en la vida pública, es el depositario del interés general"⁶

El fin último de un estado democrático es llevar el bien común al mayor número de ciudadanos.

El pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, que se dividen en:Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo lo integran la Cámara de Diputados y la de Senadores, también se le llama Congreso de la Unión y surge de la necesidad de establecer una comunicación entre el Estado y la sociedad. Los diputados y los senadores son delegados o representantes de la sociedad, encargados de elaborar las normas jurídicas y políticas a través de las cuales el estado conducirá a la sociedad.

⁵ Ibidem, p. 56

⁶ Uvalle, Ricardo. Apuntes de curso, Teoría de la Administración Pública.

La Cámara de Diputados está integrada por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, con el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores está integrada por dos Senadores por cada estado y por el Distrito Federal; La Cámara se renueva en su totalidad cada seis años en elección directa.

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en la figura del "Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", electo en forma directa, si se desea profundizar sobre el particular, el capítulo tercero III de la Constitución está dedicado al poder Ejecutivo.

El poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en pleno o en salas.

1.2 Organización administrativa del Estado en el sector comunicaciones y transportes.

El Estado mexicano para llevar a cabo el proyecto de Nación que se formuló en la Constitución Política de 1917 se apoya en la Administración Pública, esta se define como "el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes"⁷. Es pública, porque las actividades que desempeña están sujetas a la dirección de un ordenamiento estatal y es administración porque a través de un proceso de planeación, organización, dirección, evaluación y control hace que los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos se integran en un sistema para el logro de uno o más objetivos.

La Administración Pública es una variedad de acciones que interesan a la colectividad estatal y que se encuentra en constante proceso de cambio.

De acuerdo con lo expuesto por Ricardo Uvalle, la Administración Pública es una ciencia social, su objeto de estudio está delimitado y se circunscribe en la complejidad de problemas, necesidades y acciones civiles y públicas que los gobiernos se encargan de institucionalizar con políticas que permitan la convivencia de los distintos grupos que integran la sociedad.⁸

Como ciencia social la Administración Pública se caracteriza porque tiene una naturaleza empírica, observable y verificable, "es un objeto que se encuentra en el mundo físico de la sociedad y el estado"⁹.

⁷ Martínez Silva, Mario. (Coord.) *Diccionario de política y administración pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. s/a de. p. 47.

⁸ Uvalle, Ricardo. "La realidad contemporánea del Estado, el gobierno y la Administración Pública", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 30 de septiembre de 1995.

⁹ Idem.

En la actualidad es importante que la Administración Pública reconozca que " lo mensurable es factor que enriquece la comprensión de los problemas, carencias y necesidades de la sociedad, puesto que permite trabajar con datos que a su vez coadyuvan en la formación de categorías analíticas"¹⁰ . la Administración Pública es el Estado en actividad.

En lo político la Administración Pública aplica detalladamente las normas generales a los individuos privados, es decir vigila que se cumplan las leyes. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado.

La Administración Pública es la responsable de que se aplique el orden jurídico existente. El Estado asume funciones generales como el manejo de la seguridad, impartición de justicia , etc. Crea las condiciones necesarias para dominar a la sociedad , si es necesario cuenta con el poder coercitivo para hacerlo.

La Administración Pública es un aparato que organiza a la sociedad y su finalidad última es preservar el bien común a través de la satisfacción de los mínimos de bienestar social establecidos en la Constitución Política .

La Administración Pública se puede definir como el conjunto de actividades que tienen como finalidad organizar la actuación del gobierno, la Administración Pública es el servidor del gobierno y adquiere importancia por la gran variedad de responsabilidades con que tienen que ver los administradores públicos.

La Administración Pública está inmersa en todos los ámbitos de gobierno, desde la organización, planeación, ejecución y dirección de programas de educación, vivienda, salud, economía, transportes, seguridad nacional, hasta la implementación de planes de contingencia en desastres naturales. La Administración Pública está presente desde que nace un individuo , hasta que muere.

Desde la perspectiva del enfoque de sistemas, la Administración Pública se puede explicar como un sub-sistema del Sistema Político Mexicano, que funciona a través del conjunto de dependencias gubernamentales y de carácter civil.

El medio ambiente del sub-sistema administrativo es decir el entorno en el que actúa la Administración Pública son los problemas sociales , económicos y políticos que se deben tratar de resolver , además de las personas quienes se beneficiarán de la implantación de determinada política en donde siempre se deben tener presente los intereses de grupo, quienes expresan apoyo o rechazo hacia determinado programa gubernamental.

El sub-sistema administrativo incluye entradas (demandas), conversiones (negociación) y salidas (programas) lo que enfatiza que no puede ser considerado como una unidad aislada, por el contrario es la unión de varios organismos que interactúan en un medio ambiente .

¹⁰ Uvalle, Ricardo. "La administración pública como ciencia social tecnológica" En Gestión y Política Pública. México. D.F. . Cide. 1994. p. 308

En resumen el sub-sistema administrativo se compone de:

* Insumos del medio ambiente que incluyen:

a) demandas, b) recursos, c) apoyo u oposición de los ciudadanos y funcionarios de otras ramas de gobierno;

* Proceso de conversión, insumos internos que incluyen :

a) estructuras, b) procedimientos , y c) predisposiciones y experiencias de los administradores.

* Los servicios para el medio ambiente incluyen:

bienes y servicios para el público y funcionarios de otras secciones de gobierno.

* La retroalimentación representa la influencia que los servicios tienen sobre el medio ambiente.

De acuerdo con el artículo 90 constitucional , la organización de la Administración Pública es centralizada y paraestatal y está regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹¹

La Administración Pública centralizada la integran: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República. Sólo existe un departamento administrativo , el del Distrito Federal y una Procuraduría General de la República.

Para aquellas naciones que aspiran a tener un dominio económico y político, el desarrollo de las vías de comunicación tanto terrestres, marítimas y posteriormente aéreas han sido de vital importancia desde tiempos muy remotos.

En el caso de México, que cuenta con una ubicación geográfica privilegiada por la cantidad de kilómetros de litoral que tiene -11.500 - la política que adopte el Gobierno Federal en relación a las vías de comunicación especialmente la que se refiere al Sistema Nacional Portuario reviste un tema de actualidad ya que la apertura comercial y la globalización de la economía mundial exige a nuestro país mejorar su organización marítimo-portuaria.

El comercio marítimo tiene entre otras muchas ventajas que el costo de sus fletes es barato y seguro .

¹¹ En este trabajo sólo se estudia la organización de la Administración Pública centralizada, si se desea más información sobre la Administración Pública paraestatal consúltase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por los límites establecidos en esta investigación, únicamente se explicará la organización administrativa que el Gobierno Federal ejerce a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en todo lo relativo a la administración del Sistema Portuario Nacional, pero antes de ello, es preciso conocer los antecedentes de esta Secretaría con el propósito de ajustar su presencia a la de nuestra investigación en lo referente a los puertos marítimos

El Estado respondiendo a las necesidades sociales y específicamente a las personas y a las del intercambio de comunicación, creó en 1821 la Secretaría de Relaciones Interiores, al igual que la de Relaciones Exteriores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Guerra y Marina y la de Hacienda.

A la Secretaría de Relaciones Interiores le correspondieron las tareas concernientes a las comunicaciones, los transportes y las obras públicas vinculadas a la comunicación. Con mayor precisión, " el segundo rubro de sus funciones, según el decreto de la Regencia del Imperio de 1821, comprendía las relativas a la compostura de caminos, calzadas y puentes, Le concernía , pues, acometer la titánica tarea de construir los caminos que requería el país; era el imperativo satisfacer esa ingente necesidad. Y también le incumbía atender la comunicación postal, para lo cual contaba con el apoyo de la Dirección General de Correos, institución descentralizada cuya eficacia y excelente desempeño le había dado merecido prestigio" ¹²

Veinte años más tarde, al Ministerio de Relaciones Interiores y exteriores, se le hacen unas modificaciones en las que se le adiciona el ramo de gobernación, incluyéndose en este, la atención de los caminos y peajes, la conserjería y conservación del Palacio Nacional y el proseguir la construcción del desagüe de Huehuetoca, considerada una obra pública de suma importancia para el país.

Las tareas de atención a las comunicaciones , posteriormente, fueron atendidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía que fue creado en 1843 y funcionó hasta una década después, (1853). En ese tiempo, se creó el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio que a la postre se convertiría en Secretaría de Estado. Sus principales funciones eran " las relativas a las vías de comunicación, el desagüe de la capital de la república, las obras de utilidad y ornato erigidas con los recursos del fisco y el mantenimiento de los edificios del gobierno nacional" ¹³

Anterior a la constitución de la Secretaría antes citada, otras dependencias autónomas, estaban dedicadas a las comunicaciones, los transportes y obras públicas, por mencionar algunas están la Dirección General de Caminos y Puentes y la Dirección General del Desagüe de Huehuetoca. Se debe decir que éstas desaparecieron por las bases para la Administración de la República y sus funciones pasaron a ser parte de la última Secretaría señalada en el párrafo anterior.

¹² 100 Años de Comunicaciones y Transportes. Obra editada por la SCT, México. 1992.p.15

¹³ *ibidem*. p.16

En 1891, la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, se ramificó, permaneciendo la Secretaría de Fomento con funciones referentes a la agricultura, terrenos baldíos, colonización, minería, propiedad mercantil e industrial, privilegios exclusivos, pesas y medidas, operaciones geográficas, meteorológicas, y astronómicas; observatorios, cartografía, viajes y exploraciones científicas; exposiciones y estadística general, y también apareció la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas cuyo propósito de su creación fue "concentrar en un solo cuerpo organizativo todas las materias relativas a las comunicaciones, los transportes y las obras públicas, a las que se adicionaron nuevas tareas vinculadas con la modernización del país y asociados al progreso científico y tecnológico"¹⁴

A ciencia cierta sus actividades se relacionaron con los correos interiores, las vías marítimas de comunicación o vapores-correo, la relación con la Unión Postal Universal, los telégrafos, los teléfonos, los ferrocarriles, las obras portuarias y los faros; la atención y mantenimiento de los monumentos públicos y las obras de utilidad y ornato; las carreteras y calzadas; los puertos, ríos, puentes, lagos, y canales. la conserjería y las obras en el palacio nacional y de Chapultepec y el desagüe del valle de México. Es decir que las funciones que había tenido la Secretaría de Fomento, fueron heredadas a la nueva dependencia. Además, debe agregarse que la Dirección General de Faros, la Comisión Hidrográfica, la Dirección General de Correos y la Dirección General de Telégrafos, eran unidades administrativas que dependían de la Secretaría de Comunicación y Obras Públicas.

Cabe señalar que durante la Revolución Mexicana, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se empeñó en mantener el servicio telegráfico en buenas condiciones; así como también otras acciones destinadas a mejorar y fortalecer el sector, como "la elevación a Dirección General de Ferrocarriles y Navegación, de la que antes fuera una sección de la Secretaría; la creación de la Dirección General de Puertos y Faros, responsable de la construcción, mantenimiento y administración de puertos y obras en los mares y ríos, así como la decisión de retener bajo el control del gobierno constitucionalista el Ferrocarril Mexicano, El Ferrocarril Nacional de Tehuantepec y el Ferrocarril Veracruz-Alvarado"¹⁵

Tras la reestructuración de las Secretarías de Estado en 1917 con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Secretaría de Comunicaciones se le otorgaron nuevas funciones además de las que ya tenía; entre esas nuevas tareas estaban: las relacionadas con las costas, puertos y vías navegables; los ferrocarriles, la marina mercante, la construcción del teatro Nacional y el Palacio Legislativo; los límites de la república y los de los estados, así como todo lo relacionado con la radiotelegrafía, telefonía, las concesiones para establecer estaciones inalámbricas y la vigilancia de éstas. Más tarde se haría cargo del otorgamiento y vigilancia de concesiones para instalar y explotar estaciones radiodifusoras comerciales y sin fines de lucro, las estaciones culturales, experimentales y de aficionados (1934).

En 1940 la tarea de vigilar los aspectos ferroviarios, pasaron a manos de la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, que era una institución paraestatal, creada para atender a ese importante medio de comunicación terrestre que cada día crecía.

¹⁴ Ibidem, p. 21

¹⁵ Ibidem, p.25.

En cuanto a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del periodo 1946 a 1950, esta dependencia no tuvo cambios pese a las reestructuraciones que se dieron en la administración pública mexicana durante esos años, Sin embargo, en 1950 se estructuraron dos subsecretarías anexas a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, una relativa a las comunicaciones y los transportes y la otra a las obras públicas.

Lo anterior ocasionó que en 1958 se tomara consciencia de lo que era llevar en una misma Secretaría ambas labores y que se dividiera la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos, La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas.

De este modo, " el conjunto de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se circunscribió a las materias derivadas de su objeto fundamental , acrecentándose el grado de especialización de sus actividades"¹⁶

En dichas tareas se contemplaron la vigilancia y el otorgamiento de las concesiones de radio, televisión, teléfono, comunicaciones inalámbricas y la aviación. Asimismo, esta dependencia estaba capacitada para intervenir en convenios para la construcción de puentes internacionales, mantener relación con la dependencia administrativa gestada en su seno, la Secretaría de Obras Públicas y la asesoría cuando ésta construye caminos, aeropuertos, estaciones de autotransporte y obras de comunicación.

En 1976, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "incorporo a su deberes los correspondientes a la marina mercante. Continuo con el desempeño de sus funciones en los campos de actividad de correos, los telégrafos y las telecomunicaciones, así como en los transportes, terrestre , aéreo y ferroviario , interviniendo en la fijación de tarifas relativas a la prestación de los servicios públicos del ramo , y ejerciendo su competencia en materia de concesiones y permisos"¹⁷

Para 1978, se le añadió a sus funciones , y organización interna, servicios a la navegación en el estado Aéreo Mexicano, encargado de dar ayuda a la navegación aérea: información meteorológica, radioayudas, telecomunicaciones y control de tránsito aéreo , del mismo modo se incorporó el Servicio de Transbordadores que administraba , operaba y conservaba estos transportes.

