

89
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA FIGURA DE LA CONCESION COMO ELEMENTO DE IMPULSO ECONOMICO EN EL PUERTO DE VERACRUZ, DURANTE EL PERIODO (1992-1996).

T E S I S I N A

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

P R E S E N T A :
BEATRIZ NAVA LINARES



ASESOR: DR. CARLOS RUIZ SANCHEZ.

MEXICO, D. F.

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

201



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.

ÍNDICE

APARTADOS:

PROEMIO

1	La figura de la concesión en México: Marco Conceptual	1
1.1	Antecedentes e importancia del Sistema Portuario Nacional	5
1.1.1	Epoca de la Colonia	6
1.1.2	Epoca de la Independencia	6
1.1.3	Epoca del Porfiriato	7
1.1.4	Epoca de la Revolución	8
1.1.5	México Contemporáneo	9
1.2	Estructura administrativa y organizativa de los puertos	11
1.3	Principales puertos en México	15
1.4	Importancia del puerto de Veracruz para el desarrollo económico nacional	19
2	Esquema privatizador de los sectores económico productivos	23
2.1	Plan Nacional de Desarrollo	28
2.2	Políticas aplicadas al Sistema Portuario durante el período 1992-1996	30
2.3	Metas del sector comunicaciones y transportes en materia portuaria	33
2.4	Modificaciones realizadas al marco normativo portuario (1992-1996)	36
3	El impulso económico y las concesiones en el puerto de Veracruz.	40
3.1	La Administración Pública frente a las concesiones marítimo-portuarias	43
3.2	Proceso de desarrollo y principales objetivos de las concesionarias en el puerto de Veracruz	45
3.3	Evolución y resultados de las empresas concesionarias en el puerto de Veracruz	48
3.4	Perspectivas a futuro de las empresas concesionarias en el puerto de Veracruz.	51
4	Conclusiones	54
	Bibliografía	57
	Glosario de Términos	59
	Anexos	61

TODO LO QUE NO SE COMPARTE SE PIERDE.

IASIRI

AGRADEZCO INFINITAMENTE A:

DR. CARLOS RUIZ POR SU ASESORIA Y APOYO. A ARMIDA POR SU APRECIABLE TIEMPO Y ACEPTADA CONDUCCION.

A MIS PADRES, HERMANAS Y DEMAS FAMILIA.

A MI ESPOSO POR SER LA LUZ QUE PUEDE EXISTIR ENTRE LA ESPESA OSCURIDAD. A SERGIO EDUARDO POR MANTENER VIVA LA ESPERANZA Y LA MOTIVACION.

A MIS SINODALES: LA LIC. RINA AGUILERA, Y EL DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ POR SUS COMENTARIOS PARA ENRIQUECER ESTA INVESTIGACION; AL PROF. OSCAR MEDINA Y AL LIC. LUIS AMADO CASTRO POR SU TIEMPO Y DEDICACIÓN.

A MIS AMIGOS DE SIEMPRE POR ESTAR.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES POR DARMÉ ESTA ÚLTIMA Y GRAN OPORTUNIDAD.

A MIS MAESTROS.

GRACIAS A TI.

DE: DEATRIZ NAVA

PROEMIO

Para quienes estudiamos la disciplina de Administración Pública y además nos relacionamos con ella a través de nuestro ámbito laboral, hemos visto con particular asombro las constantes transformaciones del Estado mexicano y por ende el cómo las relaciones entre la sociedad y el gobierno se han modificado; desincorporación, descentralización, privatización, adelgazamiento estatal, desregulación, etc. son algunas de las estrategias políticas, económicas y sociales que se han puesto en marcha en las últimas décadas y que, sin duda, se han convertido en un interesante y fundamental objeto de estudio para los administradores públicos y en sí para aquellos interesados en los fenómenos sociales.

Ahora bien, en este trabajo se expondrá, una de las figuras jurídicas de las que el gobierno se ha valido, para subsanar el grave problema de insuficiencia de recursos financieros, e impulsar y mantener así, algunas áreas productivas nacionales: la concesión, en un Puerto de la República Mexicana.

En primera instancia, se pretende mostrar al lector la gran importancia que para la economía nacional en su conjunto, representan los puertos, para ello, se abordarán los antecedentes históricos de los mismos y de lo fundamental que sus actividades se convirtieron para impulsar diversas zonas económico-productivas del país; además, que algunos de estos recintos portuarios se distinguieron por haber sido sitios estratégicos durante las rebeliones armadas por las que atravesamos. Al reconocerse su relevancia tanto histórica como económica, es de especial interés dar a conocer su estructura administrativa y las modificaciones que ha sufrido ésta, a fin de entender cómo se ha dado la organización y operación portuaria, para conocer su entorno y ámbito de acción.

Como parte también, de este primer apartado, y al conocer sus características, se podrá captar que los Puertos, de un mismo país incluso, no son iguales unos a otros y que sus ramas de actividades están estrechamente ligadas a las zonas y entorno político, económico, social y cultural de donde se encuentran ubicados, destacando algunos de ellos por su productividad y eficiencia, dada la limitante de espacio, sólo mencionaré los ejemplos más significativos de las terminales portuarias que son consideradas principales en el Pacífico y Golfo de México; y por último se detallarán las particularidades del Puerto de Veracruz, el cual de hecho, es el objeto de estudio principal para la elaboración del presente trabajo.

Durante todo el segundo apartado se abordarán las políticas, metas, estrategias, planes y programas gubernamentales que durante el período que se abarca aquí (1992-1996), fueron aplicadas y desarrolladas para impulsar al sector comunicaciones y transportes, así como el marco normativo que lo regula y especialmente a las actividades

marítimo portuarias, esto con la finalidad de reconocer las modificaciones de la política estatal para fortalecer la estructura financiera nacional. En este apartado, será tratado el tema de la privatización de los sectores productivos, como el eje que fundamenta el rumbo de la política económica del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y con las reservas del caso, de Ernesto Zedillo y que sin duda se convirtió en el proceso que dio origen a las mayores transformaciones que la administración pública sufrió en los últimos sexenios, puesto que se debieron implementar los instrumentos más acordes para permitir y fomentar la participación de la iniciativa privada en sectores que durante décadas habían estado en manos estatales.

Con lo que se tratará en los dos primeros apartados será posible conocer cómo el sector marítimo-portuario está interrelacionado y depende del crecimiento global de la economía del país, en la misma forma que acontece con los demás sectores productivos, distinguiéndose en particular por su importante papel y su gran dinamismo, pero requiere como cualquier otra industria de obras de infraestructura y equipo en uso que faciliten su proceso de desenvolvimiento.

Y como antecedente a las nuevas políticas aplicadas, comentaremos que el sector productivo marítimo ha resentido el que la estrategia económica nacional ha carecido de una verdadera continuidad por la cual se han dejado seriamente descuidados varios aspectos que conforman el engranaje que mueven las finanzas de un país; en México las decisiones económicas se polarizan inclinándose hacia un extremo, el cual y durante mucho tiempo fue la exportación de los energéticos y sus derivados que han representado el sector que más reportó divisas y un gran generador de empleos tanto directos como indirectos; la historia demostró lo peligroso de esta dependencia en detrimento del nivel de vida de trabajadores de otras ramas, tampoco se logró el fortalecimiento del poder del Estado frente a la iniciativa privada nacional dada la poca importancia y apoyo que se le dio a ésta como real co-partícipe de las fuerzas productivas, por el contrario en los últimos dos sexenios se ha procurado una mayor participación del sector privado en la vida económica y social de la nación.

Lo anterior no es más que el preámbulo, para que a lo largo del apartado tres sea tratado el tema de las concesiones otorgadas en el sector portuario, especialmente el caso de Veracruz; se analizará el papel que la administración pública, encarnada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fungió durante el proceso previo y posterior a la entrada en funcionamiento de los nuevos administradores del puerto; es fundamental establecer el por qué de la necesidad de buscar e implementar un nuevo esquema de operación en los recintos portuarias, conociendo para ello los objetivos de las empresas privadas que invirtieron en Veracruz, cómo ha sido su evolución y dar a conocer los resultados que se han conseguido, al menos, hasta 1996, además de preveer en parte lo que sucederá con estas empresas sino se establecen los controles y límites adecuados durante el

tiempo en que las empresas privadas permanezcan con las concesiones que les están siendo otorgadas.

Por último, el lector encontrará una serie de apreciaciones que a manera de conclusiones les daré a conocer, y que debido a mi breve experiencia trabajando en una concesionaria del sector portuario someteré a su consideración, esperando despertar su interés a una reflexión más profunda acerca de la necesidad de la más viva y destacada participación de los administradores públicos para rescatar los espacios de trabajo que se han perdido o en su defecto para adaptarnos a las nuevas modalidades que han ido surgiendo, pero todo con una única finalidad, buscar el bienestar general, dando esperanza a las generaciones que nos preceden.

1 La figura de la concesión en México: Marco Conceptual.

A través del interesante estudio de las Ciencias Sociales se ha podido distinguir que cada Estado tiene características propias, con rasgos muy particulares que los hacen diferentes, aún cuando su régimen de gobierno o su política económica y social estén basadas en teorías liberales o conservadoras. Por ejemplo, al incorporarse México a su vida independiente, el país experimentó un inestable equilibrio de las fuerzas políticas entre el ala liberal y el grupo llamado conservador, lo cual contribuyó a dividir más a la Nación; los primeros defendían conceptos tales como el Federalismo, libre comercio, Estado secular y libertad irrestricta de pensamiento, mientras que los conservadores apoyaban la idea de que el poder económico y político que la Iglesia tenía, se debía fortalecer, es innegable que tal divergencia de pensamientos en la sociedad mexicana no ocultaba la existencia de acuerdos esenciales sobre el tipo de Nación que se buscaba edificar.

Al paso de décadas difíciles, con una tensión extraordinaria, la Nación dirimió las grandes pugnas que constantemente se gestaban dadas las luchas de facciones con intereses bien definidos, se presentaban los enfrentamientos radicales entre quienes querían un Estado secular y democrático y quienes buscaban establecer un Estado apoyado en las corporaciones tradicionales, manteniendo ciertos privilegios. A finales del siglo XIX, la orientación última de la economía mexicana fue decidida por la voluntad del pensamiento liberal al querer modernizar al país mediante la adopción de los principios económicos que lo acercaban al progreso como sucedía en las naciones más avanzadas, con un Estado no pasivo, sino conductor y estimulador del crecimiento económico.¹

Sin embargo, durante los casi 35 años que duró el Porfiriato, la tendencia a crecer que mostró la producción en sus diferentes ramas, confluyó con un mercado cerrado, con actividades locales, como la manufactura artesanal y la agricultura de subsistencia y con insuficiencia de recursos internos, lo que derivó en abrir de par en par las puertas al capital exterior. En varios de los campos a los que penetró la inversión extranjera en esta etapa, las aportaciones del capital nacional fueron insignificantes, así ocurrió en las industrias extractivas, electricidad y los servicios públicos, con las lógicas repercusiones que se hicieron sentir después.

El sistema de privilegio, como Régimen en el cual el poder político se emplea directamente para proteger y promover el capitalismo, se asentó en nuestro país con la dictadura. Contra el privilegio se desencadenó la Revolución, que se sustentaba en hacer la

¹ "La situación del Estado mexicano en la actualidad ha sido producto de decisiones tomadas en el pasado remoto y en el presente inmediato. Las grandes acciones de los reformistas prepararon el camino de la secularización y la laización del Estado, tal como hoy es. Las decisiones de entonces pavimentaron el camino del México moderno". Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, p. 778

reforma agraria, devolviendo sus tierras a quienes fueron despojados de las mismas y repartiendo aquellas que aún estuvieran en calidad de tierras nacionales, no privadas. La Revolución significó garantizar los derechos del trabajo, pero sin poner en peligro la existencia del capital, que era, no sólo necesario sino indispensable para la Nación.²

En México, el estado es precursor de grandes empresas nacionales, pero a partir de la década de los setentas, se dio paso a lo que constituiría una nueva estrategia de intervención estatal, incrementando su participación no sólo en la generación de inversión, sino también en los servicios financieros, servicios médicos, transporte aéreo, en la totalidad de los sistemas de correos y telégrafos, en la manufactura, etc. Esta estrategia de intervención creciente sobrepasó pronto los niveles de una sana política estatal, contribuyendo a alimentar el ritmo de endeudamiento tanto interno como externo.

El Estado mexicano experimentó un período crucial desde 1980, que es cuando el país lleva a cabo una época de cambios económicos y sociales impostergables ante el avance de la crisis derivada de una serie de equívocos al recargar el peso de los compromisos económicos en la producción y exportación del petróleo, sin duda el boom petrolero generó grandes expectativas oficiales haciéndonos creer que el país estaba dando pasos firmes para el advenimiento de la prosperidad, pero en lugar de eso, nos topamos con el derrumbe de los precios del crudo, una serie de devaluaciones y una impresionante fuga de capitales.

Obligadamente México ha entrado en una etapa de tránsito que nos ha llevado a una acelerada integración internacional y a buscar alternativas para una nueva forma de desarrollo económico, con modificaciones a las políticas sociales, a la asignación de recursos, a la intervención estatal en las áreas productivas y en general a la relación entre la sociedad y el gobierno.

Ha sido mostrado, que el gobierno ha tenido que encarar la asociación entre el empresariado y el gobierno, como un reto a la capacidad de concertación social del Estado, solamente una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) pueden enfrentar los cambios indispensables para hacer más eficiente y con mayor calidad el aparato productivo; así como la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, puede erradicar o reducir los riesgos de la dependencia financiera y tecnológica, mediante una política de desarrollo legitimada y efectuada en conjunto con la sociedad.³

² "La Revolución mexicana y el derecho social emanado de ella, la Constitución de 1917, fortalece la participación activa de la organización política por excelencia en beneficio del progreso, la democracia, la justicia sociales. De ahí emerge la implantación de una economía mixta y no de un régimen económico cuyo único signo sea el lucro" Casanova Álvarez, Francisco (comp.) México: economía, sociedad y política Tomo I, p. 328

³ "Los años de crisis impulsaron modificaciones en las relaciones políticas y administrativas consagradas. La astringencia de recursos obligó a redefinir los contornos de los ámbitos públicos y privados. En consecuencia, también cambiaron las responsabilidades del gobierno, de los individuos y grupos sociales." Aguilar Villanueva, Luis F. Por un Estado con los pies en la tierra, en Revista Examen, p. 33

Desde las nacionalizaciones del período 1935-1940 bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas, el Estado mexicano asumió la propiedad de un número considerable de empresas, lo cual fue una de las características peculiares del estatismo en el país. El crecimiento del poder económico del sector público, a lo largo de siete décadas de este siglo, responde a muy diversas causas y estrategias gubernamentales, no sólo expresó un determinado interés por impulsar la actividad económica nacional, sino también asumió el papel paternalista salvaguardando el capital privado y asegurando el empleo a costa de reproducir una amplia burocracia estatal.

Pero el esquema cambió. Las cualidades que antes se veían en el intervencionismo y la regulación estatal, se atribuyeron después al imperio del libre mercado, lo cual implicó una nueva relación basada en el vínculo del Estado con la gran empresa privada. Ya desde Miguel Alemán y remarcadamente con Salinas de Gortari, el discurso gubernamental puso énfasis en la imprescindible reducción substancial de la propiedad estatal, dado que, la nueva estrategia económica ponía en manos del sector privado la posibilidad de desarrollo.

