

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



# LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A  
JOSE OROZCO BARRON

MEXICO D.F. 1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## CONTENIDO

	Página
Prólogo.	7
Introducción.	10
I. La Administración Pública en México.	15
I.I. La Administración Pública Federal.	17
I.I.I. La Administración Pública Centralizada.	18
I.I.2. La Administración Pública Paraestatal.	19
I.I.2.I. La Empresa Pública.	20
I.I.3. La Sectorización.	24

1.1.3.1.	El Sector Comunicaciones y Transportes.	27
1.1.3.1.1.	El Subsector Marítimo Portuario.	29
II.	El Enfoque de la Teoría General de Sistemas y la actividad marítima y portuaria.	35
2.1.	El Enfoque de la Teoría General de Sistemas.	35
2.1.1.	Concepto de Sistema.	35
2.1.2.	La Teoría General de Sistemas.	37
2.1.3.	Sistema Abierto y Sistema Cerrado.	38
2.1.4.	Elementos de un Sistema: La Administración Pública.	41
2.2.	Antecedentes de la actividad marítima y portuaria.	43
2.2.1.	En la Antigüedad.	43

## IV

2.2.2.	En la Conquista.	45
2.2.3.	La Colonia.	48
2.2.4.	Período de Independencia.	49
2.2.5.	Período Contemporáneo.	51
2.3.	El Sistema Portuario Nacional.	55
2.4.	¿Qué es un puerto?	58
2.4.1.	Concepto.	58
2.4.2.	Clasificación de los Puertos.	62
2.4.3.	Áreas del puerto.	68
2.4.4.	Funciones del puerto.	70
III.	El caso de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.	75
3.1.	El origen.	75

3.2.	Estructura inicial.	78
3.3.	Evolución.	79
3.4.	Las Delegaciones Coordinadoras.	83
3.5.	La Reforma Portuaria y la Reforma Administrativa.	86
3.6.	Estructura Última.	94
IV.	Las Empresas de Servicios Portuarios.	106
4.1.	El origen.	106
4.2.	El diseño y estructura inicial de las empresas.	110
4.3.	La situación actual.	115
4.4.	La Zona Franca-Recinto Fiscal Autorizado.	121
4.5.	Las instalaciones, maquinaria y equipo.	124

## VI

4.5.1.	El Fideicomiso para el equipamiento marítimo y portuario (FIDEMAP).	125
4.6.	Los recursos humanos.	128
4.6.1.	Los eventuales.	138
4.7.	El tripartismo en el servicio público.	141
4.8.	Los Sindicatos Portuarios.	145
4.9.	Fortalecimiento de las empresas.	155
V.	Los Puertos y el desarrollo económico y social.	162
5.1.	Aspectos económicos.	162
5.2.	Aspectos sociales.	168
VI.	Recomendaciones y conclusiones generales	175
	Fuentes de Información.	188

## P R O L O G O

A partir de que ingresé al Sector Comunicaciones y Transportes y específicamente al Subsector Marítimo y Portuario ya hace algunos años, nació y se desarrolló en mi un gran interés por conocer cada vez más un medio tan importante y complejo y no menos interesante como el portuario. Inmerso en el medio de referencia, he conocido y tratado fenómenos que despertaron en mi la idea de elaborar la presente tesis para la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, que sirviera para mi formación académica y profesional; documento que además de reto significó una amplia experiencia.

El trabajo pretende además de exponer las características, potencialidades y limitaciones del medio portuario y la interrelación de las partes que lo integran, servir de estímulo para ulteriores estudios en la materia, ya que existen pocos trabajos que contemplen a la Administración Pública y el Sistema Portuario Nacional bajo un enfoque integral, es decir, que maneje aspectos que actualmente se encuentran dispersos en varias obras y trabajos, pero que de alguna manera se ven afectados entre sí.

Bajo el análisis de sistemas se pretende mostrar al lector, la complejidad e interrelación que guarda el Sistema Portuario Nacional en su interior y que posibilite a la vez, ser un instrumento que auxilie a entender, analizar e iniciar la transformación de aquellos fenómenos que impidan el desarrollo armónico del sistema. El lector no debe esperar encontrar todos los aspectos que debe contemplar un estudio más completo y profundo, aunque se ha tratado de presentar los aspectos más significativos, que he podido manejar con las limitaciones para la obtención de información.

Desde la entonces Comisión Nacional Coordinadora de Puertos el obtener información documental no fue fácil, dado que -- sus bibliotecas y archivos, además de mal organizados, eran incompletos y obsoletos; en cuanto a las entrevistas había poca gente que tenía conocimientos sólidos en materia marítimo y -- portuaria en los rubros de administración, finanzas, contabilidad, derecho, ingeniería, etc.; problema que se agravaba por la rotación constante del personal.

Para la realización de la presente tesis he tomado en --- cuenta opiniones y sugerencias de gente del medio, principalmente de aquellas que laboraban en la ya mencionada Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, ahora Puertos Mexicanos, a quienes manifiesto mi gratitud, igualmente a los profesores --

que han contribuido en mi formación, desde aquellos que me enseñaron las primeras letras hasta los de nivel licenciatura, - a Ramiro Carrillo, a Ulises Corona, a mis familiares y amigos - y en especial a mi esposa Marfa Enriqueta, quien me brindó - siempre su apoyo y solidaridad en las situaciones más adversas.

## INTRODUCCION

El puerto moderno no es ya un obstáculo en el gran mundo de la distribución, sino un regulador en el transporte. Esto representa y exige una nueva imagen a las tareas de la administración portuaria. La actividad marítima y portuaria se ha incrementado aceleradamente. Tales incrementos han generado también la necesidad de reflexionar sobre las técnicas e instrumentos administrativos que se manejan en el medio. Cada vez es más necesaria una administración eficiente, que de respuesta al cada vez más complejo Sistema Portuario Nacional.

Es conveniente reflexionar sobre la interdependencia que guardan todas las variables que intervienen y afectan el desarrollo portuario, al sistema portuario. Por ello es de gran ayuda el enfoque sistémico, el cual concibe cualquier fenómeno en una interacción dinámica, donde cada una de las partes que lo constituyen demanda la atención del investigador, al contemplarla como unida y componente del todo.

La metodología empleada y tomada del análisis de sistemas proporciona una visión de los componentes y relaciones del

sistema portuario y su medio ambiente, por ello es recomendable para el administrador portuario, pues con él percibirá la realidad portuaria basada en la interacción de dos o más áreas de acción, reconociendo la correspondencia entre el intercambio de productos y la influencia que se produce entre las diferentes localidades que integran el espacio económico; así como también la interacción que se dé entre los diferentes niveles de Gobierno o entre los diferentes sectores e intereses que convergen en la actividad marítimo portuaria.

La actividad portuaria en México tiene una gran importancia, ya que por este medio se manejan grandes cantidades de mercancías a nivel nacional e internacional. Por tal motivo los servicios que prestan las empresas portuarias deben ser de alta calidad, lo cual implica que maniobristas y administradores portuarios tengan la capacidad y conocimientos adecuados a la importancia que el contexto socio-económico exige para esta actividad, situación que hoy en día no se da. El administrador público portuario de estas empresas debe poder compatibilizar la búsqueda de una mayor productividad, con un sentido social.

Hoy día debe existir una administración portuaria moderna ¿Qué queremos decir con esto?. Queremos decir una administración más racional, más eficiente, menos dispendiosa y burocrá-

tica; queremos decir, que cuente con los recursos humanos, financieros y materiales idóneos, para responder a las exigencias del contexto socioeconómico y a las necesidades derivadas de un tráfico marítimo en continuo cambio.

A la importancia que tienen los puertos para el desarrollo económico y social del país, no ha correspondido un sistema administrativo idóneo, lo mismo sucede con los recursos humanos, materiales y financieros, los cuales resultan cuantitativa y cualitativamente inadecuados, problema que se agrava con un sector de trabajadores portuarios que no han tenido un sentido de clase definido, como otros sectores de trabajadores.

El presente trabajo es el producto de mi formación académica y experiencia laboral. La inquietud por contribuir modestamente en la Administración en general y la portuaria en particular, así como crear conciencia de la importancia y debilidades de los puertos, los cuales por su magnitud, no deben concebirse aisladamente del contexto, económico, social, político y cultural.

Sobre el contenido del trabajo, lo he dividido en seis capítulos, en el primero de ellos hago un bosquejo de la estructura de la Administración Pública en México, su entorno y-

sus dos grandes ramificaciones, que son la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, -- pasando por la sectorización y llegar al Sector Comunicaciones y Transportes y dentro de este al subsector marítimo portuario, que es el ámbito en que nos vamos a mover en casi todo el documento. En el segundo señalo aspectos fundamentales de los antecedentes de la actividad marítima y portuaria y el enfoque de la Teoría General de Sistemas, hasta llegar al Sistema Portuario Nacional.

En el tercer capítulo tomo como objeto de estudio y muestra a una institución que estuvo ligada a la actividad marítima y portuaria, en la cual se reprodujeron muchos de los fenómenos que a nivel macro se observan en la Administración Pública Federal. He considerado los aspectos históricos más relevantes, junto con la problemática que la acompañó, sus causas y repercusiones. El capítulo cuarto lo dedico para hablar de las empresas de servicios portuarios, origen, desarrollo y situación actual. He incluido dentro de este apartado, los aspectos fundamentales para explicar a estas entidades, en lo económico, político y social y las presiones que en tales rubros se han dado sobre las mismas. Aspecto fundamental para explicar los fenómenos que se gestan en el ámbito portuario, es el referente al de las organizaciones de trabajadores que ahí actúan, por lo que en el mismo capítulo me refiero a los-

sindicatos portuarios, sujetos activos de una actividad en -- constante cambio. En el quinto capítulo trato el t6pico de la importancia de los puertos en materia econ6mica y social, tratando a los mismos como polos de desarrollo industrial, comercial, turistico y pesquero y las limitaciones en las que se -- han desarrollado. Finalmente, aunque a lo largo del documento se~nalo recomendaciones para mejorar la situaci6n imperante, en el sexto y 6ltimo capitulo, manejo recomendaciones y conclusiones generales.

## I. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

Hoy por hoy la Administración Pública no es un fenómeno de fácil análisis, estudio y predicción. En nuestro país se ha ido estructurando por factores de índole político, económico y social; en donde aparecen sus promotores de cambio y transformación y a la vez es en donde hace sentir sus decisiones y desenvolvimiento. Instancias como el Estado, Gobierno, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otros la caracterizan, le dan forma y fondo, direccionalidad, potencialidades y limitaciones.

La Administración Pública Federal es un sistema complejo que bien puede ser entendido a partir del análisis y estudio de sus partes componentes, de sus antecedentes y del marco global en el que se desenvuelve. No conformado por órganos homogéneos, representa un reto para estudiosos y para quienes formamos parte de su estructura.

Concepto.- El concepto de administración se emplea considerándola como un "conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tienen como finalidad apoyar la

consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia y eficacia posible". (1) De la misma manera se le puede señalar como "un proceso a través del cual recursos humanos, materiales, económicos, de espacio y de tiempo no relacionados entre sí se integran en un sistema unitario para el logro de uno o más objetivos". (2) La administración puede considerarse también como "un conjunto de actividades mediante las cuales un grupo cooperativo dirige y coordina los esfuerzos de varias personas, para lograr objetivos establecidos previamente". (3)

Sobre el concepto de Administración Pública, se puede considerar de diversas maneras, según su aplicación; en su relación con el Gobierno, es la rama ejecutiva del mismo, "a través de la cual se materializan las políticas del Estado". (4) Es un "conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos, a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad, en cumplimiento de las decisiones de un Gobierno". (5) También se le puede considerar como una ciencia. Una acepción amplia que maneja el Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública\* la considera como un conjunto de operaciones

\* Varios, Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, pp. 47, 55, 56.

encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública de un Gobierno, tal como ésta es expresada por las autoridades -- competentes. Es pública porque comprende las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante el proceso administrativo básico de planeación, organización, dirección y control.

#### I.I. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública Federal, señala el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica -- que expida el Congreso la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, a cargo de Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos y definirá las bases -- para la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La Administración Pública Federal es el conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Poder Ejecutivo Federal cumple o hace cumplir las políticas y disposiciones de un Gobierno". (6) Jacinto Faya Viesca no está de acuerdo con los autores que sostienen la idea de que la Administración Pública Federal forma parte del Poder Ejecutivo, para él es sólo un auxiliar del Ejecutivo Federal, y que no forma parte del --

mismo. El Presidente de la República-única persona en quien recae el Poder Ejecutivo Federal-se auxilia de ésta solamente para cumplir con sus atribuciones y ésto no significa que las dependencias y entidades sean sus componentes ¿Entonces de quién forma parte ésta Administración Pública Federal, cuando sus principales funcionarios, políticas y sentido (por hablar sólo de algunos aspectos) pone y quita el Ejecutivo Federal?.

La Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal, que la Constitución Política del País y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente.

#### I.I.I. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Se llama así al conjunto de unidades administrativas (dependencias) integrado por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

"La centralización administrativa estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la facultad de decidir en los asuntos más serios..." -  
 "La centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo

una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos" (7)

### I.1.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Como ya se señaló, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hace alusión a un tipo de Administración centralizada y otra paraestatal. Lo que importa señalar es el hecho de que los órganos de la Administración Pública Centralizada son diferentes en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal. Esto no quiere decir que éstos -- últimos escapen al control y actúen independientemente. Dentro de éste sector tenemos a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Dadas las múltiples funciones y la variedad de fines, no es posible estructurar y regular el funcionamiento de la Administración Pública de igual manera. La existencia de los entes descentralizados está justificada por necesidades administrativas, legales, técnicas y económicas. La política de organización y dirección de éstos órganos es ejercida siempre por auto

tidades distintas del poder central. En nuestro país las Entidades han quedado sometidas a las Dependencias en materias básicas como programación, financiamiento, gasto y evaluación; principalmente han quedado obligadas a coordinar sus políticas descentralizadas a las políticas del sector administrativo del cual forman parte.

Sobre el desarrollo del sector paraestatal, éste tuvo un crecimiento acelerado en nuestro país. En la última década, para el año de 1979 las paraestatales sumaban más de 900, las cuales ejercían un poco más del 55% del gasto público federal. Es hasta fecha reciente que se han creado mecanismos legales, administrativos y técnicos, que posibilitan un funcionamiento más racional y eficaz de estas entidades. A ello se agregan las políticas tendientes a reducir su número, es decir, contar únicamente con aquellas que sean estrictamente necesarias para los objetivos globales de desarrollo, es decir, que sean prioritarias y estratégicas.

#### 1.1.2.1. LA EMPRESA PUBLICA.

La participación del Estado en el desarrollo económico es una característica de las sociedades contemporáneas. En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios sobre los cuales se fundamenta

la estructura socioeconómica, y señala que a la Nación corresponde la propiedad original de todos los recursos naturales -- del país: tierra, agua, minerales y todos aquellos materiales que se encuentren sobre el territorio nacional y en la plataforma continental y tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que señale el interés público. Recientemente han sufrido modificaciones los artículos constitucionales 25, 26, 27 y 28, los cuales se refieren a la rectoría -- del Estado en el desarrollo económico y a la economía; "establecen un sistema de planeación democrática del desarrollo" -- (8); define las áreas reservadas en forma exclusiva del Estado y la función de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Uno de los medios más importantes que utiliza el Estado -- en la conducción del desarrollo socioeconómico, es principalmente la empresa pública. Es un instrumento importante de la función rectora del Estado en el desarrollo y crecimiento económico; su origen ha sido por diversas razones: por expropiación y rescate de manos extranjeras de ramas estratégicas; para desarrollar proyectos fuera del alcance del sector privado-- por su magnitud, larga maduración y baja rentabilidad;\* para --

\* Aunque actualmente esta justificación que ha tenido el Estado se ha venido modificando, por que en dichos proyectos ya está participando la iniciativa privada con los respectivos -- acuerdos de construcción, operación y mantenimiento, v.g r., las comunicaciones.

rescatar empresas privadas de la quiebra y así mantener una -- fuente de empleo, la producción y el desarrollo regional; para evitar los monopolios o bien para producir o proporcionar bienes y servicios socialmente necesarios.

En las últimas décadas se dió un crecimiento acelerado de las empresas públicas pero de manera a veces irracional y bajo un marco normativo poco preciso. En 1947 se expidió la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que se modificó en 1965 y 1970. --- "La proliferación de las empresas públicas tuvo como consecuencia problemas serios en su manejo y control" (9). La Ley citada se ve remplazada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, la cual vino a establecer una nueva forma de organización: La Sectorización.

Para comienzos de la década de 1980 México sufre una de las peores crisis económicas que haya tenido, cuya secuelas -- aún padecemos la mayoría de los mexicanos. Fenómenos como la deuda externa, inflación real, estancamiento económico, desempleo, contracción del ingreso de los trabajadores, etc; han -- llegado para quedarse; no son ya cíclicos sino permanentes dentro de la sociedad mexicana. En tal contexto el debate sobre la intervención del Estado en la economía y sobre las empresas públicas se hizo más intenso, se analiza y critica el propósi-

to y funcionamiento de estas últimas.

A partir de 1983 se instrumentó un ajuste en la participación del Estado en la economía y en especial la llevada por las empresas públicas; el ajuste abarca la revisión del marco legal y político, la reestructuración de su número, el retiro de actividades no prioritarias ni estratégicas, su venta, liquidación o fusión, así como un esfuerzo de eficiencia y productividad, su reconversión y modernización.\* La revisión del marco legal y político, provoca las modificaciones a la Constitución en el apartado económico, así como la aparición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.\*\*

Finalmente en los últimos años, se ha llevado a cabo una revisión a fondo del papel de la empresa pública, la cual fue provocada por la situación económica, política y social en que vive el país; revisión que ha venido de manera importante de la propia Administración Pública, señala Ciro Velasco Fernández,\*\*\* la cual ha redefinido la función, el tamaño y la situación de las empresas públicas. Paralelamente se ha desarrollado una amplia discusión en los diversos sectores de la sociedad

\* Velasco Fernández Ciro, notas sobre la importancia de la E.P. en la Economía Nacional, - INAP, 1988, p. 13

\*\* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 y cuyo Reglamento - apareció el 25 de enero de 1990.

\*\*\* Velasco Fernández Ciro, op. cit. 3

sobre su papel histórico, organización, carácter y desempeño. Sobre las empresas públicas, algunos señalan la necesidad de su definición al utilizarse el término con mucha laxitud, pues to que se le identifica con los términos órgano paraestatal o descentralizado. Para Velasco Fernández una definición amplia sobre empresa pública es aquella que contemplà el carácter empresarial, rentable y productivo con el carácter socio-político. Sobre el concepto de empresa pública, la literatura jurídica ha caído en su imprecisión, señala Faya Viesca\* y agrega que no existe un acuerdo uniforme en cuanto a la definición de empresa pública ni un estatuto jurídico claro y preciso en el mundo.

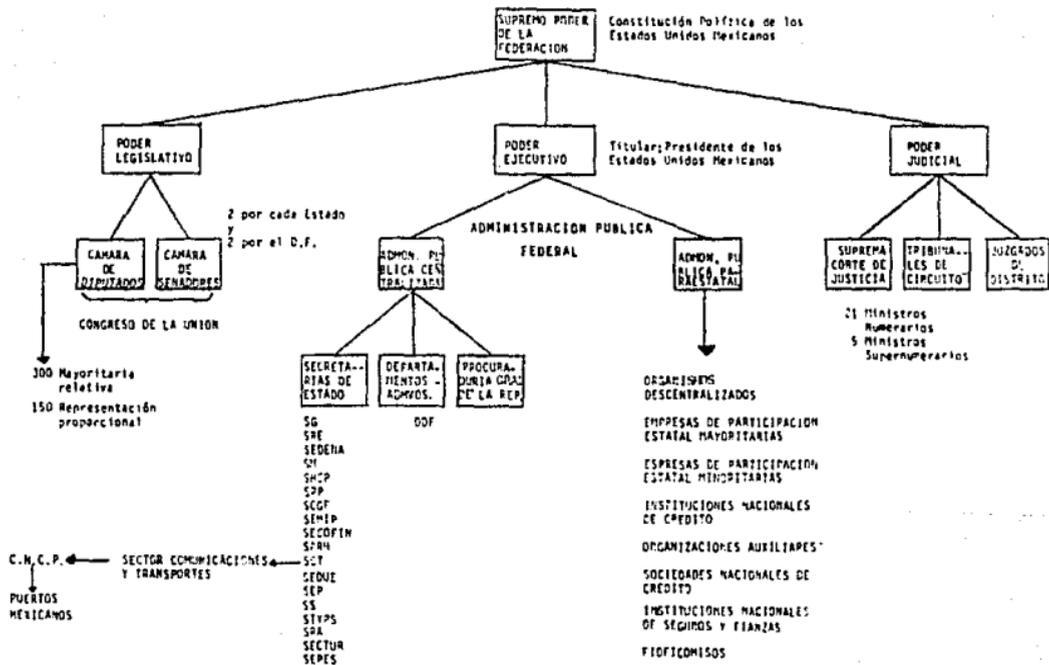
### 1.1.3. LA SECTORIZACION

Dentro de las modificaciones más significativas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 1976, se encuentra la de señalar con mayor claridad la relación que debe existir entre las dependencias directas del Ejecutivo Federal y las actividades de la administración pública paraestatal.\*\* El artículo 50 facultó al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal por sectores, para que sus relaciones con el -

\* Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa.

\*\* INAP-SCT., Seminario Sobre Descentralización, P. IV. 31

ORGANIZACION MACRO ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL



Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente. Por su parte el artículo 51 estableció las atribuciones de los coordinadores y señaló que a éstos corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que indique el Ejecutivo Federal.

Este tipo de relaciones planteaba un problema de orden legal, ya que las entidades paraestatales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio y cierta autonomía administrativa; sin embargo, los recursos que utilizan son fondos públicos, producto de aportaciones o participaciones del Gobierno Federal. Por lo que, se propuso la conveniencia de que sus actividades se coordinaran de manera más congruente con las líneas de políticas establecidas por las dependencias centralizadas que tiene competencia en la materia.

En este modelo sectorial, se mantuvo "la centralización de la normatividad y de la compatibilización global de los aspectos relacionados con la planeación y la evaluación, descentralizando las funciones operativas, que corresponden tanto a las propias dependencias del ejecutivo como a las distintas entidades paraestatales". (10) Esto requirió la agrupación de las actividades paraestatales bajo la coordinación de las dependencias centralizadas, con la cual sus actividades u objeti

vos guardan más afinidad.

"Un sector administrativo, es una convención de análisis-programático que se emplea para obtener consistencia en las acciones que realizan las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con objetivos comunes". (11) Es una forma de organización por medio de la cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas, con las de aquellas entidades paraestatales que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos.

#### 1.1.3.1. EL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Sobre los antecedentes de las funciones de comunicaciones y transportes a cargo del Estado, la entonces Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores establecida el 8 de noviembre de 1821, ya tenía encomendadas funciones relativas al ramo de comunicaciones y transportes. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas aparece por primera vez con ese rango el 13 de mayo de 1841, sucesivas leyes y decretos, desde entonces le agregan o suprimen diversas atribuciones. Es así que el 30 de octubre de 1935 - su denominación cambia al de Secretaría de Comunicaciones y Transportes; para el 30 de octubre de 1939 pasa al de Comunicaciones y Obras Públicas. En 1958, la Ley de Secretarías y De-

partamentos de Estado cambia nuevamente su nombre al de Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Proporcionar servicios públicos es una de las funciones primordiales del Estado. Entre las actividades fundamentales de la Dependencia a la que hacemos referencia está el ejercicio, para otorgar permisos y concesiones relativas al establecimiento de servicios públicos en materia de comunicaciones y transportes.

Con fecha 13 de enero de 1977 aparece un acuerdo que formaliza el agrupamiento de entidades paraestatales en sectores administrativos definidos, uno de ellos es el de Comunicaciones y Transportes, que integró a cinco "empresas descentralizadas" cuarenta y seis empresas de participación estatal y ocho fideicomisos. Como consecuencia, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, estrechó sus relaciones con sus entidades coordinadas para elaborar el Programa de Acción del Sector e integrar y armonizar sus respectivos objetivos y metas. Algunos de los principales fines de dicho programa fueron el fortalecer la integración nacional, mediante el desarrollo de los transportes y las comunicaciones, así como estrechar las relaciones internacionales; coordinar la política de transporte y comunicaciones con la política nacional de desarrollo; lograr mayores índices de eficiencia, aprovechamiento y coordinación.

en la operación de los servicios e infraestructura; fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de transporte y comunicaciones, entre otros.\*

Determinados los objetivos, la Secretaría Coordinadora de Sector, llevó a cabo acciones para integrar el mismo mediante el establecimiento de órganos coadyuvantes de la coordinación, como fue el caso de los Comités Sectoriales de Organización y Métodos. Para 1981 se publicó un segundo acuerdo que definió y clasificó las entidades de cada sector, de esa forma correspondieron al sector cuatro organismos descentralizados, cuarenta y dos empresas de participación estatal mayoritaria, nueve empresas de participación estatal minoritaria y cuatro fideicomisos.