Los anexos anteriores a las funciones de esta dependencia , en particular los referentes a la norma marina, ocasionó que se creara la " Subsecretaría de Puertos y Marina Mercante, a la que se adscribieron las direcciones generales de Marina Mercante, de Operación Portuaria , de Obras Marítimas, y de Dragado y Saneamiento Marítimo. Bajo su supervisión , entre otras actividades, se otorgaban concesiones y permisos para servicios marítimos y portuarios así como para el uso de bienes del dominio marítimo, se administraban las instalaciones portuarias públicas y privadas; se proyectaban y construían puertos, y se llevaba el catastro de las obras portuarios, marítimas, fluviales y lacustres"¹⁸

¹⁶ Ibidem, p.46

¹⁷ Ibidem, p.49

¹⁸ Ibidem, p. 53.

Con el propósito de exponer la estructura principal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, destacando la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, que es un elemento primordial para este trabajo, a continuación se presenta el organigrama de la Secretaría.¹⁹

De este modo y continuando con las atribuciones de esta dependencia, el artículo 36 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga entre otras atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el despacho de las siguientes funciones:

- 1) Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo con las necesidades del país.
- 2) Organizar y administrar los servicios de correos y telégrafos en todos sus aspectos y conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios militares públicos concesionarios, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros.
- 3) Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales;
- 4) Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional; fomentar, regular y vigilar su operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales.
- 5) Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación; administrar la operación de los servicios de control de tránsito así como de información y seguridad de la navegación aérea;
- 6) Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación; así como regular y vigilar la administración del sistema ferroviario.
- 7) Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransporte en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas; realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales;

¹⁹ Ver anexo I

8) Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la administración pública federal de comunicaciones y transportes.

9) Regular, promover y organizar la marina mercante, así como inspeccionar los servicios de la misma.

10) Establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante y servicios públicos de transporte terrestre y telecomunicaciones;

11) Regular las comunicaciones y los transportes por agua;

12) Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua, así como coordinar en los puertos fluviales las actividades de servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operan en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicaciones para su eficiente operación y funcionamiento.

13) Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios;

14) Construir y conservar caminos y puentes federales en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

15) Cuidar en apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social y la de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, los aspectos ecológicos en los derechos de las vías generales de comunicación.

Como ya se citó, dentro de la organización administrativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se creó la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Entre sus principales funciones están las siguientes:

1) Conducir la planeación de las unidades administrativas a su cargo de conformidad con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

2) Programar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas, así como establecer previa aprobación del Secretario las normas, sistemas y procedimientos para la ejecución de las funciones asignadas.

3) Suscribir los contratos, convenios, acuerdos y documentos.

4) Resolver licitaciones públicas en materia de adquisiciones y obra pública.

La Coordinación General de Puertos y Marina Mercante cuenta con tres direcciones generales a su cargo: Puertos, Marina Mercante y Capitanías.

La Dirección General de Puertos propone e instrumenta políticas y programas para el desarrollo del Sistema Nacional Portuario; coordina los distintos modos de transporte que concurren en los puertos; fomenta la participación de los sectores social y privado en las actividades portuarias; tramita concesiones, permisos y celebra concursos públicos; otorga autorizaciones a la Administración Portuaria Integral para uso, aprovechamiento, construcción operación y explotación de bienes del dominio público; tramita o en su caso revoca concesiones; da mantenimiento a la infraestructura de uso común en los puertos y opera los servicios de vigilancia que no hayan sido concesionados; construye obras marítimas y de dragado; autoriza los programas maestros de desarrollo portuario para los puertos concesionados a las Administraciones Portuarias Integrales; da seguimiento a los programas operativos anuales; establece tarifas por el uso de infraestructura y servicios portuarios; lleva el control de cesión parcial de derechos de contratos que celebren las Administraciones Portuarias Integrales con terceros y tiene la facultad de revocarlos.

A la Dirección General de Marina Mercante le corresponde instrumentar las políticas y programas para el desarrollo del Sistema Nacional Portuario; coordina los distintos modos de transporte que concurren en los puertos; y opera los servicios de vigilancia que no hayan sido concesionados; construye obras marítimas y de dragado; autoriza los programas maestros de desarrollo portuario para los puertos concesionados a las Administraciones Portuarias Integrales; da seguimiento a los programas operativos anuales; establece tarifas por el uso de infraestructura y servicios portuarios; lleva el control de cesión parcial de derechos de contratos que celebren las Administraciones Portuarias Integrales con terceros y tiene la facultad de revocarlos.

A la Dirección General de Marina Mercante le corresponde instrumentar las políticas y programas del desarrollo del transporte por agua y de la marina mercante mexicana; abanderar y matricular a las embarcaciones y artefactos navales mexicanos; otorga permisos y autorizaciones de navegación; capacita al personal de la marina mercante mexicana; programa, construye, opera y controla el señalamiento marítimo; organiza, regula y en su caso presta servicios de ayuda a la navegación y registra las bases tarifarias del transporte de altura y de cabotaje.

La Dirección General de Capitanías regula, dirige y coordina la actividad de las capitanías de puerto y sus delegaciones, supervisa que éstas y sus delegaciones cumplan con las leyes, tratados y reglamentos; establece el enlace de comunicación y coordinación entre la Dirección General de Puertos, Marina Mercante y las Capitanías de Puerto y sus delegaciones entre otras funciones.

Con lo antes descrito puede decirse que el Estado se apoya en estas dependencias para llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional, fortalecer la soberanía de la nación dentro de un régimen democrático que busca fomentar el crecimiento económico y una más justa distribución de la riqueza.

La Administración Portuaria es un instrumento del estado que se encarga de ejercer el proceso de planeación, organización, dirección, evaluación y control con la finalidad de optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, financieros, materiales y tecnológicos del Sistema Nacional Portuario; se entiende como Sistema Nacional Portuario porque comprende a todo el territorio. La administración portuaria se conducirá bajo los lineamientos de las diversas leyes que regulan la actividad, entre las principales están:

- ◆ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ◆ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:
- ◆ La Ley de Puertos;
- ◆ La Ley de Navegación;
- ◆ La Ley Federal del Mar y
- ◆ El Código de Comercio.

1.3 La importancia de la Reforma del Estado para la modernización del sistema portuario nacional.

Hablar sobre el fenómeno de la reforma del Estado en México, exige mencionar el contexto internacional, ya que esta propuesta no es única de la nación mexicana, sino que se desarrolla dentro de una sucesión de cambios a nivel mundial.

Así, en la década de los setenta el Estado Benefactor²⁰, que dominó el diseño de las políticas públicas después de la Segunda Guerra Mundial, empezó a entrar en crisis. La revolución de los conocimientos y de las nuevas tecnologías modificaron poco a poco los sistemas de producción y de convivencia social la ineficiencia que mostraron los sistemas de seguridad y bienestar social, así como los problemas financieros que significaban para sus gobiernos motivó que se criticara el papel del Estado Benefactor. También, se cuestionó el intervencionismo estatal en la administración de las empresas públicas, principalmente porque muchas de ellas eran improductivas en su funcionamiento y esto implicaba un derroche de gasto público. Estos cambios se dieron principalmente en Inglaterra cuando asciende al poder Margaret Thatcher y en los Estados Unidos con Ronald Reagan.

No podemos pasar inadvertidas las transformaciones que se dieron a partir de 1985 en la ex-Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas dieron un giro radical a la estructura económica, política y social que prevalecía, así como a la "revolución de terciopelo" de Praga, que significó la extinción de los regímenes socialistas de Europa del Este y el fin de las economías centralizadas: para tener idea de los cambios la "Perestroika" y el "Glasnot" (que significan la apertura política, económica y democrática de la sociedad) provocaron una crisis terminal en la URSS, y en diciembre de 1991 se formó la Comunidad de Estados Independientes; en 1989 cayó el muro de Berlín y se reunificó Alemania.

²⁰ Estado Benefactor: Alude a un Estado que le da gran importancia al logro del bienestar social: El concepto más riguroso o más aceptado es el del Estado de Bienestar.

El nuevo panorama internacional es el de la búsqueda de una nueva economía es decir enfoques innovadores, conceptos, procedimientos y mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad.

Surge así una "nueva estructura, organización y funcionamiento de la economía mundial, cuyo distintivo es la globalización, la interdependencia en las finanzas, los aparatos industriales y los servicios"²¹

En México la reforma del Estado surge por la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía mundial: la globalización y la interdependencia.

La reforma comenzó en 1982 una vez que se reconocieron las fallas y excesos del Estado, se destaca lo siguiente:

- 1) "Crecimiento desmesurado de empresas públicas que significó un déficit fiscal del gasto equivalente al 17% del PIB en 1982.
- 2) Mercados sobrerregulados que generaban ineficiencia y costos muy elevados en los servicios.
- 3) Política industrial proteccionista que provocó ineptitud en el sector y falta de capacidad para ser competitivos en los mercados internacionales".²²

Es así como a partir de 1982 podemos hablar de una Reforma del Estado que buscaba modernizar la organización de éste, ampliando los espacios de participación a la iniciativa de nuevos grupos sociales organizados y de ciudadanos, así como liberar recursos que estaban orientados a las empresas públicas y que no eran en todos los casos prioritarios.

²¹ Villareal . René .Liberalismo social y reforma del Estado , Ed.FCE y NF, México. 1983, p.12

²² De la Madrid Hurtado. Miguel . Primer informe de gobierno . Presidencia de la República. México. 1983.

APARTADO II ANTECEDENTES Y PROBLEMÁTICA DE LA MODERNIZACIÓN PORTUARIA.

A) Antecedentes.

En este apartado exponemos los principales antecedentes de los planes y programas de desarrollo vinculados con el sector de comunicaciones y transportes que repercutieron a su vez en los aspectos marítimo-portuario, llevándolos a una problemática expuesta a lo largo del trabajo.

Pero antes de entrar de lleno a estos antecedentes, es preciso definir dos términos que utilizaremos a lo largo de este trabajo de investigación, con el objetivo de que éstos puedan ser entendidos de la mejor manera por el lector de esta tesina.

2.1 Modernización y su concepto.

El concepto de modernización tiene su origen en el siglo XVI en Europa con el desarrollo del Capitalismo. Por lo tanto está estrechamente ligado al advenimiento de un nuevo orden social, político y económico: De ahí que es frecuente relacionar la palabra modernización con procesos de cambio o transformaciones gubernamentales; generalmente se habla de modernización en etapas de crisis, cuando se busca innovar; en el caso que nos ocupa transformar modelos de organización en el gobierno como pueden ser privatizar, desregular, liberar, fusionar, etc.

Cada país depende de su administración pública tanto para su desarrollo como para su organización, de ahí que sea indispensable que las normas y formas que rigen a dicha administración sean coherentes y acordes con las características que tenga cada sociedad.

La palabra modernización es un término que debe presentarse en cada actividad del hombre puesto que las experiencias, necesidades y los mismos beneficios obtenidos de cierta acción, van cambiando por lo que requieren nuevas maneras de llevarse a cabo.

Según el diccionario de política, por modernización se entiende: "el conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que han caracterizado los últimos dos siglos".²³

Como se ha dicho, la modernización va estrechamente ligada al desarrollo de una sociedad, de ahí que la definición anterior se concrete a señalar la acción en diversos aspectos llevada a cabo en los últimos doscientos años. La modernización es un tópico que se relaciona con la evolución de la misma. Existen nuevas cosas, nuevas organizaciones, nuevas tecnologías, etc. entonces existe la modernización.

Sociológicamente la teoría de la modernización se considera un "paradigma analítico dominante, en la sociología americana para la explicación de los procesos globales por los cuales las sociedades tradicionales alcanzaban la modernidad"²⁴

²³ Bobbio, Norberto. Diccionario de Política, p.1038

²⁴ Abercrombie, Hill. diccionario de Sociología. Ed. Cátedra. Madrid. 1992.p. 156

Quizá las definiciones citadas pueden explicar únicamente lo general del término y como se concebía y se justificaba la modernización para dichos diccionarios, lo cierto es que por modernización puede entenderse " un proceso que no admite interrupción. Impone adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y las tendencias de la economía mundial"²⁵

Sí, la modernización es efectuar cambios de acuerdo a las circunstancias, a las políticas de desarrollo, y a las estructuras económicas que tengan el fin primordial de actualizar a las necesidades sociales las funciones de la administración pública .

La modernización es un concepto que desde hace más de una década está en las palabras de nuestro gobierno y que en ciertos aspectos se está realizando como prioridad ante el desmesurado desarrollo mundial que cada vez está más ligado económicamente tras las aperturas comerciales gracias a tratados y convenios efectuados en la mayoría de los países.

En el caso particular de México, en el sexenio (1988-1994), periodo en el que se tomo mayor importancia a la modernización de la administración pública , su propósito fundamental se basó en " devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente habia sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad. Se irritaba y obstaculizaba al público usuario con una regulación excesiva, conductas discrecionales, atención deficiente, proliferación de trámites y gestiones y multiplicidad de requisitos e instancias"²⁶

En su primer informe de gobierno Carlos Salinas de Gortari enunció las razones y medidas que su administración promovió para avanzar en la modernización del país. Los acuerdos nacionales para ampliar la vida democrática; restablecer el crecimiento sin inflación y aumentar el bienestar de la población son las síntesis del programa de modernización²⁷

De esa situación contemplada por el Estado se consideró la necesidad de consolidar una administración pública eficiente, productiva, ágil y racional, una administración pública capaz de responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejores servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria.

Modernizar las entidades públicas es una prioridad para cualquier país, pero para un país en vías de desarrollo es una tarea fundamental. Sólo así, el sector público se puede eficientar para que pueda atender correctamente sus obligaciones legales y compromisos populares; lo que además permite contar con un aparato productivo más competitivo internacionalmente.

²⁵ Vázquez Arroyo, Fco. La Modernización del Estado. Ed. El Caballito, México, 1991, p.27

²⁶ Simplificación y Cambio Estructural de los Servicios Públicos. Editado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994.