Como forma de dar confianza a los futuros inversionistas se dio seguimiento a la privatización de las empresas estatales⁴, es decir, se inició la disminución del poder económico del Estado, determinando que los empresarios podrían adquirir y participar en todas las áreas de la economía a través de diversos mecanismos, dependiendo si el sector de su interés era considerado estratégico o prioritario, ya que el primero se refiere a los sectores en los que el Estado tiene participación exclusiva, dado que su funcionamiento y desarrollo afectan directamente la soberanía de la Nación, en cuanto a las áreas prioritarias son aquellas que otorgan un amplio beneficio social, como servicios de salud, vivienda, educación, así como regulación y abasto de productos básicos.

El objetivo de que el Estado fuese retirándose paulatinamente de muchas áreas de actividad fue concretándose mediante la desincorporación de infinidad de empresas paraestatales, algunas fueron liquidadas, otras más se fusionaron o transfirieron, aunque en su mayoría fueron vendidas a través de licitaciones públicas, si bien se consiguieron importantes ingresos y ahorro de recursos, hubo sectores que no se pudieron allegar capital tan fácilmente, como sucedió en el de comunicaciones y transportes, en el cual el monto de las inversiones que se necesitaba para reactivarlo era muy cuantioso con la característica de que los periodos de recuperación son muy prolongados, representando cierta desconfianza entre los empresarios privados.

⁴ "La privatización de la economía se da si el patrimonio, los servicios y las empresas de la sociedad política, considerados de interés social o público pasan a manos de particulares. En los países capitalistas y de economía mixta, la desnacionalización de las empresas públicas, es ejemplo claro de la privatización de la economía" Martínez Silva, Mario (comp.) *Diccionario de Política y Administración Pública*, p. 300

Las condiciones tan diversas que se presentaron para la atracción de inversión y de recursos tan imprescindibles para que el Estado mexicano cumpla de la mejor forma con sus obligaciones ante la sociedad, demostraron la flexibilidad de la administración pública para adaptar diversos mecanismos jurídicos a fin de conseguir fortalecer las atribuciones estatales y crear una nueva clase empresarial que estuviera dispuesta a responsabilizarse de la prestación de diversos servicios públicos. La concesión⁵, fue uno de esos instrumentos que se empleo para conseguir que el capital privado fuese invertido con plena seguridad y con un plazo de recuperación determinado, además asegurando que bienes y servicios propiedad del Estado lo sigan siendo, sin temor de trastocar la soberanía nacional.

En el ramo de las comunicaciones y transportes a razón de un importante rezago, las autoridades gubernamentales promovieron la más amplia participación privada mediante el sistema de concesiones; la propia Ley de Vías Generales de Comunicación consigna la posibilidad de que la construcción, establecimiento, operación y explotación de las vías de comunicación sea realizada por los particulares previa recepción de una concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La concesión administrativa es un acto jurídico del Estado, a través del cual otorga al particular un poder sobre una manifestación de la administración pública⁶. A la concesión se le clasifica de tres maneras: de explotación de bienes del Estado; de servicio público; y concesión de obra pública. En los tres casos la delegación de facultades a los empresarios privados incluirá la satisfacción de necesidades colectivas duraderas, regulares y la prestación sin distinción a todos, reservándose el Estado en todo momento sus poderes de control.

Hoy en día, no tan sólo en México sino en otros tantos países, con economías liberales, el gobierno está convirtiendo la función pública en un acto casi privado, argumentando que las prioridades de la sociedad establecen una divergencia para el Estado, teniendo éste una doble opción: o bien prestar los servicios directamente o, dejar en manos de los particulares esta prestación, teniendo él el poder concesional y de control de la actuación. Se manifiesta así que el sistema de concesión es una forma administrativa ágil de obtener

⁵ "La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se le impide su propia organización" Sierra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, p. 271

⁶ "La administración pública, es el poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. Es la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general" Cubanelas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, p. 56

capital, vía impuestos, paliar las crecientes demandas sociales y de paso modernizar la infraestructura obsoleta.

El otorgamiento de una concesión implica la creación del derecho en favor del particular respectivo para explotar el servicio público, el bien propiedad del Estado o la obra pública de que se trate, por supuesto es menester decir que quien recibe una concesión persigue un fin fundamentalmente económico o de lucro por lo que requiere capacidad financiera y técnica. Existen una gran cantidad de particularidades aplicables a las concesiones para su identificación y otorgamiento, como son: la nacionalidad del solicitante, la cesión o traspaso total de éstas, la ejecución personal por el concesionario de las obligaciones impuestas por el acto y la temporalidad de las mismas, que están sujetas a un término específico de vigencia.

Cuando el Estado toma la decisión de utilizar diversos instrumentos jurídicos para delegar ciertas funciones en manos privadas, esto no indica que la administración pública deje de buscar satisfacer las necesidades de la población, al contrario debe aplicar con mucha mayor precisión sus funciones de control y de concertación entre los diferentes sectores de la población, sin duda los inversionistas privados a los que les es otorgada una concesión pública adquieren una gran responsabilidad pero también, un poder y derechos que deben ser regulados en beneficio de todos, que finalmente es lo que se persigue.

1.1. Antecedentes e importancia del Sistema Portuario Nacional

México posee 10,000 Km. de litorales distribuidos entre los Océanos Pacífico y Atlántico, esto lo convierte en un país privilegiado por las grandes oportunidades para desarrollar el comercio ultramarino, la pesca, el turismo, la extracción de minerales, petróleo y una gran variedad de industrias relacionadas con el ámbito marítimo. Sin embargo, y remontándonos a las épocas más lejanas nos encontramos con que son las actividades agrícolas, ganaderas y mineras las que predominan sobre la pesca; de hecho durante la Colonia y el México Independiente sólo es posible destacar la importancia de la Villa Rica de la Vera Cruz, Campeche y Acapulco por ser zonas en donde se asentaban las mayores comunidades pesqueras y fue en esos sitios en donde se adquirieron los primeros conocimientos marítimos y de navegación. Como antecedente se dice que existe evidencia prehispánica que detalla el intercambio de maderas totónacas por sal de Campeche y la ruta de los mayas de Yucatán dirigiéndose hacia Honduras.

¹ Las crónicas de la Conquista, comprueban que los aztecas, a la llegada de los españoles, ya conocían el uso de la canoa o piragua a remo y la vela que utilizaban en actividades de pesca y en la transportación de personas y mercancías entre puertos ribereños. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. *La Reforma Portuaria*. México 1976 p. 4

1.1.1 EPOCA DE LA COLONIA

Es posible ubicar los principios de la red portuaria poco tiempo después de la llegada de los españoles a territorio mexicano, cuando en Noviembre de 1555 uno de los acuerdos del Concilio celebrado en México, pidió al soberano Carlos I remediara las necesidades de su iglesia, entre ellas el acondicionamiento del Puerto de Veracruz destinando recursos necesarios para la construcción de un muelle y edificios en tierra firme para facilitar la carga y descarga, así como asegurar la vida de tripulantes y pasajeros que a él llegaban.⁸ Durante la época de la Colonia las fundaciones de las ciudades tendrán un sentido estratégico que originará la construcción de Puertos con características heterogéneas, es decir, que posibiliten el manejo de mercancías y el tránsito de pasajeros, Veracruz, Pánuco y Coatzacoalcos serán sitios claves para la comunicación con la metrópoli.

Por el lado del Pacífico los puertos representarán la mayor posibilidad para lograr el comercio con Oriente; de Barra de Navidad zarpan en 1542 una flota que cruza el Océano encontrándose con unas Islas a las que se les bautizó con el nombre de Filipinas, es así como se establece una relación comercial que será muy fructífera durante un largo período a través de la llamada Nao de China, es también por esa época cuando Hernán Cortés ordena la edificación del primer astillero que existió en el Pacífico, éste se erigió en las costas de Oaxaca, ahí se construyeron los navíos que Cortés utilizó para realizar sus expediciones a la mar del sur y para abrir el tráfico comercial entre Perú y México.

1.1.2 EPOCA DE LA INDEPENDENCIA

Durante el siglo XVI y XVII se concentraron en los puertos ya mencionados, las actividades de exploración y descubrimiento de nuevos sitios como fuente para consolidar el comercio tanto interior como exterior, amén del florecimiento de una fuerte industria de construcción naval, se fabricaron fragatas, carabelas, goletas, bergantines y otros buques menores, por desgracia y como se verá a lo largo de esta investigación, esta industria así como el propio funcionamiento portuario decayeron al paso de los años.

Entre 1800 y 1821 dada la gran importancia que las instalaciones portuarias revestían para el comercio regional se suscitaron los primeros enfrentamientos de las provincias con la metrópoli, las ideas de libre comercio fueron utilizadas más que como forma de desarrollo económico para sus localidades, si como instrumentos ideológicos en

⁸ "...en atención a la grande distancia que hay en las Indias de unos obispados a otros, y de las Iglesias Catedrales a sus metropolitanas deben celebrar los Obispos concilios provinciales... cumpliendo con lo dispuesto por el Santo Concilio de Trento, convoquen y junten en cada año Concilios Sinodales de forma que se consiga el servicio de Dios nuestro Señor y el bien de sus súbditos." Consejo de la Hispanidad, Recopilación de Leyes de los Reynos de la Indias, Tomo I, Madrid 1943 p. 73

contra de los "gachupines" que mantenían el monopolio mercantil, sin embargo lo que propició que los Puertos no mantuvieran su excelente desarrollo comercial fue la falta de una marina mercante, fuerza naval propia y experiencia para el establecimiento de relaciones directas con el exterior, ya que sino era con la mediación de los españoles asentados aquí los vínculos comerciales no se podían establecer.

Como se sabe el 27 de Septiembre de 1821 se dio fin a tres siglos de dominación ejercida por España en lo que fuera el Imperio Azteca, iniciando el país su vida independiente. Al llevar a cabo sus actividades de reorganización se nombraron a los primeros Secretarios entre los que se designó al marino Don Antonio Medina como Secretario de Guerra y Marina; en esos momentos sólo Veracruz estaba habilitado como puerto de altura y eso para recibir embarcaciones españolas solamente, por sus características, el tráfico de cabotaje era insignificante reducido a unas cuantas canoas. Al lograrse la emancipación de España, el comercio marítimo quedó abierto a todas las naciones, sin embargo se presentaron serias dificultades cuando arribaron los primeros buques franceses y americanos con mercancías ya que no se sabía como desembarcarlas, ni se habían establecido los aranceles marítimos para el pago de derechos, los cuales se cobraron arbitrariamente, esta situación tuvo que solucionarse rápidamente estableciéndose el pago de impuestos con oro y plata según los bienes que entraban por esa vía quedando exentos muchos de ellos del pago por simple desconocimiento.

Durante la primera presidencia nacional ocupada por Don Guadalupe Victoria y dadas las necesidades de asegurar una paz duradera, son asignados algunos recursos financieros para habilitar al Puerto de Manzanillo considerado en esos tiempos como uno de los más seguros y espaciosos para que desde ahí partieran varias expediciones para proveer de toda clase de auxilio a las Californias, también se da la orden de que se realice la construcción de varias lanchas cañoneras para la generación de más recursos y aumentar el comercio, así mismo se invierte en el arreglo de San Juan de Ulúa para seguir manteniendo seguro al ya considerado como Primer Puerto en la Nación, Veracruz.

Se consigna que el período que va de 1878 a 1880 fue de gran importancia para la actividad marítima nacional, puesto que el Gobierno Federal celebra los primeros contratos para que buques con bandera extranjera ofrezcan el servicio de carga y descarga de mercancías del país, estableciéndose y fortaleciéndose con ello las comunicaciones marítimas tanto en el tráfico de altura, como en el de cabotaje.

1.1.3 EPOCA DEL PORFIRIATO

Fue durante la época del porfiriato cuando de forma definitiva se retomaron las actividades encauzadas al mejor aprovechamiento de la infraestructura portuaria con la que se contaba, se invierten recursos en la ampliación de los Puertos de Tampico,

Veracruz, Coatzacoalcos, Manzanillo y Salina Cruz como primera etapa hasta completar un ambicioso proyecto para impulsar el despegue de un Sistema Portuario a la altura de las condiciones del país⁹, ejemplo de esto es la creación del sistema transísmico Salina Cruz-Coatzacoalcos al amparo de las nacientes compañías ferroviarias que operaban en esos dos lugares, el propósito de este sistema fue el de movilizar la carga que llegaba a esos puertos con un servicio de paso entre los Océanos Pacífico y Atlántico, este modelo que funcionó con gran éxito por espacio de una década perdió casi todo su movimiento con la apertura del Canal de Panamá que brindaba un servicio más ágil y económico. Por otra parte, en Tampico se suscita un desarrollo portuario especial para atender la actividad petrolera de la región que requería un medio de transporte con mucha capacidad para movilizar el producto y al personal.

1.1.4 EPOCA DE LA REVOLUCION

Con el estallido de la Revolución de 1910 y debido a la insuficiencia de recursos financieros, aunado esto a la difíciles condiciones sociales y políticas por las que atravesaba el país se detuvo en mucho el desarrollo portuario que hasta ese momento se había conseguido, entre las actividades que sobresalen durante este período podemos referir la construcción del Puerto de Mazatlán, la firma de contratos con diversas compañías para la operación de muelles privados en el litoral del Golfo de México, además en 1912 se traslada de Veracruz a la Cd. de México la Dirección de Faros y se otorga una de las primeras concesiones en el Puerto de Veracruz para que con capital privado se construya una planta para el abastecimiento de carbón dentro del recinto portuario. En 1917 y cuando ya el país está retornando a la paz, es publicada la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado reestructurándose a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas asignándole los asuntos relativos a puertos, faros y marina mercante, para ello se crea la Dirección de Ferrocarriles y Navegación.¹⁰

La situación de los recintos portuarios permanece estable y sin gran trascendencia durante varios años, durante los regimenes de Adolfo de la Huerta, el General Obregón y el General Elías Calles se realizan únicamente obras de reparación, conservación y mantenimiento de diversas terminales portuarias con lo que sí se llega a incrementar el tráfico proveniente del exterior notándose la presencia de líneas navieras provenientes de

⁹ "Durante la época del porfiriato se realizaron las mayores obras de construcción de muelles y atracaderos en los diferentes puertos, de 33 atracaderos el número paso a 91 antes de 1910, siendo Veracruz, Guaymas, Ensenada y Tampico los más beneficiados". Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, *op. cit.* p.7

¹⁰ "... como parte de esta Dirección, se ponen en operación dos departamentos: el técnico y el de inspección, el primero se encargará entre otras funciones de "obrar con conocimiento de causa en el otorgamiento de concesiones de nuevas líneas de comunicación, con lo que indudablemente se logrará que en esta materia se desarrolle y distribuya la riqueza pública en beneficio...de los intereses nacionales,...el segundo realiza inspecciones de operación de los ferrocarriles y embarcaciones". *Los presidentes de México ante la Nación 1821-1984*. Tomo I, Derechos de la obra Editorial propiedad de la H. Cámara de Diputados, seg. ed. Mexico 1985, p 162.

Inglaterra, Francia, España y Estados Unidos, para 1931 y bajo el régimen del Ing. Pascual Ortíz Rubio se pone en vigor una Ley de Subvenciones para los buques mexicanos que desempeñaban los servicios de altura y cabotaje, como un medio de fomentar la marina mercante nacional que se veía rebasada por las embarcaciones extranjeras perdiéndose oportunidades para la tripulación del país, este período de inamovilidad portuaria repercute en un atraso que posteriormente se notaría en la baja productividad en este sector.