#### 1.1.3.1.1. SUBSECTOR MARITIMO Y PORTUARIO.

Producto de la Reforma Administrativa, la Sectorización vino a reagrupar a las instituciones por funciones afines o áreas de actividades. Con la integración del Sector Comunicaciones y Transportes se creó también la Subsecretaría de Puertos y Marina Mercante, que agrupó áreas de Obras Marítimas, Dragado, Señalamiento Marítimo, Marina Mercante y Operación

\* Proyecto de Manual de Organización de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Antecedentes, 1988.

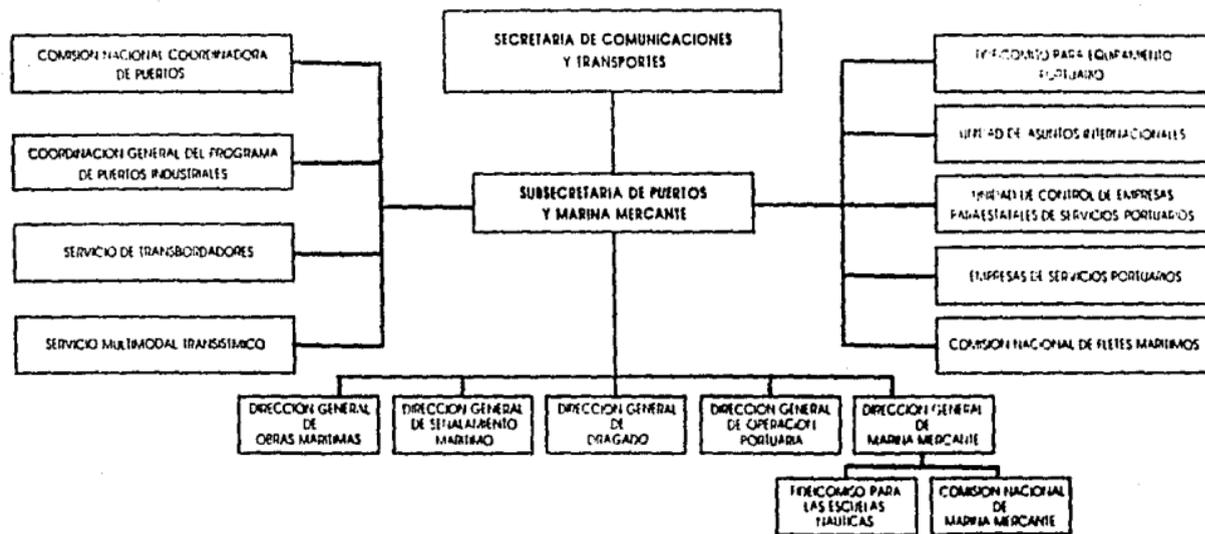
Portuaria; se incorporaron al Subsector Marítimo y Portuario - las Empresas de Servicios Portuarios, el Fideicomiso para Adquisición de Equipo Marítimo y Portuario, el Servicio de Transbordadores, el Servicio Multimodal Transistmico, la Comisión Na-cional Coordinadora de Puertos, la Coordinación General del -- Programa de Puertos Industriales, la Comisión Nacional de Marina Mercante y las Escuelas Náuticas Mercantiles. Consecuencia de la Reforma Administrativa, los órganos antes señalados su-frieron cambios en términos estructurales y operativos.

En enero de 1984 la Secretaría de Programación y Presu-puesto expidió los lineamientos que debe comprender el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, mis-mos que se aplicaron al Sector Comunicaciones y Transportes; - en consecuencia el Subsector Portuario implantó una serie de - medidas tendientes a reajustar la economía en su ámbito, obser-vando las políticas de austeridad y racionalidad en el gasto - público. Como consecuencia se procedió a disolver o extinguir entre otros los siguientes organismos:

- El Servicio Multimodal Transistmico (D.O. 22-VII-1985).
- La Coordinación General del Programa de Puertos Indus-triales. (D.O. 3-X-1985).
- El Fideicomiso para el Equipamiento Marítimo y Portua-rio (D.O. 20-IV-1987).

Las funciones que realizaban dichos organismos las retomaron otras de mayor tamaño, como en éste caso la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, la cual en su momento vió ampliar su ámbito de competencia, de desenvolvimiento, sus objetivos y metas, así como los recursos para el logro de los mismos. Desgraciadamente su capacidad de respuesta ante las mismas exigencias no fue del todo satisfactoria, ello a un sin número de factores internos y externos, de los cuales hablaremos más adelante. A continuación se presenta una gráfica del Subsector -- Marítimo y Portuario anterior a 1984.

COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS



## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Instituto Nacional de Administración Pública-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Seminario sobre Descentralización. Documento de Trabajo, s.f., p. I.4.
- 2.- Varios, Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, -- 1978, p. 15.
- 3.- Banco Interamericano de Desarrollo, Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control, - Volumen I, México, Editorial Limusa, 1982, p. 11.
- 4.- Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, Editorial Limusa, 1982, p. 116.
- 5.- INAP-SCT, op, cit., p.I.4.
- 6.- Ibid.

- 7.- Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, p. 46
- 8.- Velasco Fernández, Ciro, Notas sobre la importancia de la Empresa Pública en la Economía Nacional, INAP, 1988, p.4.
- 9.- Ibid., p. 5.
- 10.- INAP-SCT, op. cit., p. IV. 32.
- 11.- Ibid.

## II. EL ENFOQUE DE LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS Y LA ACTIVIDAD MARITIMA Y PORTUARIA

### 2.1. EL ENFOQUE DE LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS.

#### 2.1.1. CONCEPTO DE SISTEMA.

Hoy día observamos una gran complejidad y diversidad de operaciones en las organizaciones modernas, lo que ha motivado que su administración se vuelva también muy difícil. El puerto es una de ellas, por las instituciones públicas, privadas y sociales que en él confluyen, los recursos que se manejan y -- por los aspectos económicos, políticos y sociales en los que -- es parte; ello exige aplicar el concepto de sistemas para ha-- cer frente a las complejidades del mismo. Cotidianamente -- oimos hablar de sistemas: solar, político, orográfico, de --- transporte, administrativo, etc.

R.A. Johnson señala que el término sistemas implica plan, método, orden y arreglo. "El antónimo de lo sistemático es lo caótico" (1). Para el mismo autor el concepto de sistema debe ser visto como una forma de pensar y hacer en la administra---

ción; agrega que es una herramienta útil para observar factores ambientales, externos e internos y "permite reconocer la colocación y función de los subsistemas" (2); o bien puede ser entendido "... como un conjunto de elementos de interacción..." (3); en este sentido, cualquier cosa compuesta de partes unidas entre si es un sistema, señala Fernando Guilherme Tenorio\* y añade que la definición de todo sistema en particular es arbitraria y todo parece estar formado por conjuntos de sistemas, cada uno contenido en otro mayor, es decir, que se puede ampliar el concepto de sistema para abarcar un radio más amplio y viceversa. Se le puede considerar también al sistema como "un conjunto de partes que interactúan y producen resultados distintos de los que produciría un número menor de partes" (4). En mi opinión es una interrelación de partes de tal manera que el todo presenta características diferentes a las de los componentes, pero en donde cada una de las partes influye y es influido por el todo. En cuanto al sistema administrativo, considero que éste es un conjunto ordenado de recursos humanos, materiales, financieros, normas, políticas y procedimientos, con una estructuración dada por su medio y con objetivos establecidos previamente. El análisis de sistemas es :

- a) El método general de atacar problemas para obtener solución;

\* Banco Interamericano de Desarrollo, Proyectos de desarrollo, planificación, implementación y control, Volumen I, México Editorial Limusa, 1982, p. 31.

- b) Una colección de técnicas científicas, obtenidas en diferentes campos y disciplinas, útiles para la solución de cada problema.

El análisis de sistemas consiste básicamente en aplicar - métodos científicos en la solución de problemas prácticos" (5).

### 2.1.2. LA TEORIA GENERAL DE SISTEMAS.

El término "Teoría General de Sistemas" apareció por primera vez en un artículo de Ludwig Von Bertalanffy, "General -- System Theory", a New Approach to Unity of Science, Human Biology, en 1951. Esta teoría, dice Johnson, pretende desarrollar un "Marco teórico sistemático" (6), para describir las relaciones generales del mundo empírico. Agrega que existen similitudes en la construcción teórica de varias disciplinas, por lo - que se pueden desarrollar modelos para aplicar en muchos cam--pos de estudio; técnica que permite crear una estructura de eslabones conjuntamente con todas las disciplinas. Señala el - mismo autor que para que el conjunto de disciplinas no degene-re en una indisciplina, se deben desarrollar formas que las integren, pero sin perder sus rasgos que las distinguan. La Teo--ría General de Sistemas selecciona fenómenos comunes a muchas-

disciplinas diferentes para desarrollar modelos generales y la razón de su necesidad es el problema de comunicación entre varias áreas del conocimiento, que ha generado la complejidad y diversidad de operaciones de las grandes organizaciones modernas, agrega Johnson.

El mismo Johnson señala a la Teoría General de Sistemas - como un "material básico relativo a los sistemas en general y concierne a un conjunto productor de conocimientos..." (7), y proporciona a los científicos un marco de referencia amplio y útil en el cual lleven a cabo una actividad especializada.

### 2.1.3. SISTEMA ABIERTO Y SISTEMA CERRADO.

Para Johnson, el biólogo Bertalanffy estableció un nuevo concepto en la Teoría General de Sistemas, que denominó Sistema Abierto; por ejemplo, un organismo vivo no es un conglomerado de elementos sino un sistema que posee organización y totalidad y mantiene un estado constante y la materia y energía que entran en él se mantienen en cambio continuo, al que llama --- equilibrio dinámico. Dicho organismo está influido e influye -

sobre su medio ambiente.

Fernando Guilherme Tenorio, establece una comparación entre un sistema cerrado y uno abierto:\*

Sistema Cerrado

- 1.- No hay una interacción con el medio ambiente.
- 2.- No tiene capacidad de crecimiento, adaptación al ambiente y autorreproducción.
- 3.- Su estado actual, futuro o final, será siempre su estado original o inicial.
- 4.- Su eventualidad no es competir con otros sistemas.

Sistema Abierto

- 1.- Se da una interacción constante con el medio ambiente; influye y es influido.
- 2.- Tiene capacidad de crecimiento, cambio, adaptación al ambiente, autorreproducción en ciertas circunstancias ambientales.
- 3.- Su estado actual, futuro o final no está determinado, por su estado original o inicial.

\* Banco Interamericano de Desarrollo, Proyectos de Desarrollo..., op. cit. p. 33.

- 4.- Su eventualidad es com  
petir con otros siste-  
mas.

Para dicho autor los sistemas abiertos tienen un intercam  
bio con el medio ambiente, el cual le permite preservar su via  
bilidad, su capacidad reproductiva o capacidad de transformarse. Los sistemas abiertos son negentrópicos, es decir, que la entropía\* disminuye. La reacción típica de los sistemas abiertos ante su medio, señala Fernando Guilherme Tenorio, es el de un cambio en su estructura; el intercambio ambiental generalmente no es fortuito, sino selectivo debido a la planificación, codificación o elaboración de información. Conforme se sube en los niveles del sistema, estos tienen un intercambio más am  
plio, con más elementos del medio. Contrario al sistema abier  
to, agrega Fernando Guilherme Tenorio, el sistema cerrado tiene un intercambio pequeño de energía y materia con el medio am  
ambiente; y en cuanto a la función de entropía, en los sistemas cerrados ésta tiende a aumentar y los sistemas tienden a desa  
gregarse y su reacción a la entrada de fenómenos ambientales es una pérdida de organización o un cambio tendiente a la diso  
lución del sistema.

\* El concepto de entropía se deriva de la segunda Ley de la termodinámica, según la cual las formas de organización avanzan hacia la desorganización o desaparición.

#### 2.1.4. ELEMENTOS DE UN SISTEMA: LA ADMINISTRACION - PUBLICA.

La mayoría de los autores señalan como elementos básicos de un sistema a la entrada, proceso y salida, también definidos, como insumo, proceso y producto. Por ejemplo para Fernando Guilherme Tenorio en su contribución al documento "Proyectos de desarrollo, planificación, implementación y control, las define de la siguiente manera":

Entrada. "El insumo (entrada o input) se define como el componente impulsor o indicador con que funciona el sistema".- Es decir, es la fuerza que alimenta al sistema para que éste -- tenga movimiento. En la Administración Pública son aquellos - factores o recursos existentes en su medio o entorno, sean internos o externos, como normas, directrices, instrucciones, recursos humanos, materiales, financieros, de información, sindicatos, sociedad, partidos políticos, Congreso de la Unión, etc.

Proceso. "El proceso se define como la actividad que posibilita la transformación del insumo (entrada en producto, -- salida)" o también "como el fenómeno (o fenómenos) que cambia-

(cambian) continuamente con el correr del tiempo;" es en donde se cambian cuantitativamente los recursos o insumos. Para muchos es la parte principal pues es donde se procesan los recursos o productos finales.

Salida. "El resultado de un proceso son las salidas. La salida (producto o output) puede definirse como el fin para el cual se unen los elementos, las características y las relaciones del sistema. Por lo tanto, la salida es congruente con el objetivo, cuya definición es similar". Se le identifica con los productos que pueden ser de diversa índole, tales como bienes, servicios, normas, opiniones, información, etc., los cuales producen efectos sobre el medio ambiente.

Complementando el esquema tenemos la Retroalimentación, la cual muestra la evaluación del funcionamiento del sistema al comparar los productos o resultados obtenidos con las demandas y recursos que recibió del medio ambiente.

El Medio Ambiente es el entorno en el cual se desarrolla el sistema, el cual estimula e inhibe la introducción de insumos al sistema administrativo y a la vez recibe los productos finales de los procesos; en él encontramos a la ciudadanía, los sindicatos, los órganos de Gobierno, la situación económica, etc. El medio ambiente es algo que está fuera del control

del sistema y que influye en su comportamiento.

## 2.2. ANTECEDENTES DE LA ACTIVIDAD MARITIMA Y PORTUARIA.

2.2.1. En la antigüedad. A pesar de que tuvieron un papel importante en la civilización antigua "los datos referentes a los fenicios no son todo lo amplios que podría suponerse dada su intensa actividad marítima". (8) Una de sus fábulas habla de Usso quien construyó una embarcación ahuecando un tronco por medio del fuego. Su situación geográfica, ubicada en terreno pobre a la agricultura los obligó a desarrollar la navegación y el intercambio de mercancías. Herodoto en sus escritos señala que las naves fenicias llegaron a las costas griegas en tiempos del robo de la hija de Inaco; el comercio marítimo adquiere un desarrollo después de la conquista de Palestina por los judíos. La navegación fenicia no es sólo costera sino que inclusive llegan a Chipre, Rodas, Sicilia, Cerdeña y España pero con un sentido del comercio cuya política y ética se asemeja a los actuales grandes consorcios, ya que su interés estaba centrado en mantener el secreto de sus viajes y conocimientos náuticos para que nadie les hiciese competencia: tal vez la razón de que haya pocas noticias de su cultura naviera. Sus conocimientos astronómicos provienen de los -

Caldeos, pero es con el pueblo fenicio que nace propiamente el comercio marítimo, principalmente en el ámbito del Mediterráneo.

Los egipcios por su parte no tuvieron una real afición marinera aunque Sesostri y Psamético dieron gran impulso a sus flotas mercantes. Los griegos heredaron los conocimientos náuticos de los fenicios, ellos iniciaron la ingeniería de obras marítimas, cuya capacidad se vió en Delos, en donde construyeron por primera vez en la historia un muelle y un rompeolas; - en Pharos, lugar donde se inició el balizamiento e iluminación marítima, alcanzando un alto nivel creativo en el Siglo VI con las primeras obras de dragado. En el Imperio Romano la profesión de marino no era muy bien vista ni reconocida, fue con -- las guerras púnicas que mejoró su imagen. Se presta atención a fenómenos atmosféricos, al vuelo de los pájaros, y a los peces. Junto con Roma mantuvo Cártago la herencia fenicia, ayudados por habitantes de la costa de Andalucía, reconocidos navegantes de la época. No se puede hacer de lado la contribución Alejandrina, sobresaliendo entre ellas el primer faro del mundo situado en Alejandría, cuya construcción fue iniciada por - Ptolomeo Soter y terminada en el primer año del reinado de Ptolomeo Filadelfo. Los viajes bélicos de Alejandro hacia la India trajeron un notable aumento del comercio por aquellas regiones.

Con la invasión de los bárbaros, la civilización establecida alrededor del Mediterráneo sufre un rudo golpe en el siglo IV, tanto en su cultura general como en los conocimientos de la navegación en particular. Del siglo V al siglo IX hay un cierto estancamiento y retroceso; los Vikingos fueron un pueblo que habitaron al noroeste de Europa y de los cuales son descendientes los noruegos, suecos y daneses. Si en Roma y Grecia se desentimaba la profesión de marino, entre los Vikingos representaba una actividad de categoría y prestigio. En el año 983 Erik el Rojo, descubre Groelandia "el país verde", luego en el año 1000, su hijo Leif arriba a las costas de América, ambos viajes no pasaron a la posteridad como otros tantos. Cuando Arabes y Judios invaden España (por el año 711) aproximadamente durante un siglo no hubo grandes aportes a la náutica, pero una vez establecidos empiezan a desarrollar la ciencia y dentro de ésta a la astronomía. En la época antigua los grandes imperios y culturas se desarrollaron cerca de algún río, lago o mar, "pues mientras los imperios terrestres han sido efímeros, los marítimos lejos de morir, han perdurado, y no tanto por las victorias navales y sus consecuencias terrestres, sino porque establecieron las bases de un comercio, que ha sido verdadera base de su dominio". (9)

2.2.2. En la Conquista. Las narraciones de los cronistas de la Conquista dicen que los Aztecas ya conocían el uso -

de la canoa o piragua a remo y a vela, las que utilizaban en actividad de pesca y en la transportación de personas y mercancías entre los puertos ribereños y lagunas del Valle de México. "Fue hasta la llegada de los conquistadores cuando se inició en los mares de lo que fuera la Nueva España el transporte marítimo formal, primeramente con las embarcaciones de vela -- que trajeron los españoles y más tarde con los construidos en nuestro territorio". (10) "Los viajes de Francisco Hernández de Córdova en 1517, de Juan de Grijalva en 1518 y de Hernán Cortés en 1519, todos procedentes de Cuba, hacia las entonces-desconocidas costas mexicanas, son, de hecho, el origen de -- nuestra tradición marítima, en los litorales del Golfo de México y el Mar Caribe, antes de la Conquista". (11) Se reconocía a los mayas como antiguos navegantes en donde, por ejemplo la ciudad de Tulum, levantada sobre acantilados del Mar Caribe, pudo haber tenido el carácter de puerto; la flora abundante de la región, ofrece árboles con un tamaño tal que pudieron ser acondicionados como embarcaciones, mediante el ahuecamiento de los troncos, quemando la parte central. La isla vecina al continente, llamada por los españoles De las mujeres, ofrece ruinas de templos y de palacios mayas, lo que supone su relación con el continente. Otra isla también conocida por los mayas, aun más grande y a mayor distancia que la anterior era la llamada "Isla de los Pájaros" (hoy Cozumel), hasta donde llegaban atravesando el mar.

Establecida la dominación española empezó la historia de importantes actividades marítimas, tanto en materia de navegación como la construcción de embarcaciones. En el año de 1530, Hernán Cortés fundó la ciudad y puerto de Salina Cruz, en donde estableció el primer astillero, para construir las embarcaciones que habrían de surcar las aguas del Océano Pacífico. Cortés en su primer viaje a la Metrópoli logró apoyo de la Corona para nuevas expediciones, regresando a la Nueva España con muchos marineros, operarios y soldados. Hizo construir en Acapulco navíos y otros tantos, dando el mando de la expedición, primera en aquella región, a Don Diego Hurtado de Mendoza, que se hizo a la mar en 1532. El propio Cortés encabezó una expedición hacia el norte, fundando en 1533 la ciudad de Santa Cruz (hoy la Paz), luego de descubrir un mar interior, al que se le dió su nombre.

El Puerto de Veracruz, era el punto de llegada y de partida de todas las vías marítimas que unían a la Nueva España con Cuba y con Europa; por su parte Salina Cruz y Acapulco eran -- punto de partida hacia el sur, llegando hacia las costas de Perú para auxiliar al conquistador Francisco Pizarro, hacia el -- norte, las Costas de California, de Canadá y de Alaska; y ha--cia el poniente las Islas Filipinas. "La Conquista de América fue una prodigiosa corriente de renovación del conocimiento ya se trate de la cosmografía o del arte de la navegación, de la-

historia natural y de sus aplicaciones farmacéuticas o agrícolas, de la antropología y de la influencia sobre la filosofía y la política". (12)

2.2.3. La Colonia. Al quedar fundada la Colonia, el incipiente desarrollo de pocos puertos, utilizados sólo para la salida de minerales valiosos, limitó la aparición de una cadena de ellos, que desarrollaran el comercio. Únicamente Veracruz y Campeche tuvieron una tradición marítima y fueron durante un largo período los únicos en el Golfo. La capacidad comercial de la actividad marítima en la Nueva España se observa en sus efectos económicos, que explican la situación de bonanza y también la codicia que despertó el comercio marítimo de esa época, y que trajo como consecuencia los asaltos de piratas y corsarios; esta situación obligó al gobierno novohispano a organizar una flota de guerra, para que escoltara y defendiera a las naves mercantes de dichos atracos. La Marina Militar tuvo en esta época un papel importante. En 1628 se organizó en Veracruz la Armada de Barlovento, para proteger las costas y combatir la piratería.

En 1796, se instaló en Veracruz el primer faro que se encendió en las costas de la Nueva España, ello fue en la fortaleza de San Juan de Ulúa. Este faro era sostenido con base en impuestos llamados "Derechos de Faro", que se cobraba a los bu

ques que arribaban a Veracruz. La industria de la construcción naviera alcanzó gran auge durante el siglo XVII. Se construyeron fragatas, carabelas, bergantines, goletas y otras navegaciones menores, ello bajo la dirección de los constructores españoles, que proporcionaron sus conocimientos a los nativos; dicha industria fue decayendo a través de los años.

2.2.4. Período de Independencia. Por diversas razones, el brillante comercio con ultramar que ejercía nuestro país durante el Virreinato, vino a menos por las luchas de Independencia. La Marina de Guerra de la Nueva España y antecedente directo de la Marina propiamente nacional se inicia alrededor de 1814, cuando grupos insurgentes se apoderaron de goletas españolas y junto con otras embarcaciones, compradas a Estados Unidos, permitieron enfrentarse en combate a los españoles, -- primeramente en Coatzacoalcos, en septiembre de 1816. En el año de 1823 se rinde en México Independiente el Primer informe referente a la actividad marítima, por Don José Joaquín Herrera, en el cual se señala que siguen habilitados los puertos de Tehuantepec, Acapulco, San Blas, Mazatlán de los Mulatos, Guaymas, San Diego, Monterrey, Veracruz, Campeche y Alvarado.\*

Después de las guerras intestinas entre imperialistas y -

\* La Reforma Portuaria, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, p.8

republicanos, entre centralistas y federalistas, así como las guerras extranjeras, de Texas contra los Estados Unidos y contra la intervención Francesa; los efectos fueron negativos para la Marina Mercante debido a los bloqueos a los puertos, apresamientos de naves, su hundimiento, carencia de tripulación, etc. Tras diversos intentos frustrados por establecer una escuela náutica es hasta el año de 1882 que se crearon las Escuelas Náuticas de Campeche y Mazatlán. El período de 1878-1880 es pródigo en servicios marítimos para nuestro país, en éste el Gobierno Federal celebró contratos con compañías navieras extranjeras, para que hicieran el servicio entre los diversos Puertos Mexicanos. De los años de 1890 a 1912 se dió gran impulso al servicio de Faros. El servicio de dragado se inició en nuestro país desde la construcción de los puertos artificiales de Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos y Salina Cruz, por la Compañía Inglesa PEARSON AND SON.

Pasada la lucha armada de la Revolución, la actividad marítima portuaria prácticamente no experimentó desarrollo considerable, sino hasta 1950, que dado el tipo de modelo económico establecido en nuestro país, en donde la industrialización se pretende realizar por la vía de la sustitución de importaciones, aunque por las condiciones de atraso sólo se efectuó de aquellos bienes de fácil elaboración. "Al mismo tiempo, el desarrollo industrial se traduce en grandes requerimientos de

otros tipos de bienes, en particular de maquinaria, equipo, -- combustible y otros insumos intermedios de producción extranjera" (13); modelo en el cual el Estado tiene ya un papel preponderante en la orientación de la economía, a la vez que se dan facilidades a la inversión privada y a los sectores agroexportadores y ganaderos; por efecto de la situación interna y a nivel mundial, se da un incremento del comercio doméstico y hacia el exterior por lo que los puertos vieron aumentar los índices de movimientos. En este aumento de la actividad marítima-portuaria no correspondió una coordinación adecuada de las diferentes instancias involucradas, fuesen privadas o públicas.

2.2.5. Período Contemporáneo. Las funciones de administración fusionadas originalmente para los servicios de guerra con los mercantes, sufrieron variados cambios y no siempre correspondieron a los Capitanes de Puerto (la máxima autoridad en el mismo) llevarlas a cabo; por un período se le asignaron a los administradores de las aduanas y en otra etapa dependieron de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas vía un Departamento de Marina. Hasta el año de 1941 fue que se agruparon en la Secretaría de Marina los Servicios de Guerra, Mercante, Pesca y además conexos.