²⁷ Salinas de Gortari, Carlos. Texto íntegro del primer informe de gobierno. Excelsior, jueves 2 de noviembre de 1989, 4ª parte de la sección A.

"Modernizar a México, es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales, es importante innovar para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mercados mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, es decir, conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es de su interés."²⁸

Si bien es cierto que cualquier proceso de cambio debe irse dando lentamente con el propósito de adecuar cada elemento que conforme determinado sector, la modernidad va innovando cada día y si no se hace eficiente y rápidamente los propios elementos que algún día hayan sido innovadores se pueden convertir en arcaicos y obsoletos.

Pero regresando a la modernización del país, un término que se considera importante para que esta modernidad se integre a la administración pública es la descentralización, concepto que se define a continuación.

2.2. Descentralización.

Dentro de la modernización de la administración pública existe un término que permite la agilización de la modernidad dentro de cualquier Estado, la descentralización.

La descentralización "se refiere a una toma de decisiones más eficiente en las empresas públicas y privadas, modalidades de gestión pública que eviten la sobrecarga de conflictos y responsabilidades y faciliten el diseño de pautas institucionales que estimulen la participación de nuevos y diferentes grupos sociales y la concertación social y en su aspecto económico, la generación de nuevas pautas de desarrollo, más equilibradas"²⁹

Como principio normativo o como forma de organización, la descentralización incide en ámbitos muy diversos y extensos de la vida social. Dada su naturaleza, lleva necesariamente a plantear cambios en los diversos campos políticos, sociales o económicos.

La descentralización a la centralización no son instituciones jurídicas unívocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político o administrativo. Ambos términos (centralización y descentralización) son polos ideales. "Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe en cambio descentralización cuando los órganos centrales del estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades"³⁰

²⁸ Vázquez Arroyo. Fco. Op.Cit. p.27

²⁹ Camacho Solís, Manuel. Palabras del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología en el seminario sobre Descentralización y Democracia, organizado por el Colegio de México y publicado por Blanca Torres, en Descentralización y Democracia. Ed. COLMEX; México. 1986. p. 15

³⁰ Bobbio, Norberto. Diccionario de Política, p.528

En México la descentralización cobró vida a partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, (1982) cuando se observó la necesidad de descentralizar la vida nacional. La vasta experiencia del desarrollo regional contribuye a entender mejor los avances de la descentralización llevada a cabo en México. "Con la base jurídica y política adecuada (art. 115 constitucional), la descentralización tendrá que irse abriendo cause en las acciones cotidianas , donde tiene especial importancia la coordinación política de estados y municipios para propiciar las condiciones políticas, institucionales y aún culturales que lo hagan posible"³¹

Los estados recurren a la descentralización para poder cumplir eficientemente sus funciones, considerando sobre todo la transformación (cuantitativa y cualitativa) que sufren al participar en los diversos campos de la sociedad, donde la administración pública se ha transformado en un instrumento fundamental para la modernización.

Como puede observarse, la descentralización es fundamental para cualquier estado moderno, de ahí que ambos términos estén en relación, particularmente para nuestra investigación. De este modo, la descentralización de instituciones u organismos federales, es una ayuda primordial en la búsqueda de la modernización.

Prosiguiendo con el siguiente trabajo , a continuación se presentan los planes de desarrollo en el sexenio 1982-1988, con el propósito de analizar las estrategias utilizadas para llegar a la modernidad en el sistema portuario.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El antecedente inmediato de la modernización portuaria del sexenio 1988-1994 se localiza en el periodo 1982-1988 con Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se iniciaron cambios radicales en la organización económica y administrativa del gobierno, lo cual se reflejó en todos los ámbitos de la administración pública.

Como se demostrará más adelante , las reformas iniciadas hace quince años dieron la pauta a seguir a la administración de Carlos Salinas de Gortari, de hecho fue su equipo el que diseñó y estructuró el cambio, mismo que profundizó durante su gestión.

El panorama nacional en 1982 era grave: el aparato productivo estaba semiparalizado; el desempleo era el más alto de la historia de México; la inflación llegó al 100 por ciento y la deuda externa superaba los 85 mil millones de dólares.

En 1983 se estableció el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) , su objetivo fue " corregir las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación más sana a mediano plazo"³² El gobierno recortó substancialmente su gasto y aumentó los precios y tarifas del sector público.

³¹ Pardo, Ma. del Carmen . En, Ibidem.p.120

³² Aspc, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica . p.209

El discurso oficial llamó "cambio estructural" a las reformas económicas que se instauraron y que se resumen a continuación :

- ◆ Corregir de manera permanente las finanzas públicas; se implantaron medidas para reducir el tamaño del sector público y privatizar las empresas no estratégicas manejadas por el Estado.
- ◆ Política monetaria restrictiva.
- ◆ Política salarial controlada, adoptando medidas contractuales de largo plazo.
- ◆ Fijó los precios de insumos primarios y de tarifas de los sectores líderes, esto es, control de precios en la canasta básica, transporte, gasolina, luz, etc, y,
- ◆ Elevación de las tasas de interés para estimular el ahorro.

Para llevar a cabo esta política el gobierno buscó el consenso de los sectores involucrados, empresariales, obreros y campesinos. El gobierno se comprometió a respetar un ajuste fiscal real "permanente y visible"; el sector privado aceptó sacrificar márgenes de ganancia y el sector social debió ajustarse a los salarios controlados, a este programa se le llamó *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE), que entró en vigor en diciembre de 1987. Una vez quedó de manifiesto la capacidad corporativa del Estado, al establecer un diálogo con los distintos sectores de la sociedad y eliminar toda posibilidad de un estallido social fuera de los causes institucionales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) estableció diez puntos básicos en materia de política económica:

- 1) Estricta disciplina y vigilancia en materia presupuestal; austeridad en el gasto público;
- 2) De acuerdo con la Constitución Política se liquidarían y venderían empresas no estratégicas, se eliminarían aquellas que no justificaban su presencia y que ocasionaban un excesivo gasto público.
- 3) Se eliminarían subsidios, se adoptó una política de precios y tarifas realista. En materia tributaria se redoblaron esfuerzos de recaudación;
- 4) La necesidad de ahorro interno era más grande que nunca, por lo cual, se promovió una política de tasas de interés altas;
- 5) Se estableció el tipo de cambio controlado.
- 6) En política comercial se buscó fomentar las exportaciones;
- 7) Se alentó la inversión extranjera.

8) Se fomentó el turismo extranjero;

9) Se promovió entre los sectores social y privado que celebraran convenios para elevar la productividad y la eficiencia de las empresas .

10) Política de contención crediticia;

El PND reconoció en "el sistema integral de transporte un instrumento de carácter estratégico para el desarrollo social y económico del país. Posibilita la integración económica , política, social y cultural, y permite ejercer la soberanía sobre el territorio nacional."³³

No obstante , el transporte interno de mercancías ascendió durante 1982 a 400 millones de toneladas, aceptó el desequilibrio en la participación de los distintos modos, sólo el autotransporte absorbió el 80 por ciento de la carga, en los ferrocarriles había un creciente rezago y el movimiento de carga era muy reducido³⁴ El transporte de mercancías del comercio exterior ascendió a 120 millones de toneladas donde sólo el movimiento vía marítima llegó a 100 millones , el gran problema, anota el Plan , era la dependencia de flotas extranjeras, ya que México tenía una incipiente marina mercante, se calculó que los barcos extranjeros manejaban alrededor del 85 por ciento del movimiento de altura; aunado a esto, existían problemas de congestión e ineficiencia en las terminales marítimo portuarias³⁵

Sobre el transporte marítimo se anota lo siguiente: la flota de la marina mercante nacional era de 98 embarcaciones con registro bruto de 1.2 millones de toneladas, su desarrollo era limitado por carecer de tripulaciones y por no aprovechar eficazmente la carga nacional en favor de navieras mexicanas. Para resolver la situación se instrumentó la Ley de Fomento a la Marina Mercante y el fortalecimiento de las escuelas náuticas³⁶

El sistema portuario registró un total de 50 kilómetros de muelles de los cuales 9 corresponden a los 25 puertos marítimos comerciales y la diferencia a los puertos pesqueros e instalaciones especializadas. En tan sólo ocho puertos se concentró el 85 por ciento del movimiento de carga: Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos, Guaymas, Mazatlan, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz.

A continuación se cita íntegra la descripción del diagnóstico que presentó el PND 1983-1988 sobre puertos:

³³ Secretaría de Programación y Presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988, p.351

³⁴ Sobre el transporte marítimo tanto de carga como de cabotaje se hablará con detalle en el punto 3.3

³⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PND 1983-1988, p.250

³⁶ Ibidem, p.250

“La operación en la mayoría de los puertos es ineficiente, con una compleja administración: La infraestructura portuaria se enfrenta con insuficientes instalaciones para el manejo especializado de carga y dispone de escasa capacidad de almacenamiento, así como de inadecuadas conexiones con el transporte terrestre. La mayoría de los puertos están rodeados por ciudades, dificultando sus posibilidades de expansión al no disponer de terrenos que faciliten el desarrollo portuario industrial. Al respecto con objeto de lograr el cambio estructural, recientemente se inició el programa de puertos industriales”³⁷

De acuerdo con los propósitos que se escribieron en el PND 1983-1988 para modernizar al sector marítimo portuario se haría lo siguiente:³⁸

- ◆ Fortalecer la descentralización de la vida nacional, estableciendo una mejor vinculación entre distintas regiones del país;
- ◆ Proteger y mejorar el aprovechamiento de la capacidad instalada;
- ◆ Mantener la ocupación y en lo posible generar empleo;
- ◆ Modernizar los sistemas administrativos y operativos de las entidades paraestatales encargadas del transporte;
- ◆ Buscar la autosuficiencia financiera del sector, racionalizar los subsidios y actualizar las tarifas.

En el apartado de estrategias dice “ se impulsará el transporte de cabotaje como una opción complementaria, mientras que el transporte del petróleo y sus derivados seguirá canalizándose en mayor grado por las redes de ductos”³⁹ Asimismo, señala que se fortalecerá la marina mercante nacional para que movilice un mayor porcentaje de carga objeto del comercio exterior de México, y así contribuir a reducir la dependencia externa. Igualmente, se impulsará el transporte terrestre por las fronteras y se mejorará el funcionamiento de los puertos para facilitar la transferencia entre los modos de transporte.

Del análisis del texto del PND 1983-1988 se advierte que aunque de manera superficial abordó la problemática marítimo - portuario no plasmó estrategias concretas para obtener soluciones tangibles, además de no proyectar tiempos definidos para cumplir las metas.

Si bien se reconoció un incremento en el transporte de mercancía de nuestro comercio exterior, éste se debió, principalmente a la exportación de petróleo; la dependencia de flotas extranjeras es porque México no cuenta con una marina mercante capaz de satisfacer las necesidades nacionales. El financiamiento era uno de los grandes problemas que tenía la industria marítima y que el PND no abordó, era necesario promover a través de la banca préstamos acordes

³⁷ Ibidem. p.250

³⁸ Ibidem. p.354

³⁹ Ibidem. p.356

con las características del sector. por lo tanto, es contradictorio que en las estrategias se nos diga que se reducirá la dependencia externa ¿Cómo? si no somos autosuficientes.

Una segunda contradicción es la liquidación de Astilleros Unidos del Pacífico y Astilleros de Veracruz; ¿ por qué desaparecieron ambas empresas a pesar de la debilidad de la flota mexicana?, ¿ por qué si uno de los propósitos del PND era "mantener la ocupación y en lo posible generar empleo " liquidaron a los astilleros ?

Efectivamente no eran empresas estratégicas de acuerdo con la Constitución Política y es muy probable que éstas no fueran financieramente autosuficientes, pero hubiera sido mejor diseñar un programa de reorganización administrativa-financiera, y a mediano plazo fusionar transferir o vender. Tal pareciera que la consigna era que el Estado se deshiciera rápidamente de aquellas empresas deficitarias, pero el criterio para vender o liquidar una fábrica de bicicletas no podía ser el mismo que se aplicaba en el sector marítimo, que dejaba de percibir miles de dólares por tener que recurrir a flotas extranjeras.

2.4 Programa sectorial de comunicaciones

El programa sectorial de Comunicaciones y Transportes comprendió el período 1984-1988, en él se estableció " la política del Gobierno Federal para superar los obstáculos que se han presentado en el sector y propuso las estrategias adecuadas a seguir en cada uno de los subsectores".⁴⁰ El programa se divide en dos grandes apartados: el Sistema Integral de Transportes y el Sistema Integral de Comunicaciones.

El Sistema Integral de Transportes buscó incrementar la capacidad y cobertura de los servicios y desarrollar los diferentes modos de transporte en un sistema integrado.

Concretamente en transporte marítimo se inició la elaboración de programas rectores para establecer las acciones a desarrollar en cada puerto; sin embargo, la modernización se centró en los puertos comerciales de Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos y Ciudad del Carmen, en el Golfo ; y Guaymas, Manzanillo y Salina Cruz en el Pacífico.

Las acciones en los puertos industriales se concentraron en realizar las etapas iniciales de los puertos de Lázaro Cárdenas en Michoacán, y Altamira en Tamaulipas.

Con el fin de proporcionar elementos para un mejor desarrollo del transporte marítimo, se efectuaron acciones en materia jurídica y reglamentaria; se incluyó el Proyecto de Reglamento de Cabotaje, la iniciativa de reforma a la Ley de Fomento y Desarrollo de la Marina Mercante y el Decreto de Estímulos Fiscales a las Empresas Navieras.

Asimismo, se crearon 18 comités de desarrollo portuario , con el objetivo de eliminar la complejidad de la estructura administrativa en los puertos.

⁴⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel. Antología de la planeación en México. Tomo 18, p.163

El Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984-1988 ya reconoció la importancia de fortalecer la situación financiera del sector, por lo cual se ajustaron tarifas, se adoptaron políticas para la reestructuración y reorganización financiera y se les auxilió técnicamente para gestionar financiamientos.