1.1.5 MEXICO CONTEMPORANEO

En 1935 se inicia una política de fomento a la construcción portuaria, finiquitándose las obras más urgentes, como eran los trabajos de dragado, conservación y mantenimiento de muelles y faros, se dieron diversos apoyos a los sindicatos de servicios marítimos y estímulos a la marina mercante. Aparentemente durante el gobierno de Ávila Camacho continuaría la línea política en materia portuaria implementada por el General Lázaro Cárdenas ya que fue creado en 1940 el Departamento Autónomo de Marina con el objeto de dotar al país de Puertos de primera categoría, concentrando en un sólo sitio el estudio y resolución de los problemas marítimos, así mismo se le encomendó a este departamento el mejoramiento de las terminales portuarias, el alumbrado, la Marina Mercante y la Armada Nacional, poco tiempo después este departamento se eleva a categoría de Secretaría de Marina centralizándose ahí todos los asuntos nacionales del mar, unificando funciones que con anterioridad se encontraban dispersas, además de dar inicio al proyecto conocido como "Marcha al Mar", aunque cabe hacer notar que este plan que nunca se formuló de manera escrita se concretó con opiniones externadas por los funcionarios y por una campaña de prensa, sin embargo su fracaso se dio a raíz de la propia opinión oficial al decirse que era la iniciativa privada la que tenía la obligación de impulsar el progreso marítimo. Pero, ya para esa época eran más sobresalientes los problemas que enfrentaba el Sistema Portuario Nacional que las acciones que se emprendían para su desarrollo.

Para 1958 se modifican las atribuciones de la Secretaría de Marina dejando de ser de su competencia la posesión y administración de las zonas marítimo-terrestres pasando esto a ser responsabilidad de la Secretaría del Patrimonio Nacional; en lo que respecta a las actividades de pesca su regulación es encomendada a la Secretaría de Industria y Comercio, mientras que la administración, control, autorización y regulación tarifaria de los Puertos quedaría en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

A principios de la década de los setentas la situación portuaria era la siguiente: insuficiente infraestructura, instalaciones mal aprovechadas, inoperancia de los necesarios programas de mantenimiento, baja productividad y rendimientos en el movimiento de mercancías, burocratismo y corrupción administrativa, además de falta de coordinación de las diversas dependencias que de acuerdo a sus funciones encomendadas tienen injerencia

en los recintos portuarios, todo ello generaba malestar y retraso a los usuarios y servidores de los Puertos.

En 1970 durante un recorrido de campaña política que realizó el Lic. Luis Echeverría por el Puerto de Veracruz las quejas y demandas de atención de quienes laboraban y solicitaban servicios portuarios se agudizaron llegando a un nivel alarmante, dejando al descubierto la crisis en la que se encontraba inmersa otra de tantas e importante actividad productiva nacional; a los 28 días de haber tomado posesión como presidente de la República Echeverría determina la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, con la finalidad de organizar en los Puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios, los medios de transporte que operan en ellos, así como los servicios auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para lograr su eficiente operación, dicha Comisión, estuvo formada por representantes de las organizaciones de trabajadores portuarios, los representantes de los usuarios, (como agentes navieros, aduanales, etc.), y los funcionarios de cada una de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Esta Coordinación funcionó durante tres sexenios obteniendo logros relativos ante los ya muy profundos problemas que enfrentaban los Puertos.

En 1977 con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encomienda a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los asuntos relacionados con la Marina Mercante, las comunicaciones y los transportes por agua, la construcción, reconstrucción y conservación de los Puertos, el señalamiento marítimo, la administración y operación portuaria, quedando a cargo de la Secretaría de Marina las funciones exclusivamente militares. En este período destaca la planeación de los Puertos industriales como complemento de la economía nacional, para ello se inician los estudios para la construcción de Altamira, Tamps., Lázaro Cárdenas, Mich. y la ampliación del Puerto de Salina Cruz, Oax.

En la década de los ochentas son creados los Comités de Desarrollo Portuario elaborando doce planes directores para el desarrollo de los principales puertos, se realizan además trabajos para ampliar 76 recintos portuarios, así mismo se termina la construcción de un Centro de Capacitación Marítimo Portuario, se da impulso a las tan necesarias actividades de dragado. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid fueron llevados a cabo 55 estudios en diferentes puertos industriales, turísticos, comerciales y pesqueros para determinar oleajes, mareas, levantamientos topográficos, batimétricos, mecánica de suelos y mediciones oceanográficas, esto con el fin de formular eficientemente los programas directores de los Puertos.

Durante este sexenio se emplea a las concesiones como un medio para fomentar la realización de obras marítimas por parte del empresariado privado y la diversificación de

los servicios relacionados con la comunicación por agua. Además se otorgan diversos permisos para que embarcaciones extranjeras realicen tráfico de altura y de cabotaje, lográndose un incremento considerable en el movimiento de mercancías, así como en el establecimiento de agencias navieras nacionales, es también durante este período cuando se asiste a reuniones multilaterales sobre la operación, administración y seguridad portuaria auspiciadas por la Organización Marítima Internacional (OMI) con sede en Londres, Inglaterra.

Con los antecedentes organizacionales que durante el régimen del Lic. de la Madrid fueron aplicados al Sistema Portuario Nacional, el sexenio 1988-94 se veía comprometido a continuar por el camino hacia el fortalecimiento de las actividades y operación marítima-portuaria, como primeras acciones y ante la necesidad de consolidar en un sólo órganos las funciones que se realizan en los Puertos, se crea en 1989 por decreto presidencial el Organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Puertos Mexicanos con las siguientes atribuciones: construir, ampliar y conservar todas aquellas obras marítimas y portuarias existentes, ejecutando obras conexas y accesorias, aplicar y en su caso elaborar la normatividad reguladora de los puertos, controlar la prestación de los servicios portuarios o prestarlos directamente si era necesario, entre otras, con la operación de este organismo desaparecen el Departamento de Servicio de Dragado y la Dirección General de Obras Marítimas mientras que la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos fue absorbida por este órgano.

Durante el sexenio Salinista se puso especial empeño en eficientar el manejo de carga y descarga el cual presentaba un elevado rezago, se efectuaron diversas modificaciones al marco regulatorio, además se impulsó el crecimiento de la Marina Mercante, se concertó con usuarios y autoridades para la implantación de proyectos acordes con los objetivos del desarrollo nacional en materia de comercio marítimo internacional, de igual forma y al reconocerse los graves problemas que en general se presentaban para lograr la modernización del Sistema Portuario Nacional se tuvieron que implementar programas que promovieran la participación real de la iniciativa privada a través de concesiones y permisos que serían otorgadas a empresas particulares. Sin duda fueron importantes los cambios realizados y las políticas aplicadas a este sector durante este régimen, las cuales serán tratadas con mayor amplitud posteriormente.

1.2 Estructura administrativa y organizativa de los puertos

Las terminales portuarias son entes productivos en donde se realizan actividades que requieren de una muy bien organizada administración para obtener los mejores resultados y el mayor aprovechamiento de su operación, precisamente uno de los problemas a los que con frecuencia se han enfrentado los puertos en México, es lograr la coordinación entre autoridades, prestadores de servicios y usuarios marítimos para

incrementar el tráfico comercial y obtener más ingresos, satisfaciendo las necesidades de todos aquellos que hacen uso de este medio de transporte. De tal suerte que durante el largo proceso histórico por el que ha atravesado el Sistema Portuario Nacional para consolidarse, podemos encontrar diversos modelos administrativos y organismos reguladores que se fueron aplicando y designando para el mejor funcionamiento de los mismos.

En lo que respecta a las actividades marítimo-portuarias, éstas son para la economía nacional, un factor determinante para medir el grado de aumento o disminución que sufre el comercio internacional anualmente, además de que influyen de manera fundamental en el desarrollo económico de los Estados que poseen extensos litorales, por lo tanto, debe considerarse que la operación de los puertos reviste un interés tanto social, económico y político, el cual debe ser sustentado por la más eficiente intervención de la administración pública como reguladora del conjunto de actividades relativas a los puertos.

Los principios administrativos que se han aplicado en los recintos portuarios, han tenido como fin asegurar su eficiente operacionalidad en la prestación de los servicios que se proporcionan ahí, sin embargo se ha errado en dos aspectos: no se han considerado las características de los tipos de puertos que existen, lo cual si es importante en esencia, y por otra parte, y como ya se hizo mención, no se ha logrado una eficaz coordinación entre las entidades que tienen ámbito de actuación en las terminales portuarias para el bien de los usuarios. Dado lo anterior, las funciones a desarrollar por la administración portuaria están determinadas por lo que señala como fundamental el proceso administrativo general, es decir, planeación, organización, integración, dirección y control.

Existen cuatro modalidades generales de administración portuaria, las cuales a nivel mundial son aplicadas según el criterio y las particularidades económicas y políticas de cada gobierno, dependiendo también los objetivos que se persigan, estas son: la Administración Estatal, Administración Municipal, Administración Autónoma o descentralizada y Administración Privada. En México, se ha pasado simultáneamente de un tipo de Administración a otra, debido a las circunstancias tan diversas por las que ha pasado la Nación, aunque podemos consignar que salvo excepciones los Municipios en muy poco han participado en la organización portuaria.¹¹

En nuestro país los Puertos que están habilitados como de altura, cabotaje, pesqueros turísticos, de recreo, industriales y de tráfico específicos, han sido operados bajo un régimen de administración estatal, siendo el Gobierno Federal el encargado de administrar y operar los Puertos propiedad de la Nación que se han considerado de interés

¹¹ "La participación de criterios políticos en la administración portuaria ocasiona que algunas veces la toma de decisiones se aparte de las consideraciones de orden técnico que son las que en última instancia deben prevalecer." Efedo. Proyecto de Organización para el Sistema Marítimo Portuario Mexicano, p. 55

y utilidad pública. El Ejecutivo Federal designó a partir de 1977 a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como organismo encargado de la administración portuaria, a través de una dependencia creada para tal efecto, en ese entonces se le nombró como Subsecretaría de Puertos y Marina Mercante asumiendo el despacho de la operación portuaria, Marina Mercante, obras marítimas, dragado y señalamiento marítimo; además, de la regulación y control directo de Comunicaciones y Transportes, los Puertos cuentan con la participación directa de otras dependencias que se involucran en la administración portuaria, producto ello, de la creciente preocupación gubernamental para mejorar la eficiencia de las terminales marítimas y del constante esfuerzo para establecer la más conveniente forma de administración en los Puertos mexicanos.

Durante mucho tiempo, ha sido fundamental para el mayor control de las actividades marítimas, la actuación del Fondo Nacional para los desarrollos portuarios, así como las empresas de servicios portuarios, las asociaciones de agentes navieros y aduanales y las dependencias gubernamentales como Salud, Hacienda, la Armada de México entre otros muchos organismos, ha sido también, prioritario que la actuación de las entidades que fueron creadas para que específicamente se encargaran de los asuntos portuarios, así como las dependencias que por la naturaleza de las actividades marítimo-portuarias participan en alguna forma en ellas, sean controladas y reguladas efectivamente, ya que esto facilita la aplicación de las disposiciones legales atribuibles al tráfico de mercancías y personas.

Con la creación y/o reestructuración de los organismos que ejercen la operación y administración de los puertos nacionales, podemos añadir que fueron implementadas una serie de medidas complementarias para facilitar los trámites administrativos y la realización física del trabajo en los recintos portuarios. Con el respeto a la existencia de zonas francas¹², se fue optimizando el trabajo de los maniobristas, agilizándose la realización del reconocimiento aduanal de las mercancías que son descargadas en los recintos.

Es necesario mencionar, sin duda, que el modelo administrativo que fue implantado como parte de los objetivos de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (1976), dio origen a un desarrollo mucho más armónico de las actividades involucradas en la función portuaria, así mismo determinó la posibilidad de descentralizar y orientar hacia las costas parte de las actividades económicas del país, diversificando los mercados del comercio marítimo mexicano, motivando la coordinación institucional e intersectorial como un medio para mejorar la operación de la administración portuaria, aunque al paso del tiempo

¹² "Zona Franca son áreas comprendidas dentro del Puerto, con facilidades para la carga, descarga, manejo y almacenamiento de mercancías. Son declaradas hábiles para el reconocimiento aduanero pero, libres de intervención aduanera directa, lo que permite un flujo de la carga más agl al no suspender las maniobras para su inspección." Efedo op.cit., p 115

muchas de estas metas no se pudieron concretar, sin embargo se detectó que estas propuestas debían incluirse de forma indispensable en cualquier modelo administrativo aplicable a los Puertos para lograr su mejor organización y estabilidad.

Derivado de lo anterior, durante el régimen 1988-94 y como parte de los programas de modernización gubernamental, se consideró prioritario al sistema portuario ya que se determinó que las terminales marítimas, no podían seguir siendo cuellos de botella para la recuperación económica del país, debiendo ubicarse como lo que realmente son: puertas abiertas a la entrada y salida de mercancías para el fortalecimiento del comercio tanto interior, como exterior, es por ello que fue creado Puertos Mexicanos¹³ como organismo dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aplicando sus atribuciones de autoridad y normatividad en materia de planeación, dirección, supervisión y control con el fin de que en forma coordinada con las dependencias y entidades relacionadas con los puertos, se prestaran los servicios portuarios bajo las condiciones de operación establecidas, así mismo, con objeto de dar cumplimiento a las funciones que le fueron encomendadas y para incrementar la eficiencia de la administración portuaria, fueron asignados delegados en cada uno de los puertos, dependiendo directamente del Vocal Ejecutivo¹⁴, haciéndose responsables de una unidad administrativa la cual atendería la construcción, reconstrucción y mantenimiento de la infraestructura portuaria, los requerimientos de recursos materiales y financieros, el dragado y conservación de equipo.

Sin embargo, la estructura orgánica y administrativa de los Puertos ha sido llevada a cabo de forma determinadamente centralista, lo cual derivó en la aplicación de políticas que si bien atendían los problemas básicos de organización y control de las actividades productivas portuarias, no solucionaban los inconvenientes que localmente se presentaban; con la operación de Puertos Mexicanos, fueron establecidas políticas y estrategias que permitieron el funcionamiento integral y eficiente de las entidades paraestatales, prestadoras de servicios portuarios, auxiliares y conexos¹⁵, así como la coordinación funcional para el desarrollo de los procesos de programación, presupuestación, control, evaluación e información al interior de los puertos, se delimitaron a su vez los recintos portuarios y las reservas territoriales, se coordinaron los programas inmobiliarios, impartió

¹³ Creado como órgano desconcentrado por "Decreto Presidencial publicado el 28 de Marzo de 1989, en el Diano Oficial de la Federación.

¹⁴ "Puertos Mexicanos estará a cargo de un Vocal Ejecutivo designado por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Comunicaciones y Transportes, y contará con el personal técnico, administrativo y de apoyo necesario para su eficiente funcionamiento, de conformidad con el presupuesto autorizado. el Vocal Ejecutivo... será Vocal Coordinador de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos..." Decreto Presidencial del 28 de Marzo de 1989, pp 81-82

¹⁵ "Las maniobras de carga, descarga, alijo, almacenaje, transbordo, estiba, desestiba, acarreo y en general las que auxilian y complementan al comercio marítimo y el transporte por agua, dentro de los recintos portuarios y en las zonas bajo jurisdicción federal sometidas a la autoridad marítima son servicios portuarios conexos." SCT. Antigua Ley de Navegación y Comercio Marítimo. Art. 272, p.18

asesorías a los trabajadores portuarios, se promovió la prestación de servicios portuarios a cargo de particulares, se llevó el registro estadístico del movimiento portuario nacional, evaluó la operación portuaria, además se participó decididamente en las negociaciones de convenios que México celebró en materia portuaria con otros países.