Cuando los puertos carecieron de muelles y atracaderos, -- las maniobras de carga y descarga se efectuaron aligerando la-

carga en canoas y pangas, donde se recibía la mercancía, para luego llevarla a las playas o muelles de poca profundidad en las aguas. Los primeros atracaderos fueron construidos de madera a base de pilotes, luego vinieron los de piedra y después de concreto. En cuanto al servicio público de maniobras y actividades conexas, tenemos que la facultad constitucional del Ejecutivo Federal, para brindar autorizaciones y permisos a particulares para prestar servicio público de maniobras en los puertos, en zonas marítimas con jurisdicción federal y sujetos a la autoridad portuaria, se llevó a cabo en favor de las organizaciones de trabajadores, puesto que originalmente ellos ejecutaban físicamente los trabajos para el manejo de la carga, ya fuera para depositarla o extraerla de los barcos, o para tomarlas de ganchos, depositarlas en lanchas, pangas o chalanes y transportarlas a las playas o muelles y de ahí llevarlas a los almacenes o unidades de transporte terrestre.\*

Las condiciones de ejecución de maniobras llevó a las organizaciones a cierta división del trabajo, originándose gremios y radios de acción, diferenciándose por el lugar en que se ejecutaba el trabajo. Ello consolidó una división de las organizaciones que aunada a la falta de "sentido de clase y de una previsora dirección" (14), provocó conflictos: los efectos

\* Ibid., p.11

fueron la fragmentación del trabajo, división y aumento del -- costo y precio del servicio, poca estabilidad en los tratos y relaciones comerciales con usuarios y en general prácticas viciosas y deformantes que actuaban directamente en la productividad y eficiencia en la prestación de los servicios.

En los últimos sexenios se mejoraron aspectos físicos en las terminales marítimas debido a obras de infraestructura, pero ello no alcanzó a despertar el interés, ni de los trabajadores, ni de los usuarios a nivel nacional.

Otro problema presentado es el hecho de que las obras e instalaciones operativa y técnicamente costosas, carecieron de mantenimiento adecuado por lo que se volvieron obsoletas prematuramente. En el año de 1969 las características del funcionamiento de los puertos mexicanos eran:\*

- Inadecuado aprovechamiento de la capacidad de las instalaciones.
- Lentitud en las maniobras por el fraccionamiento en su ejecución, debido a la diversidad de organizaciones involucradas.

\* *Ibid.*, pp. 12 y 13.

- Bajo rendimiento y alta peligrosidad en el trabajo, -- por el alto grado de empirismo en los métodos, formas y procedimientos de manejo de carga, aunado al escaso uso de la maquinaria y equipo.
- Ausencia de sistemas técnicos para el control y manejo de las cargas, cuellos de botella en la administración y en los aspectos financieros y operacionales de los - permisionarios de maniobras.
- Escasa o nula comunicación entre funcionarios de todos niveles y dependencias.

Para el pago del servicio público de maniobras por parte del usuario, existían numerosos trámites y gestiones que éste debía hacer a fin de integrar una planilla de costos y gastos en la importación y exportación de mercancías o en la entrada o salida de productos en el tráfico de cabotaje; esta circunstancia obligó a varias empresas y personas, a hacerse representar por agentes aduanales para que efectuaran los trámites necesarios, lo cual provocó confusión y complicó la identificación de la relación obrero-patrón entre trabajadores y usuarios, porque el demandante no era el propietario de la carga y muchas veces la solicitud del servicio se efectuaba por un --- usuario esporádico o accidental.

### 2.3. EL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL

Hechas algunas consideraciones conceptuales sobre el enfoque sistémico (2.1) hablaremos ahora del Sistema Portuario Nacional. Este se empleará considerándolo como el conjunto de organizaciones, obras, instalaciones y servicios que participan directamente en la actividad marítima y portuaria del país, el cual forma parte de un suprasistema que es el de comunicaciones y transportes. El subsector portuario lo conforman a su vez infrasistemas o subsistemas dentro de los cuales tuvimos a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y ahora al órgano desconcentrada "Puertos Mexicanos". El Sistema Portuario Nacional por su magnitud, ámbito de desenvolvimiento, recursos que involucra, operaciones que en él se efectúan y los factores o fenómenos que le afectan, es un sistema mayor o macrosistema, complejo y abierto, diseñado para cumplir en forma inicial con el abrigo de los buques, su seguridad, carga, estiba, etc., así como impulsar el desarrollo comercial. Si estos objetivos iniciales son modificados, se produce una alteración de la estructura, para luego entrar en un estado de equilibrio dentro de un tiempo razonable.

El puerto como cualquier sistema abierto y complejo, debe tener una integración aceptable, es decir, formar una unidad -

integrada. Los puertos mexicanos debido a la multiplicidad de servicios y actividades, a la variedad de intereses económicos, políticos, laborales y sindicales no han logrado tal cometido. Y en cuanto a la participación de varias disciplinas y profesiones en la actividad marítima y portuaria, es indispensable la coordinación interdisciplinaria en la planeación, construcción y operación de las obras portuarias y establecer conductos adecuados en la organización e implantación de planes portuarios de desarrollo. Será necesario que todas las actividades técnicas permitan la integración de los puertos a un Sistema Nacional de Desarrollo Portuario, en el cual sean tomados en cuenta los componentes, elementos y variables bajo un enfoque realista y total, en la formulación de nuevos planes y programas.

Todo intento de planeación portuaria deberá tener en mente el enfoque sistémico, al buscar la interacción y armonía entre las distintas partes integrantes, permitiendo así, juzgar crítica y oportunamente la bondad de esta técnica y reconocer la naturaleza interdisciplinaria de los elementos que rodean esta problemática y su complejidad. Se considera conveniente reflexionar sobre la interdependencia que guardan todas las variables que afectan el desarrollo portuario, considerando a éste como un sistema que influye y es influido por el medio ambiente.

El desarrollo de los sistemas portuarios ha incrementado las demandas y viceversa. Estos incrementos, han generado un creciente interés en los métodos por los cuales un plan y diseño eficientes se pueden realizar en situaciones muy complejas, en las que ninguna disciplina científica puede tomar en cuenta todos los factores involucrados. Es necesaria la acción concertada de todos los elementos participantes en la operación portuaria. Nuestro problema en el desarrollo de puertos, consiste en la asignación de ciertos recursos, bajo restricciones establecidas. En efecto, la aportación particular de cada investigación, fruto de alguna técnica o modelo, sólo es plenamente útil cuando su aportación se efectúa en un programa integral, en donde se resuelven los problemas en forma global.

Es recomendable el análisis de sistemas que presenta la realidad portuaria basada en la intensidad de interacciones y atracción relativa de dos o más áreas de acción, reconociendo la correspondencia entre el intercambio de productos y la influencia que se produce entre las diferentes localidades que integran el espacio económico. Tenemos que convertir la teoría en práctica eficiente; no sólo analizar lo existente, sino iniciar su transformación.

Por lo anterior los profesionales en Ciencia Política y Administración Pública que tengan injerencia en el desarrollo

de los puertos, deberán reclamar más que nunca una carga de -- responsabilidad y trabajo, aunada a una mayor y mejor participación en su administración, ratificando así su conocimiento - teórico-práctico y mediante la labor de equipo y la acción integradora de disciplinas diversas, obtener la eficiencia que - requieren nuestros puertos.

## 2.4. ¿QUE ES UN PUERTO?

### 2.4.1. CONCEPTO.

Puerto es el conjunto de obras, instalaciones, servicios- y organizaciones "que permiten la realización de las operaciones de intercambio de mercancías entre el medio terrestre y el acuático" (15). El puerto presenta tres partes importantes: - la correspondiente al mar, la correspondiente a la tierra y -- una tercera que es la que corresponde a la interacción de -- ellas. También se le considera como un "conjunto de obras --- construídas en la costa, en las riberas de un río o en una laguna o canal; es un lugar que proporciona abrigo seguro a las embarcaciones, que dispone de instalaciones y de servicios para la transferencia de carga y de pasajeros de mar a tierra y de tierra a mar, que está respaldado por una zona de influencia - económica, cuyas condiciones urbanas garantizan salud y bienes tar social" (16). También se le define como el "lugar en una --

costa o ribera, adecuadamente protegido contra la acción de los elementos naturales, para brindar seguridad a las embarcaciones que a él concurren, capaz de recibir las en cualquier tiempo y dotado de instalaciones apropiadas para la recepción, almacenaje y transbordo de mercancías y pasajeros; es el nexo entre los sistemas de transporte marítimo y terrestre o viceversa y sirve a una o varias zonas de actividades económicas. ... " (17).

En cumplimiento a su cometido, el puerto no sólo consiste en una serie de obras e instalaciones que forman una estructura física que sirve de manera pasiva al desarrollo de las actividades portuarias, sino al mismo tiempo existe una serie de organizaciones humanas que hace posible el trabajo y realización de los fines a los que sirve y atiende a las necesidades operacionales y de servicio de las actividades que en él tienen lugar. Por eso, siempre que se hable de puerto en general, se englobará tanto las obras e instalaciones físicas, como los hombres que tienen a su cargo las operaciones y servicios de esta índole. El puerto se convierte en un conjunto de sistemas sumamente complejo, difícil de analizar, planificar y organizar. En su estructura, incluso un puerto relativamente pequeño, tiene muchos rasgos en común con las grandes empresas industriales de producción múltiples; un gran puerto tiene un grado de complejidad que sólo alcanzan algunas de --

las mayores empresas transnacionales del mundo.

En nuestros días, la mayoría de la gente no se ha dado cuenta de la importancia y del papel que desarrollan los puertos en sus diferentes funciones y que ésta cambia continuamente. En el pasado, un puerto era una terminal marítima comercial en la interfase de agua y tierra; era considerado como acumulador de mercancías, recibiendo carga de importación para ser recogidas por los mercaderes, a la vez llegaban mercancías de exportación para que éstas fueran llevadas por embarcaciones a otros lugares. En un principio la carga y descarga de las naves eran operaciones directas que realizaban barcos y clientes, después cuando los volúmenes se hicieron mayores y también la capacidad de las naves, el almacenamiento temporal requirió de instalaciones idóneas, las bodegas fueron -- construidas cerca de las plataformas de los muelles. Con el incremento de las redes de distribución nacionales, los almacenes de las ciudades y pueblos cercanos hicieron su aparición gradualmente, las bodegas estacionarias fueron desplazadas o quitadas de las áreas del puerto, para dar lugar a los almacenes de tránsito, mismos que han sido superados por el sistema de contenedores.

El puerto en la antigüedad era un punto de transbordo, no relacionado con las actividades a su zona de influencia; sin-

embargo, en la actualidad es una parte vital en la cadena de transporte y distribución. El sistema completo de comercio involucra la relación entre el productor y el consumidor; el tráfico de las diversas mercancías no necesariamente es de países, sino entre zonas económicas; el planteamiento es, entonces, la determinación de la extensión, carácter y ligas de las zonas relacionadas al puerto. Lo anterior involucra conocimiento de temas tales como: Geografía, Política e Historia, conjuntamente con el conocimiento de la organización del comercio y las técnicas de los transportes.

Es por ésto que la zona tributaria de un puerto se relaciona con la cantidad, origen y destino de las mercancías que por él circulen, pudiendo delimitar en forma racional su zona de influencia. Por lo tanto, la suma de las zonas económicas productoras o consumidoras de bienes y servicios, que por propia conveniencia canalizan parte de su tráfico por el puerto se denomina hinterland, tema sobre el cual ampliaremos más adelante, cuando hablemos de los puertos y el desarrollo económico y social. El puerto moderno no es ya un obtáculo en el gran mundo de la distribución, sino un regulador en el transporte. Esto representa una nueva imagen a las tareas de su administración, es decir, la organización de programas que relacionen los destinos de las mercancías o cargas después de que se ha arribado al puerto. Al mismo tiempo, la persona encargada de-

la administración portuaria debe estar más compenetrada con -- los sucesos de las cargas antes de su arribo, en la planeación del manipuleo de los que están aún por llegar, considerando el equipo y trabajadores que sean necesarios. El administrador - portuario moderno no debe ser únicamente un operador dinámico- conecedor de los costos, debe ser también un planeador de sistemas de transporte, consciente del mercado regional, nacional e internacional, y su contexto social y político.

La problemática que se presenta en la actual dinámica del-Gobierno mexicano para atender las exigencias del progreso del país y al mismo tiempo a un nivel competitivo mundial en materia de puertos, es bastante seria, por un lado la tecnología - portuaria, tratando de estar siempre al parejo con el desarrollo marítimo y portuario mundial, requiere de constantes cambios, tanto por lo que se refiere a embarcaciones como a equipos e instalaciones. Por otro lado, se tiene la imperiosa necesidad de proporcionar alimentación adecuada, aumentando la - explotación de los recursos marinos, así como la necesidad de introducir divisas por concepto de prestación de servicios.

#### 2.4.2. CLASIFICACION DE LOS PUERTOS.

En lo que se refiere a los puertos se pueden hacer distintas clasificaciones, en éste caso describiremos brevemente las

principales.

Por su localización pueden ser:

- . Fluviales (en las riberas de los ríos), como Tampico.
- . Marítimos (en las costas), como Veracruz.
- . Lacustres (en las orillas de los lagos)
- . Fluviomarítimos (en las desembocaduras de los ríos en en mar).

Por su origen pueden ser:

- . Naturales, como Topolobampo o Acapulco.
- . Artificiales, como Veracruz.

Por la naturaleza de su función económica los puertos pueden ser:

- . Comerciales.
- . Petroleros.
- . Minerales.
- . Graneleros.
- . Industriales.
- . Pesqueros.
- . Turísticos.

Por su calado los puertos pueden ser:

- . De altura.
- . De cabotaje.

En México la mayor parte de nuestros puertos son de Cabotaje y tienen las siguientes características: dan resguardo a embarcaciones de calado pequeño, generalmente menos de 10 m.; dichas embarcaciones transportan poca carga, las rutas a que dan origen estos puertos, casi siempre son de servicio nacional y este corresponde a nuestra flota mercante; sin embargo con el Programa de Puertos Industriales se están adquiriendo embarcaciones de más de 100 000 toneladas, para lo cual hay que construir los puertos de Altura que den albergue a embarcaciones con calados mayores a 10 m., y que presten un servicio internacional, es decir, que se establezcan más rutas que comuniquen directamente, a través de los puertos, a México con otros países.

#### Puertos de Altura en el Golfo de México.

- 1).- Matamoros, Tamaulipas, exportador de algodón y minerales.
- 2).- Tampico, Tamaulipas, exportador de petróleo, minera

les y ganadería, posee buenas instalaciones portuarias.

- 3).- Tuxpan, Veracruz, exportador de frutas y petróleo.
- 4).- Veracruz, Ver., es el más importante por su movimiento comercial, cuenta con muy buenas instalaciones para el manejo de diferentes tipos de productos, cargas o materiales.
- 5).- Coatzacoalcos, Veracruz, exportador de petróleo y productos tropicales.
- 6).- Minatitlán, Veracruz, exportador de petróleo.
- 7).- Frontera, Tabasco, exportador de productos tropicales principalmente plátano.
- 8).- Progreso, Yucatán, exportador de henequén.

Puertos de Cabotaje en el Golfo de México.

- 1).- Tecolutla, Veracruz.
- 2).- Nautla, Veracruz.

- 3).- Alvarado, Veracruz.
- 4).- Dos Bocas, Tabasco.
- 5).- Cd. del Carmen, Campeche
- 6).- Campeche, Campeche.
- 7).- Isla Mujeres, Quintana Roo.
- 8).- Puerto Morelos, Quintana Roo.
- 9).- Xkalak, Quintana Roo.
- 10).- Chetumal, Quintana Roo.

Puertos de Altura en el Océano Pacífico.

- 1).- Ensenada, Baja California Norte, pesquero.
- 2).- Santa Rosalía, Baja California Norte, exportador -  
de minerales.
- 3).- Guaymas, Sonora, pesquero.
- 4).- Topolobampo, Sinaloa, comercial

- 5).- Mazatlán, Sinaloa, comercial, el más importante.
- 6).- Manzanillo, Colima, comercial (internacional).
- 7).- Acapulco, Guerrero con más importancia turística - que comercial.
- 8).- Salina Cruz, Oaxaca, exportador de petróleo.

Puertos de Cabotaje en el Océano Pacífico.

- 1).- San Lucas, Baja California Sur.
- 2).- San José del Cabo, Baja California Sur.
- 3).- La Paz, Baja California Sur.
- 4).- Altata, Sinaloa.
- 5).- San Blas, Nayarit.
- 6).- Zihuatanejo, Guerrero.
- 7).- Tecoaapa, Guerrero.

- 8).- Minzo, Oaxaca.
- 9).- Checagua, Oaxaca.
- 10).- Puerto Angel, Oaxaca
- 11).- Puerto Arista, Chiapas.
- 12).- Puerto Madero, Chiapas.

#### 2.4.3. AREAS DEL PUERTO.

Un puerto está integrado por grandes áreas\*. Existen áreas de agua, tierra y otras que acondiciona o construye el hombre con un propósito determinado. En el medio acuático se tiene:

- Una zona de fondeo
- El canal de navegación.
- La dársena de maniobras.

\* Esquema presentado en el documento de trabajo del Curso Básico Portuario, realizado en la entonces Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, en el año de 1987.



reas, ductos y calles.

- c) Areas de apoyo:
- Zona de talleres y manteni  
miento de equipo.
  - Areas administrativas.
  - Otras.

#### 2.4.4. FUNCIONES DEL PUERTO.

Las necesidades crecientes de materias primas por parte - de algunos países, así como de equipos y productos industria-- lizados por otros; el desigual reparto de las fuentes de mate-- rias primas en la superficie de la tierra, que obligan a reali-- zar transportes masivos desde los centros productores a los -- consumidores; la apertura del comercio internacional a todos - los rincones del mundo, etc., ha originado una red de transpor-- te que cubre casi toda la tierra, permitiendo enlazar práctica mente cualquier lugar con el resto del planeta.

Esta red forma una verdadera cadena, cuyos eslabones son-- los distintos medios de transporte, pudiendo ser del tipo más-- sencillo, como es el de unir dos puntos por un sencillo trans-- porte terrestre o el de máxima complejidad, cuando se trata de

la unión de dos lugares situados en continentes diferentes uti lizando una serie de vías terrestres y marítimas, así como rea lizando la transferencia de la mercancía entre los distintos - modos de transporte. Es este caso el puerto constituye un eslabón más de la citada cadena del transporte, y su misión, -- aparte de las operaciones que se realicen en su zona con motivo del paso de la mercancía y del medio de transporte, es fundamental, ya que debe de enlazar y coordinar dos sistemas dife rentes como el terrestre y el marítimo.

Los grandes puertos intervienen de manera decisiva dentro del comercio, la industria y el turismo, por las indudables -- ventajas que ofrecen por ser los centros de distribución de am plias áreas geográficas y por la facilidad de abastecimiento - de las materias primas; por los beneficios que para la gran in dustria representa el estar ubicada al lado de una terminal ma rítima, y lo mismo sucede para la distribución de productos ma nufacturados; estas circunstancias han motivado la creación de grandes zonas industriales junto a las instalaciones portua--- rias, estando muchos de los grandes puertos actualmente al ser vicio de complejos industriales o incluso proyectado el puerto expresamente para ésta misión, y por ser lugares con bellos paisajes naturales o un pasado rico en historia.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Johnson, A. Richard, et. al., Teoría, integración y administración de sistemas, México, Editorial Limusa Willey, S.A. 1980, p. 14
- 2.- Ibid., P. 13
- 3.- Vease el trabajo de Fernando Guilherme Tenorio, -- Banco Interamericano de Desarrollo, Proyectos de Desarrollo, Planificación, implementación y control, Volúmen I, México, Editorial Limusa, 1982, - pp. 30-31.
- 4.- Vease el trabajo de J.K. Parker, Banco Interamericano de Desarrollo, op. cit. p. 62.
- 5.- Ibid.
- 6.- Johnson, A. Richard, et. al., op. cit. p.16
- 7.- Ibid. p. 13

- 8.- Varios, Enciclopedia General del Mar, Ediciones - Garriga S.A. Madrid-Barcelona, 1957, IV Volumen - p. 803.
- 9.- La Reforma Portuaria, México, Comisión Nacional - Coordinadora de Puertos, 1976, p.3.
- 10.- Ibid, p.4.
- 11.- Sector Marítimo Nacional, La Mar, p. 13.
- 12.- Lafaye Jaques, Los Conquistadores, México, Editorial Siglo XXI, 1981, p. 27.
- 13.- Rodríguez Octavio, La Teoría del Subdesarrollo de - la Cepal, México, Siglo XXI, 1984, p. 67.
- 14.- La Reforma Portuaria, op. cit. p.11
- 15.- S.C.T. Comité de Capacitación Portuaria Nacional, - Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Curso - Básico Portuario, 1987, p. 7.
- 16.- Dirección General de Obras Marítimas, Definición de términos que se emplean en Obras Marítimas, México,

Subsecretaría de Puertos y Marina Mercante, s/f. -  
p. 20.

17.- Varios, Ingeniería Marítima..., p. 13.

### III EL CASO DE LA COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS.

#### 3.1. EL ORIGEN

A partir de la década 1950 empiezan a darse cambios sustanciales en el ámbito marítimo y portuario, en donde se renovó la visión del sistema de puertos nacionales. Visión que fue estimulada por el impulso de la economía y las necesidades crecientes de un dinamismo vinculado al proceso de industrialización, que contempla al sistema de transporte en términos de racionalidad y ampliación de la infraestructura. Era necesaria una mayor capacidad de respuesta del sistema portuario que le implicaba el modelo del sistema económico existente entonces. Esta etapa se vinculó a los inicios de la planeación nacional, en el que adquieren importancia los puertos de Ensenada, Guaymas y Mazatlán, de la misma manera los puertos de Manzanillo, Tampico, Salina Cruz, Veracruz y Coatzacoalcos son ampliados y mejorados.

En las actividades portuarias intervenían comunmente diversas autoridades federales, como las Secretarías de Marina, Comu

nicaciones, Gobernación, Hacienda, Trabajo y Relaciones Exteriores, ello en razón de la intervención que tenían en el tráfico y movimiento de embarcaciones, personas, mercancías y relaciones obrero-patronales. "Lo problemático de la participación de los representantes de cada una de estas dependencias, estribaba en que el ejercicio de su función y en el cumplimiento de sus obligaciones lo hacían con independencia unos de otros y la más absoluta falta de coordinación..." (1).

Otras dependencias que también intervenían lo eran las entonces Secretarías de Patrimonio Nacional, Salubridad y Asistencia Pública, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería y la de Turismo, que también lo hacían sin coordinación de las antes mencionadas. Igualmente es de gran significado el hecho de haberse recuperado para los puertos nacionales servicios -- que antes se ejecutaban mediante la utilización de terminales-extranjeras; en 1970 se ponen en relieve los rezagos y obstáculos que el sistema portuario, por sí mismo, no puede solucionar.

La década de 1970 abre un exámen de la situación que guarda la totalidad del sistema que pretende superar los obstáculos tradicionales. Producto de ese exámen crítico es la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, como un sistema "destinado fundamentalmente a hacer realidad la filoso

fía de diálogo y participación, mediante su integración con --  
representantes de trabajadores y de los sectores público y --  
privado involucrados en el quehacer marítimo y portuario". --  
(2)

Cuando el Lic. Luis Echeverría realizó su campaña como --  
candidato a la Presidencia de la República "conoció en unos ca  
sos y confirmó en otros los agudos problemas que afrontaban --  
los puertos" (3), ya electo promovió reuniones con los involu-  
crados en las actividades marítimo-portuarias: trabajadores, -  
autoridades y los usuarios de los servicios; en tales trabajos  
se concluyó que el problema más grave era la falta de coordina  
ción de esfuerzos. Se vió la necesidad de crear un órgano que  
coordinara todos los sectores que tuvieran directa o indirecta  
injerencia en la actividad portuaria.

Es así que después de 28 días de haber tomado posesión co  
mo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos -  
el Lic. Echeverría, se publicó en el Diario Oficial de la Federa  
ción del 29 de diciembre de 1970, el Decreto de LEY QUE CREA  
LA COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS"... con objeto -  
de coordinar en los puertos marítimos y fluviales las activida  
des y servicios marítimos y portuarios; los medios de transpor  
te que operen en ellos, así como los servicios principales au  
xiliares y conexos de las vías generales de comunicación para

su eficiente operación y funcionamiento...." (4).

### 3.2. Estructura Inicial.

La Comisión surgió como un organismo tripartito integrado por representantes del Gobierno Federal, de usuarios y de los trabajadores portuarios; la Asamblea Nacional fue su máxima autoridad la cual presidió el Secretario de Comunicaciones y --- Transportes y sólo tuvo su vigencia en la década de los setenta. Creada en el marco de la Reforma Portuaria, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos fue un organismo situado en el centro de una actividad compleja y variable que demandó la coordinación entre los intereses señalados; en aquella época se buscó una participación y un consenso de los sectores oficial, privado y social.