La administración portuaria en materia de pesca estableció coordinaciones que regulaban los servicios de avituallamiento, atraque y reparaciones.

Si bien es cierto, que es decreto constitucional que cada inicio de sexenio se elabore un Plan Nacional de Desarrollo (mismo que tendrá que ser entregado al Congreso de la Unión máximo seis meses después de haber tomado posesión el Presidente de la República) y que en el artículo 22 de la Ley de Planeación, prescribe que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes; para entregar los programas sectoriales no se establece un fecha límite.

El Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984-1988, se entregó al Ejecutivo año y medio después de que éste tomará posesión, lo cual quiere decir que para elaborarlo tardaron aproximadamente un año. Es cuestionable que en el documento no se definan los tiempos en que debe realizarse cada uno de los objetivos.

Asimismo, la Ley de Planeación establece que las dependencias y entidades deberán elaborar programas anuales de trabajo, y aunque el período de tiempo que comprende va implícito en el nombre, éstos deberían contener cronogramas específicos de cada una de las acciones que se proponen realizar.

De lo anterior se concluye: 1) es necesario que se modifique la Ley de Planeación, y de la misma forma que establece al Ejecutivo un máximo de seis meses para entregar el Plan Nacional de Desarrollo, quede estipulado el tiempo límite para que las dependencias y entidades entreguen sus programas sectoriales de trabajo. En el mismo tenor, se les debería exigir que establezcan periodos concretos de tiempo para realizar cada uno de los objetivos, porque de lo contrario los programas de trabajo se convierten en cuadernos de buenos propósitos.

2) Después de estudiar el Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988 y 1989- 1994 y sus respectivos Programas Sectoriales se concluye que éstos aparecen casi dos años después de haber iniciado el sexenio lo que significa que no se le pone especial interés o que no hay tiempo para hacerlos.

De acuerdo con la Constitución Política, el sistema de planeación deberá ser democrático, esto es, que los sectores involucrados en el ramo podrán aportar sus conocimientos para elaborar los programas, pero resulta indispensable optimizar tiempos en las consultas.

3) La administración portuaria debería instituir un servicio civil de carrera que incluyera a los mandos medios y altos (secretario, subsecretario, directores generales, directores de área, jefes de departamento y asesores); ya que es una práctica muy común que cada seis años al inicio del sexenio se cambia el personal de confianza casi al cien por ciento. Esta práctica resulta sumamente costosa para la Nación porque se desperdicia la experiencia y

los conocimientos adquiridos durante este periodo, además de que los nuevos funcionarios no conocen el sector y el tiempo que les lleva sensibilizarse de la problemática se traduce en demora para entregar programas de trabajo.

2.5 Problemática marítima portuaria en el periodo 1988-1995.

México cuenta con más de 11,000 kilómetros de litorales entre el Océano Pacífico, el Golfo de México y el Mar Caribe. Por la gran cantidad de costas que tenemos sería razonable que fuéramos un país marítimo por vocación, pero la gran mayoría de los mexicanos viven ajenos a todo lo que el mar representa: no hemos sabido aprovechar la enorme riqueza de los océanos que bañan el territorio nacional.

De acuerdo con la relación de instalaciones portuarias de la República Mexicana⁴¹, tenemos un total de 121 puertos, éstos se definen como el espacio físico de la costa o ribera habilitado para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones.

Los puertos se clasifican por su navegación en:

A) De cabotaje cuando sólo atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales.

B) De altura cuando atiendan embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos nacionales e internacionales.

Los puertos por los servicios que ofrecen pueden ser: comerciales, industriales, pesqueros, turísticos, petroleros, militares y mixtos, cuando realizan varias funciones a la vez.

El total de muelles en la República Mexicana asciende aproximadamente a 100 kilómetros de esta longitud 45% se localiza en el Océano Pacífico y 55% en el Golfo de México y el Caribe.

El hecho de contar con una infraestructura portuaria numerosa no quiere decir que sea moderna y eficiente. El caso del puerto de Veracruz es muy ilustrativo, éste es el más importante del país por el volumen de carga que maneja, en 1994 movilizó 28%, Lázaro Cárdenas movilizó 22%, seguido por Tampico con el 11 %

Del total nacional de carga contenerizada Veracruz manejó en 1994, 47 % lo cual quiere decir que el estándar internacional de productividad se ha rebasado, en ese año se manejó un promedio de 52.6 contenedores por hora.

Sin embargo, en el puerto de Veracruz existe un problema de sobrecupo en sus instalaciones, tanto de atraque como de almacenamiento en tierra, además de una saturación de muelles.

⁴¹ Reporte de la Subdirección de Construcción y Presupuesto. Dirección General de Puertos. SCT, Nov de 1995.

El problema principal es la falta de espacios para construir nuevas posiciones de atraque, aunado a ello, el acceso actual al puerto es ineficiente lo anterior debido al incremento en el tráfico de altura de los últimos años.

Tenemos puertos cuya magnitud es de alcance nacional, y que es necesario dotar de elementos operativos, por ejemplo: Salina Cruz en Oaxaca y Puerto Madero en Chiapas, ambos en los estados cuya pobreza ocupa el segundo y tercer lugar respectivamente sólo precedido por Guerrero.

El hecho que los puertos no sean operativos de acuerdo con el promedio internacional, repercute en el costo del servicio. Se entiende por operativos que carezcan de infraestructura moderna, así como de personal capacitado para maniobrar.

Es común que algunas empresas para evitar los problemas arriba citados, aunado al exceso de trámites burocráticos que hay que seguir en las aduanas, prefieran utilizar la vía terrestre hacia México, lo cual representa una pérdida de dinero para nuestro país.

En el periodo de 1994 la marina mercante nacional era prácticamente inexistente. El 80 % del comercio exterior de nuestro país se realizaba por vía marítima; pero, sólo un poco más del 10% de las exportaciones se llevaban a cabo en buques mexicanos, lo cual representó una fuga de divisas por pago de fletes superior a los 12 mil millones de dólares anuales.⁴² Esta dependencia sujeta a los usuarios tanto público como privados, a las tarifas de fletes, condiciones en la prestación de servicios y frecuencias que navieras extranjeras quieran ofrecer.

En el escaso cabotaje que se realiza para el transporte de mercancías y en la enorme actividad de embarcaciones de apoyo a la exploración y explotación de petróleo en el mar, a pesar de estar reservados por la ley a buques de bandera mexicana (salvo existir condiciones de reciprocidad y equivalencia de otras banderas) y ser actividades exclusivas para nacionales en otros países (como es el caso de los Estados Unidos de América), existe una importante participación de empresas extranjeras, en la mayoría de los casos, con embarcaciones obsoletas que no encontraron trabajo en su territorio y que vienen a vender sus servicios a entidades mexicanas.

El financiamiento es una condición indispensable para el crecimiento de cualquier industria y aún más en ésta, en la que se requieren altos volúmenes de recursos. Sin embargo, las instituciones financieras mexicanas no ofrecen la mejor alternativa para las empresas navieras nacionales, debido principalmente a las altas tasas de interés que aplican al financiamiento marítimo, a los muy reducidos plazos de recuperación, al esquema de garantías que exigen los bancos y a la falta de oportunidad en su otorgamiento.

⁴² En el periodo 1988-1994 las autoridades de la SCT evitaron hablar de la dependencia que existe en la flota mercante. Incluso no hay cifras oficiales. Estas cifras se obtuvieron de las ponencias presentadas en la mesa IV "Transporte Marítimo y Puertos" del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, consulta popular. Los datos que aportan los participantes varían; algunos dicen que 99% del comercio exterior se transporta en barcos extranjeros. Otros opinan que es el 90 ó 95 %.

“ Los préstamos que actualmente ofrecen las instituciones de fomento como Bancomext, Nafin e intermediarios financieros son fácilmente superados por ofrecimientos de otros países, que llevan aparejado al crédito la condición de que la construcción o reparación del buque se realice en astilleros de aquellos países”⁴³

Se puede afirmar que el interés del gobierno en el sexenio anterior se canalizó y siguió orientado a los principales puertos del Golfo, del Pacífico y del Mar Caribe, y sin sumar más de veintidós puertos, lo cual quiere decir que el resto carecía de programas de desarrollo y financiamiento. Incluso, las mismas autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes reconocieron que eran puertos pequeños con escasas posibilidades de modernizarlos, ya que se necesitaría mucho dinero, y éste es preferible invertirlo en los más importantes.

Al mes de diciembre de 1995 todavía no aparecía el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, y no había fecha probable de publicación, y como en sexenios anteriores fue muy difícil que éste incluyera a su vez programas de desarrollo específicos para cada uno de los puertos, ya que sólo veintidós se establecían líneas generales de acción, y se olvidaron al resto.

2.6 El sistema marítimo portuario de 1996 a 1998.

Es preciso aclarar que los datos que a continuación se presentan no tienen el propósito de actualizar el marco contextual del sistema marítimo portuario que se analiza en esta tesis, no pretende influir en el resto del trabajo pues nuestro periodo real de estudio es cuando se inició la modernización en este sistema.

Pero para conocer sobre el desarrollo de esa modernización se señalan los aspectos más sobresalientes desde 1996 a la fecha.

- ♦ Para 1996 el sistema portuario se componía de 87 puertos destacados con actividades pesqueras, turísticas, comerciales, y en menor medida petroleros y de carga.

Estos 87 puertos que destacan, algunos de ellos fueron constituidos en Administración Portuaria Integral (API), que son aquellas concesiones dadas por el gobierno a “una empresa mercantil para que administre de manera integral un recinto portuario, con la posibilidad de ceder parcialmente sus derechos y obligaciones a determinados agentes privados o sociales para operar terminales de carga, manejar muelles o prestar servicios portuarios”⁴⁴

- ♦ En el año de 1996, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por medio de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, se encargó del dragado de 3.5 millones de m³ en algunos de los 87 puertos nacionales, principalmente en los puertos de Coatzacoalcos-Pajaritos, Tampico, Altamira, Tuxpan, Frontera, San Blas y Yavaros.

⁴³ Hernández, Jaime. “Anclan a la industria naval nulos apoyos fiscales y financieros”. en: El Financiero. lunes 27 de noviembre de 1995, pag.17

⁴⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Los Puertos Mexicanos en Cifras (1990-1996), México, 1996, p. capítulo 1

- ◆ En cuanto a la operación portuaria en 1996, los rendimientos operativos aparentemente se elevaron gracias al equipo con que cuentan los puertos, tanto por ser el equipo que tienen las API'S como por el de los operadores privados, que permitieron manejar grandes volúmenes y tipos de carga. En el caso de los contenedores en terminales especializadas, el rendimiento aumentó en promedio anual a 54 por hora-buque, en los principales puertos que son Veracruz y Manzanillo.
- ◆ " Para el año de 1996, las fuentes de ingresos de las administraciones portuarias integrales se concentraron en el uso de infraestructura con la mitad de los recursos obtenidos y la otra mitad, por arrendamiento y concesiones productos financieros y otros. Las API'S con más altos ingresos durante 1996 fueron , en orden de importancia: Veracruz, Altamira, Tampico, Manzanillo y Quintana Roo"⁴⁵
- ◆ En 1997, el 27 de enero, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgo en favor de la empresa Servicios Marítimos del Cabo , S.A. de C.V. una concesión para el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público de la federación , para la construcción de obras de infraestructura y la prestación de servicios en el Puerto de Cabo San Lucas, Baja California Sur.
- ◆ El 27 de febrero de ese mismo año se presentaron las propuestas técnicas para la licitación de las instalaciones de la terminal de usos múltiples del Puerto de Ensenada. El 13 de marzo se presentó la propuesta económica para dicha terminal por parte de la empresa Internacional Container Terminal Services, Inc. quien ganó la licitación y se le otorgó la concesión el 19 de marzo .⁴⁶
- ◆ El 7 de abril de ese mismo año, se iniciaron las obras de construcción de 2 muelles en ese puerto (Ensenada) , por parte de la empresa Ensenada Cruiseport Village, S.A. de C.V.
- ◆ El 12 de mayo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó la concesión del puerto de Cabo San Lucas, Baja California Sur a la empresa Baja Mantenimiento y Operaciones, S.A. de C.V. Dicho otorgamiento fue publicado en el Diario Oficial de la federación el 11 de julio ⁴⁷
- ◆ El 27 de noviembre del año pasado, se llevo a cabo la proposición técnica y económica por parte de varias empresas, para los servicios de remolque en los puertos de Altamira, Ensenada, Guaymas y Mazatlán.⁴⁸

⁴⁵ Ibidem, p. capítulo IV.

⁴⁶ Información obtenida gracias a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1998.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Idem

- ♦ En el programa de trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes , en el aspecto portuario, destaca el objetivo de “contar con infraestructura y servicios modernos, con calidad y precios competitivos, para atender eficientemente el manejo de cargas y a la industria de cruceros turísticos , y en enlazar de manera más apropiada a los puertos con los otros modos de transporte”⁴⁹

Con el esbozo anterior se puede observar que la información obtenida por quien elabora este trabajo, describe que hasta el momento la problemática que tiene la Secretaria de Comunicaciones y Transportes en referencia a los puertos, la ha tratado de solucionar descentralizando puertos y las actividades que estos poseen.

De ahí que tanto el movimiento portuario como su infraestructura se ha ido privatizando con el objetivo de encontrar la modernización en este sector. Aquí cabe destacar que las licitaciones han sido pocas considerando la demanda portuaria que se ha extendido en los dos últimos años con la apertura del mercado , además del turismo que se ha acrecentado de igual forma.

Continuando con este periodo que se esta analizando en este trabajo, en el siguiente apartado se hace una valoración acerca del desarrollo que ha tenido la modernización portuaria, desde 1988-1994.

⁴⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Programa de Trabajo . México, 1998, p. 60

APARTADO 3. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL 1988-1994.