Para efectos de control administrativo es de considerarse que el Sistema Portuario Nacional está conformado por tres aspectos básicos, que son: los recursos materiales y humanos, integrados por la gran infraestructura portuaria y el personal; por el régimen legal, conformado por leyes, reglamentos, decretos y disposiciones relativas a la regulación portuaria y el régimen administrativo, compuesto por la participación e intervención de los organismos públicos, privados y descentralizados.

Es en definitiva, los errores en la aplicación administrativa lo que no ha permitido que el Sistema Portuario Nacional alcance los niveles esperados de desarrollo productivo; esto era lo que se buscaba, principalmente con la creación del organismo Puertos Mexicanos tomando distintas acciones con la realización de programas sustantivos, que promovieran, propiciaran y estimularan el crecimiento, ya que su ámbito de competencia abarcó los recintos marítimos o fluviales de la República mexicana, incluyendo aquellos que se encontraban en construcción, así como las áreas de las costas, ribera de los ríos, lagos y lagunas, esteros e islas de ambos mares en donde se realicen actividades marítimo-portuarias, sin embargo, los puertos no han logrado tener un nivel acorde a los requerimientos del comercio internacional por lo que se tuvo que redefinir el papel del gobierno en esta materia a fin de que el Estado como rector del desarrollo económico nacional, asumiera sólo funciones de carácter normativo, orientando y coordinando las actividades portuarias, los resultados de esto deberán sentirse durante el presente sexenio, del Dr. Ernesto Zedillo.

1.3 Principales puertos en México

En México existen por lo menos 81 puertos ubicados a los largo de los litorales de los Océanos Pacífico y Atlántico, sin embargo destacan por su importancia aquellos que han sido dedicados a las actividades comerciales, pero cabe hacer mención que existen también, recintos portuarios dedicados a la pesca, al turismo y a la industria, contamos incluso con puertos mixtos y con algunos que solo operan como refugio o como sitios estratégicos en caso de alguna posible invasión militar. Para identificar la importancia de un puerto, es necesario considerar que se realice a través de él, actividades de comercio internacional que arriben a sus muelles embarcaciones de diferentes partes del mundo, cuando la profundidad de su bahía permita el acceso de barcos de gran calado y cuando los volúmenes de carga manejados se incrementen con respecto al año anterior. Un puerto moderno debe estar provisto de eficaces dispositivos para acoger y alojar a los navíos y también para la manipulación y conservación de las mercancías.

Entre los puertos más importantes del país, se localizan en el Golfo de México los siguientes: Tampico, Altamira, Coatzacoalcos, Veracruz, Tuxpan y Progreso; en la costa del Pacífico son de citarse: Ensenada, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz y Topolobampo.

Sería imposible detallar las características de cada uno de los puertos antes mencionados, por lo que y basándome en algunas de sus particularidades tomé como ejemplo los que a continuación se describen:¹⁶

Debido a su posición estratégica respecto a los mercados de Centro y Sudamérica y del Lejano Oriente, Lázaro Cárdenas, Mich. es considerado como el más importante puerto industrial del país, el cual tiene un movimiento de gran relevancia de mercancía de exportación. Al igual que el resto de los puertos mencionados en este apartado, ha sufrido las consecuencias de la falta de organización administrativa y escasez presupuestal para que su operación sea lo más eficaz posible, sin embargo, a partir de la entrada en funcionamiento de las empresas concesionarias que actualmente lo manejan, se ha tratado de estimular el movimiento de contenedores con carga de origen y destino a México, se optimiza, poco a poco, la operación de las instalaciones o terminales especializadas en el manejo de graneles minerales. Además se ha impulsado la utilización correcta de las instalaciones para la recepción o envío de graneles agrícolas, como insumo o productos terminados para industrias o factorías ubicados en la región central del país.

Desde su puesta en operación como puerto industrial, Lázaro Cárdenas se ha especializado en el manejo del granel mineral y carga general, tanto contenerizada, como fraccionada. En el año de 1992 su participación respecto del volumen total de carga movida a través del Sistema Portuario Nacional fue del 17%, lo cual aumentó hasta llegar a 24% en 1994¹⁷; estos porcentajes no incluyen el movimiento del petróleo y derivados que transporta Petróleos Mexicanos (PEMEX) por este puerto.

Este puerto está habilitado para recibir embarcaciones de hasta 13 metros de calado y 260 metros de eslora con un peso de 80 mil toneladas, se están haciendo las adecuaciones necesarias para que se puedan recibir buques de hasta 140 mil toneladas de peso.

¹⁶ "un puerto principal en el propio territorio nacional de un país es la mejor garantía posible de independencia económica y aun política. Esto hace innecesario depender del tránsito a través de los puertos vecinos, si las importaciones y exportaciones vitales son regularmente canalizadas a través de otro país, se puede desarrollar una dependencia económica y finalmente política." Nagorski, Bohdan. Los problemas portuarios en los países en desarrollo, p. 26

¹⁷ Fuente: Programa Maestro de Desarrollo del Puerto de Lázaro Cárdenas

La gran importancia que para el comercio nacional y en sí para nuestra economía, representa Lázaro Cárdenas, ha obligado a los encargados en esta materia a implementar una nueva estructura administrativa en este puerto, así como en muchos otros, dando lugar a una mayor y más consolidada participación de la industria privada que ha redundado en beneficios al cambiar las modalidades de operación en el puerto. Por ejemplo, a partir del sexenio salinista y con las adecuaciones y ampliaciones a la infraestructura, se logró que la terminal de graneles agrícolas cuente con 80,000 toneladas de capacidad en silos para almacenaje, además, que el equipo con el que se cuenta puede realizar maniobras de buque a buque o de buque a silos, de silo a furgón, silos a camión y silos-buque, lo anterior representa una gran ventaja para los importadores de este tipo de mercancías, ya que en el muelle principal se cuenta con una profundidad de 14 metros, que le permite recibir buques de gran tonelaje.

El complejo portuario Tampico-Altamira ha impulsado con su adecuada operación diversas ramas industriales, como molienda de trigo, molienda de nixtamal, preparación y envasado de pescados y mariscos, otros productos alimenticios, hilados y tejidos, petróleo y derivados, petroquímica y química básica, abono, cemento y maquinaria, así como también ha participado en la integración de las actividades pesqueras, movilizándolo el producto a los principales centros de producción de Tamaulipas. En forma particular para el Centro pesquero de Tampico fueron ampliadas las instalaciones portuarias, además que se instalaron plantas transformadoras para el congelado y manejo de pescado fresco y la dotación de embarcaciones escameras.

Por sus características generales y por su integración al sistema de comunicaciones terrestres, el complejo portuario Tampico-Altamira, tiene una de las mayores zonas de influencia inmediata, integrada por el propio estado de Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí y parte norte de Veracruz y su hinterland¹⁸ real, se extiende hasta estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Hidalgo, México, Morelos y Distrito Federal. El complejo portuario se encuentra muy bien comunicado por ferrocarril, la red carretera completa su integración a los principales centros de producción y ciudades del norte y región centro del país, desarrollando ampliamente su zona de influencia.

El puerto industrial de Altamira ha generado un desarrollo en casi 9,000 hectáreas que pertenecen exclusivamente a la zona portuaria, a su vez ha propiciado un crecimiento urbano en la Ciudad de Altamira y en el área del corredor industrial Altamira-Tampico del orden de 57 km², así como en las localidades ubicadas de manera inmediata al puerto.

¹⁸ "Hinterland: La región terrestre de la cual y hacia la cual se orienta el flujo de productos que se mueven por un puerto, es la zona en la cual se consumen, producen o transportan los productos y esta delimitada por el sistema de comunicaciones interiores que lo sirven" Glosario de términos náuticos, p. 18

De las zonas más importantes de desarrollo con las que cuenta el estado de Tamaulipas son sin duda los puertos de Altamira y Tampico, contando con más de 5,000 metros de obras de atraque, casi 70 muelles de los cuales y hasta 1988 el 70% eran de uso público y el 30% restante eran de particulares, situación que varió con las modificaciones administrativas que se dieron durante el régimen de Salinas de Gortari.

El puerto de Guaymas, con su zona de influencia inmediata (municipios de Guaymas y Empalme, Son.) constituye el modelo más significativo de las actividades marítimo-portuarias de nuestro país; por su volumen de movimiento de carga mantuvo durante mucho tiempo el primer lugar en el litoral del Pacífico y el segundo a nivel nacional. Guaymas es el único puerto de altura en el estado de Sonora, por lo que juega un papel muy importante dentro de la economía regional.

Las actividades pesqueras que se dan en ese puerto, lo mantienen también como primer lugar en el Pacífico en cuanto a captura y procesamiento industrial de pescado. En este puerto se concentra, tal vez, la flota pesquera especializada más importante del país, además que se cuenta ahí con los principales astilleros; en lo referente a sus actividades turísticas se llevan a cabo diversos torneos de deportes acuáticos, aumentando el flujo de embarcaciones que arriban a la marina de San Carlos, Son. por lo que estos sitios se han convertido en verdaderos polos de desarrollo turístico.

Guaymas cuenta con 1,138 metros lineales de muelles, exclusivamente para atraque de embarcaciones pesqueras, con una profundidad de 2 a 4 metros; también cuenta a su alrededor, con plantas enlatadoras de sardinas, plantas congeladoras, plantas reductoras y para otros procesos.

Desde el punto de vista estatal, el Puerto de Guaymas es la mejor posibilidad para impulsar en definitiva las industrias básicas y apoyar el desarrollo de la industria de la transformación, con ventajas favorables al comercio exterior y a la obtención de insumos y tierra para su asentamiento.

El puerto de Manzanillo se localiza dentro de una Bahía, limitada por Punta Ventanas y Punta Santiago, desde la época Colonial la zona fue encontrada con buenas actitudes portuarias, sin embargo, la apertura del puerto al movimiento de altura y cabotaje se dio hasta el año de 1825, a partir de 1908 cuenta con servicio ferroviario que une a la ciudad de Manzanillo con Guadalajara; al este de la Bahía se localiza la Laguna de las Garzas y San Pedrito dentro del cual se encuentra el puerto interior de Manzanillo, hacia el sureste de la ciudad existe un cordón litoral en donde se encuentra la Laguna de Cuyutlán, la más importante de las lagunas costeras de la región por su producción de sal.

El puerto se encuentra a 100 km. de la capital del estado, a 347 km. de Guadalajara y a 837 km. de la Cd. de México.

Con el rápido crecimiento que tuvo Manzanillo, pronto se convirtió en el segundo puerto comercial más importante del Pacífico, el movimiento de carga en los ochentas rebasó los 4 millones de toneladas anuales, repercutiendo en un impulso para la industria minera y para el turismo, lo cual benefició en forma definitiva al desarrollo económico estatal al elevar los márgenes de ocupación de la mano de obra.

Gracias a las diversas obras de ampliación, reestructuración y mantenimiento que se han llevado a cabo en el Puerto de Manzanillo, se ha reflejado en un considerable aumento en el manejo de la carga pasando de 4 a 7 millones de toneladas movilizadas en 1992,¹⁹ por lo que se refiere al tipo de comercio realizado en este puerto, el cabotaje ha experimentado un aumento en su participación en el comercio total que se realiza ahí, lo cual se explica principalmente por el manejo del petróleo y sus derivados, en lo que respecta al movimiento de carga general éste presenta una tasa de crecimiento media anual del 5% y los principales productos manejados en este rubro son: artículos de acero, harina de pescado, hule crudo, azúcar, arroz y maquinaria en general.

De este puerto salen productos a diferentes centros de consumo que se han convertido en sus zonas de influencia, lo cual lo convierte en un importante centro abastecedor a nivel nacional.

En la República mexicana los puertos pueden llegar a ser polos de desarrollo, por las características que se han destacado aquí de forma muy sucinta, éste hecho es fundamental para la economía nacional, por ello ha sido esencial dar continuidad a las acciones que se han emprendido para su reactivación en algunos casos y para alcanzar los objetivos que se han propuesto los empresarios privados que los han tomado en su mano.

1.4 Importancia del Puerto de Veracruz para el desarrollo económico nacional

Fundado el 3 de mayo de 1519, Veracruz se convirtió en el Puerto más antiguo de México; durante muchas décadas fue considerado pilar básico del comercio internacional marítimo. Juan de Grijalva, expedicionario español, descubrió el Islote de San Juan de Ulúa en 1518 y un año más tarde Hernán Cortés desembarcaría en ese sitio para fundar la Villa Rica de la Veracruz volviéndose la puerta de comunicación entre la Nueva España y la Isla de Cuba y la Madre Patria.

En 1555 y atendiendo a una petición que realizaron los Obispos al Rey de España, se construyó en la Villa Rica, el primer muelle de madera del que se dispuso,

¹⁹ Fuente: Programa Director de Infraestructura Portuaria Manzanillo, Col.

mejorándose así la eficiencia y seguridad de los buques, personas y mercancías que por ahí se transportaban. Fue hasta la segunda mitad del siglo XVII que se inicia la construcción de la fortaleza de San Juan de Ulúa, con el propósito de rechazar los ataques de los piratas que se vieron atraídos por las enormes riquezas que salían del Puerto hacia España o por los bienes que a él llegaban.

Desde la época de la Independencia los gobiernos del país comprendieron la necesidad económica de hacer de Veracruz un Puerto debidamente equipado, con las facilidades que correspondían a su preponderancia como la más importante terminal de importación y exportación. Sin embargo, debido a las aún frecuentes luchas internas, las finanzas desequilibradas y las dificultades inherentes para lograr la estabilidad económica, impidieron su realización. Bajo el General Porfirio Díaz y ante el aumento del movimiento portuario, el Ayuntamiento de Veracruz tomó la iniciativa en 1881, logrando que el gobierno de la República diera impulso a un amplio programa de obras marítimas, para 1902 se inauguró un muelle fiscal, el malecón, el arsenal nacional, la Aduana, el edificio de Faros, correos y telégrafos, así como una estación terminal.²⁰

Indudablemente que con los trabajos realizados al Puerto de Veracruz, vinieron aparejados una serie de beneficios para la Ciudad: se hicieron obras de saneamiento, y agua potable, se tendió el alumbrado público, fue creada la Compañía Terminal de Veracruz, precisamente para agilizar el manejo de la carga de un modo de transporte a otro, continuaron también las labores de urbanización, así como la creación de un tercer ferrocarril, el de Alvarado, con el propósito de integrar su comunicación con el sureste y la Cuenca del Papaloapan.

Después de varios años de lucha revolucionaria, ya en el período de gobierno de Francisco I. Madero, el Puerto de Veracruz vuelve a tener un movimiento comercial de importancia, el cual se ve afectado por la gran crisis económica de 1929 en los Estados Unidos, país que al igual que en la actualidad, era nuestro principal vendedor y comprador de mercancías.