Para cumplir con los acuerdos y resoluciones de la Asamblea Nacional se delegó autoridad en un Vocal Coordinador Ejecutivo, asistido por un Vocal Secretario; de la Vocalía Secretarial dependieron las asiguientes áreas:

- Dirección de Análisis y Servicios Portuarios;
- Dirección de Promoción Portuaria;
- Dirección de Administración;
- Dirección de Programación y Desarrollo;

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

- Dirección de Delegaciones Coordinadoras;

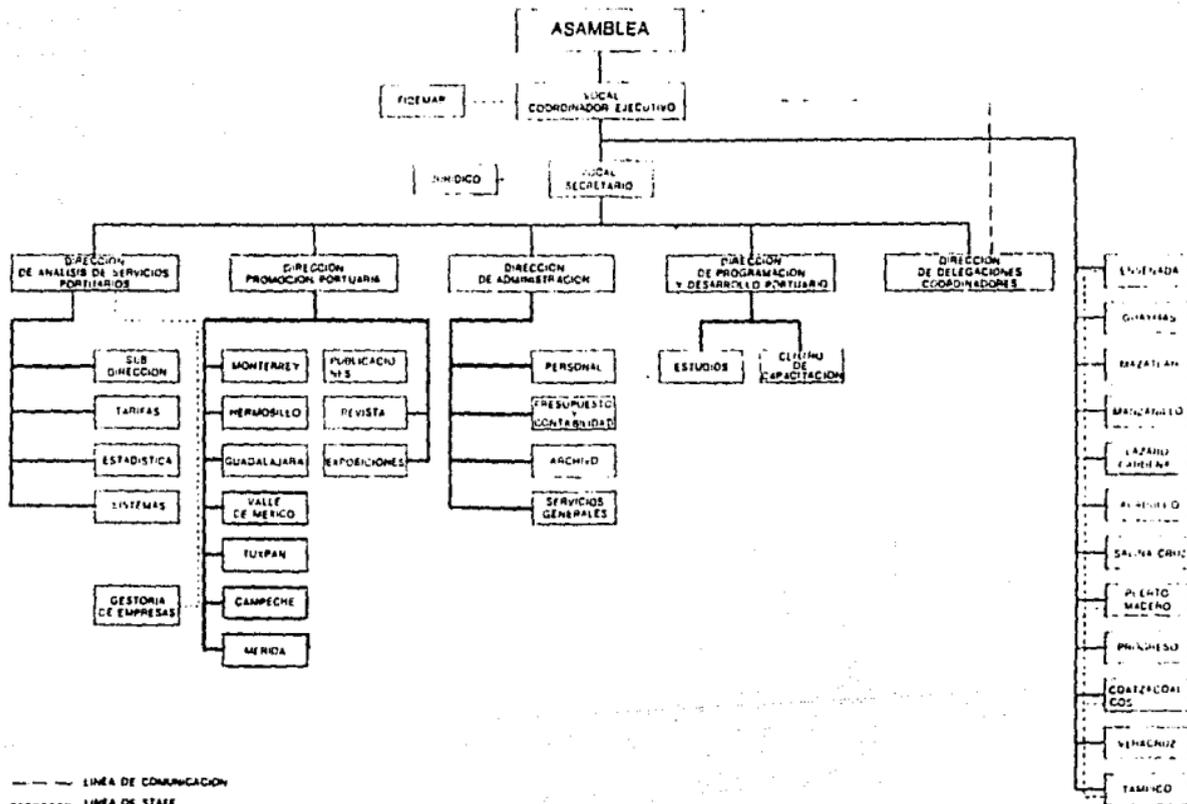
### 3.3. EVOLUCION

En la LXIV Reunión Ordinaria de la Comisión Nacional de Puertos se aprobó la creación de un Comité Ejecutivo y la formulación de un Reglamento Interno. Este órgano no substituyó a la Asamblea, sino más bien la auxilió en el análisis y resolución de aquellos problemas que por su naturaleza requirieron de una rápida y eficiente tramitación. Al igual que la Asamblea, el Comité Ejecutivo tuvo una vida efímera y en cuanto al Reglamento Interno este quedó sólo en proyecto.

El Comité Ejecutivo se integró de manera igualmente tripartita:

- 2 representantes del Sector Laboral.
- 2 representantes de los usuarios.
- 2 representantes del Gobierno Federal.
- a) SCT: Subsecretario de Puertos y Marina Mercante -  
(presidente del Comité Ejecutivo).
- b) CNCP: Vocal Coordinador Ejecutivo (Secretario).

COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS-ESTRUCTURA INICIAL MANEJADA



El régimen interno de funcionamiento del Órgano preveía la posibilidad de convocar a las diferentes autoridades del Sector Público integrantes de la CNCP y las representaciones ya mencionadas. Los problemas planteados al Comité Ejecutivo eran de la más diversa naturaleza, que reflejan la complejidad de la actividad marítima y portuaria.

A partir de diciembre de 1976, la Comisión presentó una nueva estructura administrativa con lo que se amplió el horizonte de trabajo de la misma, ya que al integrarse al Sector de Comunicaciones y Transportes se incrementó su participación en las actividades de coordinación y proyección del sistema portuario. En esta nueva etapa se han desarrollado la coordinación, planeación, programación y evaluación de actividades y acciones orientadas al desarrollo de los puertos. Por otra parte en la misma época se integraron los principales puertos pesqueros y turísticos y se amplió la cobertura de coordinación a otros puertos de servicio comercial.

La C.N.C.P. se sectoriza entre otros con el Fideicomiso para Equipamiento Marítimo y Portuario creado el 16 de octubre de 1971; posteriormente se crearon el Servicio Multimodal Transistémico, el 10 de enero de 1980 y la Coordinación General del Programa de Puertos Industriales, el 10 de diciembre de 1981. No obstante, aún subsistían ciertos problemas que era necesari-

rio resolver\*.

- Falta de un solo representante del puerto por parte -- del Sector Comunicaciones;
- Carencia de un programa de desarrollo del puerto, generado localmente;
- Ausencia de mecanismos de control que evitaran los vicios administrativos;
- Existencia de diversos canales, poco coordinados de captación de recursos y
- Falta de un canal único para tratar los problemas y necesidades de los usuarios.

En enero de 1984, la Secretaría de Programación y Presupuesto expide los lineamientos que debe comprender el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, mismos que se aplican en el Sector Comunicaciones y Transportes; en consecuencia el Subsector Portuario procede a implantar una serie de disposiciones tendientes a reajustarse, llevando a cabo

\* Programa de modernización de la Administración Portuaria, sin autor, lugar ni fecha.

medidas de austeridad y racionalidad en el gasto público. Por lo que se procedió a disolver o extinguir los siguientes organismos.\*

- Servicio Multimodal Transfístmico, el 22 de julio de 1985.
- Coordinación General del Programa de Puertos Industriales, el 3 de octubre de 1985.
- Unidad de Control de Empresas de Servicios Portuarios, el 16 de marzo de 1983.
- Fideicomiso para Equipamiento Marítimo y Portuario, el 20 de abril de 1987.

Derivado de lo anterior la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos asume nuevas responsabilidades y funciones.

#### 3.4. LAS DELEGACIONES COORDINADORAS.

La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos ejerció sus-

\* Datos recopilados del Proyecto del Manual de Organización de la C.N.C.P., elaborado en 1988 y en el cual tuve oportunidad de colaborar.

funciones en los puertos por medio de Delegados Coordinadores \* nombrados por la misma y dependiendo directamente del Vocal -- Coordinador Ejecutivo; se auxiliaban originalmente por dos órganos:

- a) La Junta Coordinadora, integrada por representantes de dependencias del Poder Ejecutivo, teniendo como funciones estudiar y proponer la mejor manera de --- coordinar en cada puerto las atribuciones de ellos, -- en relación a problemas de transporte, tráfico, manejo aduanal, entrada y salida de personas al país, de sanidad y cuarentena, de turismo en general, con las atribuciones a cargo de cada una de tales dependen-- cias.
  
- b) La Comisión Consultiva, integrada por representantes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, trabajadores, concesionarios, -- permisionarios, usuarios y todos los sectores no ofi ciales interesados en las actividades portuarias, -- teniendo como funciones opinar y sugerir medidas pa-

\* Cabe señalar que muchos desgraciadamente, ocupaban puestos de alto nivel dentro de las - empresas de servicios portuarios, por lo que se convertían muchas veces en juez y parte - de algunos problemas que se daban en el puerto.

ra mejorar la operación y funcionamiento de los puertos.

La actuación y presencia de las Delegaciones Coordinadoras por medio de las Juntas Coordinadoras y Comisiones Consultivas, se ha dado últimamente sólo en los Puertos de Salina Cruz, Topolobampo, Mazatlán y esporádicamente en Guaymas. En estas se puede ventilar y resolver la situación que guardan -- los diversos sectores involucrados. Son necesarias en cuanto que son un factor mediador para que con el conocimiento de los distintos puntos de vista, se llegue a resoluciones equilibradas. El antecedente de las dos figuras señaladas son los Comités de Desarrollo de Puertos. Se deben rescatar las Juntas -- Coordinadoras y las Comisiones Cónsultivas, ya que ello redundaría en una solución armónica de las situaciones conflictivas, que se dan en el puerto. En cuanto a la recaudación de derechos\*, es a través de las Delegaciones que se efectúa su cobro. De ahí la importancia de fortalecerlas, es decir, dotarlas de mayores insumos económicos, políticos y administrativos, a la vez de volverlas más homogéneas en los ingresos y características de los recursos humanos con los que cuentan. Actualmente existen 18 Delegaciones Coordinadoras:

\* En el año de 1988 tuve oportunidad de participar en la elaboración del Marco Jurídico, Tratamiento y Procedimientos Aplicables en la Recaudación de Derechos Portuarios, en donde además de hacerse un diagnóstico, se presentaron propuestas para mejorar dicha recaudación.

- Delegación Coordinadora de Ensenada, B.C.N.
- Delegación Coordinadora de la Paz, B.C.S.
- Delegación Coordinadora de Guaymas, Son.
- Delegación Coordinadora de Topolobampo, Sin.
- Delegación Coordinadora de Mazatlán, Sin.
- Delegación Coordinadora de Puerto Vallarta, Jal.
- Delegación Coordinadora de Manzanillo, Col.
- Delegación Coordinadora de Lázaro Cárdenas, Mich.
- Delegación Coordinadora de Acapulco, Gro.
- Delegación Coordinadora de Salina Cruz, Oax.
- Delegación Coordinadora de Puerto Madero, Chis.
- Delegación Coordinadora de Tampico, Tams.
- Delegación Coordinadora de Tuxpan, Ver.
- Delegación Coordinadora de Veracruz, Ver.
- Delegación Coordinadora de Coatzacoalcos, Ver.
- Delegación Coordinadora de Ciudad del Carmen, Camp.
- Delegación Coordinadora de Progreso, Yuc.
- Delegación Coordinadora de Cancún, Q. Roo.

### 3.5. LA REFORMA PORTUARIA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

En la década de 1960 se ponen de relieve, rezagos y obstáculos del Sistema Portuario Nacional:

- 1.- Manejo inadecuado y mantenimiento insuficiente del -

equipo;

- 2.- Falta de capacitación del trabajador portuario;
- 3.- Agudización de los riesgos personales;
- 4.- Inseguridad de las cargas manejadas;
- 5.- "Falta de Coordinación entre las autoridades federales que intervenían en la actividad portuaria;
- 6.- Trámites y gestiones para movilizar la carga, excesivamente numerosos y de realización lenta y prolongada;
- 7.- Incompatibilidad de horarios entre trabajadores y funcionarios responsables del movimiento de la carga con incrementos de tiempo y costos;
- 8.- Las organizaciones de trabajadores actuaban como sindicatos y como permisionarios;
- 9.- Falta de seguridad social para los trabajadores;
- 10.- Fragmentación artificial del servicio de maniobras,

por la existencia de gran número de sindicatos:

- 11.- Incipiente mecanización y mal estado del equipo y sistemas operacionales y rudimentarios;
- 12.- Explotación del trabajador por el trabajador mismo (cuijismo). (5)

Estos son apenas algunos problemas que presentaba el Sistema Portuario, los cuales no se daban aisladamente, sino por lo contrario, se entrelazaban y se hacían mutuamente dependientes uno de otro. La década de 1970, como ya se dijo, abre un exámen crítico de la totalidad del sistema que busca superar los obstáculos tradicionales, la operación de un sistema de regularización y a la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, como organismo destinado fundamentalmente a integrar e interrelacionar de manera armónica a los representantes de trabajadores y de los sectores público y privado involucrados en el quehacer marítimo y portuario. Otra medida importante fue la implantación del régimen de Zona Franca, -- concesionadas a las Empresas de Servicios Portuarios, ya sea como actividades a cargo de los trabajadores o con participación estatal mayoritaria, representó un paso importante al subsanar a través del aseguramiento de los medios adecuados, las carencias del trabajador, sobre todo en lo referente a seguridad so

cial, contrato colectivo y prestaciones correspondientes, al tiempo que precisó responsabilidades y mejoró las distribuciones de las mismas con lo que influyó en la ejecución de las maniobras. Es así que la segunda mitad de la década de 1970, el Sistema Portuario Nacional se caracterizó esencialmente por la conjugación y avance de dos corrientes:\*

- a) Reorganización administrativa.
- b) Mejoramiento de instalaciones y equipo.

Bajo la primera se pretendió mejorar e integrar los sistemas y procedimientos administrativos de las Entidades del Subsector Portuario; bajo la segunda mejorar y ampliar la capacidad instalada en infraestructura y equipo.

El 1º de Diciembre de 1976, apareció un programa de Gobierno en el cual se destacó la llamada REFORMA ADMINISTRATIVA, con la cual se buscaba la modernización de la Administración Pública, es decir, la organización y funcionamiento del Gobierno Federal sobre bases de eficiencia y congruencia.

Los propósitos fundamentales de tal programa fueron entre

\* Según el documento Memoria de Actividades, 1977-1982, CNCP., p.6

otros:\*

Organizar el Gobierno para organizar el país, adoptar la programación como un instrumento fundamental del primero; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público; mejorar la administración para fortalecer las instituciones del país y en general fortalecer el Sistema Político Mexicano, a través de ajustes de su estructura. La instrumentación del programa abarcó desde el establecimiento de lineamientos y mecanismos de "congruencia" hasta el nivel de prestación de servicios de ventanilla. "En esencia, se establece un proceso permanente de retroalimentación que supera sin duda el ámbito de los cambios administrativos y de las acciones coyunturales". (6)

"Para lograr un desarrollo integral del transporte, el -- Presidente José López Portillo estableció en la Ley Orgánica de la Administración Pública las nuevas atribuciones que en materia de transporte marítimo corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes". (7) En este sentido la S.C.T., promueve el desarrollo y reglamenta los servicios de transporte marítimo, construye, mantiene y opera las terminales portuarias de servicio público, fija normas técnicas para su funcio-

\* Ibid., pp. 6-7.

namiento, reglamenta la operación de los permisionarios y proporciona los servicios de señalamiento marítimo, es decir, -- "agrupa, entonces bajo su dirección a los órganos que por sus funciones administrativas y ubicación en el marco del Sistema Nacional de Transporte, hacen posible el propósito de congruencia e integración de los órganos de regulación, fomento y formulación de políticas del sector." (8)

Con la Reforma Administrativa cobran importancia las -- ideas de racionalidad, coherencia y efectividad. Bajo ésta se da "una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, con el propósito de hacerla congruente con el grado y nivel de desarrollo del país, simplificando estructuras, precisando responsabilidades y eliminando la duplicidad y superposición de funciones en el ámbito de la Administración Pública Centralizada y adecuando el control y vigilancia de las actividades de la Administración Pública Paraestatal." (9) Dentro del subsector se buscó fortalecerlo "mediante la ejecución de programas destinados a mejorar la operación y la eficiencia en la prestación de los servicios, así como la infraestructura y el equipamiento del sistema portuario, además de fortalecer la capacidad del Estado para regular el funcionamiento y ordenar el desarrollo de los servicios..." (10)

Al integrarse la totalidad del sector transportes se creó

la Subsecretaría de Puertos y Marina Mercante, la cual agrupó las áreas de Obras Marítimas, Dragado, Señalamiento Marítimo, Marina Mercante y Operación Portuaria; se incorporaron también las Empresas de Servicios Portuarios, el Fideicomiso para Adquisición de Equipo Marítimo y Portuario, el Servicio de Transbordadores, el Servicio Multimodal Transistmico, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, la Coordinación General del Programa de Puertos Industriales y la Comisión Nacional de Fletes Marítimos.

Con la integración del Subsector (1977) la estructura del mismo ha sido objeto de revisiones y adecuaciones. Los órganos administrativos se fortalecieron, se estrecharon los lazos con unidades de planeación, se establecieron sistemas de control presupuestal, de contabilidad, de auditoría, estadística, información, costos y evaluación. Se elaboraron Manuales de Organización y Procedimientos.\*

Desde 1979 destacaron la creación de la Unidad de Asuntos Internacionales Marítimos, Empresa de Servicio Multimodal Transistmico, Registro Público Marítimo Nacional, Unidad de Con---

\* En el caso de la C.N.C.P., se recurrió a la firma de "Consultores Internacionales", para la elaboración de Manuales de Organización y procedimientos a principios de los ochenta, los que por sus deficiencias se tuvieron que corregir (hasta 1988), aunque nunca llegaron a implantarse, quedando sólo en proyecto.

trol de las Empresas de Servicios Portuarios y Coordinación General de Puertos Industriales.

Experiencia que hay que tomar en cuenta es el caso de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, la cual creada en el marco de la Reformas Política, Administrativa y Portuaria, significó un avance en la coordinación de la actividad marítima y portuaria. Es la década de los setenta cuando se le dió mayor auge y apoyo tanto político como económico; fue creciendo no sin tropiezos, ambigüedades y deficiencias, con proyectos y programas que se quedaron en el papel, es decir, que no se concretaron igualmente por razones políticas y económicas. Se amplió su estructura orgánico funcional desordenadamente -- por razones coyunturales, para dar respuesta a ciertas situaciones específicas o bien por fusión o absorción de facultades de otros órganos o sistemas. Al igual que el medio ambiente en que se desarrolló, la Comisión adoleció de un proyecto definido y sistemático que a la vez de materializar, diera coherencia a las estructuras, sistemas y procedimientos, que surgieron de manera programada, o bien por otros factores aleatorios. No hubo un esfuerzo sistemático por tenerla en lo interno bien funcionalmente hablando, ni en lo externo con presencia en el ámbito ya señalado.

Dicha institución a mediados de los setenta se vió de --

pronto en el centro de una actividad compleja y como agente activo coordinador de la misma. La estructura y organización que se plasmó en la Ley que la creó, fue mera literatura, puesto -- que nunca se concretó, ello porque para hacerla efectiva y real dependía de una gran cantidad de variables. En sus primeros -- años se desarrolló en un medio ambiente a su favor por los insu-- mos o apoyos recibidos, ello mientras los padrinos del recién -- nacido órgano se encontraron en puntos importantes del Gobierno Federal. Al darse el cambio en la Administración Pública Federal de funcionarios, su presencia se contrajo; desgraciadamente fue afectada por los cambios sexenales, cambios en los proyec-- tos y programas, así como en los actores de llevarlos al cabo, -- que en el caso de la Comisión de Puertos fueron muy continuos. -- Estos cambios se dieron siempre, porque a pesar de su aparente -- independencia y autonomía no escapaba -- como organismo descentra -- lizado -- a la influencia del sector central; mucho de lo bueno y -- lo malo, de sus potencialidades y limitaciones le venían de és -- te. Ello a que en sus órganos decisorios y de alto nivel, in -- tervenían diferentes dependencias y entidades, no siempre con -- los mismos intereses y coincidencias.

### 3.6. ESTRUCTURA ULTIMA.

Desde su creación en 1970, hasta su práctica desaparición -- en 1988, la Comisión de Puertos experimentó muchos cambios en --

su estructura organizacional, fue creciendo en términos absolutos y desordenadamente hasta conformarse en un organismo con un aparato administrativo demasiado grande para los resultados que obtenía, es decir, era un sistema cuya estructuración de sus elementos componentes, de sus subsistemas, de sus recursos, era demasiado compleja y grande para los productos discretos y sencillos que se daban; "con la mitad de los que somos se podría hacer lo mismo", se decía; las áreas sustantivas y esenciales de la institución contaban con varias limitaciones presupuestales y políticas, en tanto que las áreas de apoyo jurídico, administrativo, etc., ocupaban mayores erogaciones, -- por ejemplo por concepto de pago de nómina. La duplicación de funciones aparecía también en la geografía orgánico funcional, la cual aunque clara no era vista o no querían ver aquellos -- que creen que el puesto público es un botín político y económico.

Derroche de recursos, nepotismo, venganzas políticas, -- irracionalidades administrativas dibujaron un cuadro poco alagador de la institución de referencia, pero también le configuraron aspectos más positivos de su organización y de muchos de los recursos humanos con los que contó; gente de vocación y -- con convicción, que siempre trabajaron para hacer de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos un puntal importante, un coadyuvador de la política del desarrollo marítimo y portuario.

Si bien es cierto que el órgano coordinador de referencia avanzó en su función básica señalada en el artículo 1º de la Ley que lo creó, también hay que reconocer que tal función no fue plenamente ejecutada por la misma, ello debido a un sinúmero de factores tanto internos como externos. Era necesario -- que la institución se organizara bien en lo interno, para apoyar a la organización y operación adecuada en el puerto y de las empresas portuarias con las que se relacionó. Como ya se dijo, desde su creación sufrió una gran cantidad de variaciones en su estructura orgánica; ello provocó una cierta inconsistencia en su operatividad y por ende en los programas que -- llevó a cabo en forma conjunta con las Empresas de Servicios Portuarios, que es en donde residió su razón de ser. No se -- contó con una estructura orgánica más o menos estable, en donde existiera continuidad de los mandos medios y superiores, y de los objetivos y programas establecidos.

Otro factor que afectó la actividad que llevó a cabo la entidad, es el hecho de estar fraccionada físicamente en tres diferentes inmuebles, ello influyó en todo su proceso administrativo. Por lo tanto es sano para cualquier institución que ésta trabaje en un solo inmueble, ello permitirá llevar a cabo un manejo más racional y eficiente de los recursos con los que cuenta, cosa que no sucedió con la CNCP; de igual manera po sibilitará agilizar todos los trámites que tenga que realizar-

el personal interno y externo. Es necesario organizarse primero para garantizar una mejor actividad en el puerto. En sus últimos años los problemas que pude apreciar fueron los siguientes:

- No se contaba con un manual de organización ni procedimientos actualizado y fidedigno, que precisara las funciones, que limitara las responsabilidades y que evitara duplicaciones.
- Deficiente administración de personal, al no contarse con un sistema adecuado y permanente de selección, contratación, inducción, desarrollo y baja que asegure personal idóneo y capaz para las atribuciones propias de la institución.
- Duplicación de funciones en diferentes niveles jerárquicos.
- Exceso de personal de mandos medios y superiores, así como canales poco claros de comunicación y autoridad.
- Distribución anárquica y sin previo estudio de las áreas de trabajo, originando por un lado, unas muy saturadas y otras demasiado espaciadas y mal aprovechadas.

das.

- Desvaloración de áreas de apoyo como la de Organización y Métodos.
- Desconocimiento por parte del grueso del personal de las Condiciones Generales de Trabajo, las cuales no eran difundidas plenamente al personal.
- Descuido en el mantenimiento preventivo y correctivo de instalaciones y equipo (cuando algún bien se descomponía o presentaba alguna anomalía en su funcionamiento no se le daba el mantenimiento correspondiente, sino que era orientado o arrojado al montón de chatarra o de los objetos inservibles).
- Falta de espacios para concentración de libros y documentos diversos, útiles a los empleados.
- Existencia de una estructura orgánico-funcional -- real y otra oficial.
- Mal uso de los recursos materiales y financieros con los que contó.

- Cambios continuos y no siempre planeados de su estructura orgánica.
- Descuido y desvaloración de las Delegaciones Coordinadoras, quienes eran y son las representantes de la C.N.C.P., en el puerto, así como de sus órganos auxiliares como la Junta Coordinadora y la Comisión Consultiva.
- Responsabilidades y atribuciones poco claras para el cobro de los derechos portuarios por parte de algunas áreas, a nivel local como foraneo.

Aunque ya se han esbozado algunas recomendaciones, a continuación se relacionan algunas dentro del esquema de Puertos Mexicanos, órgano actualmente desconcentrado y como ya dijimos, lo integró entre otros la antigua Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

- Elaborar y mantener actualizados los diferentes documentos jurídico-administrativos, que permitan al personal desarrollar armónicamente las tareas y responsabilidades, no sólo a nivel local, sino en las Delegaciones y Empresas de Servicios Portuarios, así como darlos a conocer.