3.1 Modernización nacional y creación de Puertos Mexicanos

El discurso oficial del sexenio pasado adoptó la modernización como la estrategia para lograr los grandes objetivos nacionales que a decir del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 fueron cuatro:

- 1) Defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- 2) Ampliación de la vida democrática;
- 3) Recuperación económica con estabilidad de precios;
- 4) Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Todo discurso político lleva una carga de pasión imaginativa que también podemos llamar demagogia, pero cuando éste pierde el contacto con la realidad con lo efectivo y no se traduce en realidad tangible para el mayor número de mexicanos, entonces está en entredicho; aún en estos días los cuatro objetivos suelen ser muy cuestionables aún para personas que no dominan el tema.

Por los límites de esta investigación sólo estudiaremos los apartados del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 correspondientes a los puntos tres y cuatro, ya que éstos son los que justifican la creación de Puertos Mexicanos, así como la línea de acción que siguió el Gobierno Federal en la administración del Sistema Portuario Nacional.

Uno de los puntos centrales que se manejaron desde el sexenio de Miguel de la Madrid y que continuo con Carlos Salinas de Gortari fue el adelgazamiento del Estado y la apertura de la economía mexicana a la competencia internacional. La desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias que desviaban el ahorro del sector público así como la eliminación de subsidios que implicaban un desajuste fiscal.

La concepción de que un Estado fuerte debía ser un estado grande, cambió radicalmente. En su momento, las bondades del Estado de Bienestar funcionaron en México, pero con el paso del tiempo y la acelerada transformación de las reglas del juego de la economía internacional terminó por alejar "al Estado de sus funciones de promoción del desarrollo, combate a las insuficiencias del mercado y atención a las desigualdades sociales"⁵⁰ La economía poco a poco fue menos competitiva, el Estado ya no respondía a las necesidades básicas de la población: el Estado se había convertido en propietario en vez de solidario.

Con la venta de empresas no estratégicas, el Estado dejaria de canalizar recursos a entidades, que en muchos casos eran deficitarias y funcionaban con tecnología y administración obsoletas.

⁵⁰ Aspc. Pedro. "Reforma del Estado, estrategia fundamental para enfrentar el reto de la globalización". en : EL Día. 22 de octubre de 1993

Los recursos que obtuvo el Estado de las ventas los dirigió a disminuir el servicio de la deuda externa al gasto social, creando infraestructura básica en salud, ecología, educación y vivienda para los que menos tienen.

El redimensionamiento del Sector Público no se concretó únicamente a la venta de empresas, también se fusionaron, extinguieron, transfirieron y liquidaron. La selección de cada una de estas opciones dependió de la situación real que presentaban.

De acuerdo con el discurso oficial el Estado mexicano sería el primero en modernizarse, siempre siguiendo los principios emanados de la Revolución Mexicana, a él se le definió como un "Estado Solidario y promotor del desarrollo".

La modernización también implicó fortalecer el Pacto Federal, lo que significó dar mayor autonomía y poder de decisión a los estados y municipios con relación a las determinaciones del centro. Se trataba de buscar de manera gradual mayor descentralización de recursos y de responsabilidades.

En el caso de los puertos era inverosímil que las decisiones las tomaran funcionarios desde el centro. Sin dudar de su capacidad el problema fue que no cumplían con el perfil para el puesto, pues eran economistas, administradores, contadores y en el mejor de los casos ingenieros, aunque no necesariamente egresados de las escuelas navales o con experiencia previa en el sector.

El compromiso del Estado con la creación de infraestructura en comunicaciones y transportes fue claro: era necesario promoverla para apoyar la generación de empleos, buscar estabilidad económica, impulsar el comercio exterior, generar un desarrollo regional y fomentar al sector turístico.

La modernización en el sector comunicaciones y transportes respondió a la necesidad de contar con servicios suficientes, de calidad y eficiencia que pudieran competir en costos con países de América del Norte. Todo esto dentro del nuevo panorama de globalización de la economía, que significa integración de bloques comerciales que buscan la especialización de la producción.

Para apoyar el desarrollo de las comunicaciones y transportes la participación de la inversión privada sería el complemento por los montos que se necesitaban.

El transporte marítimo y los puertos son un instrumento estratégico en el proceso de integración de nuestro país con economías como la de Estados Unidos, Canadá, Chile o Japón.

Para realizar el comercio exterior la vía más económica es el transporte marítimo, especialmente para distancias medias y grandes, aunado a los márgenes de seguridad que ofrece. Su impulso requiere, entre otros apoyos, de una mejor coordinación de los ferrocarriles y el autotransporte; además de contar con puertos eficientes en cuanto a los servicios que ofrecen, y a la infraestructura con que cuentan. El gobierno le llamó impulso al transporte multimodal.

El 28 de marzo de 1989 se creó por decreto presidencial el órgano descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes "Puertos Mexicanos". Se entiende por órgano desconcentrado una unidad administrativa, que sin dejar de pertenecer a la estructura central de la administración y continuar dependiendo directamente de sus respectivos órganos principales (Secretaría o Departamento) están dotados de cierta autonomía para el ejercicio de una función específica dentro de un ámbito territorial determinado. El autor Alfonso Nava Negrete afirma que en la desconcentración forzosamente debe haber una delegación de facultades.

Por otra parte Rodrigo Moreno R. dice " en la desconcentración administrativa se localizan órganos administrativos que se desligan del poder central y a quienes les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración."⁵¹

El nuevo órgano asumió las funciones de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, de las Direcciones Generales de Operación Portuaria y de Obras Marítimas y de la entidad Servicio de Dragado. Se le dotó de una estructura central con representaciones para cubrir el ámbito regional en los principales puertos del país.

Entre las principales atribuciones de puertos mexicanos estuvieron las siguientes:

1. Planear, programar y ejecutar acciones para el desarrollo del sistema portuario nacional de acuerdo con las políticas establecidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 2.- Establecer las políticas y estrategias operativas que permitan el funcionamiento integral y eficiente de las entidades paraestatales prestadoras de servicios portuarios.
3. Construir, ampliar y conservar las obras marítimas y portuarias.
- 4.- Proyectar, programar y ejecutar, por sí o a través de terceros, los trabajos de dragado.
- 5.- Determinar las especificaciones del equipo marítimo y portuario que se proyecte adquirir.
- 6.- Llevar el catastro de las instalaciones portuarias.
- 7.- Dirigir la prestación de los siguientes servicios públicos portuarios: fondeo, atraque, muellaje, desatraque o espera, enmienda, amarre de cabos, vigilancia del sistema contra incendios, cobertizos y defensas contra la intemperie, almacenes, electricidad y agua, avituallamiento, suministro de agua potable y vapor, combustible y lubricantes; comunicación telefónica y de electricidad a bordo, servicio de grúas y aparejos.
- 8.- Administrar las áreas portuarias bajo la jurisdicción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y celebrar contratos sobre su uso y destino.

⁵¹ Moreno Rodríguez, R. La Administración pública en México, p. 184 y 185

9.-Coordinar las actividades que realicen las entidades paraestatales concesionarias y permisionarias prestadoras de servicios públicos portuarios.

10.- Promover y coordinar las actividades portuarias a cargo de particulares.

Puertos Mexicanos estuvo a cargo de un vocal ejecutivo designado por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Comunicaciones y Transportes.

Otras atribuciones no menos importantes fueron:

- ◆ Fomentar el establecimiento de industrias en los puertos, como estímulos a la descentralización de la vida nacional y al desarrollo regional.
- ◆ Concertar con los sectores privado y social, inversiones en materia de infraestructura portuaria.
- ◆ Lograr la autosuficiencia financiera en la prestación de servicios de dragado y de mantenimiento de instalaciones.
- ◆ Reducir los costos en la transferencia de transporte marítimo - transporte terrestre.
- ◆ Aumentar la seguridad de personas y bienes dentro de los recintos portuarios.
- ◆ Mejorar la calidad de los servicios e incrementar la eficiencia operativa y la productividad de los puertos.

Cuando se creó Puertos Mexicanos, la situación de éstos se mostraban ineficiencias en cuanto a dotación de infraestructura, y equipo adecuado; los muelles, vialidades y áreas de almacenamiento público se encontraban en mal estado; los accesos eran en algunos casos inadecuados, algunas obras de protección no se habían podido concluir, no existía un sistema contra incendio.

Por lo que al servicio de dragado se refiere, cinco puertos del Golfo de México: Tampico, Tuxpan, Coatzacoalcos, Cd. del Carmen y Mezquital, absorbieron el 80 % del volumen de dragado, sin que se logrará una operación eficiente tanto desde el punto de vista técnico como del económico administrativo. El dragado consiste en excavar o limpiar el fondo de los puertos, ríos, canales, etc., que con el paso del tiempo van acumulando arena o fango y afecta la profundidad; esta operación se debe de llevar a cabo sistemáticamente, para evitar que los barcos queden encallados.

- ◆ Las instalaciones para el manejo de la carga contenerizada eran inadecuadas y faltaba equipo especializado.
- ◆ En la mayoría de los puertos se carecía de lugares suficientes para el almacenamiento y la regularización en la descarga de los graneles agrícolas.

- ◆ El equipo portuario presentaba fallas y deterioro por falta de mantenimiento.
- ◆ Existían limitaciones de operación en varios puertos, debido a profundidades reducidas en canales de acceso y dársenas. Las dársenas son áreas de agua protegida contra la acción del oleaje y con la extensión y profundidad adecuadas, para que las embarcaciones realicen las maniobras de atraque, desatraque y ciaboga con seguridad. Ciaboga es la vuelta o giro que hacen las embarcaciones o marcha hacia atrás de las mismas.
- ◆ El equipo para el dragado de conservación presentaba fallas y deterioro por falta de mantenimiento.
- ◆ Había deficiencias en los servicios básicos para las embarcaciones, como el remolque, el suministro de agua y combustible.
- ◆ Los puertos carecían de en general de reservas territoriales, lo cual dificultaba su desarrollo.
- ◆ En los puertos industriales y en los parques industriales pesqueros, estaban inconclusas las obras de infraestructura de urbanización industrial.

Por los puntos citados se deduce que el sistema portuario nacional demandaba de inversiones importantes para complementar la infraestructura, hacer más eficiente los servicios y adoptar las acciones inmediatas para su solución, y de esta manera, estar en posibilidades de enfrentar los retos de la apertura comercial y modernización de la economía emprendida por la pasada administración. La inversión privada y social fue parte sustancial del proyecto de modernización.

La normatividad y los procedimientos que regulaban las actividades marítimas y portuarias en el país transitaron por diferentes etapas, desde la regularización y el control de diferentes entidades de la administración pública, hasta su integración y coordinación en una sola entidad responsable que fue la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos; sin embargo, aún en ese caso persistieron algunos problemas, debido a la existencia de las autoridades relacionadas con los puertos en otras dependencias, impidiendo una unificación de criterios en la toma de decisiones.

Por lo anterior, era necesario reorganizar al subsector portuario, lo que condujo a la creación de Puertos Mexicanos. La creación del organismo Puertos Mexicanos obedeció a la necesidad de ordenar el Sistema Portuario Nacional, objetivo ya de suyo ambicioso y que justificaba plenamente el origen de éste. El discurso oficial decía que el gran objetivo de Puertos Mexicanos fue la modernización del Sistema Nacional Portuario para lograr mayores niveles de eficiencia y productividad en los puertos y con ello apoyar y promover el desarrollo de las actividades industriales, el comercio exterior, el turismo, así como impulsar la participación de la inversión privada.

Durante la gestión de Puertos Mexicanos (1989- 1994), nuevamente se encuentra que no hubo un programa de alcance nacional que vinculara la totalidad de los puertos al desarrollo integral de México, situación similar a la del sexenio de Miguel de la Madrid.

No cabe duda que la escasez de recursos obliga a racionalizar el ejercicio del presupuesto público y la inversión se destinó a los principales puertos del Golfo , del Pacífico y del Caribe, lo cual significó que el resto, aproximadamente noventa , no contaron con una estrategia definida para su desarrollo.

Los principales puertos del país en el Pacífico son: Ensenada, B.C. ; San Carlos, B.C.S.; Pichilingue, B.C.S.; La Paz, B.C.S.; Guaymas, Son.; Topolobampo, Sin.; Mazatlan, Sin.; Manzanillo, Col.; Lázaro Cárdenas, Michoacán ; Acapulco , Gro.; Salina Cruz, Oax.; y Madero en Chiapas; en el Golfo y el Caribe: Altamira, Tamps.; Tampico, Tamps.; Tuxpan, Ver.; Veracruz, Ver.; Coatzacoalcos , Ver.; Frontera, Tab.; Ciudad del Carmen, Camp.; Progreso, Yucatán; Puerto Morelos , Q. Roo y Cozumel, Q.Roo.

De éstos veintidós, ocho son petroleros; doce pesqueros; quince comerciales y nueve turísticos.

De acuerdo con el movimiento de carga, en orden de importancia por volumen manejado tanto de altura como de cabotaje es como sigue: Lázaro Cárdenas, Veracruz, Manzanillo, Tampico, Guaymas, Altamira, Coatzacoalcos y la Paz.⁵²

En la segunda etapa que se inició a finales de 1992 y que continúa hasta la fecha, las acciones se han dirigido a la revisión del marco normativo y regulatorio y al fortalecimiento de las funciones de autoridad, planeación y control por parte del Estado, para desarrollar un proceso de cambio estructural en la administración portuaria y ampliar el proceso de privatización del sistema portuario nacional.⁵³ Sobre esta segunda etapa se hablará más detalladamente en el siguiente apartado, así como de la extinción de Puertos Mexicanos.

3.2. Gestión de Puertos Mexicanos durante el periodo comprendido de 1989 a 1994.

Las bases en las que se dividió la estrategia de puertos mexicanos fueron dos; La primera , orientada a incrementar la infraestructura portuaria, reforzar el equipamiento y los servicios y mejorar la operación de los principales puertos; ésta se realizó durante los años 1989-1992, y continúa actualmente en sus aspectos sustantivos ; la segunda fase se inició a finales de 1992, las acciones se dirigieron a la revisión del marco normativo y regulatorio y al fortalecimiento de las funciones de autoridad , planeación y control por parte del estado , con la finalidad de hacer un proceso de cambio estructural en la administración portuaria y ampliar el proceso de privatización del sistema portuario nacional , esta etapa a la fecha no ha terminado.