Otro hecho histórico que afectó severamente el auge del Puerto, que reiniciaba las labores y creación de industrias, fue la Segunda Guerra Mundial, que paraliza por varios años el comercio del Golfo de México debido a lo peligroso que se volvía la navegación de un Continente a otro, ya por esas fechas se consignaba que el movimiento portuario de Veracruz alcanzaba un promedio de arribo de casi 400 embarcaciones al año, movilizand

²⁰ "Veracruz ha tenido preponderancia en la historia del país, en nuestras relaciones internacionales, comerciales y culturales. Los primeros signos nacionales de vitalidad partieron de Veracruz, ahí se tuvo el primer camino de herradura al interior y el primer ferrocarril inicial de nuestra red en 1871. La preponderancia de Veracruz no es una casualidad histórica sino una ventaja geográfica por haber dispuesto de cierto abrigo natural y estar próximo a la capital del país." Mendoza Franco, Roberto. Política Portuaria, p 104

más de un millón de toneladas de cabotaje y 830 mil toneladas de altura, esta última cantidad permaneció sin cambio hasta que se logró la paz mundial.

En 1954 se construyeron escolleras de protección, edificadas con enrocamientos naturales y bloques de concreto, además fue realizada una limpieza general en el Puerto para recoger restos de embarcaciones y otros desechos que entorpecían la navegación, se modernizó el ferrocarril interoceánico, evitándose así las congestiones de carga que ocurrían con mucha frecuencia durante esa época, además de darse inicio a un programa técnico para mecanizar al máximo el movimiento de la carga.

Para la década de los ochentas y después de que el Puerto sorteo varias dificultades administrativas, políticas y económicas se empezaron a manejar en promedio anualmente 1,000 barcos, de los cuales más del 70% manejaban tres millones de toneladas de carga del comercio internacional y el 30% restante de las naves movilizaban casi las mismas tres millones de toneladas de cabotaje.²¹

Veracruz es un puerto básicamente de tipo comercial y los principales productos manejados a través de él se agrupan en cuatro grandes rubros: carga general fraccionada, contenedores, mineral y agrícola; para su manejo, el puerto evolucionó sus formas de organización de la fuerza de trabajo, en lo que se refiere al alijo y desalijo de buques y a la manipulación y estiba de la carga, se creó la Unión de Estibadores y Jornaleros de Veracruz, posteriormente se fueron formando los Sindicatos de maniobristas, carretilleros, cargadores, abridores y conexos.

En lo que respecta a la ordenación administrativa del puerto, las organizaciones sindicales y gremiales y entidades que lo conforman, han sido regulados por la Secretaría de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Puertos Mexicanos hasta llegar finalmente al modelo que permanece actualmente: las Administraciones Portuarias Integrales.²²

Veracruz ha sido considerado como el puerto más grande de México, además que está localizado en un lugar estratégico a 420 km. de la Cd. de México, con un mercado que se calcula en 40 millones de consumidores en su zona de influencia, la cual está conectada al puerto a través de una extensa red de carreteras federales y estatales que intercomunican al Estado de Veracruz con otros importantes estados de la República:

²¹ Fuente: Las cifras mencionadas fueron tomadas del documento, *La Puerta de México al Mundo*, Ver 1994

²² "La mayor importancia que ha tenido el puerto de Veracruz, es su adaptabilidad al proceso evolutivo del desarrollo portuario mundial para ello fueron adquiridas grúas, remontadores, succionadoras, bandas transportadoras, tractores, traxcavos y grúas portacontenedores, que en los últimos años se han adquirido y renovado, incrementando los activos del equipo portuario, sin que esto signifique que falta mucho por hacer a este respecto" SCT *Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuaria*, p. 47

mediante el transporte terrestre la mercancía que llega al puerto, es movilizada hacia Puebla, Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guanajuato, San Luis Potosí, Aguascalientes, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, principalmente; el ferrocarril es otro sistema de transporte que permite mover grandes cantidades de productos como son los contenedores, graneles secos y fluidos, el puerto está conectado a la capital del país por dos líneas de ferrocarril, vía Jalapa una y otra por Córdoba.

Otro de los factores que reviste de gran trascendencia al puerto de Veracruz es su actividad pesquera, a finales de la década de los setentas, alcanzó en promedio el 12% de captura de todos los puertos del Estado y fue tercero detrás de Alvarado y Tamiahua, Ver., es por ello que dentro del puerto de Veracruz se cuenta con 45 mts. de longitud de atraque para embarcaciones pesqueras con una profundidad de 3.5 mts., aunque debido al aumento tan considerable que se ha presentado en esta actividad, es necesario ampliar todavía más las posiciones y profundidad de las bandas de atraque para así ofrecer instalaciones suficientes a la flota pesquera del puerto.

El puerto de Veracruz, recibió en los ochentas el 47.5% del turismo del Estado y a pesar de que el movimiento de pasajeros es de embarcaciones pequeñas que hacen recorridos por las Islas que están frente a la costa, para época de carnaval llegan algunos barcos internacionales con turismo. Durante mucho tiempo, diversas compañías americanas han manifestado su interés para que Veracruz reciba Cruceros ya que la ubicación del muelle de turismo es apropiada, puesto que no interfiere en las operaciones comerciales del puerto ya que el desembarco de turistas, es directamente al malecón. Sin embargo el proyecto no ha llegado a concretarse.

A pesar de la gran importancia que dentro del Sistema Portuario Nacional reviste Veracruz, y de los graves problemas sindicales, gremiales, administrativos y de corrupción que se han presentado ahí, el puerto ha estado trabajando al 50% de su capacidad instalada, es decir está en posibilidades de recibir y manejar hasta el doble de embarcaciones y carga que está recibiendo actualmente, sin embargo y como solución a las anomalías que se suscitaron, el nuevo modelo administrativo que está operando Veracruz realiza obras para ampliar la terminal especializada y los muelles en donde se moviliza carga general y granel agrícola con el fin de evitar posibles saturaciones y estar preparados para enfrentar los retos que se presenten para el año 2000.²³

²³ "Quienes manejan a partir de la puesta en operación de la Administración Portuaria Integral el Puerto de Veracruz... están conscientes de la importancia del trabajo que desempeñan y de su trascendencia no solamente dentro del ámbito portuario, sino en la economía regional y en el comercio nacional, por lo que día con día buscan mejorar, siendo más eficaces y eficientes, sirviendo de esta forma a todos los que utilizan el puerto." API. *La puerta de México al Mundo*, p 8

2 Esquema privatizador de los sectores económicos productivos.

En México, las políticas económicas aplicadas por los gobiernos post-revolucionarios, han pretendido fortalecer la presencia y actuación del Estado y la administración pública ante una sociedad civil poco participativa, al menos hasta hace una década, pero si demandante de una estabilidad permanente y por ende, de un creciente bienestar, empero, las diversas corrientes económicas mundiales han ejercido una fuerte presión sobre el camino financiero a seguir por el país, aunado a esto, las fallas y retrasos en la aplicación de modelos económicos que no encajan con la estructura social y política de México y que derivan en la toma de decisiones incorrectas y en la búsqueda de planes emergentes para salvaguardar la “estabilidad nacional”, una de las soluciones socorridas ha sido el endeudamiento externo e interno y el aumento en la dimensión del sector público.

*“El Estado se vincula con la sociedad a través de la administración pública ya que ésta última es el brazo mediador del Estado en dos aspectos fundamentales: en lo político y económico. En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad, en lo económico crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado y egoísta”.*²⁴

Indiscutiblemente, la participación del Estado en el ámbito económico ha sido una constante a lo largo de la historia de México, una vez concluida la Revolución y con la promulgación de la Constitución Política de 1917 se formularon las bases para la rectoría del Estado, se estipularon y establecieron las áreas estratégicas y los sectores económicos en los que el capital privado tendría un acceso restringido o casi nulo.

Podemos resaltar que durante el régimen del Gral. Lázaro Cárdenas, y a fin de terminar con las secuelas de la crisis económica de 1929 que había afectado a la mayor parte de los países, en México, se concentran esfuerzos para fortalecer las áreas productivas más importantes, el campo, la industria y el comercio; es en esta época cuando se da la expropiación de la industria petrolera, se crea el Banco de México, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, entre otras muchas, siendo éstas empresas instituciones pilares del desarrollo económico del país.²⁵

²⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*, pp.106,107.

²⁵ “En los años treinta, el Estado inicia su intervención directamente en la industria y el comercio buscando generar condiciones crediticias,...de suministros de insumos de uso generalizado...y de regulación de actividades comerciales que apoyaran el despegue de la industrialización, al tiempo que reforzaba la soberanía nacional”. Casar Amparo María. *El Estado empresario en México*, p. 29

Para la década de los sesentas, el gobierno contaba ya con empresas dedicadas al proceso de industrialización y al desarrollo agrícola, como siderúrgicas y plantas procesadoras y abastecedoras de insumos, además se inicia el proceso de rescate de diversas empresas privadas que habían caído en quiebra, por otro lado, son incorporadas las empresas azucareras al sector público y para dar solución a la comercialización y abasto de productos básicos, es creada la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); el Estado continuará durante 25 años más expandiendo su participación en la mayoría de las ramas industriales y sectores económicos existentes.

Las condiciones generadas a través de los avances en la creación, adquisición e incorporación de empresas al sector público paraestatal no fueron del todo negativas, sino al contrario, en su momento, se consiguió una industrialización relevante, además de que se modificaron las condiciones de vida de las ciudades más importantes del país, hubo posibilidad de reducir el desempleo y dar alicientes a las actividades agrícolas, en esos momentos, el Estado proporcionó un elevado número de servicios públicos y pudo destinar mayores montos de inversión pública a diversos sectores, destacando prioritariamente el de comunicaciones y transportes, puesto que hay que recordar que las inversiones en éstas áreas de actividad eran muy cuantiosas, de escasa rentabilidad y con períodos de recuperación muy prolongados, por lo que el empresariado privado eludía su participación en estos rubros.²⁶

Sin embargo, el inmoderado deseo para que el Estado empresario creciera, fue al final de cuentas, lo que lo hizo fracasar, volviéndose extensivo y no selectivo, en lo que a sus actividades respecta, con el propósito de evitar el desempleo, el gobierno rescató infinidad de empresas con graves problemas financieros, se destinaron cuantiosos recursos a éste apartado, dejándose de invertir en la construcción de infraestructura, por ejemplo, carreteras, aeropuertos, caminos rurales, puertos, vialidad urbana, etc., lo cual en su momento pudo haber generado mucha mayor ocupación de personal y con más utilidad que muchas de las empresas que fueron absorbidas por el Estado.

A raíz del desplome en el precio internacional del petróleo, que como es bien sabido, se convirtió en nuestra principal fuente de recursos y entrada de divisas al país, aunado a ello la incapacidad estatal de mantener operando a un buen nivel la industria paraestatal, surgió la imperante necesidad de adoptar medidas para aplicar una estrategia económica diferente.

²⁶ "... la voluntad empresarial del estado explica aproximadamente la mitad de las creaciones de empresas públicas y está relacionada con la actividad estatal de crear las condiciones materiales necesarias... para el crecimiento económico... en términos cuantitativos, la estatización de empresas ya existentes cuya sobrevivencia estaba en peligro ocupa el otro cincuenta por ciento de la explicación de la actividad empresarial del estado mexicano." Casar María Amparo. *op. cit.* p. 31

La creciente manifestación de la sociedad civil demandando servicios de calidad y oportunamente, puso al descubierto la necesidad de terminar con las tendencias proteccionistas y expansionistas estatales, que lo llevaron a ser propietario de siderúrgicas, minas, ingenios azucareros, industrias pesqueras, hoteles y hasta fábricas de bicicletas; para que se dieran una serie de reformas económicas, se tuvo que reconocer que el sector público y principalmente las empresas paraestatales enfrentaban serios desajustes financieros, administrativos y operativos, requiriendo inversiones fuertes para adquirir moderna tecnología y capacitación para enfrentar la competencia, tanto nacional como internacional.

Ya desde el sexenio de Miguel de la Madrid, el país requería que se implementaran medidas urgentes para frenar el proceso inflacionario, el desempleo, la obsolescencia tecnológica y recuperar el crecimiento para mejorar los niveles de vida de la población; durante el período 1988-94, las acciones gubernamentales orientaron sus esfuerzos hacia la modernización de la vida nacional y prioritariamente, a la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, es decir, se planteó la urgencia de dar nueva dimensión al tamaño del estado.

Para implementar las políticas para el redimensionamiento del Estado²⁷, se tomaron en cuenta los resultados de todas aquellas empresas públicas que mostraron eficacia para alcanzar metas económicas y sociales, considerándose a las que pudieran afrontar sus objetivos, sin llegar a tener un endeudamiento insostenible como sucedió con la mayoría de ellas. Era frecuente escuchar por esos días: “para el sector privado, el desarrollo económico corresponde, fundamentalmente a los -privados- aunque ayudado, fomentado y complementado por el estado”.

Como parte fundamental de la estrategia económica seguida por el gobierno Salinista, se tomó en consideración la antigua y nunca finiquitada discusión sobre la intervención estatal en el ámbito financiero nacional, fueron resaltadas las funciones estatales básicas para la creación de las condiciones políticas y sociales idóneas para permitir un desarrollo económico sostenido: mantener la paz social, regir y custodiar el orden jurídico y garantizar el orden contra quienes pretendían alterarlo.

Es necesario señalar como parte esencial de esta apartado, la llamada “Reforma del Estado” (1988-1994), que abarcó la reforma fiscal, financiera, renegociación de la deuda, apertura comercial, desregulación y fundamentalmente la desincorporación de las entidades paraestatales, esta última acción, que es la que nos ocupa aquí, se realizó para cumplir con los siguientes objetivos:

²⁷ “... el redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar su rectoría económica”. Sánchez González, José Juan. La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal, p. 117. Tesis 1993.

- Fortalecer las finanzas públicas
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social, ni del económico.
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.

Dadas las características de las empresas públicas y los motivos de su creación, fueron empleados diversos criterios para su manejo en el proceso de desincorporación, algunas fueron extinguidas, otras más fusionadas y la mayor parte de ellas enajenadas o vendidas.²⁸

Es preciso hacer notar, que las empresas públicas han sido uno de los instrumentos más efectivos con los que ha contado el estado mexicano para dar cumplimiento a sus objetivos económicos y sociales. Considerando sus aciertos y errores, su balance es positivo. Sin embargo, hay que reconocer que el sector paraestatal creció de manera desmedida y desordenada, sin fundamentarse en planes bien definidos. El estado promovió una gran diversidad de empresas que retuvo innecesariamente bajo su control, absorbió otras a las cuales nunca pudo hacer producir nadie. Paradójicamente, el aumento de empresas públicas llevó al estado a un desequilibrio financiero, limitando su capacidad para atender sus responsabilidades primordiales.

A partir de la nacionalización de la banca en 1982, una amplia mayoría del empresariado, dio muestras de la inconformidad que provocó esta acción y exigió al nuevo gobierno el replanteamiento de las atribuciones del sector público. Si bien, estas demandas disminuyeron tras la devolución de una parte de las acciones bancarias a manos privadas, en México se fue generalizando la idea de la tan necesaria reducción del aparato burocrático.