- Crear un sistema integral de administración de recursos humanos que lo contemple desde su ingreso, desarrollo, hasta su retiro.
- Distribuir más racionalmente-previo estudio-las diferentes Vocalías con los que cuenta actualmente el órgano desconcentrado, principalmente, en sus instalaciones centrales.
- Otorgar mayor importancia y mayores recursos a los trabajos de mantenimiento, así como desarrollar programas de sensibilización para el personal, a fin de mantener en buenas condiciones de uso los diferentes recursos materiales que utiliza en su trabajo cotidiano.
- Destinar un espacio adecuado para la biblioteca y documentos diversos de importancia.
- Crear conciencia acerca de la importancia de contar con gente experta y conocedora del medio, a la vez de evitar en lo posible la rotación continua de personal, a cualquier nivel; así como elaborar y desarrollar programas de capacitación para los empleados-principalmente a nivel central, sobre lo que es un -

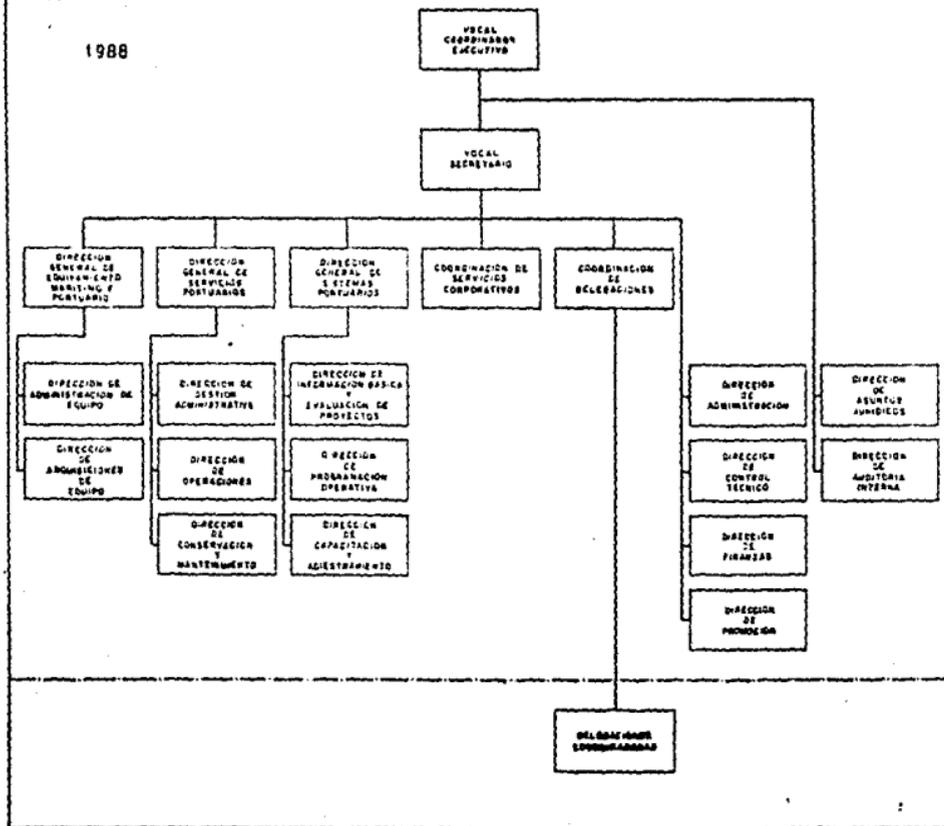
puerto.

- Hacer participe de los planes y programas a la iniciativa privada y a los trabajadores.
  
- Dar a las Empresas de Servicios Portuarios mayor autonomía para la elaboración de sus proyectos que procuren mejorar sus sistemas administrativos y contables, como los servicios que prestan.
  
- Rescatar y darles la importancia que deben a las Delegaciones Coordinadoras y a sus Comisiones Consultivas y Juntas Coordinadoras, así como a las Delegaciones Promotoras; a nivel central a la Unidad de Organización y Métodos.
  
- Precisar el ámbito de competencia y responsabilidades de las diferentes áreas que intervienen en el cobro de los derechos portuarios, así como desarrollar la infraestructura administrativa y contable a nivel central y regional para hacer más expedito y transparente el cobro de los derechos portuarios. En esta materia es ya necesaria la revisión de los sueldos percibidos por el personal encargado de su cobro y custodia.

Algunas de las medidas anteriores ciertamente son difíciles de realizar en cuanto que intervienen una serie de limitaciones, variables e intereses; unas pueden realizarse a corto-plazo, otras más a futuro; para unas la limitante es política, para otras es económica o ambas a la vez. No es fácil para un organismo de reciente vida como lo es Puertos Mexicanos, deshacerse y repeler vicios, deformaciones e irracionalidades que arrastraban sus instancias integradoras, dentro de las que tenemos a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

# COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS

1988



## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- La Reforma Portuaria, op. cit., p. 32.
- 2.- Memoria de Actividades, 1977-1982, CNCP. p.3.
- 3.- La Reforma Portuaria, op. cit., p. 39
- 4.- Artículo 1º del Decreto de Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, D.O. 29-XII-1970
- 5.- Programa de Modernización de la Administración -- Portuaria, sin autor, lugar, ni fecha.
- 6.- Memoria de Actividades, op. cit., pp. 6-7.
- 7.- Mar y Tierra, Información y estudios, México, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, enero-febrero 1980, número 16, p. 3.
- 8.- Mar y Tierra, Información y estudios, México, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, noviem--

bre-diciembre 1982; número 33, p. 10.

9.- Ibid.

10.- Mar y Tierra, número 16, op. cit., p. 4.

#### IV LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PORTUARIOS.

##### 4.1. EL ORIGEN.

Los permisos otorgados a las organizaciones de trabajadores en los puertos del país, además de su variado origen que tuvieron, fueron permisos que reconocieron actividades que anteriormente se venían realizando en diversas áreas de trabajo del puerto. Estos permisos o autorizaciones los otorgaron diferentes Secretarías en distintas épocas; así mismo la delimitación del área en que se circunscribía la prestación del servicio, fue en muchos casos controvertida, debido a:

- Variaciones en los procedimientos tradicionales de ciertos tipos de carga;
- Modificaciones de áreas, consecuencia de la construcción de instalaciones (muelles, patios, bodegas, etc.), con lo que se trastornaron los métodos, áreas y radios de acción.

Al darse algún conflicto y éste tardaba mucho tiempo para

ser solucionado, se resolvía que las actividades fueran ejecutadas de conformidad al uso y la costumbre. Al tardar las resoluciones, las condiciones del conflicto se agudizaban cada vez más. Esta lentitud afectaba la imagen de la autoridad portuaria local, la cual se fisuró ante las organizaciones, puestuvo limitada facultad para atender y solucionar conflictos; - se vió siempre rebasada por la dinámica de los acontecimientos que se suscitaban principalmente en el aspecto operativo, legal y tarifario. La acción reguladora de la autoridad no correspondió al ritmo imprimido por las organizaciones ni su medio ambiente.

Para mejorar el servicio de maniobras en los puertos existían varios problemas:\*

- a) Inadecuadas condiciones de vida y trabajo de los maniobristas.
- b) Inadecuada estructuración de tarifas en relación a los costos reales de los servicios.
- c) Poca seguridad y protección de las cargas.

\* La Reforma Portuaria, op. cit. p. 47

Lo anterior no podía mejorarse con el marco jurídico existente hasta entonces, en lo referente a la relación usuario-trabajador, ni en la relación trabajador-permisionario y el Gobierno. Un factor importante que obstaculizaba el cambio, estaba en la relación trabajador-permisionario que impedía determinar hasta dónde las organizaciones de trabajadores operaban como tales y en qué proporción asumían características patronales de los contratantes de los servicios proporcionados por dichas organizaciones. Era necesario establecer un patrón con todas las responsabilidades ante trabajadores y con todos los derechos de la prestación de los servicios y todas las obligaciones ante el Gobierno, "esta identidad era rechazada por los agentes navieros, por los agentes de buques, por los agentes aduanales, por los reexpedidores de carga, en virtud de que ellos sostenían ser únicamente usuarios de un servicio público". (1) Finalmente aparece una institución con tres características.\*

- a) Capacidad de afrontar todas las responsabilidades frente a los trabajadores.
- b) Inspirar confianza de los usuarios para poder disponer de maquinaria y equipo y aumentar su eficiencia

\* Ibid., p. 48

mediante adecuados sistemas y métodos de trabajo.

- c) Capacidad de ser autosuficiente desde el punto de vista económico y cumplir con las disposiciones vigentes en materia fiscal, administrativa y de seguridad social e industrial.

La entidad resultante fue una sociedad anónima de capital variable con participación del Gobierno Federal, los usuarios y los trabajadores.

Luego de un examen detenido de los principales puertos mexicanos, en donde por sus condiciones se pudiese implantar la entidad considerada, se determinó el puerto de Manzanillo, Col., que ofrecía muchas ventajas a fin de hacer caminar el proyecto. Así, el día 6 de junio de 1971 se constituyó la empresa de "Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.", con objeto de prestar servicios públicos de maniobras en zonas bajo jurisdicción federal, servicios marítimos y portuarios; adquirir, dar en arrendamiento y poseer los bienes muebles e inmuebles para la realización del objeto social y en general celebrar contratos y realizar actividades comerciales que se relacionen con el objeto de la sociedad.

La Asamblea General de Accionistas fue el órgano supremo

de la sociedad y su funcionamiento se sujetó a las disposiciones relativas a la Ley General de Sociedades Mercantiles. Un aspecto de importancia en la creación de la empresa, fue la -- firma del Contrato Colectivo de Trabajo, con la Unión de Estibadores y Jornaleros.

#### 4.2. EL DISEÑO Y ESTRUCTURA INICIAL DE LAS EMPRESAS.

"La administración portuaria sobre bases técnicas y como actividad y función de servicio público en México, propiamente se inicia con la creación y funcionamiento de las empresas de servicios portuarios, y se amplía y enriquece con la creación de las Zonas Francas".(2) Fue la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos la responsable de diseñar y establecer las características de las empresas, al llevar a cabo los estudios que sirvieron de base a la creación de estos organismos. Los anteriores permisionarios carecieron de experiencias contables, estadísticas completas y en general de sistemas administrativos, por lo que fue necesario recabar, integrar y aplicar información contable administrativa. Es importante señalar que se -- mantuvieron los siguientes criterios\*:

- 1.- Las empresas deberían ser autosuficientes económica

\* Ibid. pp. 90-93

mente.

- 2.- No deberían tener como propósito fundamental el lucro, lo que suponía que sus presupuestos de egresos e ingresos debían programarse de tal forma que se diera una situación de equilibrio. Como entidades-patronales deberían operar con un gran sentido social.
- 3.- Si se obtenían utilidades, éstas deberían ser resultado o producto de la aplicación de disposiciones de austeridad y racionalidad o bien por operar mayores volúmenes de carga.
- 4.- Deberían ser entidades que cumplieran con las obligaciones fiscales y de seguridad social vigentes.
- 5.- Deberían proporcionar el servicio a los usuarios de manera eficaz y eficiente.
- 6.- Respetar las disposiciones legales emanadas de las dependencias involucradas en la actividad portuaria.

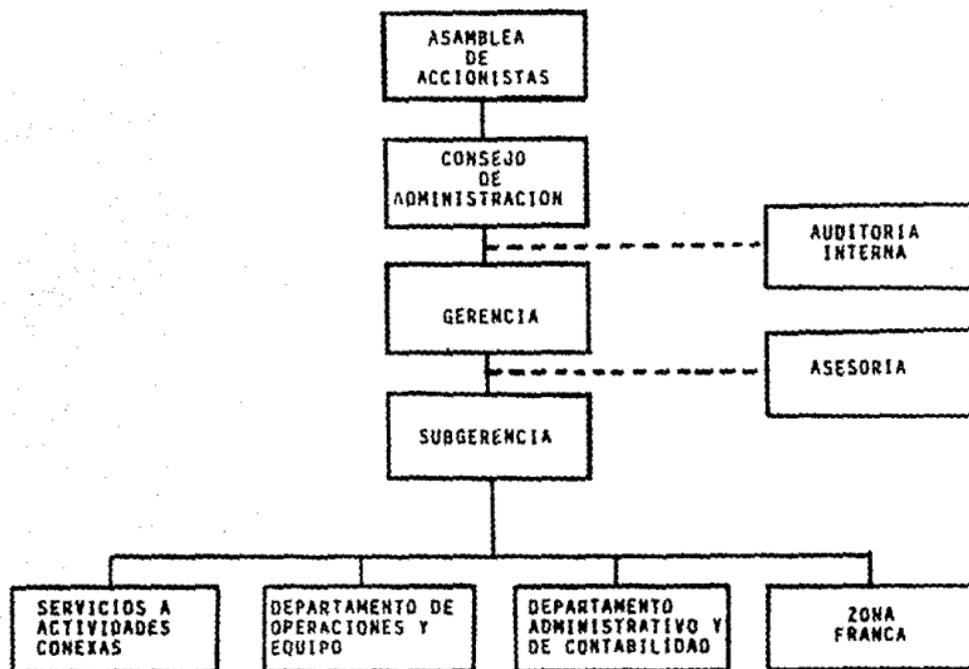
Para cumplir adecuadamente con las funciones planteadas en el diseño antes expreso, era necesario establecer una es---

estructura administrativa funcional y flexible. Esta resultó -- ser la conformada por un órgano de máxima responsabilidad o -- sea la Asamblea de Accionistas, con Secretario y Comisario de cada una de las series de acciones. Inmediatamente después el Consejo de Administración con su respectivo Secretario y Auditor Interno. A continuación la Gerencia con sus asesores, con sultores y auxiliares, de la que dependerían el Administrador o Subgerente y de éste los Jefes de Departamento de Servicios a actividades conexas, Operaciones y equipo, Administrativo y de contabilidad y Zona Franca.

Como ya se señaló, la administración portuaria sobre bases técnicas se inició prácticamente en nuestro país con las - Empresas de Servicios Portuarios y las Zonas Francas, seguidas de las Superintendencias de Operación, en este sentido un problema que se enfrentó fue la escasez de personal idóneo, para atender las distintas áreas de actividades; problema que fue atacado de dos maneras:

- 1.- Contratando personal que había tenido experiencia - por los menos en las actividades portuarias operacionales o administrativas en las agencias de bu---ques, aduanales, empresas reexportadoras de carga, etc., sometiénolos a entrenamiento y capacitación.

ORGANOGRAMA DE LA ESTRUCTURA ORIGINAL DE LA EMPRESA DE SERVICIO PORTUARIOS ( 1971 )



- 2.- Reuniendo consultores especializados en el diseño de sistemas administrativos, contables y operacionales y enviando técnicos al puerto de Manzanillo que era donde estaba y aun está- la empresa de mayor experiencia.

Con el desarrollo de las actividades y obtención de experiencias y dominio de los trabajos, la mayoría de los sistemas fueron modificados. Muchos agentes recibieron cursos y asistieron a seminarios de su especialidad en el extranjero y en el país; la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos a nivel nacional y las empresas a nivel regional organizaron reuniones, seminarios con agentes, administrativos, contadores, trabajadores y otros, en donde se examinaron problemas comunes e hicieron recomendaciones y sugerencias en materia marítima y portuaria; se apoyaron a las empresas con asesorías y consultas y en poco tiempo alcanzaron razonable índice de eficiencia y productividad.

Fue necesario, además, mejorar los métodos y sistemas administrativos, a fin de crear una organización eficiente, en su relación con las autoridades y los usuarios y así ampliar la operación de las terminales portuarias del país.

#### 4.3. SITUACION ACTUAL.

Las Empresas de Servicios Portuarios suplieron a las organizaciones que prestaban ciertos servicios en el puerto, con condiciones laborales muy irregulares, en detrimento del trabajador, en cuanto a sus condiciones de vida y seguridad en el trabajo; inadecuada estructuración de las tarifas con relación a los costos reales; poca seguridad y protección de las cargas; lentitud y burocratismo en relación con las diferentes autoridades. Las Empresas Públicas Portuarias se crearon con los siguientes propósitos:

- a) Mejorar los niveles de eficiencia en los servicios portuarios que prestan en los puertos.
- b) Mejorar las condiciones de vida de los trabajadores portuarios.
- c) Suplir la participación de la iniciativa privada en proyectos que por su magnitud, larga maduración y baja rentabilidad eran poco atractivas.
- d) Facilitar la distribución y comercialización de -- productos.

En los años setenta las Empresas de Servicios Portuarios crecieron estructuralmente, en los servicios que prestaban y en los recursos que manejaban; la situación de relativa bonanza del país lo permitió. En los años ochenta la situación cambió drásticamente, la crisis económica por la que atraviesa el país exige redefinir la estrategia de desarrollo. En ese contexto las empresas tienen que ajustarse a los lineamientos de austeridad, racionalidad y utilización adecuada de los bienes y servicios a su cargo, de conformidad a las disposiciones emitidas a partir de diciembre de 1982.

Es así que "durante el año de 1985 se redujeron las estructuras orgánicas de las entidades de servicios portuarios - al mínimo para operar" (3), en cumplimiento a las disposiciones emitidas en tal año por el Ejecutivo Federal; consistió en la mayoría de los casos en la supresión de una Dirección de área, así como la reducción de personal de base en un 20% de los niveles anteriores. Tales reducciones obligaron a efectuar un mayor esfuerzo de productividad a fin de no bajar la calidad de los servicios que prestaban. Además otorgaron nuevos servicios y se recibieron, por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Hacienda y Crédito Público, nuevas funciones como por ejemplo el mantenimiento de obras del puerto, el manejo del Recinto Fiscal y el cobro de los Derechos Portuarios. Esta estructura se mantuvo durante 1986 y --

1987. En materia de racionalización del gasto, las Empresas - Portuarias revisaron y redujeron en términos reales en 1988 su presupuesto de gasto corriente. En cuanto al uso de vehículos de que disponían, se restringió al "mínimo indispensable." Cabe señalar que en los últimos años las adquisiciones de vehículos, ha sido para reemplazar a los que quedaban fuera de operación por deterioro.\*

A la fecha (1990) operan en los puertos nacionales las siguientes empresas:

- Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios de Guaymas, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.

\* Reunión Extraordinaria del Consejo de Administración de las Empresas de Servicios Portuarios, Documento de Trabajo, Enero 1988.

- Servicios Portuarios de Acapulco, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V. \*
- Servicios Portuarios de Progreso Yukalpetén, S.A. - de C.V.
- Servicios Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, - S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios de Veracruz, S.A. de C.V.
- Sistema Portuario Tampico-Altamira (Organo Descen-- tralizado).

Las primeras nueve empresas son de participación estatal-mayoritaria, participando también como socios trabajadores y - usuarios. En Veracruz los trabajadores participan mayoritaria mente en el capital de la empresa, con el 69% de las acciones. En el caso del puerto de Tampico, los servicios portuarios -- eran proporcionados por trabajadores que pertenecían al Gremio Unido de Alijadores, sociedad cooperativa de responsabilidad -

\* Compuesta por las Empresas de Servicios Portuarios de Coatzacoalcos y Salina Cruz.

limitada, los cuales al formarse la empresa, como un proyecto-piloto de organismo descentralizado, integra en su nómina a -- trabajadores que eran del GUA. A continuación se presenta un cuadro comparativo sobre la evolución de la estructura ocupacional de las Empresas de Servicios Portuarios-sin considerar los mandos medios y superiores-que coordinaba la C.N.C.P.\*

\* Datos recopilados de documentos originados en las Juntas de sus Consejos de Administración; la información comprende hasta 1968, puesto que después no pudo obtener los datos por el cambio de funcionarios y no tener injerencia directa en la realización de dichas reuniones ya que dicha información se maneja en forma discreta.

EMPRESAS DE SERVICIOS PORTUARIOS

ESTRUCTURA OCUPACIONAL

EMPRESA	1984	1985	1986	1987	1988
Ensenada	20	20	23	24	24
Guaymas	213	132	68	82	80
Mazatlán	100	99	85	99	95
Acapulco	70	84	85	76	71
Istmo de Tehuantepec	370	197	215	187	172
Progreso Yucalpetén	44	38	38	41	41
Quintana Roo.	22	46	40	46	35
Tampico Altamira	--	41	131	172	167
Manzanillo	90	90	90	93	88
Lázaro Cárdenas	131	92	75	87	82

#### 4.4. LA ZONA FRANCA-RECINTO FISCAL AUTORIZADO.

Desde los primeros estudios y análisis para el diseño y concepción de las Empresas de Servicios Portuarios, se vió la necesidad de establecer un sistema que facilitara el manejo de mercancías de exportación e importación, que diera agilidad a la recepción y entrega, para reducir la estadía de los barcos y -- así disminuir el encarecimiento de la entrada de ellos a puertos mexicanos. Surge la necesidad de establecer un área en donde se manejen las mercancías sin interrupciones, se almacenen con un programa preestablecido y el control adecuado. Al área con las características señaladas se le llamó ZONA FRANCA.

La primera Zona Franca se estableció en el puerto de San Pedrito, jurisdicción del puerto de Manzanillo, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del 7 de agosto de -- 1971. Se estableció en tal lugar una Sección Aduanera de despacho, la que dependió de la Aduana de Manzanillo y quedó autorizada para efectuar las operaciones reservadas a las aduanas marítimas. En tal zona las maniobras se pueden realizar libremente, sin menoscabo de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues ésta, por conducto de la Dirección General de Aduanas, puede determinar los créditos fiscales y -- dictar las medidas de control.

Para el año de 1976, el régimen de Zona Franca operaba en 10 terminales, lo cual posibilitó reducir a menos de la mitad los trámites administrativos con lo cual se pudieron realizar en un sólo día, así como mejorar los rendimientos al permitir que la inspección de las mercancías se hicieran sin interferir las maniobras. Esta figura aduanal facilitó la creación de -- nuevas formas de manejo de carga, y los sistemas de almacenaje estacionario. El régimen de Zonas Francas recibió en la década pasada un gran impulso; quienes la usaron, operaron y vigilaron se mostraron optimistas y recomendaron su impulso y desarollo.

Estas áreas presentaron características diferentes a pe-- sar de que estuvieron establecidas sobre las mismas bases y -- principios, bajo un funcionamiento poco uniforme por su grado de aprovechamiento y por los ingresos que generaban. La Ley - aduanera de 1982, prevé al Recinto Fiscal Autorizado en lugar de la Zona Franca. Dicha Ley establece que la Secretaría de - Hacienda y Crédito Público, es quien otorga las concesiones de dichos recintos a las Empresas de Servicios Portuarios; sólo - la empresa de Veracruz y el Gremio Unido de Alijadores de Tam-- pico, tenían autorizado personal para operar los recintos, por parte del Gobierno Federal. El resto de las empresas realiza-- ban dicha función con personal de la Dirección de Operación -- Portuaria de la S.C.T. Dichas autorizaciones "serán para pres

tar los servicios de custodia de las mercancías objeto de comercio exterior, durante su manejo y almacenamiento en los recintos fiscales autorizados".(4)

Posteriormente el almacenamiento y manejo de mercancías de comercio exterior dentro de los recintos fiscales, lo llevaron a cabo los autorizados con su propio personal y equipo. Quedó prohibido el depósito temporal de mercancías que obstaculizaran los muelles, malecones y rutas fiscales de acceso, así como utilizarlos como habitación, comercio o para realizar actividades ajenas a los servicios y como tránsito de personas y vehículos. Bajo este régimen se han definido las áreas de almacenamiento, así como su exacta ubicación identificándolas por número o nombre, se precisaron y ampliaron las medidas de seguridad y vigilancia, el manejo contable de las entradas y salidas de mercancías al almacén y en general las medidas de control de personal y mercancías.

La instauración del régimen de Zona Franca respondió en su momento a la satisfacción de una necesidad que se planteaba en el puerto, para agilizar el manejo de mercancías de exportación e importación, luego el medio ambiente se fue haciendo más complejo, el comercio más diversificado y por ende un tráfico que requiere más agilidad y mejor regulación. Como resultado aparece el Recinto Fiscal Autorizado en donde la Secretaria

ría de Hacienda autoriza o concede a las empresas el manejo de un área de recepción, manejo, custodia y despacho de mercancías para exportar o importada.

#### 4.5. LAS INSTALACIONES, LA MAQUINARIA Y EL EQUIPO.

Existe una gran diversidad de instalaciones marítimas y terrestres, de las primeras tenemos a los canales de navegación, radas, dársenas, fondeaderos, escolleras, espigones, rompeolas y sus sistemas de señalamiento; de las segundas tenemos los muelles, andenes, almacenes, cobertizos, patios, plazuelas, pasillos, corredores, vías de ferrocarril, sistemas eléctrico e hidráulico, etc.

Es difícil encontrar algún puerto con instalaciones cualitativa y cuantitativamente adecuadas a las necesidades existentes; ello es así, debido a que la dinámica del movimiento de carga es mayor que la de la construcción o adaptación de las instalaciones. En el caso de nuestro país "las instalaciones portuarias no se caracterizan por ser viejas, sino más bien -- por ser inadecuadas y principalmente por carecer de un mantenimiento que les permitiera estar en condiciones de aprovechamiento y uso apropiado".(5) Las instalaciones, al igual que el equipo, tenían la limitante de no responder a un plan general de desarrollo.

Las organizaciones que realizaban maniobras a bordo de buques excepcionalmente disponían de maquinaria. Generalmente se utilizaban los equipos de la embarcación. En cuanto a las maniobras que se llevaban a cabo por los costados de los buques hasta las bodegas, patios, plazoletas y cobertizos, se utilizaba casi siempre equipo rodante que fue mejorándose poco a poco. No se dió un equilibrio entre la capacidad instalada y las necesidades que planteaban la diversidad de carga manejadas en las terminales. Excepcionalmente había organizaciones que contaron con instalaciones apropiadas para llevar a cabo programas de mantenimiento.