⁵² Coordinación Gral. de Puertos y Marina Mercante, Reporte estadístico enero -agosto. 1994-1995. México, 1995

⁵³ Puertos Mexicanos. Memoria de gestión del periodo comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994. p. 12

El programa de modernización de la infraestructura portuaria 1984-1994 tuvo entre sus principales acciones y metas para atender las necesidades de infraestructura, dragado, equipamiento, calidad de los servicios portuarios, así como el impulso al movimiento de carga, el uso de instalaciones y la capacidad de los trabajadores portuarios.

Se programó la construcción y mantenimiento del puerto de altura de Topolobampo en Sinaloa, para contenedores, carga general y graneles. Las obras se iniciaron en 1989 y en 1991 se puso en operación.

En Pichilingue, B.C.S. se proyectó la construcción de un nuevo puerto comercial, que incluyó muelles, patios y acceso carretero; las obras de construcción se iniciaron en 1990 y concluyeron un año más tarde.

También se inauguró en Progreso, Yucatán en 1989 un nuevo puerto. El total de la inversión en estas obras fue de \$9.342 millones.

En el puerto de Lázaro Cárdenas en Michoacán se construyó y puso en operación la terminal granelera más grande de México, con un costo de \$25.5 millones; en 1989 se concesionó a Almacenes Nacionales de depósito para su operación. También se reparó la terminal de usos múltiples.

En Altamira, Tamaulipas en el período 1990-1993 se construyeron y pusieron en operación la segunda y tercera posiciones de atraque de la terminal de usos múltiples con una erogación de \$60 millones de pesos.

En los puertos de Altamira en el Golfo de México, Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Pacífico se construyeron y pusieron en operación tres terminales especializadas de contenedores.

Se realizaron obras de dragado de mantenimiento por un total de 26.9 millones de metros cúbicos con la finalidad de mantener las profundidades en canales y dársenas de los puertos del país para brindar seguridad y condiciones apropiadas de operación a las embarcaciones.

En materia de equipamiento, entre 1991 y 1992 por concurso internacional se otorgaron los contratos para la construcción y adquisición de ocho grandes grúas de pórtico de muelle y 16 grúas de marco de patio sobre neumáticos para contenedores destinadas a las cuatro terminales especializadas de contenedores (Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Altamira). También se rehabilitó el equipo mayor de los puertos y las dragas propiedad de Puertos Mexicanos y se incorporaron cuatro nuevos remolcadores.

En cuanto a la capacitación del personal técnico, operativo y administrativo de base, así como de mandos medios y superiores tanto de las delegaciones como de las oficinas centrales y de las empresas de servicios portuarios se beneficiaron 18,000 personas.⁵⁴

⁵⁴ Comunicaciones y Transportes de Secretaría, Puertos Mexicanos, "Memoria de Gestión" Mimeo, México, 1994, p. 30

A partir de 1992 se implementó un nuevo sistema simplificado para el cobro de tarifas, basado en el cobro por uso de infraestructura portuaria. Se abandonó el esquema de cobros iguales y únicos vigentes hasta entonces y se establecieron niveles de cobro distintos para cada puerto, de manera que el aprovechamiento de puerto presentara dos componentes, uso fijo y otro variable. Asimismo, se determinaron cuotas de cobro por el uso de la infraestructura con la idea de permitir que las unidades portuarias recuperaran los costos en que incurren al proveer los diferentes servicios.

Los objetivos de las nuevas tarifas portuarias fueron: eliminar subsidios cruzados entre puertos y promover su funcionamiento como unidades financieras independientes, cobrar a cada usuario el costo que ocasiona por utilizar la infraestructura portuaria y evitar la discriminación injustificada de precios y generar recursos para nuevas inversiones, que deberán ser superiores en aquellos puertos que presentan un mayor grado de congestión

El sistema de tarifa simplificada está vigente, sin embargo, se prevé una desregulación de tarifas a partir del proceso de privatización y reestructuración del sistema portuario y de acuerdo con la Ley de Puertos que tiene entre otros propósitos promover la libre entrada de empresas operadoras de servicios portuarios y marítimos.

En 1990 se inició la rehabilitación del puerto de Veracruz y se amplió la terminal de contenedores en 11 hectáreas, el conjunto de estas obras representó una inversión de \$67.4 millones.

Parte de la modernización y los cambios en los Puertos Mexicanos fue la requiza del Puerto de Veracruz ordenada por el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1991.

No obstante que Veracruz era uno de los puertos más importantes del país tanto por el volumen de carga que manejaba, como por su situación geográfica estratégica presentaba en su organización una serie de vicios que limitaba la operación eficiente de éste, dentro de los niveles de competitividad internacional.

La requiza significó la desaparición de cuatro importantes sindicatos que existían en el puerto: el de checadores, armadores, estibadores y maniobristas, así como de servicios portuarios de Veracruz con la consecuente liquidación en los términos previstos por la Ley. Esta acción tuvo gran trascendencia para el puerto, ya que los sindicatos arriba citados se habían convertido en verdaderas mafias que más que proteger a sus agremiados, beneficiaban sólo a un pequeño grupo. En el sistema de trabajo predominaba el tortugismo y la corrupción, en los procesos de descarga y alija la pérdida de mercancía era frecuente y excesivo el tiempo que se tomaba en estas acciones.

En el puerto existía una práctica que se conoce con el nombre de "cuijismo". Los cuijes eran personas que no tenían una plaza fija dentro de algún sindicato y que alquilaban a los dueños de éstas el derecho a trabajar por una parte del salario y sin ninguna prestación.

Esta costumbre prevaleció por años, incluso hubo trabajadores libres que se hicieron viejos sin que nunca pudieran obtener una plaza. las plazas se podían obtener entre otras formas por herencia o comprándolas.

Se puede afirmar que los sindicatos se habían convertido en verdaderos feudos económicos y de poder político.

Aunado a lo anterior, el Puerto de Veracruz carecía de una infraestructura a la altura de las necesidades. No había suficientes vías férreas de acceso al Puerto y bodegas en el recinto fiscal : faltaba adecuar la terminal de contenedores, prolongar el muelle para contar con dos posiciones de atraque y ampliar la construcción de patios, así como la de accesos terrestres.

Todo lo anterior contribuyó a deteriorar la eficiencia , que implicaba costos elevados en la prestación de los servicios; falta de seguridad en el manejo de la mercancía , tiempos excesivos en los servicios, etc.

Muchas empresas mexicanas optaron por utilizar puertos en los Estados Unidos , fue una costumbre que poco a poco se incrementó. Por citar sólo dos ejemplos del ahorro que implicaba para una empresa un flete de Brownsville, Texas a la Cd. de México usd \$ 700.00 dos días de trayecto y del puerto de Veracruz a la capital usd\$800.00 casi el doble de distancia y alrededor de usd\$100.00 de diferencia.

En cuanto a tiempos, en el Puerto de Houston la descarga de contenedores de las embarcaciones a los trailers no llevaba más de dos minutos, mientras que en Veracruz la simple descarga del contenedor - depósito en tierra , no en el transporte - implica más de diez minutos.

La acción de desaparecer los sindicatos no podía esperar más el gobierno implementó un plan de acción en coordinación con Puertos Mexicanos y Servicios Portuarios de Veracruz para evitar paralizar las operaciones durante el proceso de transición antes de su concesionamiento a empresas particulares.

A partir del primero de agosto de 1991, las maniobras las efectuaban tres empresas permisionarios, se eliminaron prácticas monopólicas y se favoreció la libre competencia. Asimismo, se establecieron tabuladores equitativos que beneficiaban a los auténticos trabajadores, se mejoraron los sistemas de operación y control con lo que se erradicó la desaparición de mercancías, que tanto desprestigió al Puerto.

La requiza y el programa de rehabilitación del Puerto de Veracruz emprendido por Puertos Mexicanos ha permitido que dicho puerto recupere poco a poco la carga que se desviaba hacia otros puertos y los servicios se equiparan a los puertos de nivel internacional. En la actualidad por el movimiento de carga que se maneja es el más importante del país.

Con esta acción el estado mexicano dejó claro nuevamente que las relaciones con los trabajadores tendrían que modernizarse y el corporativismo tomar un nuevo perfil .

Al dejar al descubierto las prácticas corruptas de un pequeño grupo que se enriqueció a costa de la explotación de la mayoría con prácticas "ilegales", también quedó al desnudo la actuación del Gobierno en administraciones pasadas que permitió la existencia de cotos de poder a cambio de una alianza estratégica que brindaba tranquilidad y permanencia del Sistema Político Mexicano.

El 28 de septiembre de 1992 por decreto presidencial y " toda vez que se cumplió con las metas del programa de modernización de la infraestructura portuaria y del reordenamiento de los servicios, y siendo necesario avanzar en una administración portuaria más moderna y eficaz, con una mayor participación de los sectores social y privado, por lo que resulta conveniente llevar a cabo la extinción del órgano desconcentrado Puertos Mexicanos"⁵⁵

No cabe duda que durante el periodo 1988-1994 hubo importantes avances por lo que se refiere al sector portuario, sin embargo falta mucho por hacer.

Dentro del proceso de reestructuración que se inició con el proceso de extinción de Puertos Mexicanos se llevaron a cabo las siguientes acciones:

" 1) Se reformó la Ley de Puertos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993);

2) Se reformó la Ley de Navegación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994);

3) Elaboración de planes maestros para los principales puertos;

4) Creación de las Administraciones Portuarias Integrales;

5) Privatización del servicio de dragado, entre otras."⁵⁶

3.3 La administración portuaria integral: alternativa para la modernización del sistema y extinción de Puertos Mexicanos.

A partir de 1992 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de Puertos Mexicanos instrumentó un programa de " reestructuración y privatización portuaria" que tuvo los siguientes objetivos:

- ♦ Fortalecer el proceso de modernización y ampliación de la infraestructura portuaria para satisfacer las crecientes necesidades del transporte marítimo.
- ♦ Incrementar la eficiencia de los puertos a nivel internacional y a precios competitivos, para propiciar un enlace más eficaz entre el transporte marítimo y terrestre .

⁵⁵ Ley de Puertos. Diario Oficial de la Federación. 28 de septiembre de 1992, p.17

⁵⁶ Ibid. pág. 47

- ◆ Promover el desarrollo industrial, comercial, pesquero y turístico de los puertos, propiciando mayores oportunidades de empleo, mejores condiciones de vida de los trabajadores portuarios e incrementos en la productividad.
- ◆ Alcanzar un autofinanciamiento del desarrollo portuario, con mayor participación de la inversión privada.

Para materializar los objetivos señalados es necesario un nuevo modelo de organización institucional que implica los siguientes cambios:

1. El Gobierno dejará de participar en la administración de los puertos, así como en la operación de terminales e instalaciones y en la prestación de los servicios. En el futuro, el papel del gobierno será exclusivamente normativo y de supervisión, sin merma de su responsabilidad como rector de la actividad.
- 2.- Se descentraliza la administración de los puertos; es decir cada puerto tendrá su propia administración autónoma, y así se buscará que el sistema portuario nacional esté conformado por puertos financieramente autosuficientes.
- 3.- Se promueve la participación de los sectores social y privado en todos los renglones de la actividad portuaria, incluyendo el de la propia administración de los puertos.
- 4.- Se simplifica la normatividad con el fin de eliminar regulaciones innecesarias y redundantes y se expedirá un reglamento para facilitar y mejorar la coordinación entre las distintas autoridades que intervienen en los puertos.
- 5.- Se eliminan las barreras de entradas, con el propósito de que todas las empresas que deseen operar terminales e instalaciones o prestar servicios portuarios, lo puedan hacer con sus propios equipos y con libertad de contratación de personal.
- 6.- Se crea la Comisión Consultiva del Puerto en la que participan autoridades estatales y municipales, así como las cámaras regionales y los usuarios, buscando la promoción y desarrollo del puerto.

Dentro de este contexto en julio de 1993 se reformó la Ley de Puertos y en enero de 1994, la Ley de Navegación.

La nueva Ley de Puertos prevé la creación de la Administración Portuaria Integral (API), estas se constituyen como sociedades mercantiles mediante la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos⁵⁷

El capítulo V de la Ley de Puertos esta destinado a explicar la organización de las "APIS"; en éste se estipula que se podrá concesionar a una "API" la administración de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa, a una sociedad mercantil constituida por el Gobierno federal o estatal correspondiente.

⁵⁷ Ley de Puertos, en Diario Oficial de la Federación, México 1 de julio de 1993. p. 36-

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley de Puertos las APIS serán autónomas en su gestión operativa y financiera, por lo que sus órganos de gobierno establecerán sus políticas y normas internas.

La infraestructura portuaria existente, los terrenos y áreas de agua que constituyen el recinto portuario, no se desincorporan del dominio público; sólo su uso, aprovechamiento y explotación se otorgan en concesión a la API para la administración integral del puerto.

Las concesiones podrán otorgarse por cincuenta años con opción de ampliarse por un periodo igual. Los administradores portuarios, así como los demás concesionarios cubrirán al Gobierno Federal por uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público y de los servicios concesionados, un aprovechamiento cuyas bases y periodicidad de pago se determinarán en los títulos de concesión, tomando en cuenta el valor comercial de dichos bienes. En el caso de los APIS se considera también la potencialidad económica del puerto o terminales y el plazo de la concesión estos aprovechamientos serán fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las APIs tendrán las siguientes obligaciones:

“1.- Planear, programar y ejecutar las acciones necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto.

2.- Construir y mantener la infraestructura portuaria.

3.- Usar, aprovechar y explotar los bienes del dominio público en los puertos.

4.- Construir, operar y explotar terminales marinas e instalaciones portuarias por sí, o a través de terceros mediante contrato de cesión parcial de derechos.

5.- Prestar servicios portuarios o cederlos a terceros mediante concesión.

6.- Formular reglas de operación del puerto y participar en los servicios de vigilancia.