Abiertamente, durante el sexenio del Lic. Salinas de Gortari los empresarios, mostraron su interés para que la inversión privada directa, participara en el sector agropecuario; en la pesca, en donde debía facilitarse la intervención de los particulares en la industria de la acuicultura, eliminando las restricciones a éstos para la explotación de las especies reservadas; en la infraestructura, en la que se debía dar derecho a explotar los beneficios de esa inversión por un tiempo determinado; en el transporte, privatizando todas

²⁸ "a partir de Octubre de 1990 se creó la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales...unidad en la cual se concentraron las actividades, se centralizaron las decisiones y se coordinaron, supervisaron y ejecutaron las ventas, con el apoyo de las instituciones de crédito". Rogozinski Jacques. *op. cit.* p. 49

las compañías aéreas, autorizando la construcción y operación de tramos carreteros, promoviendo la inversión de los particulares en la construcción y explotación de muelles, bodegas, etc., en las instituciones educativas y desde luego, nuevamente en la banca.²⁹

Aún cuando existen muchas confrontaciones sobre la dimensión que el estado debe tener y sobre las áreas en las que debe incursionar, es innegable, que el proceso de desincorporación-privatización que fue llevado a cabo a partir de 1988, antes ya se habían implementado algunas acciones para hacerlo, sirvió para la realización de una concertación y mayor unificación entre los empresarios y gobernantes; se impulsó, sin duda, a los primeros a acrecentar su intervención y a asumir su papel en los cambios que se estaban gestando.

Con Salinas como presidente, gobernantes y empresarios coincidieron en reconocer, que el modelo económico seguido hasta ese momento para la acumulación del capital, estaba agotado, ya no sería posible continuar con la sustitución de importaciones, ni con las grandes inversiones públicas, tal modelo, de hecho implicó la creciente participación estatal en el proceso económico. Por ello, de lo que se trataba a partir de entonces, era reducir en forma sustancial la capacidad económica directa del estado, convirtiéndose en promotor y no actor, coordinador y no rector, estimulador y financiador pero no empresario, un estado que ayude a la iniciativa privada a crecer e innovar, a reactivar las áreas más rezagadas, a identificar oportunidades, estando siempre pendiente de que no se creen monopolios ni privados ni gubernamentales.

En su propia lógica, con la obtención de los recursos monetarios derivados de la venta de empresas públicas, se cumplió con el propósito de sanear las finanzas públicas, ya que la mayor parte de los ingresos, por el concepto referido, se utilizaron en la amortización de pasivos y disminuir algunos subsidios. La privatización de numerosas empresas públicas tuvo un sentido más trascendental, ligado tanto con las nuevas relaciones económicas con Estados Unidos, que se expresaron en la firma del Tratado de Libre Comercio, como en la realización política de un acuerdo con el empresariado nacional que el presidente Salinas estimó fundamental tanto para gobernar, como para establecer las bases de un nuevo desarrollo económico. Parte de la política privatizadora tenía el sentido de liberar recursos públicos para financiar el gran programa de ese sexenio: Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

²⁹ “Con el proceso de venta de paraestatales se produjo, una transferencia de poder: el estado mexicano, al reducir sustantivamente su poder económico, acercándose al ideal neoliberal de un “Estado no propietario”, no sólo ha reforzado a importantes corporaciones industriales y financieras sino que les ha abierto las puertas del poder político, es decir, de la influencia privada directa en ámbitos cerrados a grupos económicos.” Concheiro Borquez, Elvira. El gran acuerdo, p 91

Atendiendo moderadamente los planes privatizadores gubernamentales, el empresariado mexicano mostró interés sólo por aquellas empresas públicas que consideraban como negocios seguros, por lo que en muchos casos el gobierno se topó con serias dificultades para vender otras muchas empresas, pese a las enormes facilidades que otorgó; por ejemplo, en el ramo de las comunicaciones y transportes, argumentando un alarmante rezago, buscaron promover la más amplia participación privada mediante el sistema de concesiones, el resultado de esta modalidad, específicamente en puertos, es el caso que nos ocupa a lo largo de este trabajo.

2.1 Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, siguiendo los postulados de planeación, programación y control, empleados desde el sexenio de Miguel de la Madrid, enuncia con detalle los resultados de la evaluación que fue previamente llevada a cabo, sobre la situación económica y social en la que se encontraba el país en esos momentos, para así delinear el esquema general que sería puesto en marcha. Transformar la economía, modernizar el Estado, abatir la pobreza, aumentar la capacidad de infraestructura y productiva del país, mejorar el nivel de vida de la población, aumentar la oferta de servicios públicos disminuyendo el malestar causado ante la falta de éstos y sostener el nivel de crecimiento financiero nacional, fueron sin duda, los parámetros principales que fundamentaron la “novedosa” estrategia económica y social que se seguiría durante ese sexenio.³⁰

En este sentido, el PND tuvo como principal objetivo, ordenar en forma racional y sistemática, las acciones que permitieran transformar la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y propósitos que la Constitución y las leyes establecen. En dicho documento fueron establecidas también, las estrategias y prioridades para el desarrollo integral de la Nación; previsión de recursos para el cumplimiento de los propósitos establecidos en él; responsables de su ejecución e instrumentos a utilizar, además de los lineamientos de política global, ya mencionados, abarcando en todos los casos el conjunto de la actividad económica y social del país.

Entre los aspectos a resolver mediante la política gubernamental y de acuerdo a lo establecido en el Plan, se encontraba la creación de infraestructura, lo cual si bien ha sido preocupación constante de todos los gobiernos y se han efectuado obras de gran importancia, su tamaño no corresponde a los requerimientos y necesidades de la población.

³⁰ “El país necesita volver a crecer, y crecer con equilibrio y justicia, para ofrecer oportunidades de superación personal y social a quienes se incorporan a la fuerza de trabajo; para que existan los recursos para atender a la satisfacción de las necesidades sociales de la población, para superar con pasos graduales, pero firmes los rezagos en empleo, educación, vivienda, salud y en general, en bienestar social. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994 p.10

Como ejemplo, es de citarse que los ferrocarriles en casi 50 años no registraron un avance nada relevante, por otra parte, se puede mencionar también, que la estructura portuaria y la flota mercante son inadecuadas para lograr una mayor competitividad con el exterior, y ésto a pesar de ser el transporte marítimo el más barato y el medio por el que es movilizad la mayor parte del comercio internacional.

Al referirse a la política que específicamente se aplicaría al sector comunicaciones y transportes, el Plan Nacional de Desarrollo define como muy necesaria la ampliación y construcción de infraestructura de transporte y la importancia de asegurar la prestación de más y mejores servicios a los usuarios de éstos medios, antes tales aspectos, designa a la figura jurídica de la concesión como medio para propiciar la participación de los particulares en los casos y términos que la ley lo permita. Es establecido, al menos en ese documento, que las obras concesionables constituirán sólo una fracción de las obras que el Estado había dejado sin terminar por falta de recursos, y representarían la mejor oportunidad para lograr una interacción entre los gobiernos y particulares. Posteriormente, este esquema variaría, puesto que las concesiones en el sector marítimo se convirtieron en un nuevo modelo de administración en México.

Indiscutiblemente que para garantizar la confianza de los empresarios privados, al tomar éstos en sus manos obras o servicios que eran realizados o prestados por el Estado, el Gobierno Federal se comprometió a reconocer y respetar esta participación a través de un marco regulador claro y moderno, actualizando la normatividad, manteniendo las atribuciones de autoridad estatal, con el fin de fomentar la competencia y evitar la aparición o persistencia, en su caso, de monopolios.

En el ámbito portuario, considerándose la gran relevancia de éstos para el desarrollo del comercio, fue propuesto mejorar la planeación, control y desarrollo de la administración de las terminales marítimas, adoptándose estrategias operativas con la finalidad de conjuntar y coordinar a los concesionarios con los prestadores de servicios portuarios. Mejorar y aprovechar la maquinaria y equipo existente, así como los recursos humanos disponibles, con el propósito de aumentar la productividad, sin redundar en costos mayores para los usuarios.

Sin duda, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se reconoció como eje principal, la participación del moderno estado de derecho, como el encargado de la rectoría económica del país, la regulación y prestación de los servicios públicos, ejerciendo actividades en las áreas estratégicas definidas y reservadas por el propio Estado, participando conjuntamente con los sectores social y privado en y para, las actividades portuarias, así como, en la ejecución de acciones para satisfacer las necesidades de la sociedad, incrementando el bienestar colectivo.

Continuando con las metas y objetivos ya señalados, el Dr. Ernesto Zedillo plantea también, la necesidad de contar con servicios de transporte marítimo suficientes, oportunos y seguros; con la calidad y precios competitivos, a fin de apoyar tanto al comercio interior como exterior. Estimó que para conseguir que el sector portuario avance se considera fundamental: promover el uso de la transportación marítima, aumentar la flota de la Marina Mercante, propiciar la coordinación entre diversos modos de transporte que se localizan en los recintos portuarios, propiciar la seguridad marítima de conformidad con los convenios internacionales que existen en la materia, expidiendo las normas oficiales mexicanas que se requieren sobre el particular y proseguir actualizando el marco regulatorio de la actividad marítimo portuaria.

Con las acciones planteadas, para cumplirse durante el período 1995-2000, se pretende lograr que el país cuente con un transporte marítimo más eficiente y productivo, con un mayor número de rutas regulares para el comercio de mercancías; propiciando que la Marina Mercante Nacional sea más competitiva y participativa en el movimiento de comercio exterior, incrementándose el movimiento portuario.

2.2 Políticas aplicadas al Sistema Portuario durante el período 1992-1996

El funcionamiento eficiente de los sistemas de transporte y comunicaciones, así como, la ampliación y mejoramiento del equipo e infraestructura que conforman este sector, son requisitos indispensables para el crecimiento sostenido de la economía, lo que conlleva a mejorar el nivel productivo y de vida de la población, con la creación de fuentes de empleo, por ello, son base fundamental para la integración y fortalecimiento de la Soberanía Nacional. Así de amplio, es su marco de competencia institucional y así de claro es el compromiso y la responsabilidad de la política gubernamental para fomentar su desarrollo.

Precisamente para que el país pueda aspirar a alcanzar la consolidación económica y social, debe fortalecer una a una sus actividades productivas, siguiendo una línea que se encamine al logro de objetivos claros y precisos; en materia de comunicaciones y específicamente en lo que al Sistema Portuario Nacional se refiere, podemos consignar que y con ligeras variaciones, las políticas y actividades que fueron desarrolladas durante el período que estoy abarcando, se han centrado en tres áreas fundamentales: el fomento de la marina mercante, la operación y administración portuaria y el desarrollo de su infraestructura.

Sin duda, es necesario mencionar, que de entre los diversos modos de transporte, el marítimo se distingue por ser el de mayor importancia para el comercio entre las naciones, puesto que por esta vía se realiza el más grande intercambio internacional de bienes; y

dadas las circunstancias actuales, en que la actividad económica de una inmensa parte de los países del mundo, gira en torno a la exigencia de aumentar y diversificar sus exportaciones como la solución más viable para captar divisas y superar las dificultades financieras inherentes a cada Nación, el transporte marítimo adquiere un lugar muy relevante.

El desarrollo de la infraestructura portuaria, se ha llevado a cabo bajo las políticas generales de incrementar la capacidad y aprovechamiento del Sistema Portuario Nacional, así como promover el movimiento de cabotaje, todo esto dentro del universo formado por los puertos comerciales, industriales, pesqueros y turísticos.

La estrategia política Salinista, planteó una serie de medidas tendientes a impulsar la eficiencia y productividad de la actividad portuaria, debiendo considerar al transporte marítimo como un sistema integrado, en el que, no sólo es indispensable disponer de una marina mercante suficiente y competitiva, sino también de un sistema portuario y de una adecuada red de servicios de transporte interno, que opere a niveles de costo y eficiencia comparables con los de otros países que acuden con sus productos a los muy disputados mercados internacionales.³¹

Cabe señalar, que los puertos en México concentran el esfuerzo de muchas generaciones, que con su trabajo han promovido su desarrollo, particularmente en la historia reciente de nuestro país, cada uno de ellos ha seguido una evolución diferente; tienen características y vocaciones diversas, y por ello, las soluciones que pueden darse a los problemas por los que atraviesan también son distintas entre sí, aunque se ha de destacar que a todos es aplicable la política portuaria que pretende modernizar sus sistemas operativos, de administración y organización de los servicios portuarios y alentar la participación de los sectores social y privado para incrementar su productividad.

Esta misma política, estableció la estrategia para lograr el equilibrio financiero de la entidades prestadoras de servicios, para lo cual, se formuló un esquema simplificado de tarifas portuarias, tendiente a facilitar y dar transparencia al cobro de servicios. Así mismo, se llevó a cabo una evaluación de la situación de rezago en la que se encuentra la marina mercante nacional desde 1980, y a pesar de la capacitación que se le dio a ésta y la participación en foros y eventos de carácter internacional, no se logró conjuntar los recursos financieros suficientes para implementar los cambios, para ello, fue definitivamente necesario recurrir a la inversión privada.

³¹ "El objetivo del Programa de trabajo 1994 es continuar avanzando en el mejoramiento de la calidad de los servicios de comunicaciones y transportes, ampliar su cobertura y aumentar su competitividad; para ello, además de las acciones que se realizarán, se proseguirá con las reformas en la normatividad que fortalece la autoridad del Estado y refuerza su capacidad reguladora. SCT. Programa de Trabajo 1994, p. 1

La participación de los inversionistas privados en el sector marítimo portuario, destaca en mucho como uno de los logros conseguidos durante el período 1989-94, puesto que mediante el otorgamiento de concesiones, se realizaron obras y adecuaciones en terminales, instalaciones especializadas, muelles turísticos y en general en la infraestructura más relevante y en el equipamiento más necesario.³²

El Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes, implementado durante el sexenio de Salinas de Gortari, consideró estrategias de inversión para el ámbito portuario, la modernización de la infraestructura y el equipamiento para apoyar el comercio exterior mexicano, la atención y mejoramiento de los servicios para cruceros que constituyen una fuente importante de aportación de divisas, así como la modernización, ampliación y rehabilitación de la infraestructura portuaria en las diversas terminales del país.

Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio también contiene disposiciones que liberalizan las actividades portuarias, para su mejoría. A partir de la entrada en vigor del Tratado, México permitiría el 100% de inversión canadiense y estadounidense en instalaciones y servicios portuarios, tales como grúas, muelles, terminales y estiba; para empresas que manejen carga de terceros, habría la posibilidad de que la inversión de nuestros dos socios comerciales también llegara al 100%, previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, por su parte Canadá y Estados Unidos seguirían permitiendo la inversión mexicana irrestricta en esas actividades.

Con la aplicación de las políticas que pretendieron llevar a cabo las diversas modificaciones en el ámbito portuario, los niveles de productividad se incrementaron considerablemente; caso excepcional lo significó el Puerto de Veracruz, en donde sus niveles de productividad se duplicaron. Cabe mencionar, que un hecho que fue determinante para que Veracruz mejorara sustancialmente fue la requisita de este puerto en 1991, ordenada directamente por el presidente Salinas, a fin de reestructurarlo y eliminar prácticas de ineficiencia que lo caracterizaron por décadas.

Durante el presente sexenio, 1995-2000, se ha continuado con la política de promoción³³ para lograr la mayor participación de los sectores social y privado, se realizan diversos procesos de licitación de terminales de usos múltiples, principalmente en los Puertos de Altamira, Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Veracruz. los ganadores para operar

³² "La inversión privada en los puertos, estuvo orientada a la modernización del sector y a enfrentar los problemas de rehabilitación de instalaciones como consecuencia del mantenimiento dudoso, resultado de la falta de recursos en este renglón desde principios de la década de los ochentas." Sector Comunicaciones y Transportes. Memoria 1988-1994, p.164

³³ "...el inicio del proceso de privatización de las empresas públicas, el impulso al surgimiento y desarrollo de grupos financieros, el despliegue de la entonces llamada reconversión industrial, los intentos de reactivar el sector exportador y el ingreso de México al Gatt...sentó las bases para el despliegue de la política promotora de la administración Salinista". Concheiro Borquez, Elvira. ob. cit., p.13.

las instalaciones portuarias se han comprometido a ofrecer con calidad y eficiencia los servicios al público y realizar las inversiones necesarias para ampliar y modernizar tanto la infraestructura y los equipos.