Existía poco control de los materiales utilizados para el mantenimiento, es decir, no se daba un seguimiento de los gastos de operación ni un control de almacenes e inventarios. La adquisición de equipo no correspondía a reales necesidades de trabajo, no se ajustaba a programas de adquisiciones que implicaran estudios previos de necesidades de trabajo.

#### 4.5.1. EL FIDEICOMISO PARA EL EQUIPAMIENTO MARITIMO Y PORTUARIO.(FIDEMAP).

Uno de los fundamentales problemas que confrontaban los puertos era la inadecuada maquinaria y equipo de maniobras, -- que además de ser insuficiente se encontraba en malas condicio

nes de operación. Esto último se resolvió en parte con programas de reparación y mantenimiento, pero aún faltaba aumentar el número de maquinaria para atender adecuadamente la demanda del servicio. La adquisición de maquinaria y equipo portuario adecuado presentaba los siguientes problemas:\*

- 1.- Las necesidades de los puertos en este renglón, requerían de grandes inversiones que no podían afrontar las organizaciones de trabajadores ni las empresas.
- 2.- Había gran necesidad de importar unidades y refacciones.
- 3.- Condiciones poco favorables en las que instituciones financieras y bancarias ofrecían los créditos necesarios a las organizaciones y empresas, además de la lentitud de los trámites.
- 4.- Se requería agilidad y facilidades para manejar alternativas y así efectuar compras con oportunidad, pero realmente necesarias.

\* La Reforma Portuaria, op. cit. pp. 87 y 88.

- 5.- Se requería poder hacer transferencia o arrendamiento de una a otra empresa u organismo.

El 16 de octubre de 1971, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo que autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituir un fidelcomiso para adquirir y transmitir a los permisionarios o concesionarios de los servicios públicos de maniobras, bienes tales como remolcadores y demás embarcaciones auxiliares, grúas, montacargas, plataformas y demás equipo necesario.

El funcionamiento del Fidelcomiso estuvo a cargo de un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, que decidía junto con el concesionario las adquisiciones y arrendamientos de maquinaria y equipo que debía hacer la fiduciaria, así como señalar las especificaciones, precios, formas de pago, garantías y demás condiciones a observarse en cada operación; también resolver los términos en que los equipos se pondrían a disposición de concesionarios o permisionarios. El Comité se encargó de autorizar la obtención de financiamiento y se integró por dos representantes propietarios y suplentes de las siguientes dependencias y entidades:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Industria y Comercio.

Secretaría de la Presidencia.

Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

Almacenes Nacionales de Depósito.

Además se invitó a participar a asociaciones de trabajadores y de empresarios ligados al medio marítimo y portuario. - Las funciones del Presidente del Comité Técnico correspondieron al representante de la Secretaría de la Presidencia, quien tenía voz de calidad. Siempre se ha considerado que "uno de los aspectos de mayor importancia para conseguir la modernización de la Administración Portuaria en forma integral es el equipamiento de los puertos para los servicios a la carga, los servicios a los barcos y el equipamiento de la infraestructura marítimo-portuaria..." (6)

#### 4.6. LOS RECURSOS HUMANOS.

Dentro de cualquier institución el factor humano es el más importante sobre cualquier otro, ello a que es precisamen-

te quien le da vida, sentido y direccionalidad. En el medio portuario coinciden seres humanos de diferente edad, religión, cultura y obviamente de distinto nivel económico. La actividad portuaria es difícil de organizar y coordinar por la diversidad de intereses que concurren. Desagradable y peligrosa es considerara la actividad por algunos, para otros interesante y útil; lo que es innegable es que se necesita habilidad y fuerza.

Los trabajadores portuarios han formado desde hace muchos años un grupo grande de trabajadores sometido a un empleo ocasional. Para muchos es un terreno reservado para individuos desprovistos de dote particular, refugio para gente que carece de trabajo, gente traída del campo hacia los muelles; en términos generales siempre ha habido demasiados hombres buscando -- trabajo en los puertos, en relación con la demanda del mismo. -- Del estigma a la apología ha ido la figura del hombre del puerto, sea en el cine, la literatura o en la vida real. Lo que es cierto es que el número y tipo de trabajadores depende de -- una gran variedad de factores entre los que tenemos las condiciones de estiba, las características y volumen de la carga, -- el espacio disponible, el grado de tecnificación y el desarrollo alcanzado por el puerto; de igual modo, si no existen los recursos humanos, materiales y financieros suficientes, se --- adaptan los mismos a las condiciones cambiantes. Adaptación --

que constituye en si un problema. Es conveniente considerar - el problema del empleo en su conjunto y en forma integral, el cual sólo puede ser atacado con la cooperación de los sectores e intereses involucrados.

En términos generales los salarios de los trabajadores -- portuarios han sido bajos, antes y después de la creación de - las Empresas de Servicios Portuarios, con lo que no pueden satisfacer sus necesidades más elementales; en esta última etapa al menos se mejoran sus prestaciones sociales. Por ser las empresas entidades no lucrativas, han tenido el problema de no obtener grandes utilidades, que se pudieran distribuir directa o indirectamente al trabajador. Por ser la actividad marítima y portuaria de carácter cíclico, donde las tarifas cobradas por los servicios están por debajo de sus costos reales y en condiciones tales que, la oferta de mano de obra supera la demanda, tenemos por resultado o producto, salarios bajos para el trabajador, el cual muchas veces de edad avanzada, sin otros conocimientos o habilidades ha tenido que soportar dicha situación. Sólo algunos trabajadores socios de las empresas se escapan de vivir en condiciones paupérrimas, ello a que obtienen mayores utilidades por las maniobras portuarias, dándose una explota-ción del trabajador por el trabajador mismo; es decir, el so-cio por las características y condiciones de trabajo suele contratar trabajadores eventuales (cuijes o pernos) para desarro-

llar algunas actividades que no quiere él mismo ejecutar, sea porque no le conviene o por ser un trabajo muy sucio, peligroso y poco retribuyente.

Para complementar sus ingresos los elijadores han tenido que laborar sistemáticamente horas extras, las cuales en ciertos puertos son pagadas por cantidades miserables, como en Veracruz, en donde se ha venido pagando la cantidad de 250 pesos por hora extra de trabajo. Un problema que se presentaba y aún se presenta, es el hecho de aplicar los mismos tabuladores de sueldos para todos los empleados y trabajadores portuarios a nivel nacional, siendo que en ciertos puertos el costo de la vida es mayor que en otros, como por ejemplo Ensenada o Quinta na Roo.

No todas las empresas son homogéneas, existen diferencias palpables en cuestiones tales como la magnitud de recursos manejados, los servicios prestados, los ingresos percibidos, los volúmenes de carga y descarga de mercancías; por el tipo de -- instalaciones, maquinaria y equipo con el que cuentan, así como por los sistemas administrativos manejados; igualmente el - núcleo de trabajadores portuarios no es un grupo compacto ni - homogéneo; es un conjunto de seres humanos con principios, intereses, cultura y educación diferentes, aunque existen ciertas generalidades, algunas de las cuales ya se ha venido ha---

blando.

En el período en que las maniobras se realizaban con base en el esfuerzo físico de los estibadores y maniobristas, el vigor físico del trabajador era el factor de mayor importancia, luego la habilidad y destreza obtenida de la experiencia. "En esta etapa la capacitación era la hija de la experiencia y el entrenamiento producto de la recurrencia".(7) La inseguridad en el trabajo provocaba muchos accidentes y los trabajadores - estaban constantemente expuestos a sufrirlos; con mucha más razón las mercancías, las que estaban expuestas a deterioros y siniestros provocados también por la inseguridad en las operaciones. A la falta de maquinaria y equipo idóneo se agregaba el hecho de que el personal no contaba con la capacidad técnica - para desarrollar eficientemente su trabajo, todo lo iba aprendiendo sobre la marcha de manera empírica, no sin antes afectar el rendimiento y la productividad en la prestación de los servicios.

Por acuerdo de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos se creó el Centro de Capacitación Didáctico y Administrativo, el cual inició sus trabajos en septiembre de 1975 y configuró en este período el principal apoyo de los programas ejecutados por las empresas localmente, en el esfuerzo de mejorar-- los métodos y procedimientos de las operaciones y manejo de --

carga, reparación y mantenimiento de la maquinaria y equipo, - así como mejorar las relaciones humanas entre el personal sindicalizado, administrativo, técnico, con los funcionarios de las instituciones oficiales involucrados en la actividad portuaria. El Centro de Capacitación, además de procurar la capacitación del personal en las diversas especialidades de las técnicas del manejo de carga, también se preocupó por elevar el nivel educativo, cultural y social de los trabajadores.

Los puertos y en particular las empresas, presentan necesidades de capacitación en diversos campos, pero en materia operativa los más eminentes son los siguientes:

- a) Manejo de grúas, mecánicas e hidráulicas.
- b) Manejo de contenedores.
- c) Racionalización de sistemas de estiba y desestiba.
- d) Sistemas de almacenaje.
- e) Manejo de equipo contra incendios.

Para establecer planes y programas que atiendan los aspectos señalados, es necesario la existencia de un organismo-

con recursos suficientes e idóneos para continuar con la tarea de incrementar las habilidades técnicas y la superación personal de los trabajadores que concurren en los puertos, considerando los avances tecnológicos, así como también al ubicado en las oficinas centrales; es necesario proporcionar en forma sistemática capacitación y adiestramiento, a la vez de apoyar su labor con instrumentos jurídicos-administrativos actualizados y sencillos, como Reglamento Interno, Manual de Organización, de Procedimientos, etc.

Un programa de actividades de capacitación, adiestramiento y desarrollo deberá contemplar la teoría y la práctica, así como la formación de instructores; tomar en cuenta materias como:

- Operación y mantenimiento de equipo portuario;
- Seguridad;
- Técnicas de manejo de carga;
- Desarrollo portuario;
- Relaciones humanas;

- Técnicas de comunicación;
- Administración portuaria;
- Informática;
- Derecho portuario; y
- Actualización secretarial.

Los hombres ligados al mar de la nueva era en México requerirán poseer una extensa educación que además de abarcar disciplinas tales como Geología, Meteorología, Limnología, Biología, Química, Electrónica, Acústica, Ingeniería, etc., deberá tener conocimiento sobre Teoría General de Sistemas, Cibernética, Sociología y Psicología. La actividad portuaria en México tiene una gran importancia, ya que por este medio se manejan grandes cantidades de mercancías a nivel nacional e internacional. Por tal motivo los servicios que prestan las empresas portuarias deben ser de alta calidad, lo cual implica que los trabajadores portuarios, en todos los niveles jerárquicos, tomen conciencia de su importancia. De ello no están exentos los trabajadores y empleados que se encuentran en lugares alejados del puerto. Es necesario instrumentar e implantar a nivel central y

regional programas de capacitación del personal que les oriente y les dé a conocer aquellos aspectos que conforman el sistema portuario y su relación con el económico, social y político. Por otra parte, cursos que les haga conocer la importancia de las relaciones humanas dentro del área laboral, ya que son la base para que una organización pueda desarrollar sus actividades - en un ambiente armónico que permita realizar adecuadamente sus funciones.

Las instalaciones, maquinaria y equipo alcanzan una mayor productividad con base al buen uso que le dé la mano que las utilice, lo mismo sucede para los recursos manejados en el campo administrativo. Para 1990 se pretendió capacitar a 2 mil - 600 trabajadores, cantidad que representó el 25% del universo laboral del Sistema Portuario Nacional.

Los puertos deben contar con las instalaciones de carácter social como serían clínicas, cafeterías, escuelas, hogares, asilos, etc. Los gastos de instalación y funcionamiento deben ser repartidos entre el Gobierno, sea federal, estatal y municipal, patrones y trabajadores; buscando en lo posible que dichos gastos no afecten las tarifas por los servicios prestados a la población en general y a los usuarios del puerto. Un puerto además de instalaciones, maquinaria y equipo -- adecuado y moderno debe contar con servicios de carácter so-

cial, cultural y educativo que permita elevar sustancialmente la capacidad y conocimientos de los trabajadores. Escena cotidiana del paisaje portuario es el ver a su gente ociosa, en el zócalo, en los muelles, afuera de las empresas portuarias y - Delegaciones Coordinadoras.

Los jóvenes porteños muchas veces ven en las maniobras portuarias una actividad poco interesante y lucrativa, por lo que prefieren dedicarse a otros rubros, por otra parte, a los adultos les es difícil encontrar otras actividades en que dedicarse, por los escasos conocimientos con los que cuentan. Los -- que tenían una edad avanzada, con edad para retirarse no lo hacían, en cuanto no existían para el jubilado o pensionado condiciones que lo animaran al mismo. Antes de la creación de -- las empresas, los trabajadores carecieron de seguridad social y si quedaban impedidos para seguir trabajando "se encontraban - sin medios de subsistencia, por lo que dependían en muchos casos de la ayuda que generosamente les brindaban los sindicatos u organizaciones obreras a los que pertenecían o al apoyo de - sus compañeros de trabajo". (8) Por lo que "tomando en cuenta la problemática de otorgar una pensión a viejos trabajadores portuarios y con el deseo de lograr un camino para aliviar la situación de estas personas...", (9) se creó un fondo con participación de usuarios, permisionarios y empresas. Los ingresos provenían de la cuota del 5% del cobro del servicio de -

maniobras. Todo ello se formaliza a través de la creación de un fideicomiso (Diario Oficial del 25 de agosto de 1976), el cual fue promovido por la Comisión Nacional Coordinadora de -- Puertos y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Los objetivos del Fideicomiso es "otorgar pensiones a través de un fondo a quienes habiendo tenido el carácter de trabajadores portuarios, quedaron incapacitados y se encuentran carentes de seguridad social". (10)

Hoy día se cuenta con la participación del Banco Mexicano Somex, institución fiduciaria; del Instituto Mexicano del Seguro Social, como prestador de servicios médicos y sociales y de Puertos Mexicanos, que actúa como presidente y secretario del Comité Técnico del Fondo; el cual se concibió para que sea autosuficiente por lo que se requiere de una buena administración y distribución de fondos.

Con ya 13 años de vida "ha cumplido de manera exitosa los objetivos fijados, de tal manera que en la actualidad se cuenta con recursos suficientes para atender adecuadamente a sus - beneficiados, además de excedentes, de tal suerte que ya se es tá estudiando la posibilidad de ampliar los beneficios".(11)

#### 4.6.1. LOS EVENTUALES.

El movimiento de carga en los puertos es muy irregular, - es decir, hay periodos en donde la actividad y el movimiento - es nulo o escaso y en otros llega a niveles de gran intensidad y saturación; ello provoca que el personal y el equipo sea insuficiente en unos casos y excesivo y subutilizado en otros. - Cuando hay gran actividad las organizaciones de trabajadores - "invitan" a participar en el trabajo a personas no miembros de la organización, circunstancia que generó con el tiempo la participación de trabajadores eventuales, provocando muchas veces que los socios se concentraran sólo a labores de organización, supervisión y control, dejando la ejecución física de las maniobras a los sustitutos de los socios, por lo cual, así se convertían de pronto en jefes, patrones y explotadores de los eventuales, dándose lo que llamamos antes como la explotación del trabajador por el trabajador. La sustitución degeneró con el tiempo, hasta convertir a los trabajadores eventuales en ejecutantes permanentes de las maniobras, a cambio de un pago miserable, so pena de no darles luego oportunidad de trabajo. - Si los socios miembros de un sindicato permisionario carecían de prestaciones sociales, con mayor razón los eventuales.

Cuando la oferta de trabajo supera la demanda, se ha dado el caso de que los socios encargados de seleccionar al personal establecen condiciones a los eventuales para la participación en el trabajo, o bien les exigen ciertas cantidades a cam

bio de preferirlos. A los trabajadores eventuales no socios de la organización se les dió el nombre de "pernos" (en el Pacífico) o "cuijes" (en el Golfo).

Enfoquemos el problema desde el punto de vista del sustituto y del sustituido. Para el sustituido debido a la estacionalidad, tipo de carga e ingresos no convenientes deja que otros trabajadores no miembros de la organización pertenecientes a otros radios de acción lo sustituyan, en tanto se dedica a actividades más lucrativas y menos peligrosas. El sustittuto o eventual trabaja en un radio de acción que posiblemente no es el suyo, manejando maquinaria y equipo ajenos, junto -- con trabajadores con los que no tiene relación continua y -- con los que más que unirse, compite, ganando un sueldo menor a los que perciben los miembros socios de la organización a -- pesar de estar realizando la misma actividad. Derivado de -- ello aparece en el trabajador en débil sentido de clase, el -- cual se acentúa al no haber una relación directa entre quienes prestan el servicio y el dueño de la carga y en donde la -- relación obrero-patrón está aún poco clara. Es normal ver a -- las afueras de las oficinas de las empresas desde temprano, a personas en espera de ser llamados para realizar maniobras en calidad de eventual, sea para sustituir a algún socio o trabajador permanente o bien porque la carga o descarga es muy -- grande.

#### 4.7. EL TRIPARTISMO EN EL SERVICIO PUBLICO

En nuestro país es común el hecho de encontrar ciertas empresas en donde la propiedad de los medios de producción co---rresponde a una persona o a varias personas físicas o morales, en su carácter de capitalistas, en cuyo caso se les identifica por empresas de iniciativa privada; existen otros casos en donde dicha propiedad esta conferida legalmente a un grupo más o menos numeroso de personas físicas en su carácter de trabajadores integrantes de una sociedad cooperativa; también están los casos en los cuales la propiedad corresponde parcial o total--mente al Gobierno de ahí que se le señale como una entidad u -organismo estatal o paraestatal. En este último tipo de entidades en los años setenta se acentuó el hecho que el Estado ha ya "invitado" a trabajadores organizados y a los empresarios -particulares a participar en la administración y en la constitución de los capitales sociales de las empresas paraestatales de nueva formación. Tal invitación fue bien acogida por los -trabajadores organizados aún cuando en menor proporción por --los grupos de empresas privadas; de esta forma se crearon un -gran número de empresas con la participación en diversos grados de cada uno de los tres sectores.

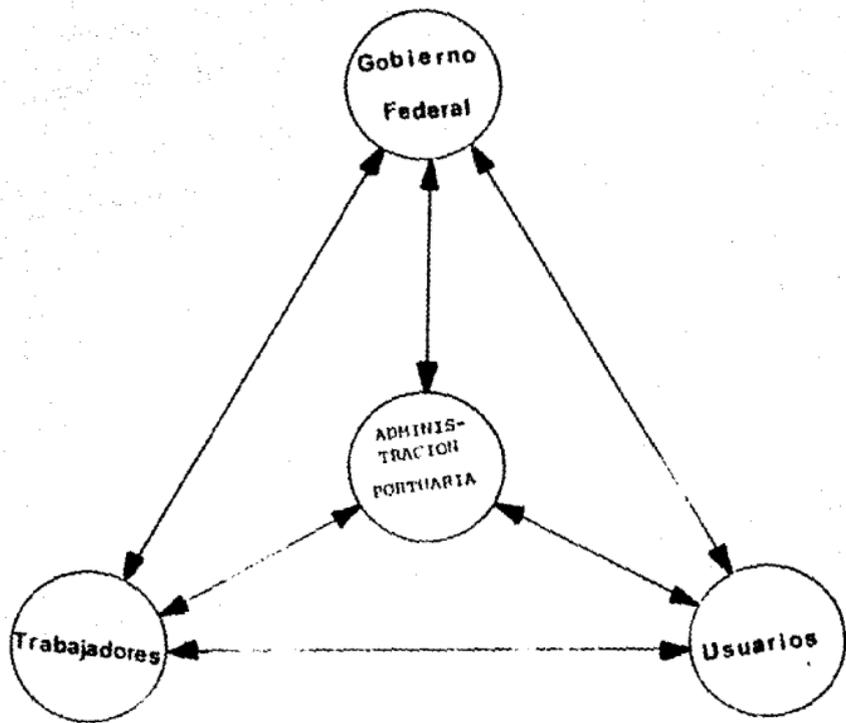
El tripartismo fue característica que ha revestido a todas las actividades de los puertos de altura del país. La mis

ma Comisión Nacional Coordinadora de Puertos presentó una estructura tripartita, porque en ella convergían las responsabilidades de las organizaciones de trabajadores y los organismos de la iniciativa privada a nivel nacional, así como las dependencias del Gobierno Federal. "Esta trilogía de intereses, ha conjugado sus identidades, eliminando o posponiendo sus diferencias" (12), con lo cual se estuvo en posibilidad de dar solución a los problemas portuarios. Es una idea generalizada - el señalar que en materia del servicio público portuario, la participación tripartita resultó mucho mejor que cualquiera de las formas experimentadas hasta la fecha.

La estructura administrativa de las empresas de servicio público en los principales puertos está fundada en la participación tripartita, con ello se ha logrado que las políticas financieras, administrativas y operacionales se establezcan y desarrollen con base a las coincidencias de intereses de los trabajadores, usuarios y del Gobierno, en el seno de cada uno de los Consejos de Administración, responsable del ejercicio de esas funciones y deben responder del resultado de sus actividades ante la Asamblea de Accionistas, en donde el tripartismo está presente. En cuanto a las Delegaciones Coordinadoras estas operaron en una primera etapa, con base en el tripartismo puesto que la Comisión Consultiva la integraban representantes de todas las organizaciones de la iniciativa privada; por otro-

lado la Junta Coordinadora se integró por representantes de -- las diversas dependencias oficiales con injerencia en las terminales marítimas. Para muchos el tripartismo ha dado frutos fecundos y las experiencias, producto de la creación, funcionamiento y desarrollo, de los organismos tripartitas constituyen un avance en el logro de los objetivos y metas de la Reforma Portuaria.

El sector empresarial, en la LVIII Reunión General Ordinaria de la Comisión de Puertos, señaló que el tripartismo "es el camino para resolver los problemas de nuestro país, a nivel local y nacional, mediante el respeto y reconocimiento de los intereses particulares o de grupo dentro de los cauces de la Ley..." En la misma reunión, el C. Lic. Luis Echeverría Álvarez, Presidente de la República, entre otros asuntos señaló -- que en México sí pueden funcionar los organismos tripartitas, siempre y cuando no haya interés sectorial o del Gobierno, de predominar en una forma desproporcionada, haciendo uso de poderes políticos, legales o económicos. Para el entonces Presidente, el tripartismo era una forma de democracia, que posibilitaría el equilibrio de fuerzas sociales; era la conjugación de esfuerzos e intereses bajo un sentido social.



EL TRIPARTISMO

#### 4.8 LOS SINDICATOS PORTUARIOS.

El término sindicalismo procede del francés *syndicat*, o sea, un grupo para la defensa de los intereses comunes. Para algunos es una forma de organización de grupos, voluntaria o dirigida por el Estado; para otros una teoría política, jurídica, social o económica; otros muchos lo condenan y estigmatizan, por haber llegado a convertirse en un abuso del poder negociador de los trabajadores o de otros intereses sectoriales, en detrimento del interés general.

En México a principios de siglo, el Partido Liberal Mexicano, "el primer partido político en la historia de México" -- (13) dirigió los movimientos huelguísticos más importantes como el de Cananea (1906), el de Río Blanco (1906-1907) y el ferrocarrilero (1908). El reformista Madero fue derrotado, el movimiento popular-agrario dirigido por Villa y por Zapata corrió igual suerte. Después de siete años de guerra civil". --- la triunfante coalición Carranza-Obregón organizó en la Carta del 17 un nuevo modelo capitalista que incluía evidentes elementos de nacionalismo." (14) El corporativismo junto con el presidencialismo son rasgos del Estado Mexicano que surge de la lucha armada. Los artículos 27 y 123 constitucionales otorgan al presidente facultades casi omnímodas para legislar sobre -- las relaciones de propiedad y de trabajo, injerencia que da lu

gar a toda una estructura corporativa.\* Se reconoce la existencia de las clases fundamentales del capitalismo, así como su antagonismo, que se regula mediante la vía institucional y donde la conciliación se deja al Estado. El corporativismo mexicano integra o incorpora a obreros y capitalistas en sindicatos separados; el Estado busca el equilibrio entre los factores de la producción, es decir, garantizar la operación y continuidad del sistema capitalista, para ello la legislación laboral es un factor importante de control. Los sindicatos luchan por los intereses de sus agremiados para obtener en ese "equilibrio" ventajas de tipo económico y político. El sindicalismo siguiendo la línea nacionalista que el Estado le trasfiere, se ha convertido en reformista, sin pretender la emancipación histórica del proletariado, sino para sólo frenar los excesos del capital. Además del control legal, se da también de carácter político, al ser enclavados los sindicatos en centrales obreras grandes y al pasar a formar parte del partido oficial, los sindicatos se configuran así en organismos de control político.