7.- Percibir en los términos establecidos en los reglamentos ingresos por el uso de la infraestructura portuaria, celebración de contratos y los servicios que presten directamente”⁵⁸

El administrador portuario se sujetará a un programa maestro de desarrollo portuario, que deberá incluir entre otros:

A) Los usos, destinos y modos de operación previstos para las diferentes zonas del puerto y

B) las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro y su conexión con los sistemas generales de transporte.

El artículo 42 prevé la constitución de una comisión consultiva del puerto (sólo en el caso de que exista una API), que la integrarán representantes de los gobiernos estatal, municipal así como de las cámaras de comercio y de industria de la región, de los usuarios y de los sindicatos; El propósito de ésta es coadyuvar a la promoción del puerto emitiendo recomendaciones; la comisión sesionará por lo menos una vez cada tres meses y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

⁵⁸ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Plan de Trabajo 1994. México, 1994. p.18

Las APIS deberán elaborar un programa maestro en el cual se establecerán los compromisos sobre los usos de las distintas áreas del recinto portuario, sus modos de operación, planes de inversión, así como las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios.

El programa maestro será autorizado por la SCT al igual que cualquier modificación posterior; asimismo, las Secretarías de Marina y de Desarrollo Social tendrán que dar su visto bueno en lo que atañe a actividades militares y de ecología: La SCT se reserva el derecho de modificar los usos, destinos y modos de operación previstos en el programa maestro de desarrollo portuario.

La máxima autoridad de un puerto es la Capitanía de Puerto, por encima sólo está la SCT. Otras autoridades federales que existen en los puertos son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (oficinas de aduanas y migración); la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Marina y la de Desarrollo Social.

Es conveniente aclarar que la infraestructura portuaria existente, los terrenos y las áreas de agua que constituyen el recinto portuario, no se desincorporan del dominio público; sólo su uso, aprovechamiento y explotación, se otorgan en concesiones a la API para la administración integral del puerto.

Esta concesión podrá otorgarse en un principio hasta por cincuenta años con la posibilidad de ampliarse hasta por un periodo similar.

Las APIS desempeñarán un papel básicamente administrativo, por lo que estarán habilitadas para celebrar contratos de cesión parcial de derechos derivados de su concesión, de modo que sean estos últimos quienes realicen directamente la operación de terminales e instalaciones, así como la prestación de servicios portuarios. Los servicios portuarios se clasifican en:

- A) Servicios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interna, tales como pilotaje, remolque, amarre de cabos y lanchaje;
- B) Servicios generales a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interna, tales como el avituallamiento, agua potable, combustible, comunicación, electricidad, recolección de basura, desechos, eliminación de aguas residuales, y
- C) Servicios de maniobras para la infraestructura de bienes y mercancías, tales como la carga, descarga, alijo, almacenaje, estiba y acarreo dentro del puerto.

El objetivo principal de la reforma de la Ley de Puertos fue establecer los medios jurídicos más adecuados para promover la inversión en los principales puertos del país, más no en el sistema portuario nacional. Se busca que el sector federal y privado tanto nacional como extranjero participe en todas las áreas de la actividad portuaria.

Aquí es conveniente diferenciar que el Gobierno Federal establece las modalidades entre concesiones y privatizaciones:

A) Las concesiones se dan sobre terminales, instalaciones (patios, cobertizos, muelles y bodegas) y marinas turísticas.

B) Se privatizan los servicios: pilotaje, mueblaje, remolcadores, amarraderos, maniobras, servicios de grúas, montacargas, cargadores frontales, equipos de descarga (por cinta o vacío), mantenimiento de equipos, suministros de agua, combustibles, lubricantes y grasa; así como recolección de basura, fumigación, señalamiento marítimo, telefonía radiocostera y servicios de dragado.

La legislación sobre inversión extranjera sólo permite por lo que respecta a las API'S un máximo de inversión extranjera de 49%, pero los inversionistas extranjeros podrán participar con el 100% de capacidad en sociedades mercantiles establecidas en México y cuyo objetivo sea operar terminales e instalaciones, o prever servicios en los puertos.

Durante la primera etapa de creación de las API'S su capital será suscrito en su totalidad por el Gobierno Federal. "Posteriormente, cuando se consoliden las empresas, las acciones representativas de su capital se ofrecerán en venta a los particulares mediante licitación"⁵⁹

Aún durante esta etapa de transición, cada una de las API'S estará habilitada para ejercer todos los aspectos concernientes a la administración del puerto.

La autosuficiencia financiera de las API'S se logrará :

- 1) Con el capital inicial que aporte el Gobierno Federal;
- 2) Con los ingresos por el cobro de servicios y por;
- 3) Cobros a terceros en la cesión parcial de derechos, con terrenos.

En el mes de noviembre de 1993 se constituyó la primera API en Puerto Madero, Chiapas iniciando así el proceso de descentralización de "nuestro sistema portuario", después se constituyeron en Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Tampico, Altamira, Progreso, Acapulco; Guaymas, Ensenada, Topolobampo, Coatzacoalcos, Salina Cruz, Tuxpan, Mazatlán, Puerto Vallarta, Quintana Roo, Playa del Carmen Xcalak, Chetumal y Cozumel, Cabo San Lucas, Baja California Sur; Frontera, en Campeche y Dos Bocas en Tabasco.

La administración portuaria integral es una sociedad mercantil que busca llevar a cabo el proceso de organización, dirección, evaluación y control en un puerto determinado; su finalidad es dirigir la modernización del puerto, se entiende por modernización las nuevas acciones que guían y dan curso a las metas establecidas para lograr objetivos determinados.⁶⁰

En este tenor el gobierno se propuso crear en los puertos:

- ◆ Una descentralización tanto en la toma de decisiones como en el aspecto financiero.
- ◆ Eliminar subsidios cruzados; esto es que los puertos que sean financieramente autosuficientes y que no ayuden a los que trabajan con números rojos.

⁵⁹ SCT. "Los puertos mexicanos inversión hacia el futuro, proceso de reestructuración y privatización", Mimeo, p.15

⁶⁰ Ibidem, . 17

- ◆ Elevar la productividad en los servicios para alcanzar niveles competitivos en los tiempos y costos.
- ◆ Asimismo, buscó apoyar al sector social y privado para que interviniera en el sector.
- ◆ Estableció nuevas relaciones obrero-patronales.
- ◆ Motivó a los importadores y exportadores a que realizaran el comercio exterior vía marítima.

El 28 de septiembre de 1992 por decreto presidencial se ordenó la extinción del órgano desconcentrado Puertos Mexicanos "toda vez que se han cumplido las metas del Programa de Modernización de la infraestructura portuaria y del reordenamiento de los servicios, ahora es necesario avanzar en una administración portuaria más moderna y eficaz, con una mayor participación portuaria (SIC) de los actores social y privado..."⁶¹

De acuerdo con información oficial de la SCT el 30 de septiembre de 1994, concluyó Puertos Mexicanos su proceso de extinción.

El programa para promover la participación privada en el sistema portuario nacional así como la administración de los puertos que no cuentan con API, quedarán a cargo de la Coordinación General de Puertos de Marina Mercante de la SCT.

A la fecha el total de APIS constituidas son 22 ; Ensenada, Baja California, Los Cabos, B.C.; Guaymas, Sonora; Topolobampo, Sinaloa; Mazatlan, Sinaloa; Manzanillo, Colima; Puerto Vallarta, Jalisco; Lázaro Cárdenas, Michoacán; Acapulco, Guerrero, Salina Cruz, Oaxaca; Puerto Madero, Chiapas; Altamira, Tamaulipas; Tampico, Tamaulipas; Tuxpan, Veracruz; Coatzacoalcos, Veracruz; Frontera, Tabasco; Dos Bocas, Tabasco; Progreso, Yucatán; Baja California Sur; Quintana Roo y Campeche. La primera API se constituyó en Puerto Madero Chiapas en 1993.

La estrategia para la modernización de los puertos incluye los estímulos a la participación del capital privado y para lograrlo el gobierno federal ha implementado las siguientes acciones:

1) Redefinición del papel del estado en la actividad portuaria: el gobierno dejará de participar en la administración de los puertos, así como en la operación de terminales e instalaciones y en la prestación de los servicios los cuales se realizarán por particulares, mediante el otorgamiento de concesiones o la celebración del contrato de cesión de derechos. Debe precisarse que el estado se reserva el dominio de los bienes concesionados, pues estos no se venden: sólo se otorga la facultad de uso, aprovechamiento y explotación, por lo que al término de la concesión o de la prórroga, los propios bienes revierten a la nación (artículos 36, 38, 39 y 40 de la ley de Puertos).

⁶¹ Véase Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre de 1992, p.17

En el futuro, el papel del gobierno será exclusivamente normativo y de supervisión, sin merma de su responsabilidad como rector de la actividad (artículos 16 y 17 de la Ley de Puertos).

2) Descentralización: cada puerto o conjunto de pequeños puertos dentro de una misma entidad federativa tendrá su administración propia, autónoma o autosuficiente (creación de las APIS). Los puertos deficitarios cerrarán o recibirán subsidios directos, transparentes y justificados (artículo 39, Ley de Puertos).

3) Privatización: apertura a la inversión privada, nacional y extranjera, en la operación de terminales e instalaciones, en la prestación de servicios e incluso, en la propia administración de puertos, o sea en las APIS (artículos 20, 21, 30, 46 y 54, Ley de Puertos).

4) Competencia entre los puertos y dentro de cada uno de ellos: liberación de precios; supresión de subsidios cruzados; eliminación de monopolios y barreras de entrada, sobre todo en los servicios de maniobras de carga y descarga (artículos 46, 49, 50 y 62, Ley de Puertos).

5) Libre contratación laboral y salarios de mercado: eliminación de exclusivismos y de prácticas laborales restrictivas, a fin de promover la inversión privada y la competitividad de los puertos (artículos 46, 49 y 50, Ley de Puertos).

6) Vinculación de los puertos con el desarrollo regional: participación estatal y municipal a través de una comisión consultiva del puerto (artículos 42 y 43, Ley de Puertos).

7) Coordinación de autoridades: establecimiento de bases para contar con una apropiada coordinación que permita alcanzar un sano equilibrio entre los objetivos de la regulación gubernamental y la necesidad de hacer más eficiente el tráfico de mercancías en los puertos (artículo 19, Ley de Puertos).

8) Mayor integración entre los puertos y los sistemas nacionales de transporte.

Durante el periodo 1988-1994 se crearon empresas de servicios portuarios que principalmente dan asistencia a maniobras de carga -descarga y de entrega -recepción. Parte importante de la estrategia de modernización es la privatización de estas empresas lo que origina la disolución de las mismas, en virtud de que los servicios serán prestados por las nuevas empresas operadoras integrales de terminales e instalaciones o por empresarios maniobristas.

La disolución y liquidación de las empresas de servicios portuarios obliga a finiquitar las relaciones laborales, individuales y colectivas, para permitir que las nuevas empresas acuerden sus contratos colectivos de trabajo en condiciones de mercado y sin los vicios antes existentes, pero a cambio deberán asumir los costos de los pasivos laborales en que las APIS incurrirán por los contratos de trabajo por tiempo determinado que celebren.

Bajo esta estrategia, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes busca dar una imagen de estabilidad en las empresas, se dará certeza jurídica y confianza a los inversionistas y se elevará el valor de venta de las acciones de las APIS.

Una vez que las APIS administradoras maduren y adquieran su nivel real de operación, y estén en condiciones de ser valoradas adecuadamente por el mercado , se procederá a la colocación de las acciones entre los inversionistas, ya sea mediante licitaciones públicas internacionales o bien a través de los medios bursátiles.

Como conclusión pueden citarse los avances en la aplicación de la estrategia mencionada , destacando lo siguiente:

- Se creó la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante ;
- Constitución de 22 APIS;
- Conclusión de prácticamente todas las actividades operativas de Puertos Mexicanos; Se han cerrado la casi totalidad de sus delegaciones , con excepción de las de Baja California Sur y Campeche.
- Se han privatizado los servicios de dragado;
- Durante 1983 y 1984, se otorgaron 85 concesiones para la construcción de instalaciones , marinas y prestación de servicios. Actualmente las APIS realizan concursos e invitaciones sobre diversas áreas y servicios.
- Se estableció la nueva política tarifaria que otorga flexibilidad a las APIS en la fijación de sus precios y refleja precios relativos de mercado.
- Se adjudicaron las terminales especializadas en el manejo de contenedores de Manzanillo y Veracruz, así como la de usos múltiples Altamira I, Manzanillo I y Lázaro Cárdenas I y II.- Los Consejos de Administración de las APIS están integrados por representantes de la iniciativa privada de la localidad , por los gobiernos estatal y municipal , los representantes en la entidad de la banca de desarrollo (SHCP) y de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y Comercio y Fomento Industrial.
- Se elaboró el Reglamento de Coordinación de Autoridades en los Puertos , que se encuentra en revisión por las autoridades superiores.

3.4 Análisis de las primeras terminales para el manejo de contenedores y de las instalaciones de los puertos de Altamira, Veracruz, Lázaro Cárdenas y Manzanillo.

Este apartado tiene como propósito examinar paso a paso el proceso que sigue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para licitar las primeras terminales para el manejo de contenedores y de las instalaciones de usos múltiples (carga general) de los puertos de Altamira, Veracruz, Lázaro Cárdenas y Manzanillo.

En la primera etapa la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realizó un concurso público internacional que incluye:

- a) Tres terminales para el uso de contenedores, en Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Veracruz una en cada puerto.
- b) Dos terminales para el manejo de contenedores, en Manzanillo y dos en Lázaro Cárdenas.

En cada concurso se licitan en conjunto:

- a) La cesión parcial de derechos de uso, aprovechamiento y explotación mediante el sistema de operación integral, de las terminales para el manejo de contenedores y las instalaciones de usos múltiples.
- b) La venta de equipo (mayor y menor) necesarios para su operación.

Los plazos de las cesiones parciales de derechos son prorrogables por periodos iguales:

- ◆ Terminales de contenedores por 20 años;
- ◆ Instalaciones de usos múltiples por 15 años.