Para 1995 existían ya, 17 Administraciones Portuarias Integrales (APIS) de las cuales una es de carácter estatal, todas cuentan con autonomía operativa y financiera en las tareas que tienen encomendadas para la promoción y desarrollo de los puertos, lo cual se ha venido logrando paulatinamente.

2.3 Metas del Sector Comunicaciones y Transportes en materia portuaria (1992-1996)

Las entidades gubernamentales encargadas de la administración portuaria, han trabajado para lograr el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, para conseguir la rápida modernización del sistema portuario nacional, con objeto de dar apoyo al comercio exterior mexicano, ofreciendo servicios portuarios más eficientes y competitivos; proporcionando la participación de la inversión privada en nuevas instalaciones especializadas de servicio público y privado, así como el fomento al cabotaje y al transporte multimodal.

En forma significativa, se plantearon las metas necesarias para que se obtuvieran los cambios estructurales en la administración portuaria nacional y en los esquemas de operación y servicios, consiguiéndose hacer frente, en condiciones adecuadas de competencia; al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá; como también a compromisos similares con diferentes países latinoamericanos y a las relaciones comerciales con naciones de la Cuenca del Pacífico y de la Comunidad Económica Europea.

Considerando que el transporte marítimo y el desarrollo portuario tienen un impacto directo en las comunidades enclavadas en nuestros litorales, puesto que de estas actividades dependen buena parte del desenvolvimiento económico de regiones importantes del país. Su influencia se aprecia claramente no sólo por las inversiones que realiza el Gobierno Federal, sino lo que es más importante, por el efecto multiplicado que conlleva este modo de transporte en la generación de empleos y la promoción de actividades comerciales, pesqueras y turísticas, como en beneficios inherentes para la hacienda pública local y federal. La consecución de metas y objetivos que son propuestos anualmente por la política estatal, se han efectuado gracias a tres fuentes financieras principales: con ingresos propios de los puertos, provenientes de la captación de derechos y aprovechamientos portuarios y prestación directa de servicios; y los recursos fiscales y créditos externos.

Como resultado de la estrategia económica y administrativa que se ha venido aplicando al sector marítimo-portuario, se ha podido percibir a nivel general, una serie de mejorías que si bien es cierto, no han llegado a subsanar en su totalidad la problemática que trae aparejado su crecimiento, como es el aumento de servicios públicos para su operación: agua potable, drenaje, vialidad, etc., ya que algunos puertos considerados polos de desarrollo industriales o comerciales, se han vuelto atractivos para una alta migración poblacional, que posteriormente se ha manifestado en demandas insatisfechas de vivienda y otros suministros. Las metas que se plantearon durante el período que aquí se abarca, trataron de dar solución a éstos requerimientos y a la necesidad de mantener un crecimiento, por lo menos estable, en los puertos.

Por ejemplo, para 1992 se estableció:

Impulsar la expansión de la Marina Mercante Nacional para satisfacer los requerimientos de transporte marítimo de altura que plantea el desarrollo del país y reducir los gastos al exterior, por lo menos en 20%, por concepto de fletes, y para apoyar el desenvolvimiento del transporte de cabotaje y obtener un aumento del 5% con respecto al año anterior.

Incrementar la capacidad y aprovechamiento del sistema portuario nacional, integrando el desarrollo de las instalaciones y los servicios para el comercio, la industria, la pesca y el turismo, con el fin de facilitar el transporte de personas y mercancías. Lográndose que para ese año, el tráfico de cruceros y transbordadores, tuviera un aumento de 5.1 a 5.4 millones de pasajeros.³⁴

Modernizar los sistemas operativos, de administración y organización de los servicios portuarios para incrementar su productividad y alcanzar una ágil coordinación de la operación marítima con el transporte terrestre, así como para facilitar el desarrollo de la operación multimodal del transporte. Se estableció la necesidad de continuar negociando el acuerdo para liberar el acceso a todas las cargas que genera el comercio internacional, ésto en el marco del Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México) y con Bolivia y Costa Rica, a través de las negociaciones del TLC.

En materia de servicios portuarios, se previó la creación de nuevas empresas que permitieran satisfacer la demanda y atrajeran más recursos para estabilizar financieramente la nueva organización en los puertos. De manera interna en los recintos portuarios se debía incrementar la coordinación de actividades, estimulando el fortalecimiento de las empresas concesionarias recién creadas o de las ya existentes.

³⁴ Fuente: Programa de desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000.

Entre las metas contempladas, se propuso asistir a eventos como Expomar 92 y Expopesca el mismo año, conjuntamente con las Secretarías de Marina y Pesca; elaborar programas de estudio, más actualizados para la educación náutica y dar contenido a los cursos de administración de una empresa naviera. Y participar activamente en los foros internacionales de carácter multilateral, bilaterales o regionales en materia de seguridad de la vida humana en el mar y prevención de contaminación en las áreas marítimo-portuarias.³⁵

Durante el período abarcado, se cumplió con la meta de la administración salinista, de dotar a cuatro puertos con instalaciones y equipo capaces de operar a niveles similares a los de los puertos internacionales de primer orden; lo que permite atender al resto del Sistema Portuario Nacional, con el fin de disponer de instalaciones modernas que impulsarán el desarrollo regional y el turismo marítimo.

Y a fin de conseguir la consolidación económica productiva, tan necesaria, de los recintos portuarios, las metas que fueron propuestas alcanzar para el año 2000, son entre otras:

- Consolidar entre 1995 y 1996 el proceso de transformación portuaria y seguir realizando la descentralización administrativa, financiera y operativa de los puertos, mediante el fortalecimiento de las Administradoras Portuarias Integrales (APIS) existentes.
- Pasar de 3 a más APIS estatales durante este período o a más tardar al año 2000.
- Promover en mayor medida la participación de la inversión privada, a fin de rebasar la cifra de 3,000 millones de pesos, que habían sido invertidos hasta 1995 en los rubros de construcción de terminales e instalaciones especializadas de uso público y particular, así como en el equipamiento y en la prestación de los servicios.
- Comercializar a gran escala, estimular y desarrollar en un corto tiempo los mercados actuales y potenciales de los puertos.
- Dar continuidad, por lo menos trimestralmente, a los procesos de licitación para la adjudicación de concesiones y permisos para la administración integral de los puertos, como para la construcción y operación de instalaciones especializadas. Pasar de 17 APIS a por lo menos 25 al final del presente sexenio.
- Desincorporar a favor de las APIS, hasta llegar al 100%, los terrenos del Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT) adyacentes a los recintos portuarios o que forman parte de los desarrollos portuarios industriales y en su caso transferir a los gobiernos de los estados que los deseen, los que tengan orientación pesquera, turística o recreativa.

³⁵ "... las metas se orientaron a propiciar el desarrollo del turismo marítimo, estimular la inversión privada en los puertos nacionales, así como a fomentar el movimiento de cabotaje y el transporte multimodal, lo que sienta las bases para una modernización a fondo de los puertos, correspondiendo así a la intensa actividad que se ha dado para ubicar a México en las grandes corrientes de comercio internacional". SCT. Informe de Labores 1992-1993, p. 48

En la mayoría de los puertos, con excepción de Veracruz, Tampico y Cozumel, existe una subutilización de la infraestructura portuaria y poca demanda de la reserva inmobiliaria para los desarrollos industriales. Este hecho se explica debido a que las inversiones portuarias, son discontinuas y dispersas; ésto es producto de la falta de integración de la infraestructura de comunicaciones terrestres y portuarias. Existe también, una falta de participación real de los gobiernos estatales en los puertos; los programas regionales pocas veces plantean instrumentos de fomento para las actividades marítimas y para el aprovechamiento de la capacidad portuaria instalada. Sin embargo, las metas establecidas a corto, mediano y largo plazo para el sector marítimo portuario, al ser logradas se convierten en paliativos ante la problemática nacional.

2.4 Modificaciones realizadas al marco normativo portuario (1992-1996)

Las leyes que rigen la actuación y accionar de la administración y operación portuaria nacional, se encuentran claramente expresadas en: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde los artículos 27, 42, 48, 73 (fracción XVII), 89 y 99 determinan la propiedad y partes integrantes del territorio nacional, facultan al Congreso para la expedición de leyes que regulan las Vías Generales de Comunicación, otorgando al Presidente de la República, la autoridad para habilitar toda clase de puertos, así como la asignación de los asuntos que han de estar a cargo de cada Secretaría de Estado y entidad pública.

Los puertos, al servir de apoyo básico a la integración y fomento de la industria nacional, todo lo relacionado con ellos debe regularse conforme a las normas generales de desarrollo económico y social del país. Por lo tanto, su eficiencia operativa descansa fundamentalmente, en los dispositivos reglamentarios correspondientes, emitidos éstos para controlar: la administración, la navegación en cada puerto en particular; fondeo y amarre de embarcaciones; el tráfico terrestre de vehículos, camiones y ferrocarriles dentro del recinto portuario y de las zonas adyacentes; cuidado de las embarcaciones; limpieza, vigilancia, contaminación, maniobras, seguridad de la vida humana en el mar y demás actividades encaminadas a preservar el buen funcionamiento del puerto.

Cuando en 1989 se reconoció la imperante necesidad de contar con un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que en coordinación con las dependencias y entidades relacionadas con los puertos, atendiera y propusiera las medidas que estimara convenientes para el desarrollo de los servicios portuarios, fue creada mediante decreto presidencial, la empresa Puertos Mexicanos; la cual asumiría las funciones de las unidades administrativas de la SCT, quedando bajo su responsabilidad, entre otros el organismo desconcentrado de Servicios de Dragado, las direcciones generales de Puertos y Obras Marítimas y la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos; su

creación permitió conjuntar en una sola unidad administrativa las funciones de planeación, construcción, dragado, operación, administración y regulación, aplicándose y dándose seguimiento a la legislación aplicable a la materia.

Como parte de las funciones de Puertos Mexicanos y dos años después de su creación, se llevó a cabo una evaluación del marco normativo regulador de las actividades marítimo-portuarias, concluyéndose que era necesario contar con disposiciones jurídicas modernas y ágiles a fin de alentar la participación e inversión en el sector.

A raíz de lo señalado, el 1 de Junio de 1991 se publica el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de los Puertos, que a la letra señala: "...tiene por objeto regular en la esfera administrativa, los servicios portuarios de amarre de cabos y las maniobras de carga, descarga, alijo, almacenaje, transbordo, estiba, desestiba, acarreo y en general, las que auxilien y complementen el comercio marítimo y el transporte por agua dentro de los recintos portuarios, a que se refieren los artículos 14-F y 272 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos."³⁶

En esa misma fecha, fue dado a conocer el Acuerdo por el cual, el Gobierno Federal requirió los servicios portuarios de Veracruz, este paso influiría de manera sobresaliente en la revisión de las normas jurídicas que se estaban aplicando al entorno portuario, en esos momentos, aunado a otras modificaciones que se hicieron en la operación y administración de ese puerto, se otorgaron los primeros permisos correspondientes a algunas compañías privadas para la prestación del servicio público de maniobras.

Un mes después, en julio de 1991, se realizaron diversos cambios a la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, con el objeto de permitir la construcción y explotación de terminales de servicio público a particulares. Anteriormente, éstos sólo podían operar terminales especializadas de servicio privado. Esta Ley no preveía la posibilidad de que se concesionaran obras de atraque e instalaciones complementarias que prestaran un servicio público. Por lo cual, la inversión privada en terminales portuarias estaba restringida a instalaciones que prestaran servicios privados.

Con las modificaciones realizadas al artículo 45 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, se permitiría la participación privada en una actividad antes limitada a la provisión por parte del gobierno. Gracias a ello, se da la expedición de concesiones para la construcción de terminales especializadas de carga y turismo, y para marinas. El cambio de política, radica en permitir que los particulares presten un servicio en obras de atraque e instalaciones complementarias. A partir de ese momento, la inversión privada se

³⁶ Diario Oficial, 1ero. de Junio de 1991, p. 4

multiplicó destinándose a todo tipo de instalaciones dentro del recinto portuario, como muelles, almacenes, ductos de agua y combustible, patios, etc.³⁷

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo, los puertos son fundamentales para el sano crecimiento del país, por lo que es imprescindible la regulación de sus bienes o servicios, orientándolos a fomentar la participación de los sectores social y privado, para un mejor aprovechamiento de las ventajas que ofrece el transporte marítimo. Por lo que se hacía prioritario la modernización del marco jurídico, para subsanar las carencias y deficiencias que se seguían presentando en el Sistema Portuario Nacional.

No obstante, los esfuerzos realizados para equipar a los puertos de Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Veracruz, Tampico-Altamira, que son los cuatro principales del país, la problemática estructural no ha logrado ser superada. No lográndose tener un puerto acorde con el grado de desarrollo del país. En lo que respecta a la calidad de los servicios, siguieron presentándose las quejas de los usuarios, principalmente relacionadas con el excesivo número de trámites, con la deficiente coordinación entre las diferentes autoridades y con la falta de opciones de prestadores de servicios de maniobras.

Hasta 1991, la actividad portuaria se regulaba por las Leyes de Navegación y Comercio Marítimos, en vigor a partir de 1963 y la de Vías Generales de Comunicación, publicada en 1940. Durante el tiempo de su vigencia, se presentaron fenómenos que no quedaban claramente legislados en esos ordenamientos, por lo que éstos se fueron adecuando, en algunos aspectos, a las nuevas actividades y conductas. Lo anterior, originó que las disposiciones legales en la materia, se encontraran dispersas en más de 6 mil regulaciones comprendidas en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas y circulares.

Como acción, básica para resolver lo anteriormente citado, fue la promulgación de la nueva Ley de Puertos del 1ero. de Julio de 1993, para dar sustento y crear un marco adecuado al cambio estructural que promovía la descentralización administrativa y económica, incorporando a la iniciativa privada y al sector social en la administración, operación y desarrollo de la infraestructura portuaria del país.³⁸

³⁷ "Con la actualización de la Ley de Navegación (Enero del 94), se promueve un transporte marítimo eficiente, a la vez de impulsar a la marina mercante mexicana, se da énfasis en la desregulación y vigilancia de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar. SCT, *Memoria 1988-1994*, p. 31

³⁸ "Los beneficios que otorga esta Ley es que sin que el Gobierno Federal pierda su papel rector dentro del desarrollo económico nacional, se propone mejorar la prestación de los servicios portuarios mediante la participación de los particulares, invirtiendo en infraestructura. Además se descentraliza la competencia para la resolución de problemas en el ámbito portuario, en el sitio de su origen, desregulando y simplificando la normatividad. Con la promulgación de esta Ley es creada la figura de la Administración Portuaria Integral (API) como el medio para administrar uno o varios puertos, esta figura se establece como único interlocutor ante el Estado, facilitando el control y manejo del puerto." *Ibid.*, p.32

En esta nueva Ley, sobresale por su importancia, la figura de la Administración Portuaria Integral, con la que se pretende dar autonomía técnica, de operación y financiera a los puertos del país; así como, otras disposiciones que permitirán estimular la participación privada para generar competencia en beneficio de los usuarios y de la productividad de los puertos.