Las condiciones en las que se efectuaban las maniobras obligaron a cierta división en el trabajo en las organizaciones, formándose gremios y sus respectivos radios de acción, di

\* Juan Felipe Leal, La burguesía y el Estado Mexicano, p. 177

ferenciados por el lugar donde se ejecutaba el trabajo, sea a bordo de las embarcaciones, playas, muelles, patios y bodegas. La ausencia de una dirección adecuada e intereses que estaban de por medio provocó conflictos y divisiones y a su vez la fragmentación del trabajo. Al consolidarse esta división, se configuró la posesión de maniobras en grupos más definidos, que obtuvieron por diferentes vías el reconocimiento de la organización para la formación de una nueva agrupación con una actividad concreta. Los efectos de la fragmentación del trabajo fueron:

- División del costo y del precio del servicio, e
- Inestabilidad en las relaciones comerciales, puesto que normalmente las tarifas no se aplicaban, creando desconcierto y enojo por parte de los usuarios.

El origen de los permisos para el servicio público de maniobras, otorgado a las organizaciones en los puertos del país son muy variados, pero básicamente fueron permisos que reconocieron actividades que antes se venían realizando. Los permisos o autorizaciones, fueron otorgados por diferentes Secretarías y en distintas épocas. La delimitación del área a que debía circunscribirse la prestación del servicio fue va---

rias veces controvertida.

No es ocioso señalar que debido a la estacionalidad del movimiento de carga en el puerto (del cual se habló), o durante los períodos de escasez de trabajo, los miembros de las organizaciones permisionarias se dedicaban a actividades diferentes, ocasionando con ello, que en su ausencia, participaran -- trabajadores no miembros. Tal intervención con el tiempo creó ciertos derechos para el trabajador sustituto. Llegaba a presentarse el caso de que una organización aceptara ser sustituida en la ejecución del trabajo por personal contratado por --- usuarios a cambio de una cuota, lo cual provocó que con el --- tiempo en algunos puertos se perdieran derechos y se presentaran situaciones conflictivas.

La lentitud en la atención de los conflictos produjo efectos negativos para la imagen de la autoridad local, que "se fisuró a la vista de las organizaciones de trabajadores, por carecer de respaldo adecuado, consistencia en las determinaciones superiores y por la parcialidad con que muchas veces se -- condujo". (15) Lo anterior originaba que los líderes de las - organizaciones se dirigieran a las autoridades de más alto nivel, puesto que eran más rápidamente atendidos. Si las gestiones no tenían buenos resultados, las organizaciones recurrían a apoyo de organismos de carácter nacional; algunas veces los-

grupos de trabajadores o pequeñas organizaciones locales, perdían su autonomía, a cambio del apoyo de organizaciones de tipo nacional, siendo, en lugar de apoyo, atadura. Cabe señalar la participación de ciertos usuarios, que de alguna manera u otra llegaron a favorecer a cierta organización o fracción especial, con el fin de obtener ventajas de carácter económico.

Como ya dijimos, el sindicato es una agrupación formada por trabajadores del mismo ramo, área de actividad o radio de acción, para la defensa de sus intereses comunes. En el caso de los sindicatos portuarios estos comenzaron como sociedades o gremios, para defender los intereses de los trabajadores --- frente a empresas extranjeras.\* El origen de las principales de éstas organizaciones los ubicamos en el primer tercio del presente siglo. A pesar de ello los trabajadores siguieron -- percibiendo bajos salarios, debido principalmente al carácter cíclico de la actividad, la gran oferta de mano de obra y al -- exagerado fraccionamiento de las maniobras.

Era normal en éste período que las organizaciones realizaran su trabajo sin autorización específica para la prestación del servicio, cobrando los mismos mediante convenios con los -

\* Como en el caso de Tampico, la Sociedad Gremio Unido de Alijadores, fundada para defender los intereses de los trabajadores de la Empresa Rawley y Cía.

usuarios. Después se transforman de simple sociedad de resistencia en sociedades cooperativas, en donde los miembros son ya dueños del capital social de la empresa, su maquinaria y -- equipo, así como demás embarcaciones, dedicándose entonces a -- construir y conservar obras e instalaciones, a la adquisición -- y mantenimiento de maquinaria y equipo y obviamente a la prestación de servicios. Era también común que en los puertos -- existieran varias organizaciones de trabajadores que participaban en la prestación de los servicios, dividiéndose el escaso-trabajo y sus escasas ganancias; la situación llegaba a conservarse debido a que la mayoría de los trabajadores tenían otras fuentes de ingresos. Después por necesidad y por adaptarse a las condiciones del medio ambiente, varias organizaciones se -- unificaron. En dicho proceso se convino que la nueva organización resultante, se haría cargo de indemnizar a los elementos -- con derechos reconocidos y que determinaron retirarse de la organización para dedicarse a otras actividades. Con la unificación se pretendió, a la vez de proporcionar un mejor servicio, obtener un mayor margen de utilidades.

Posteriormente se va regularizando la prestación de los -- servicios públicos y se van obteniendo autorizaciones, permisos y registros por parte de diferentes dependencias. Los trabajadores agrupados impulsaron en la década de los setenta la -- constitución de las Empresas de Servicios Portuarios; muchas --

veces su aportación consistió en ceder los permisos de maniobras, que la Secretaría de Marina les había otorgado y las autorizaciones de las tarifas que venían aplicando por disposición de la Secretaría de Comunicaciones. Una medida común que se tomaba era vender a la empresa la maquinaria y el equipo de maniobras para la iniciación de sus trabajos. En este período firman los sindicatos contratos colectivos con las empresas -- con lo que se vió mejorar sustancialmente las condiciones del trabajador portuario, aunque hoy puede decirse que sólo los socios de las empresas gozan realmente de una situación económica desahogada. El caso de Veracruz es singular, en donde vemos como una empresa con participación mayoritaria no estatal da un mal servicio, opera con números rojos, con una organización deficiente, con vicios y corrupción en el manejo de la carga, viene a ser rescatada por el Estado.

El grado de eficiencia y productividad que pueda lograr un organismo, le viene de la actitud y aptitud de sus recursos humanos, quienes le dan vida y los cuales muchas veces están agrupados en gremios, asociaciones o sindicatos. Los trabajadores portuarios agrupados por tipo de actividades y radio de acción contribuyen positiva y negativamente al desenvolvimiento de la empresa. Fueron creados para defender los derechos e intereses de los trabajadores, posteriormente se convirtieron en agentes activos de la conformación y desarrollo de los

servicios portuarios en su infraestructura y equipamiento, -- sin tener un apoyo importante por parte del Gobierno Federal -- ni de la iniciativa privada. En la historia sindical portuaria, encontramos páginas manchadas de sangre; lucha intergremial que ha arrojado pérdidas humanas, económicas y retraso -- en el cumplimiento de sus obligaciones y reivindicaciones sociales y económicas. Si el producto de la actividad-económico y político- es escaso, es natural que los trabajadores en forma individual y en conjunto, tengan fricciones en el campo reducido de los beneficios económicos y políticos.

Para mediados de la década de los setenta se consolidan las organizaciones y se definen sus proyectos. Se les dotó -- de insumos, desde el ámbito federal y regional, incluso internacional, los cuales con el correr de los años se vió que fueron insuficientes. Dentro del esquema de desarrollo que ha -- delineado el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Carlos Salinas, los puertos tienen un papel importante y dentro de estos a las agrupaciones de trabajadores que ahí se encuentran. Finalmente presento un cuadro de las organizaciones de trabajadores portuarios a nivel nacional, de algunos de los -- principales puertos.

## LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES PORTUARIOS

PUERTO	N o m b r e s	Fecha de Constitución	Funda- dores
ENSENADA	1.— Unión de Estibadores, Lancheros, Amarradores de Barcos, Checadores, Maniobristas, Trabajadores de Almacenes, Carretileros y Similares del Puerto de Ensenada, B. C. (CROM)	2/Nov/1930	32
	2.— Sindicato de Cargadores de Camiones-Progreso (CROC)	1951	25
	3.— Sindicato Nacional de Alijadores, Empleados en Agencias Aduanales, Marinos, Cargaduría y Similares (CTM) Sección 39.	1937	20
GUAYMAS	1.— Unión de Estibadores, Jornaleros y Lancheros. (CROM).	25/Feb/1924	21
	2.— Sindicato de Trabajadores en el Ramo de Cargaduría, Alijo, Estiba y Similares en las Zonas Federales, Industriales, Marítimas, Fiscales y Comerciales del Edo. de Sonora, (CTM)	7/May/1948	40
MAZATLÁN	1.— Liga de Trabajadores Marítimos y Terrestres (CROM).	10/Ago/1929	51
	2.— Unión de Estibadores y Alijadores del Pto. de Mazatlán. (CROM).	13/May/1925	150
	3.— Sindicato Nacional de Alijadores, Empleados en Agencias Aduanales, Marinos, Cargaduría y Similares (CTM) Secc. 113	3/Ago/1937	160
	4.— Sindicato Nacional de Alijadores, Empleados en Agencias Aduanales, Marinos, Cargaduría y Similares (CTM) Sec. 36	1930	160
	5.— Sindicato de Checadores, Veladores y Amarradores del Pto. de Mazatlán.	2/Jun/1949	26
MANZANILLO	Unión de Estibadores y Jornaleros del Pacífico. (CROM)	23/May/1919	223
LÁZARO CÁRDENAS	Unión de Estibadores Marítimos y Terrestres, Carretileros, Cargadores de Auto-transportes, Alijadores, Checadores, Amarradores de Buques, Equipajeros, Conexos y Similares del Puerto Lázaro Cárdenas (CROM).	6/Feb/1973	45
ACAPULCO	Unión de Estibadores y Jornaleros del Pacífico, Delegación No. 4 (CROM).	18/Abr/1922	28
SALINA CRUZ	1.— Unión obrera "Benito Juárez"	1911	20
	2.— Sindicato de Estibadores y Jornaleros de Salina Cruz. (CROM).	24/Nov/1915	25
	3.— Liga de Alijadores de carga y descarga de barcos en la ensenada "La Ventosa".	24/Dic/1933	60
	4.— Sindicato de Amarradores y Desarmadores de buques que llegan al puerto de Salina Cruz (CROM).	24/Feb/1945	21
	5.— Unión de Trabajadores de carga y descarga de embarcaciones, estiba de hielo y desestiba de camión y productos perecederos en el puerto de Salina Cruz, Oax.	19/May/1974	29

PUERTO	N o m b r e s	Fecha de	
		Constitución	Funda- dores
PUERTO MADERO	Sindicato de Obreros, Estibadores, Carretileros, Alijadores, Cargadores, Checadores, Amarradores y Desamarradores de Buques de Puerto Madero, Chis. (CROM).	7/Ago./1973	44
COATZACOALCOS	Cooperativa de Trabajo, Unión de Obreros, Estibadores, Cargadores, Checadores, Clasificadores y Jornaleros, (S.C.L.)	7/May/1946	40
VERACRUZ	1 - Sociedad Cooperativa de Producción, Transportes, Aduana (S.C.L.)	15/Ene./1958	39
	2 - Unión de Trabajadores, Maniobristas de la Zona Marítima del Puerto de Veracruz.	26/Dic./1918	30
	3 - Unión de Estibadores y Jornaleros del Puerto de Veracruz.	11/Jul./1911	1087
	4 - Unión de Carretileros y Jornaleros de la Zona Marítima del Puerto de Veracruz.	28/Feb./1975	152
	5 - Sindicato de Cargadores y Abridores de Comercio y de la Zona Marítima del Puerto de Veracruz.	12/Abr./1912	25
	6 - Unión de Checadores o Trabajadores y Similares del Puerto de Veracruz.	6/Mar./1915	36
	7 - Sindicato de Trabajadores al Servicio de Prácticaje y Amarradores de Barcos de Altura del Grande y Pequeño Cabotaje y Servicios de Remolque de Embarcaciones en el Puerto de Veracruz.	3/Dic./1932	21
	8 - Sindicato de Maniobristas, Carretileros, Cargadores, Abridores y Conexos de la Zona Marítima y Comercio de la Ciudad y Puerto de Veracruz.	23/Ago./1975	806
PROGRESO	1 - Sindicato de Trabajadores Marítimos.	27/Abr./1911	230
	2 - Sindicato de Trabajadores y Estibadores de Mercancía de Exportación e Importación Piedad Luna.	28/Dic./1911	150
	3 - Unión de Trabajadores Henequeneros Mártires de Chicago.	1/Mayo/1911	150
	4 - Sindicato de Checadores Hidalgo.	5/Oct./1917	42
	5 - Cooperativa de Plataformas.	8/Jun./1911	200
	6 - Sindicato de Veladores.	6/Sept./1917	33
TAMPICO	7 - Sindicato de Trabajadores de Despacho Aduanal.	5/Abr./1922	27
	8 - Sindicato Único de Trabajadores, Maniobristas, Marítimos, Terrestres, Conexos y Similares de Progreso-Yucatapalén "Emilio Barragán" (CROM).	1/Jul./1974	142
	1 - Sindicato Gremio Unido de Alijadores de Tampico y Cd. Madero. 2 - Gremio Unido de Alijadores, S.C. de R.L.	28/Jun./1911	

FUENTE Organizaciones de Trabajadores

#### 4.9. FORTALECIMIENTO DE LAS EMPRESAS

En términos generales, las Empresas de Servicios Portuarios han cumplido satisfactoriamente su objeto social, no tanto así con su carácter de empresa que debe producir utilidades, con base a la productividad.

El Programa de Modernización de la Administración Portuaria busca que estas entidades asuman un papel de mayor importancia, principalmente en dos aspectos: la concesión de un área territorial más amplia en los puertos y la prestación de un mayor número de servicios a los barcos y a la carga.

Para este efecto, considero que el fortalecimiento de las empresas debe comprender los siguientes puntos:

- 1.- Reorganización administrativa, para que la estructura resultante responda a las nuevas funciones -- asignadas en materia de prestación de servicios -- portuarios, de administración del recinto fiscal -- autorizado, así como del mantenimiento y conservación de las instalaciones que les sean concesionadas.
- 2.- Implantación de un sistema contable unificado, me-

dianete el uso de computadoras en cada puerto, con el propósito de tener actualizada la información de las diferentes actividades que lleve a cabo la empresa.

- 3.- Reestructuración financiera, con el propósito de que la operación total de cada una de las empresas sea autofinanciable. Con este fin, se revisará el capital de las mismas, para que su monto y constitución responda al volumen de los servicios que -- prestan.
- 4.- Establecimiento de un sistema de mantenimiento y control del equipo portuario, con el propósito de que éste se encuentre, en todo momento, en condiciones de prestar un servicio eficiente. Además, estudiar la conveniencia de que las empresas tengan, dentro de su activo fijo, solamente aquellos equipos que sean directamente rentables.
- 5.- Implantación de un nuevo sistema de administración del recinto fiscal autorizado, que esté de acuerdo con las disposiciones de la nueva legislación en materia de inversiones extranjeras.

- 6.- Gestionar el otorgamiento de concesiones para la prestación de nuevos servicios, en adición al de maniobras, tales como remolque, lanchaje, amarre, avituallamiento, suministros de combustible, equipo, energía eléctrica, teléfono, telex, telefax, entre otros.
  
- 7.- Hacer participar en el manejo de la empresa a todos los usuarios de los servicios, entre los cuales sería muy significativa la participación del sector privado mediante aportaciones adicionales de capital para financiar infraestructura, equipamiento y gastos de operación, liberando al propio Gobierno de efectuar tales desembolsos.
  
- 8.- Fortalecer el esquema de administración autónoma del puerto, puesto que para la mayoría de la gente del medio, ello permitiría aumentar la eficiencia y productividad.
  
- 9.- Mejorar y aumentar las Delegaciones Promotoras, dotándolas de mayores recursos y autoridad.
  
- 10.- Propiciar el desarrollo del personal vía capacitación y adiestramiento, por lo que se debe orientar mayor porcentaje de recursos económicos -

a este rubro.

- 11.- Precisar y regular las relaciones con el trabajador eventual, a fin de otorgarle los beneficios que disfruta el trabajador permanente socio o miembro de la empresa, con lo que se estará en posibilidad de obtener del primero mayores índices de productividad.
- 12.- Reestructuración de las Delegaciones Coordinadoras. Fortalecer su imagen deteriorada, así como rescatar a las llamadas Juntas Coordinadoras y las Comisiones Consultivas, dotándolas de los insumos necesarios para convertirse realmente en instrumentos de regulación, diálogo y coordinación, de los diferentes sectores con intereses en el puerto.
- Dotar al Delegado de mayor libertad y autonomía de acción en su relación con la empresa, particulares, autoridades locales y federales, así como darle un mayor peso político.
- 13.- Incrementar sustancialmente los ingresos del personal que trabaja tanto para las empresas como para las Delegaciones, principalmente al que maneja-

directamente mercancías y fondos.

- 14.- Mejorar y ampliar las medidas de seguridad y vigilancia dentro de las instalaciones portuarias, en especial del Recinto Fiscal Autorizado.

Las Empresas de Servicios Portuarios han pasado por una serie de dificultades en el proceso de siseño, creación, evaluación y desarrollo, ello a que convergen intereses, a veces antagónicos, gente de diversas ideas, actitudes, de situación económica, social y cultural heterogénea. Desde siempre han sido muchos los deseos por reestructurarlas positivamente y pocos los resultados reales. La modernización y productividad ciertamente no podrá verse hasta dentro de algunos años, sin olvidar que su medio ambiente debe ser más propicio al cambio, a la modificación de su estructura orgánica y funcional. Una de las actividades que más resintieron la caída del peso frente al dolar, la disminución de las importaciones fue ésta a la que hacemos referencia; ahora con la comentada reestructuración de la deuda externa y el mayor apoyo por parte del Gobierno Federal y particulares, es el momento para establecer bases firmes para un desarrollo portuario. No es tarea fácil, por la cantidad de variables que entran en juego y por estar sujetos inclusive a adversidades y desviaciones que escapan a lo nacional o control interno.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- La Reforma Portuaria, op. cit., p. 48
- 2.- Ibid., p. 90
- 3.- Reunión Extraordinaria del Consejo de Administración de las Empresas de Servicios Portuarios, Enero 1988, documento de trabajo, p. 6.
- 4.- Instructivo de Operación en los Recintos Fiscales Autorizados en los Puertos, D.O. del 7 de abril -- de 1983.
- 5.- La Reforma Portuaria , op. cit. p. 29
- 6.- Interiano Moyano Guillermo, Equipamiento de Sistemas Portuario Nacional, (borrador), documento de - trabajo, mayo 13 de 1983, 21 pp.
- 7.- La Reforma Portuaria, op. cit., p. 97

- 8.- Revista "Puertos Mexicanos", números 3, pp. 6 y 14.
- 9.- Fondo para pensiones de trabajadores portuarios, -  
Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, documen  
to de trabajo. s.f.
- 10.- Ibid.
- 11.- Revista "Puertos Mexicanos", número 3, p. 14
- 12.- La Reforma Portuaria, .op. cit., p. 160.
- 13.- Juan Felipe Leal, La burguesía y el Estado Mexica-  
no, Ediciones el Caballito, México, 1982, p. 164
- 14.- Juan Felipe Leal, op. cit., p. 176.
- 15.- La Reforma Portuaria, op. cit., p. 17

## V LOS PUERTOS Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

### 5.1. ASPECTOS ECONOMICOS.

América Latina en general y México en particular han luchado desde hace varios años por establecer derechos sobre los recursos existentes en los mares adyacentes a sus costas, hasta una extensión de 200 millas. Los países en desarrollo tienen requerimientos tanto de materias primas como alimentos y para unos autores si bien es cierto que hay aún muchos países de éstos que cuentan con recursos naturales sin explotar y para incorporarlos a la producción, en el caso mexicano no es así, en donde "el aprovechamiento de la tierra ha avanzado lo suficiente para que sea válido afirmar que la fase en que se desarrollaron a base de ampliaciones de la frontera de recursos naturales está próxima a su fin. En tales casos, la incorporación de los recursos marítimos a su actividad económica es un imperativo inaplazable." (1)

Hablar de los recursos naturales y geográficos con los que cuenta el país no es el objeto del presente trabajo, lo que si es de señalar, es su gran potencialidad marítima, cuyas

costas están bañadas por aguas de los Océanos más importantes. Al este por el Atlántico con sus penetraciones como son el Golfo de México, el Mar de las Antillas y el Mar Caribe; al oeste y sur por el Pacífico y su penetración al Golfo de California o Mar de Cortés. El Litoral del Atlántico tiene una extensión de 2311 Km. y el Pacífico 6600 Km.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, para que éste sea integral. "Para el país las comunicaciones y los transportes son columnas vertebrales y sistemas fundamentales para el desarrollo nacional." (2) Tales medios vinculan a las personas, las ideas y las culturas, a la vez de fortalecer la integración nacional. Pocos factores son tan determinantes para la actividad económica como los transportes, en donde deben concentrarse intereses tanto de la iniciativa privada como del Gobierno. La empresa pública constituye instrumento importante de política económica con que cuenta el Estado, a la vez que fortalece el carácter mixto de la economía. Dentro de este marco las entidades paraestatales se complementan con las empresas privadas y las que pertenecen a las organizaciones de trabajadores.

El desarrollo portuario reproduce y refleja las alternativas y decisiones de la economía y de las políticas globales de

desarrollo. En el presente siglo se pueden distinguir 6 etapas en el desarrollo del Sistema Portuario Nacional.

- 1ª Etapa (De 1900 a 1912). La actividad marítima y portuaria se orientó únicamente a dotar de ciertos servicios a algunos puertos como el de faros y dragado.
- 2ª Etapa (De 1912 a 1930). Años postrevolucionarios en donde el crecimiento de la actividad marítima y portuaria es nulo, debido a la situación de la hacienda pública, deteriorada por la gesta revolucionaria. Se crean las principales organizaciones de trabajadores portuarios.
- 3ª Etapa (De 1930 a 1950). En este período se sientan las bases para estructurar con mayor coherencia las instituciones del ramo.
- 4ª Etapa (De 1950 a 1970). Se amplía la infraestructura y crece la actividad portuaria, pero la participación de las dependencias y entidades con injerencia se realiza de manera anárquica, sin coordinación ni control.

- 5º Etapa (De 1970 a 1979). Se da un examen crítico - de la situación que prevalece en el medio; se --- amplían las instalaciones, maquinarias y equipo; - se analizan y corrigen los métodos y procedimien-- tos para ejecutar las maniobras; se crea la Comi-- sión Nacional Coordinadora de Puertos y las Empre-- sas de Servicios Portuarios. Es la década de ma-- yor auge y apoyo al subsector marítimo portuario.
- 6º Etapa (De 1979 a 1989). Se presentan presiones - abruptas sobre el Sistema Portuario Nacional, como consecuencia de la situación económica. El entor-- no económico y político presionan para redefinir - el papel del Estado en la economía en forma direc-- ta o a través de su organización y regulación. Se redefine la estructura y organización del Sector - Comunicaciones y Transportes y dentro de este, el - subsector marítimo y portuario.

La naturaleza y volumen de los tráficos marítimos inciden en los procesos económicos nacionales y sobre la forma de vida de la gente ligada al medio. Los avances obtenidos en los -- sistemas económico y social influyen también en el sistema ma-- rítimo y portuario, en términos de inversión, empleo, producti

vidad y capacitación. Los puertos tienen como función fundamental, servir de enlace entre el transporte marítimo y el terrestre; posibilitan la transferencia y distribución de bienes y sirven de apoyo a la actividad pesquera y turística. En este sentido las terminales portuarias son parte importante del proceso económico del país. Es por ello indispensable que exista una coordinación efectiva en el funcionamiento de los diversos servicios que se prestan y de ambos modos de transporte.

Los puertos del país manejan la tercera parte del movimiento de carga que opera el Sistema Nacional de Transporte y aproximadamente el 80% de las exportaciones totales, en este sentido coadyuva a lograr mayores ingresos por concepto de divisas. Los puertos constituyen centros de desarrollo dinámicos, apoyan la descentralización económica y la política de apertura comercial... "Sin puertos eficientes no puede haber desarrollo; para que el país progrese, para que podamos acabar se salir de la crisis, México necesita de sus puertos". (3)

El Estado, a través del órgano desconcentrado Puertos Mexicanos y en el contexto del Programa Nacional de Solidaridad, ha asignado la cantidad de 450 mil millones de pesos, los cuales serán destinados para la construcción y conservación, dra-

gado, adquisición y rehabilitación del equipo portuario y el -  
gasto operativo, ello para poner a los 32 puertos del Pacífico,  
el Golfo y el Caribe "al día para operar competitivamente el -  
comercio exterior y el turismo de cruceros". La cantidad seña  
lada tendrá efectos en el índice de productividad y eficiencia  
y por ende en mayores ingresos para las empresas y para el era  
rio federal, también en las condiciones de vida y laboral de -  
los trabajadores portuarios; inclusive se podrán desterrar vi-  
cios y deformaciones derivadas por la precaria situación por -  
la que han atravesado.

El hinterland es la zona de influencia económica de un -  
puerto, algunos la coniseran como "la región terrestre de la -  
cual y hacia la cual se orienta el flujo de productos que se -  
mueven en el puerto".( 4) Hablar de los transportes se tiene-  
que caer irremediamente en el campo de la economía, en el -  
comercio, en la producción, distribución y consumo; en aquellas  
regiones en donde el transporte no existe, o es mínimo, la ac-  
tividad económica se reduce a nivel de autoconsumo. Los transu  
portes son un medio que facilitan la actividad comercial, unienu  
do los puntos productores con los centros de consumo, son las-  
arterias por la cuales circulan los bienes y personas. El munu  
do de hoy es un mundo en movimiento, en donde los países, pue-  
blos y grupos humanos, están cada vez más cerca uno de otros,-  
en donde la interrelación es mayor.