Las APIS mediante concurso público conjunto, contrataron los servicios de un agente coordinador para la conducción de los nuevos procesos : El grupo de trabajo del agente coordinador está conformado por las siguientes sociedades:

- ◆ Ingeniería Financiera Bancomer, S.A. de C.V. (coordinador general, responsable del proceso y de la valuación financiera).
- ◆ Despacho Felipe Ochoa y Asociados, S.C. (asesor técnico y responsable de Manzanillo y Lázaro Cárdenas).
- ◆ GEA, Grupo de Economistas y Asociados , S.C. (responsables de los aspectos jurídicos).

Los contratos de cesión parcial de derechos se asignarán a quienes, habiendo cumplido con los requisitos técnicos, y de solvencia moral y económica ofrezcan pagar de contado el valor de los equipos mayores y cubrir la contraprestación mensual más alta en función de los volúmenes operados con un mínimo garantizado.

Para efectos de homologación de ofertas se ha tomado en consideración el valor presente de las contraprestaciones mensuales correspondientes a los primeros años. Al final de cada quinquenio se revisarán las condiciones del mínimo fijo y de renta.

En caso de que la diferencia en la propuesta económica entre el primero y segundo lugar sea menor de 3% , se considerará que hay empate técnico, y el ganador será designado con base en la evaluación de su plan de negocios.

En el plan de negocios se establecen los compromisos mínimos de promoción , operación, inversión, mantenimiento y seguros.

En los concursos podrán participar todos los interesados nacionales y extranjeros con solvencia moral y económica que cumplan con los requisitos técnicos que se estipulan en las bases : La cesión parcial de derechos se otorgará únicamente a empresas mexicanas , en cuyo capital la inversión extranjera podrá llegar al 100 %.

Para la adjudicación se aplican las siguientes restricciones:

- 1.- A ninguna empresa se le podrá asignar el contrato de más de una terminal para el manejo de contenedores en el mismo litoral .
- 2.- A ninguna empresa se le podrá asignar, en el mismo puerto el contrato de más de una terminal para el manejo de contenedores y de una terminal de usos múltiples.
- 3.- La empresa ganadora del concurso de una de las instalaciones de usos múltiples de Altamira no podrá ser asignataria del contrato de la terminal para el manejo de contenedores de Veracruz y viceversa.

Las terminales para el manejo de contenedores tendrán uno o dos muelles de uso público preferente, y el uso de estos deberá asignarse de acuerdo con un programa o, de no existir este sobre un criterio de " primer barco en llegar, primero en ser servido".

Los titulares de las instalaciones de usos múltiples tendrán el derecho de programar el uso de un muelle público, mediante reservación o en su defecto, se observará el principio de " primer barco en llegar , primero en ser servido"

En los programas maestros de desarrollo de los puertos de Altamira, Veracruz , Lázaro Cárdenas y Manzanillo se reservarán las áreas para la construcción de una segunda terminal de contenedores y se licitarán a solicitud de cualquier interesado o por iniciativa propia de la API.

Los cesionarios podrán modificar el tipo de uso de las mercancías si cuentan con la aprobación de la API y si se ajustan al programa maestro de desarrollo portuario.

La secuencia de los concursos es la siguiente:

Se publicarán dos convocatorias en forma simultánea para los nueve concursos:

- a) Una para las tres terminales de usos múltiples de Altamira;
- b) La segunda para las instalaciones de usos múltiples de Manzanillo y de Lázaro Cárdenas

La recepción y los fallos se dieron en dos etapas:

a) Primero, las tres terminales de contenedores y las dos terminales de usos múltiples de Altamira;

b) Después, y con un desfase de cuatro semanas, las instalaciones de usos múltiples de Manzanillo.

Ninguna empresa a quien se haya asignado alguna de las terminales de contenedores o instalaciones de usos múltiples, podrá participar ni aún minoritariamente en el capital social de la API respectiva.

Estos datos se obtuvieron en 1995 cuando inició la Administración Portuaria Integral, pero a la fecha no han variado. De hecho en el capítulo anterior se citó la licitación llevada a cabo por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desde 1996 hasta la fecha.

CONCLUSIONES

Con la presente investigación llevada a cabo sobre la modernización del Sistema Nacional Portuario, se destacan las siguientes conclusiones:

I) El Estado mexicano para efectuar el proyecto de Nación formulado en la Constitución Política de 1917 se auxilia de la Administración Pública, que es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno tal y como es expresada por las autoridades competentes.

II) La Administración Pública mexicana se ha atrasado al desarrollo mundial que precisa cualquier país cuando cuenta con una gran cantidad de habitantes. Asimismo, al tocar a las puertas de la nación la desmesurada modernización que ha caracterizado a los grandes países mundiales, dada la globalización comercial, México y la administración con que cuenta, se ha visto obligada a elaborar planes de modernidad y desarrollo, que le permitan agilizar su sistema administrativo.

III) El sistema nacional portuario se ha visto afectado por la globalización comercial, puesto que su infraestructura y la complejidad de sus instalaciones no son las mejores, no le han permitido el que embarcaciones nacionales o extranjeras puedan navegar o desembarcar en óptimas condiciones.

IV) Con el proceso de descentralización de organismos gubernamentales que se iniciara durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982) y continuara con Carlos Salinas se modernizaron los puertos y su administración, lo que permitió la participación más activa de la sociedad en especial de la iniciativa privada, que en años pasados progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que creció y se volvió más complejo.

V) Los puertos mexicanos aún cuando eran bastantes (y lo siguen, son más de 121) no tenían instalaciones adecuadas para el desembarque ni para el almacenamiento de las cargas. Asimismo, carecían de mantenimiento que permitiera a embarcaciones nacionales o extranjeras llegar a su destino sin problemas. Esta situación ocasionaba el que se perdieran divisas, además de que se fugaba capital que podía significar ingresos fuertes para el país.

VI) Con la firma del tratado de libre comercio así como con otros acuerdos económicos la navegación se incrementó durante el periodo 1988-1994, haciendo necesario que la modernización del sistema marítimo portuario se convirtiera en una prioridad.

VII) Los Planes de Desarrollo Nacional llevados a cabo desde 1982, hasta 1994, contemplaron la problemática y dieron respuesta a algunas de las vicisitudes de los puertos, visualizando como tarea invaluable la descentralización, de ahí que:

a) En 1991 se reformó el artículo 45 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, en donde quedo establecida la participación de particulares mediante el régimen de concesión para construir y explotar obras de atraque e instalaciones de administración privada en los puertos.

b) En forma conjunta con la SEDUE y la SECTUR, se integró el Reglamento para el uso y Aprovechamiento del Mar territorial, vías navegables, Playas, Zona Federal Maritimo terrestre y terrenos ganados al Mar, mismo que fue firmado y publicado el 21 de agosto de 1991.

c) En ese mismo año, en diciembre se expidió el decreto de que se amplia el recinto portuario de Mazatlán, Sinaloa con la finalidad de que el puerto sirva eficazmente como enlace entre las comunicaciones por agua y las terrestres, para facilitar el tráfico de las personas y mercancías.

d) El 19 de julio de 1993, se expidió la Ley de Puertos, con la cual se adapta la regulación del sector privado en la construcción de la infraestructura , en la operación y en la prestación de servicios dentro de un marco regulador claro y moderno que da certidumbre al inversionista y garantiza servicios oportunos y adecuados al usuario, en un esquema de competitividad y libre concurrencia de los interesados.

e) El 4 de enero de 1994, se expidió la nueva Ley de Navegación , con la que se complementa la modernización del marco jurídico para la actividad marítima y portuaria, a fin de proporcionar una mayor claridad y seguridad en materia de navegación.

f) El 7 de enero de ese mismo año , se expidieron diversos acuerdos en donde se amplía la delimitación y determinación de los recintos portuarios de Guaymas, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Tampico. Posteriormente, el 19 de enero se amplió la delimitación del recinto portuario de Veracruz.

g) El 2 de febrero de ese año , también se otorgó el título de concesión para la Administración Portuaria Integral (API'S) , con el objeto de contar con una administración y operación eficientes para incrementar los niveles de productividad y propiciar condiciones que permitan a los puertos ser más competitivos.

VIII) De 1994 a la fecha, la descentralización de puertos se ha agilizado aunque no como se pretendía en el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), pero la implementación de la Administración Portuaria Integral ha tenido éxito, lo que puede significar que este sistema portuario se beneficie y a la vez la economía del país, con la gran extensión de costas con que cuenta México.

IX) Esta investigación ha permitido conocer la modernización implementada y llevada a cabo lenta pero parece que eficiente en el Sistema Marítimo Portuario durante el periodo 1988-1994, lo cual sin duda es un orgullo poder entender qué es lo que se puede hacer con el extenso litoral mexicano , pero a la vez es una pena que aún no se pueda aprovechar correctamente, tanto por falta de presupuesto como por falta de oportunidad para quienes quieren trabajar y no son contratados por ninguna empresa que tenga la concesión porque ya sea que esta sea extranjera y traiga su propio equipo especializado o porque es mexicana pero no cuenta con personal capacitado en este sector. En fin, aun queda mucho que hacer por los puertos , sólo se ha iniciado la modernización en ellos, aún no la completan y menos cuando cada día surgen nuevos avances tecnológicos , científicos y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor. Después del Milagro. México, Cal y Arena, 1990, 226 pp.
- Aspe Armella, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica, 2ª ed., México F.C.E., 1993, 215 pp.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, et-al, Diccionario de política, 7ª de. México, Siglo XXI editores, 1991.
- Bobbio, N., Michelangelo Bovero. Origen y Fundamento del Poder Político, México, Grijalbo, 1985, 135 pp.
- Córdova, Arnaldo. La Revolución y el Estado en México, México, era, 1989, 393 pp.
- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, 1989, 812 pp.
- Madrid Hurtado, Miguel de la ; Antología de la Planeación, México, F.C.E., 1987,
- Madrid Hurtado, Miguel de la, La política de la renovación, México, 1988, 428 pp.
- Martínez Silva, Mario ,(Coord.), Diccionario de política y administración pública, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, s/sed., 2 tomos.
- Meyer, Lorenzo. La segunda muerte de la Revolución Mexicana, 6ª ed. México, Cal y Arena, 1994, 274 pp.
- Meyer, Lorenzo y Héctor Aguilar, A la sombra de la Revolución Mexicana, 5ª ed. México, Cal y Arena, 293 pp.
- Nuncio, Abraham (Coord.); La sucesión presidencial en 1988, México, Grijalbo, 1987, 476 pp.
- Salinas de Gortari , Carlos. Reformando al Estado, México, presidencia de la república, 1990, 19 pp.
- Salinas de Gortari, Carlos. El reto, México, Diana, 1988, 130 pp.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes , 100 años de Comunicaciones y Transportes, México, 1992.
- Torres, Blanca. Descentralización y democracia en México. México, COLMEX, 1986, 300 pp.
- Uvalle, Ricardo , Apuntes de curso, Teoría de la Administración Pública I , UNAM, FCPyS, 1988.

Vázquez Arroyo, Fco. La Modernización del Estado, México, El Caballito, 1991, 262 pp.

Villareal, René, Liberalismo Social y Reforma del Estado, México, FCE-NAFINSA, 19993, 378 pp.

HEMEROGRAFIA

Aspe Arella, Pedro. "Reforma del Estado, estrategia fundamental para enfrentar el reto de la globalización", en : El Día, México, 22 de octubre de 1993, diario, 1ª p.

Hernández, Jaime. "Anclan a la industria naval nulos apoyos fiscales y financieros", en : El Financiero, lunes 27 de noviembre de 1995. diario, p.17

Matus, Mª. Fernanda. "Puertos la primer gran privatización" en : Reforma, México, viernes 30 de junio de 1995, diario, p. 29A

Matus, Mª. Fernanda, "Inicia privatización de puertos", en : Reforma, México, viernes 30 de junio de 1995, diario, 1ª plana.

Uvalle, Ricardo, "La Administración Pública como ciencia socialtecnológica", en : Gestión y Política Pública, México, 2º semestre, 1994, vol.III, nº 2, 293-3313 pp.

LEYES Y DOCUMENTOS

SCT, "Reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes", Diario Oficial de la Federación, México, 19 de marzo de 1994, pp. 2-25.

SCT, Programa Nacional de Modernización de Infraestructura del Transporte 1990-1994, México, 1990, 55 pp.

SCT, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, "Privatización Portuaria", Mimeo, México, Febrero de 1995.

SCT, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Reporte estadístico del movimiento de carga y pasajeros en los principales puertos del país, enero-agosto 1994-1995, México, septiembre 1995.

SCT, Puertos Mexicanos, "Estrategia para la privatización portuaria", Mimeo, México, septiembre de 1995, 28 pp.

SCT, Puertos mexicanos, "Los puertos mexicanos, una inversión hacia el futuro, proceso de reestructuración y privatización", Mimeo, México, SCT, 1994, 20 pp.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

SCT, Dirección de Puertos, "Relación de instalaciones portuarias en la República Mexicana"
Mimeo, México, septiembre de 1995.

SCT, Plan de Trabajo , 1994 , 30 pp.

SCT, Programa de Trabajo , 1998, 20 pp.

SCT, Puertos Mexicanos, "Memoria de gestión del periodo comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994", Mimeo, México, 1994, 47 pp.

SCT, "Los puertos mexicanos en cifras 1990-1996 , Mimeo , México, 1996 , 50 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 110ª ed, México, Porrúa, 1995, 140 pp.

SHCP, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, mayo 1995, 177 pp.

Ley de Puertos, en: Diario Oficial de la Federación, México, 1º de julio de 1993, pp 36-46.

Ley Federal del Mar, en: Diario Oficial de la Federación, México, 8 de enero de 1989, pp. 2-14.

Ley de Inversión Extranjera y su reglamento, México, Ediciones Delma, México 1998, 61pp.

Ley de Navegación , en : Diario Oficial de la Federación, México 4 de enero de 1994, pp. 31-50.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 16ª ed. México, Porrúa, 1986, 840 pp.

SPP, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983, 430 pp.

SPP, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989, 143 pp.

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