Para algunos tecnicistas el determinar el hinterland económico, puede ser un trabajo complejo y laborioso por la serie de estudios a realizar: estadísticas del movimiento de mercancías que pasan por un puerto, los puntos de origen y destino y los medios de transporte, etc. Para los fines que aquí se persiguen, se omitirán algunos conceptos relativos al hinterland, el cual puede ser difícil de determinar, principalmente por la estructura comercial que se ha vuelto más compleja, pero basta con señalarla como aquella área fuera del puerto que él mismo afecta, por razón del intercambio de bienes y servicios, sin importar la cantidad ni distancia, área que influye y es influida por el puerto en forma directa. No es un territorio físico concreto, sino que varía en función de una serie de factores.

## 5.2. ASPECTOS SOCIALES.

No hace falta tener una gran capacidad de observación o sensibilidad para darse cuenta de la desigual distribución de la riqueza en el ámbito nacional, así como de una concentración, en contra sentido, del poder político y económico por unos cuantos; distribución desigual y concentración es un binomio que retrasa y obstruye el desarrollo de la sociedad en sus diversas manifestaciones, el cual ha subsistido a través de los diversos gobiernos que han regido al país; cuyo Sistema Económi-

co y Político presenta contradicciones y desajustes, los que sólo pueden ser atacados con destinar mayores recursos económicos, riqueza, como se le quiera llamar, a producir y proporcionar bienes y servicios socialmente necesarios. El Estado tiene a su cargo la rectoría del desarrollo económico, la regulación y prestación de los servicios públicos, participando en forma exclusiva en las áreas denominadas como estratégicas y junto con la iniciativa privada y social en las llamadas prioritarias, así como en la ejecución de acciones a fin de incrementar el bienestar colectivo.

En un sistema de economía mixta existen ciertos órganos a quienes se ha delegado la responsabilidad de distribuir en forma equitativa el ingreso, existiendo formas para ello como el salario, las prestaciones, el fisco, los subsidios a los bienes y servicios públicos, etc. La actividad portuaria y específicamente las empresas portuarias, tienen al igual que el Estado contradicciones, en cuanto que por un lado ocasionan la concentración de la riqueza, y por otro, realizan acciones de beneficio a la colectividad, de carácter social, de redistribución del ingreso. No basta contar con miles de kilómetros en litorales, si éstos no son bien aprovechados, si los puertos por cuestiones estructurales no cumplen con su cometido económico y social, en cuyo último rubro está la mejoría de las condiciones de vida de la gente que vive y trabaja en su interior

y del resto de la población afectada, directa e indirectamente por esta actividad, beneficios que se observan en la alimentación, vivienda, vestido, educación, cultura y recreación. Por ejemplo, para afrontar el problema de alimentación de la población, hay que voltear los ojos al mar, a sus recursos; en materia pesquera, nuestro país se encuentra en una situación de crisis. No es tarea fácil mejorar esta actividad en cuanto -- que se requieren considerables inversiones, además de afectar intereses creados.

La misma contradicción señalada antes, se reproduce a nivel macro, en numerosos países, en cuanto que hay un grupo de éstos que concentran una gran riqueza y otros viven en la miseria. Leopoldo Solís señala que una porción considerable de -- países, hoy desarrollados, han logrado aumentar su producción a partir del creciente intercambio, derivado del incremento -- del comercio internacional, dándose-dice-una especialización - geográfica y una mayor división del trabajo; y agrega, que el aumento de la producción generó un excedente económico, el --- cual no fue bien distribuido, sino que se dió una concentra--- ción de dichos excedentes por algunos países.

El papel de las Empresas de Servicios Portuarios en la -- distribución de la riqueza o ingreso, ha sido importante pero no suficiente, en cuanto que económicamente no crean las utili

dades necesarias y en materia social aún no responden al compromiso con sus empleados. A partir de la década de los setenta mejoró la situación de los trabajadores portuarios, se firmó un contrato colectivo de trabajo ventajoso para ellos, se asignaron mayores cantidades para la capacitación, se revisaron y mejoraron las medidas de seguridad, se dotó a los puertos de instalaciones, maquinaria y equipo más acorde a las necesidades reales, se construyeron en algunos casos viviendas, hospitales y centros recreativos y culturales para los trabajadores y sus familias. La Reforma Portuaria respondió no sólo a impulsar el comercio exterior, sino también para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores portuarios.

En este período, el Gobierno de la República impulsó una política de distribución del ingreso, dada la situación económica y política del país; el Sistema Político Mexicano parecía que ya no respondía a las expectativas de la sociedad civil, por lo que se promovieron cambios en las tradicionales formas de participación política, ampliándose no sin presiones, el ámbito de participación de partidos políticos, sectores marginados, sindicatos y demás grupos de presión. Las empresas portuarias fueron estructuradas a fin de optimizar las terminales marítimas, ser autosuficientes y generar recursos para otorgar a los trabajadores mayores beneficios; como los esfuerzos no fueron sistemáticos los resultados son mínimos. Cuando una em

presa se dedica a la producción y venta de bienes y la prestación de servicios, debe de tener un sentido de lucro, de obtención de utilidades, sin desatender el sentido social. La productividad no se logró, a pesar de la Reforma Portuaria y en cuanto a las condiciones de vida y trabajo de sus recursos humanos, si hubo mejoras, aunque se cayó en el paternalismo, donde empresa y sindicato descuidaron la productividad y eficiencia e incluso se presentaron problemas tales como indiferencia hacia los problemas del medio portuario. Por el tipo de Contrato Colectivo firmado entre empresas y sindicato, por el descuido de las normas, políticas, procedimientos y demás sistemas de trabajo, esta cayó en la improductividad y deficiencia, situación que últimamente se ha ido desarraifando, gracias a los esfuerzos de los sectores involucrados.

Un fenómeno que se observa en todos los puertos del país, es que al lado de importantes zonas, con todos los servicios, con edificios e instalaciones modernas, coexiste también la miseria, el desempleo o subempleo, los asentamientos irregulares sin servicios más elementales, en donde impera la delincuencia y los vicios. El Estado ideal de un puerto, es aquel en donde se de un equilibrio entre el desarrollo económico, del comercio, industria, turismo y pesca y una mejora de las condiciones de vida de sus moradores, conuinado con una democratización de la vida política y el fortalecimiento de la autoridad.

local o municipal. En capítulos anteriores, se habló del problema que existe en el puerto por exceso de la oferta de mano de obra y la poca demanda que hay. Ello origina para las autoridades problemas sociales, de los que pocas veces salen airoso. Hoy Puertos Mexicanos y sus entidades coordinadas emplean un poco más de tres mil trabajadores, en donde el 40% laboran en las oficinas centrales y el resto en los puertos permanentemente, cantidad que puede incrementarse mediante una mayor inversión y la concertación de los sectores público, privado y social.

La descentralización de la vida nacional, el fortalecimiento de los municipios, la democratización afectiva, es un imperativo, el cual de hacerse realidad actuará positivamente en el desarrollo portuario. No se debe permitir el binomio puerto opulento y ciudad indigente, es cierto que son importantes los muelles, bodegas, grúas, contenedores, ferrocarriles, carreteras, instalaciones, maquinaria y equipo, pero también lo son la vivienda, cultura, educación, salubridad, recreación, transporte y demás servicios elementales para la población de los puertos mexicanos.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Varios, México y el Régimen del Mar, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 188.
- 2.- Miguel de la Madrid Hurtado, Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984-1988, Presentación.
- 3.- Palabras del Secretario de Comunicaciones y Transportes, Andrés Caso Lombardo, durante una reunión con la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios del Pacífico y Progreso de la CROM, aparecidas en la Revista "Puertos Mexicanos, Año 1, Número 3, Enero de 1990.
- 4.- La Reforma Portuaria, op. cit., p. 132

## VI RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES GENERALES

Uno de los aspectos que definitivamente deben figurar en la planeación portuaria del país, es el relativo a la administración y a la operación portuaria; es decir, integrar armónicamente una administración más autónoma, ágil y eficiente, una política de trabajo esclarecida, un sólido sistema financiero, un razonable nivel de derechos, estadísticas completas y seguras y con los recursos humanos idóneos para dichas tareas; junto con las instalaciones, maquinaria y equipo adecuado; una -- promoción y publicidad hábiles; desarrollo social de la ciudad-puerto y finalmente una integración estrecha y amplia con los diversos centros de población y su hinterland.

De la misma manera en que un sistema portuario deficiente provoca disminución en el tráfico a través del puerto, también un descuido en el sistema administrativo en particular acarrea confusión, retrasos y pérdidas. Pudiera parecer que la aplicación de algunas recomendaciones que se plantean en el presente trabajo, están fuera del alcance por diversas cuestiones y que son propias de un puerto ideal. Lo cierto es que hoy por hoy, por muy bien organizado, planeado y equipado que esté un puer-

to, en la práctica nunca sera perfecto. La naturaleza humana presenta igual rasgo. "Una mejora continua es una absoluta necesidad".

Debemos organizarnos para aprovechar bien nuestros puertos y extensos litorales, para competir a nivel internacional; con una administración obsoleta, compleja y dispersa, lo único que se origina es el retraso en el desarrollo portuario. No hemos tenido flexibilidad para adaptarnos a las transformaciones modernas habidas en este campo. Existen ciertamente muchas entidades y dependencias gubernamentales que participan en la actividad portuaria, pero lo hacen con poca coordinación y muy centralizadas en su estilo de administración. Desgraciadamente aunque se quisiera transmitir algunas funciones y facultades a los puertos, para así fortalecer la descentralización de la vida nacional, hay pocos de ellos que pueden hacer satisfactoriamente frente al traslado de éstas formas de poder político y económico; descentralización que además de reclamarse una necesidad, lo mismo que la coordinación entre la administración portuaria, sea federal, estatal y municipal. Fortalecer al municipio es fortalecer a los puertos y viceversa.

Para establecer un esquema general de administración, hay que tener presente, antes de los aspectos técnicos, el hecho de que en el puerto convergen una gran cantidad de factores de

orden económico, político, social, cultural, etc., y sus respectivos representantes. Como sistema está integrado por subsistemas que convergen en el puerto y por tanto, el que éste sea claro, vigoroso y armónico, no garantiza que el puerto trabaje con productividad y eficiencia, pero es una base para que no esté asfixiado burocráticamente. Es bueno tener un sistema administrativo sano, puesto que de no ser así, se estaría en peligro de contagiar a otros subsistemas.

En la mayoría de los países en desarrollo como el nuestro, surge la necesidad de adaptar la administración de los puertos a la situación política y económica doméstica y a los nuevos requerimientos de un tráfico cambiante y creciente externo. No es fácil establecer una estructura apropiada de administración, dado las limitaciones económicas y técnicas. Jean-Georges Baudelaire, en "Administración y Explotación Portuaria", señala que los cambios radicales de todo el sistema, son más difíciles en aquellos puertos viejos o países avanzados, y los puertos jóvenes tienen oportunidad de hacer un inicio desahogado y proyectar un estatuto moderno. Agrega que los ejemplos de otros puertos pueden ser examinados, no para copiar los modelos, sino para encontrar un tipo básico de administración portuaria que dé mejores resultados, sea de autonomía amplia o regulación rígida.

No hay un patrón general para mejorar la administración -- que sirva a todos los puertos del mundo, debido a su origen -- razgos y necesidades diferentes; las administraciones normal-- mente obedecen a los siguientes factores según Baudelaire:

- Nivel de regulación por parte del Gobierno (autonomía).
- Autosuficiencia financiera.
- Características de las instalaciones, maquinaria y equipo.
- El grado de preparación y conocimientos del personal.
- Presión de sindicatos.
- Grado de coordinación entre las diferentes autoridades gubernamentales y los sectores privado y social.
- La autoridad sobre el área portuaria.

La forma autónoma de administración portuaria parece ser-

la más eficiente de cuantas existen (Baudelaire). En la mayoría de los países en desarrollo como en nuestro caso, los principales puertos son propiedad del Gobierno, en cuanto que son instrumentos vitales de la política nacional. Para estudiosos de la materia con Bohdan Nagorski, la forma de administración de un puerto debe ser diferente a la del resto de las actividades del Gobierno, y agrega que este no puede ser bien manejado por reglas y reglamentos aplicados normalmente para las Secretarías de Estado; se requiere, dice, un aparato flexible y libre de presiones políticas. 1) Un puerto, cualquiera que sea su dimensión e importancia, debe ser manejado por órganos autónomos, bajo una supervisión general del Gobierno. Luego entonces considero que la autoridad portuaria debe de:

- Establecer sus propias normas, políticas y procedimientos de trabajo y los documentos jurídico-administrativos respectivos.
- Llevar la administración de los recursos humanos en todas sus etapas, incluyendo el procesamiento de la nómina.
- Llevar a cabo el mantenimiento de las obras portuarias y sus planes de expansión, así como las adquisiciones que ello origine.

- Tener concesión de los contratos de obra y suministro de material, maquinaria y equipo.
  
- Establecer, previo estudio, los montos por derechos portuarios, con aprobación gubernamental; recaudarlos y quedarse con ellos para cubrir gastos de operación y expansión.

Para llevar a cabo lo arriba señalado se requiere antes que nada contar con los recursos humanos y financieros apropiados, situación que hoy día pocos pueden salvar.

Tal vez la causa más importante para que un puerto logre una autonomía, es el contar con una autosuficiencia financiera. El Gobierno es quien finalmente cubre los gastos y déficits de la operación portuaria, por lo que busca ejercer un control estricto de los gastos y cuestiones relativas de la administración y en este sentido es renuente a dejar al puerto en manos de un órgano autónomo. 2) El puerto debe elaborar su propio presupuesto de ingresos y egresos, establecer los derechos que cubran suficientemente los gastos de administración, mantenimiento y mejoras; las tarifas establecidas en un nivel razonable, sólo para cubrir gastos normales; los fondos para proyectos costosos deben ser proporcionados por el Estado. La autosuficiencia financiera debe estar complementada con medidas de

racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria. En el caso mexicano el problema puede ser superado con la participación, además del Estado, con la iniciativa privada y el sector social.

Las condiciones que guardan las instalaciones, maquinaria y -- equipo y demás recursos materiales, orientan el carácter, operatividad, eficiencia y eficacia del puerto. 3) Un puerto como sistema debe tener armónicamente distribuidas sus áreas, a fin de optimizar los recursos que se utilizan, ahorrar energía, tiempo y mejorar el respectivo control. Un puerto anárquicamente distribuido tiene retrasos y dispendios en su operatividad. Es difícil encontrar un puerto con instalaciones que correspondan exactamente en cantidad y calidad a las necesidades reales, las que deben obedecer a un plan general de desarrollo o secuencia lógica en la ejecución de las obras, con -- planos que regulen las ciudades puertos; delimitándose en forma clara los recintos portuarios. Para el caso de la maquinaria, herramienta, equipo y demás recursos materiales, sucede -- algo parecido, debido a la carencia de un programa adecuado de adquisiciones, servicios, su insuficiencia o mal uso. Una buena administración depende incluso de la papelería, el mobiliario, y los servicios generales.

El factor más importante que afecta a la administración -

es el humano ¿Cuántas veces hemos visto deficiencias administrativas, lentitud en los trámites, malos tratos por parte de los "servidores públicos", debido a la mala capacitación, -- adiestramiento y desarrollo, las condiciones de trabajo y a -- los sueldos que perciben?. Por el modelo de desarrollo centralizado que se ha venido dando en nuestro país, a nivel regional no se cuenta con centros educativos y culturales que tiendan a desarrollar las facultades y habilidades de la gente del puerto. 4) Todos los intereses que coinciden en los puertos -- deben de poner de su parte para incrementar las habilidades de los trabajadores en lo administrativo, técnico, operativo, etc. Al no contar el puerto con los recursos humanos preparados para su conducción, ha tenido que recurrir a algunos mandos medios -- y superiores del centro del país, dando origen al problema de que éstos no conocen muy bien lo qué es un puerto, características, funciones económica y social, área del mismo, etc.

Las autoridades administrativas suelen tener en cualquier institución, conflictos constantes con las organizaciones de -- trabajadores o sindicatos. En el medio portuario los roces -- son más continuos; los agremiados presionan para lograr mejores condiciones de vida y trabajo; una manera de demostrar di -- cha inconformidad es entorpeciendo o retrasando la prestación -- de los servicios y la administración. El problema es mayor -- cuando dentro del mismo sistema administrativo existen trabaja

dores agremiados a diferentes sindicatos. También las organizaciones de trabajadores suelen presionar para que no se implanten o modifiquen algunas normas, políticas y procedimientos que el sistema administrativo pretenda implantar o ya haya implantado, ello por considerar que dichas medidas van en contra de sus agremiados. 5) Nuestro país cuenta con grandes litorales (9 mil Km. aprox.), muchas instalaciones ligadas en la actividad y recursos involucrados, por lo que se hace necesaria la coordinación, que oriente y de sentido a la política de desarrollo. Coordinación que debe darse entre puertos y al interior de los mismos. En el primer caso para evitar duplicación de instalaciones y servicios y reducir así la excesiva competencia, mantener cierta homogeneidad en el cobro de los derechos y tarifas, es decir, seguir un patrón similar sin olvidar las condiciones particulares de cada puerto. Coordinación para establecer los mismos sistemas de trabajo y atención a los usuarios, para evitar desorientación de los mismos. Hasta antes de los setenta, la coordinación de los diferentes puertos y las autoridades que intervenían en ellos era prácticamente nula. Para tratar de modificar la situación se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, con objeto de coordinar en los puertos las actividades y servicios, los medios de transporte que ahí operen y los servicios conexos; igualmente coordinar el ejercicio de las atribuciones de las diferentes dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

Se avanzó mucho en la conjugación armoniosa de esfuerzos y recursos para el logro de fines comunes, pero el movimiento portuario y su dinamismo superaron la capacidad de respuesta del Sistema Portuario Nacional. Coordinar para no dispersar, para que cada uno de los involucrados en el medio, además de satisfacer sus necesidades e intereses particulares, se logren aquellos de carácter general o nacional y de tipo social. No es fácil coordinar esfuerzos para modificar la situación o sistema imperante hasta entonces, cuando los involucrados presentan diversos intereses y cuando el cambio vería afectados algunos sectores "invitados" a la coordinación y conjugación de esfuerzos. La coordinación choca con la política de la toma de medidas unilaterales, autoritarismo y rigidez y hoy cobra importancia en el medio de referencia por la interacción de instituciones gubernamentales, privadas y las formadas por los trabajadores. Al interior de los mismos puertos no es menos importante.

6) Parte indispensable de una buena coordinación, es una adecuada comunicación entre autoridades, instituciones, funcionarios y trabajadores, para ello se deben crear los medios y canales idóneos, que modifiquen los hasta hora manejados y que contengan información en forma clara y suficiente; así se coadyuvará a lograr mayores índices de eficiencia en los servicios y mejorar las finanzas internas.

El puerto es una unidad funcional, un sistema, un conjun-

to de obras, instalaciones, servicios y organizaciones, interdependientes y estrechamente relacionadas. 7) La eficiencia de un puerto, se debe en gran medida, a que éste no esté dividido en partes, cada una bajo jurisdicción diferente. Los servicios portuarios pueden ser bien suministrados, sólo si el -- responsable de ello tiene el control de los muelles, atracaderos, almacenes y demás instalaciones de agua y tierra. La unidad de mando es esencial, no solamente en las áreas del puerto-vitales o centrales, sino también en aquellas de tipo auxi--lliar, accesorio o secundario. Existen ciertas funciones conectadas al tráfico portuario, que por su naturaleza deben efec--tuar instancias especializadas del Gobierno y no por la admi--nistración portuaria, como son los servicios de sanidad, mi--gración y aduana.

México, por su ubicación geográfica tiene una situación -privilegiada en el contexto mundial, debido a sus riquezas natu--rales; cuenta con enormes litorales en los que existe una gran diversidad de recursos, tales como minerales, fauna marina, --energéticos, etc. Son los puertos polos importantes de desa--rrollo, de los que dependen regiones en materia de generación-de empleos y para la actividad comercial, industrial, pesque--ra y turística. A pesar de ello, los puertos no han caminado--a la par de las exigencias que le impone el contexto, las rela--ciones comerciales internacionales, los tratados de libre co--

mercio, la integración de México a la cuenca del Pacífico, --- etc., es decir, no han dado respuesta a un mundo en continuo - cambio, el cual necesita un sistema de transporte con capaci-- dad de adaptación .

El Sistema Portuario Nacional no ha recibido los insumos- económicos y políticos, en el primer caso por la falta de coor- dinación entre los involucrados en el medio y por los grandes- flujos de inversión y larga maduración, cuestión que inhibe al inversionista y en el segundo caso, por el centralismo políti- co-administrativo, que permea al Sistema Político Mexicano y - del que difícilmente podrá deshacerse. El puerto, al igual -- que el municipio, ha sido descuidado y sólo una verdadera des- centralización económica, política, administrativa, educativa- y cultural podrá modificar la situación de insuficiencia en -- que vive.

En la actividad marítima y portuaria coexisten diferentes instituciones gubernamentales privadas y sociales, las que no- lo han hecho de manera coordinada. A partir de la década de- los setenta se dieron pasos importantes para modificar dicha - situación, al crearse la Comisión Nacional Coordinadora de -- Puertos, las Empresas de Servicios Portuarios, las Zonas Fran- cas, así como la fusión e integración de varias entidades. - Además de la falta de coordinación e insuficiencia operativa,-

existen en los puertos otros problemas de tipo social: desempleo, subempleo, delincuencia, vicios, déficits de servicios públicos; en ellos se dan simultáneamente modernidad y obsolescencia, progreso y miseria.

La experiencia de lo que fue la C.N.C.P., es valiosa en cuanto nos permite conocer los errores cometidos, en lo administrativo, político y técnico, para que en el nuevo órgano, - Puertos Mexicanos, creado entre otros por la fusión de la -- C.N.C.P., no se cometan las mismas, equivocaciones de tiempos-pretéritos. La Comisión adoleció de varios factores y por -- ello dejó pendientes muchos objetivos y compromisos; los insumos vertidos a este sistema no fueron continuos ni suficientes, por ende su influencia en el Sistema Portuario Nacional fue -- debilitándose. A la luz de los acontecimientos pasados y tomando en cuenta la situación o contexto presente y vislumbrado el futuro que se viene, debemos retomar experiencias como la - C.N.C.P., y las administraciones portuarias habidas en nuestro país, el cual en el contexto mundial tiene una situación privilegiada en cuanto litorales y sus recursos naturales, aunque - no cuenta con el apoyo económico, instalaciones, maquinaria, - equipo e infraestructura administrativa que le den una participación más acorde a las necesidades del México actual.

## FUENTES DE INFORMACION

## BIBLIOGRAFICAS

Memoria de Actividades 1977-1982, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Subsecretaría de Puertos y Marina Mercante, Noviembre de 1982, 176 pp.

Baudelaire, Jean-Georges, Administración y Explotación -- Portuaria, México, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, 1982, 277 pp.

Aspectos Humanos de la Reforma Portuaria, México, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, s.f. 86 pp.

Revisión y Evaluación del Programa de Puertos Industriales, México, Puertos Industriales, 1981. 179 pp.

La Reforma Portuaria, México, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, 1976. 218 pp.

Bertalanffy, Ludwig Von, Teoría General de los Sistemas, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, 311 pp.

Banco Interamericano de Desarrollo, Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control, Volúmen I, México, Editorial Limusa, 1982, 1121 pp.

Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, - Editorial Limusa, 1982, 254 pp. -

Johnson, R.A., et al., Teoría, integración y administración de sistemas, México, Editorial Limusa, 1980, 399 pp.

Churchman, C. West, El enfoque de sistemas, México, Editorial Diana, 1981, 270 pp.

Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, -- México, Editorial Porrúa, 1976.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, 1987, 171 pp.

Varios, Enciclopedia General del Mar, Ediciones Garriga, - S.A. Madrid-Barcelona, 1957, IV Volumen, 913 pp.

Dirección General de Obras Marítimas, Definición de términos que se emplean en obras marítimas, México, Subsecretaría - de Puertos y Marina Mercante, s/f., 27 pp.

#### HEMEROGRAFICAS

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. - 29 de diciembre de 1975 y sus reformas.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, D.O. del 14 de mayo de 1986 y sus reformas.

Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, D.O. 29 de diciembre de 1970.

Instructivo de Operación en los Recintos Fiscales Autorizados en los Puertos, Diario Oficial del 7 de abril de 1983.

#### OTROS

García Pavón, Miguel Angel, Puerto, México, Tesis profe-

sional, ESIA, IPN, 1983, 766 pp.

Seminario sobre Desarrollo, INAP-SCT., Documento de Trabajo, s.f.

Curso Básico Portuario, Secretaría de Comunicaciones y -- Transportes, Comité de Capacitación Portuaria-Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Documento de trabajo, 1987.

Organización Portuaria, documento de trabajo, s.f., ni autor 36 pp.

Reunión Extraordinaria del Consejo de Administración de las Empresas de Servicios Portuarios, Empresas de Servicios Portuarios, 18 de enero de 1988, documento de trabajo, 100 pp.