Bajo el amparo de la Ley de Puertos, se realizaron los planes de privatización de los principales puertos, definiendo los distintos esquemas y modalidades que se observarían para su correspondiente instrumentación. Aunque cabe señalar, que la figura legal de Administración Portuaria Integral es central en la nueva regulación, ya que por medio de éstas se realizarían la construcción, planeación, promoción, operación, fomento y desarrollo del puerto, así como la operación de los sistemas de vigilancia y seguridad, pudiendo celebrar contratos de cesión de derechos con particulares, interesados en explotar terrenos o espacios portuarios. Una Administración Portuaria Integral y según lo estableció la Ley podría tener capital privado, estatal, municipal o federal y con respecto a la inversión extranjera se conservará el régimen de control por mexicanos.

En los puertos en donde no sea establecida una Administración Portuaria Integral, se otorgarán concesiones para operar y explotar terminales e instalaciones portuarias de uso público o particular, permisos para prestar servicios portuarios y para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos u otras instalaciones.

La Ley de Puertos sujeta tanto a la autoridad como a los concesionarios a reglas de competencia de acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Competencia Económica, de manera que los puertos recibirán el trato general que dicha ley prevé para todos los sectores.

Una a una, las modificaciones al marco normativo y conforme a lo que expresan, buscan por un lado, fomentar la mayor participación de la sociedad en el sector marítimo-portuario y, por otro, establecer las disposiciones legales para que los puertos, que son lugares estratégicos y privilegiados de los litorales mexicanos, se aprovechen más intensa y racionalmente. Los resultados de lo anterior, serán analizados posteriormente.

3 El impulso económico y las concesiones en el Puerto de Veracruz

Desde 1988, la economía mexicana ha experimentado una profunda transformación como resultado de cambios substanciales en la estrategia política. Estos cambios, constituyen la respuesta a los severos desequilibrios macroeconómicos que propiciaron el aumento excesivo de la deuda externa, estancamiento en la actividad productiva y por ende vulnerabilidad de la economía ante acontecimientos externos adversos. Tales experiencias, hicieron evidente que las políticas proteccionistas, la sobrerregulación y la excesiva intervención del Estado en la economía, habían agotado su capacidad para promover el crecimiento sostenido con estabilidad.

Durante el pasado sexenio, se establecieron como compromisos, el frenar la inflación, recuperar el crecimiento económico y continuar con el cambio estructural, haciendo de la reforma económica, un proceso irreversible. Entre las medidas puestas en marcha, se encuentran: el estricto control de las finanzas públicas, la reforma fiscal, la racionalización y selectividad del gasto público programable, la desincorporación de empresas públicas no prioritarias o estratégicas, la apertura comercial, la desregulación en materia de inversión extranjera, y entre otras, estimular la participación del sector privado en obras de infraestructura básica, todas con el fin de aumentar el bienestar de la población y introducir la país al proceso de integración comercial.

Sin duda, en la década de los noventas, el Estado mexicano se enfrentó al reto de realizar una transformación social, asumiendo los costos del ajuste y la modernización económica, tratando de superar el rezago productivo, el atraso e inconformidad social; la meta era y aún lo sigue siendo, mantener un crecimiento auto-sostenido con estabilidad política y financiera, así como crear las condiciones que propicien un mayor empleo, abatiendo la injusticia y la concentración de la riqueza. Entre los objetivos de la apertura económica del país, se encuentra el impulsar el crecimiento de la producción, propiciando el mejoramiento en el nivel de vida para los sectores más pobres; por ello, en la política social implantada, los gastos de educación, salud, vivienda, desarrollo rural y urbano deben ser contemplados permanentemente.

La Reforma del Estado da como resultado el rescate de su finalidad: cuidar y perpetuar la vida pública y el bienestar social, analizando su contorno de atribuciones (participación estatal y designación de actividades que la sociedad pueda desempeñar). Así mismo, se considera que México inicia el camino para tener una sociedad moderna al efectuar constantemente cambios sobre sí misma, su entorno y ampliar cada vez más sus márgenes de acción.

Factores vitales para el impulso económico nacional, durante la última década, ha sido el volver a crecer y no emplear todo lo ganado en pagar los intereses que generó la

deuda exterior, por eso su renegociación fue un hecho que además de convertirse en un sólido pilar para legitimar el gobierno salinista, devolvió la confianza de los inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

La liberalización económica, conjuntamente con la desregulación y la privatización constituyen los ejes de la política Salinista y se desarrollan paralelamente; se da principalmente una profunda apertura al exterior, en el ámbito financiero y comercial, en relación a las áreas productivas, se liberaron permisos para aprobar inversiones menores a 100 millones de dólares en forma automática.

Aunque desde hace mucho tiempo, el gobierno inició acciones para prever la concentración industrial, fue necesario implementar programas regionales de industrialización que a través de incentivos fiscales se facilitara el establecimiento de plantas productivas. El desarrollo regional se ha trabajado a partir del reconocimiento de la existencia de grandes desigualdades entre las distintas partes del territorio nacional. La política regional se basa en el fomento a la descentralización industrial, incorporando medidas que comprendieron una nueva política económica con criterios geográficos para guiar e impulsar el desarrollo de las diversas regiones que integran el país.

En lo que respecta a la política económica aplicada concretamente al Estado de Veracruz, es necesario referir que gracias a la reordenación del gasto público se pudo ampliar la canalización de recursos estatales a fin de dar respuesta a las demandas más apremiantes de la población y avanzar en la construcción de obras de infraestructura de beneficio social. A partir de 1993 la inversión pública estatal tuvo la característica de involucrar directamente en la ejecución de las obras, desde su planeación hasta su puesta en marcha.

La opción de la política estatal veracruzana fue recuperar el pulso real de la economía, con finanzas públicas sanas, inversiones competitivas, economía abierta; se promovió los intereses de los productores, apoyando la planta industrial, sosteniendo los niveles de empleo en el campo, la industria y los servicios, pero sin detener el necesario proceso de reestructuración y modernización que requería el aparato productivo.

Se convocó a las empresas y productores a integrar criterios de eficiencia productiva para superar los problemas de liquidez y rezago de inversión, se insistió en la necesidad de dar respuesta de fondo a los retos de obsolescencia tecnológica, altos costos de operación y baja capacidad de comercialización, que son los factores que condicionan la viabilidad de las actividades, y en el caso específico de Veracruz, incidía en las portuarias, principalmente.

Para el gobierno del Estado, la infraestructura de las comunicaciones tuvo particular importancia porque aseguraba la reactivación y el crecimiento sostenido de la economía de Veracruz. Para el logro de este objetivo se exigió promover la participación de la inversión privada, sujetándose a los términos y casos que la ley impone.

En función de que el esquema de participación privada en los servicios y operación de las terminales portuarias se determinó se diera a través de concesiones, las leyes de la materia y los instrumentos jurídicos de cada una de las licitaciones, se analizaron, modificándose de tal forma que garanticen al Estado, el pleno ejercicio de su rectoría en los puertos para seguir salvaguardando los intereses nacionales.

Con mayor fuerza, a partir de 1994 se efectuó el proceso gradual de privatización a través de las Administraciones Portuarias Integrales, respondiendo a las expectativas de modernización, diseñando y operando planes maestros, realizando campañas promocionales, estableciendo condiciones propicias para la atracción y arraigo de la inversión, generando más empleos, elevando la productividad y estableciendo reglas competitivas sanas en los puertos veracruzanos.³⁹

Los frutos de la inversión privada han comenzado a reflejarse en el desempeño de los puertos de Veracruz, Coatzacoalcos y Tuxpan, ya que para 1996, de enero a octubre manejaron en su conjunto un movimiento de 1,724 buques, con una carga cercana a los 10.5 millones de toneladas, registrando incrementos considerables en los dos rubros con respecto a los años anteriores.

Sin duda, fue a raíz de la requisa de los servicios portuarios de Veracruz y de las modificaciones legales para poner en marcha el sistema concesionado para atraer las suficientes inversiones privadas, lo que cambiará fundamentalmente las condiciones productivas y operativas en ese puerto, el cual y como ya se ha tratado aquí, ha revestido gran importancia dentro del Sistema Portuario Nacional y que por circunstancias también expuestas, cayó en una grave obsolescencia y atraso económico-productivo, al buscarse la fórmula para su reactivación, las concesiones otorgadas asumieron la Administración Integral del Puerto y han estado trabajando ahí desde 1994, es un hecho que no han dado la solución a todos los problemas que enfrenta Veracruz, pero a partir de lo que será analizado a continuación se podrá notar el trabajo que han realizado los concesionarios, sus objetivos y éstos como han redundado en pro o en contra del puerto.

³⁹ "La modernización de los puertos veracruzanos ha sido un proceso continuo y exitoso, que ha aprovechado la posición estratégica del Estado como puerta marítima y como eje vinculador de las actividades comerciales y económicas de dos grandes mercados naturales: la Cuenca del Golfo, área que significa un mercado potencial estadounidense y nacional mayor a los 53 millones de personas; y la región centro y sureste de México en donde se asienta más del 40% de la población nacional." Patricio Chirinos C. 4to. Informe de Gobierno, Noviembre 1996. p. 201

3.1 La Administración Pública frente a las concesiones marítimo-portuarias

Es un hecho que México se distingue por tener una administración netamente centralizada, que se extiende y aplica a todas las actividades económico-productivas del país; los puertos no son la excepción, a lo largo de su historia, el Gobierno Federal, a través de diversas entidades y organismos, ha controlado su operación y funcionamiento, decidiendo sobre los principales aspectos de su desarrollo y financiamiento. Si bien es cierto, el Sistema Portuario Nacional no ha alcanzado los niveles de productividad y eficiencia que de él se ha esperado, sí representan a nivel nacional una fuente importante de generadores de empleo, de detonantes de diversas zonas económicas y de recaudadores de ingresos.

La Administración Pública⁴⁰ en relación a los puertos, se ha enfrentado a la discontinuidad en la aplicación de las políticas portuarias que se dirigían hacia diferentes aspectos en cada cambio de gobierno, o incluso cuando el propio Secretario de Comunicaciones y Transportes era sustituido, así como a la falta de recursos presupuestales y planes específicos y una conducción clara, para el beneficio del Sistema Portuario, lo anterior se tradujo, en una deficiencia para responder a las cambiantes necesidades de los usuarios, a quienes en general, no se ha podido ofrecer servicios en condiciones de calidad y precios competitivos frente a lo que se brinda en el extranjero. Como ha sucedido con otros sectores, derivado del control central, el Gobierno propició la existencia de subsidios cruzados, basados en utilizar los recursos generados en los puertos más rentables para apoyar a los que registraban pérdidas, dejando a unos y a otros en iguales circunstancias, sin posibilidades de un mejoramiento real.

Es por ello, que como parte de la estrategia económica formulada a principios de la década de los noventas, fue considerado apoyar en mayor medida al sector comunicaciones y transportes, ya que sus funciones inciden directamente e indirectamente en las ramas productivas del país, además de que su participación dentro del Producto Interno Bruto se elevó del 6% al 6.9% para 1993, a pesar de esto, se detectó un rezago existente que afectaba la infraestructura del transporte, frenando su desarrollo e imposibilitándolo a modernizar su estructura.⁴¹

⁴⁰ "La Administración Pública abraza una vasta tarea: vigilar las necesidades de los administrados para satisfacerlas, sostener el orden y tranquilidad públicos, pero sin hacer enojosa su vigilancia, ni odiosa su severidad; mejorar los servicios: proporcionar las mayores comodidades posibles, proteger los derechos, exigir el cumplimiento de los deberes, garantizar la seguridad personal...mejorar constantemente las condiciones generales del Estado; y esta misión importante y honrosa, es la base del bienestar, orden, prosperidad y progreso general". González Saravia, Antonio. *La Administración Pública*, en Revista de Administración Pública, pp.281-282.

⁴¹ "Es preciso alcanzar niveles internacionales de eficiencia para que el enlace de los modos de transporte sea eficaz y el comercio del país sea más competitivo. Ello se logrará a través de la desregulación y transparencia en las operaciones y de propiciar una sana competencia entre los puertos y dentro de los mismos". *Ley de Puertos*, (Introducción). p.ii

El papel rector del Estado mexicano en materia de transportes y comunicaciones se realiza a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ejerciendo las funciones de autoridad, planeación, coordinación, regulación y vigilancia, en un mercado para este sector cada vez más abierto a la competencia. Por lo tanto, se invitó a los sectores privado y social, para que participaran en la prestación directa de los servicios, que de acuerdo a la Constitución, no se reservan en forma exclusiva al Estado.

Y aunque a partir de 1989, se estableció una política promotora de la inversión privada en marinas y terminales especializadas, como las destinadas al manejo de cemento, graneles agrícolas o minerales y de fluidos, así como en bodegas refrigeradoras y otras instalaciones portuarias; se presentaron diversas solicitudes de concesión, pero, a pesar del interés que mostraron los empresarios privados, los montos propuestos de inversión eran muy poco significativos; continuaba imperando la desconfianza debido a graves problemas que durante varias décadas atrás se habían presentado en los puertos, como la corrupción, las pugnas internas entre sindicatos, huelgas ilegales, autoritarismo por parte de las entidades gubernamentales. Y como lo he descrito aquí, paulatinamente se fueron implementando soluciones para corregir tantas anomalías y ofrecer el mejor escenario al capital privado para la reactivación tan necesaria del sector marítimo portuario.

Sin duda, la administración pública durante el sexenio Salinista y en lo que va del presente, se ha enfrentado a operar en un Estado que ha experimentado serias transformaciones al reducir drásticamente la cantidad de empresas gubernamentales, mayores exigencias y presencia de la sociedad civil y con más presiones del empresariado privado nacional; por lo que ha tenido que encontrar y poner en práctica fórmulas distintas para llevar a cabo de la forma más provechosa las relaciones entre lo público y lo privado. La decisión gubernamental de incentivar la participación privada en los más diversos entes productivos, surtió un efecto bastante positivo, en sectores como el azucarero, teléfonos, acerero, de almacenaje, agrícola, el del transporte y particularmente el carretero, en su época, en este último, se dieron las más importantes concesiones a relevantes grupos constructores, pero a pesar del éxito que para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes representó la respuesta de grandes inversionistas para efectuar las obras de infraestructura carretera, en lo que respecta al Sistema Portuario se requirió hacer una serie de modificaciones tanto organizacionales, legales, económicas y hasta políticas, para atraer al capital privado.

Con la intervención directa del presidente de la República en la requisa de los servicios portuarios de Veracruz en mayo de 1991⁴², se produjeron diversas reacciones, la

⁴² "Con la requisa al Puerto de Veracruz se resolvieron problemas que afectaban a los usuarios desde hace 50 años...se dio un paso trascendental al otorgar permisos a tres empresas privadas para operar las maniobras del puerto, preservando los derechos de los trabajadores portuarios. "Elogian el desempeño de Puertos Mexicanos durante la requisa", *El Universal*, p. 19, Octubre 1991.

mayoría de ellas favorables, puesto que la medida sirvió para cortar abruptamente con los procesos de corrupción e ilegalidad a los que se enfrentaban los usuarios de ese puerto y de otros, al requerir los servicios para el desembarque y embarque de sus mercancías. Al realizarse una rápida evaluación gubernamental de las condiciones en las que se encontraba el Puerto de Veracruz, se determinó que la grave situación de la administración, operación, instalaciones, equipo y hasta personal, no podían subsanarse con la intervención del gobierno federal, debido a la falta de presupuesto; a fin de darse soluciones inmediatas, se realizó una invitación abierta para que los inversionistas participaran en la infraestructura portuaria. Durante 1991 y 1992, se entregaron algunos títulos de concesión para la operación de servicios portuarios y pequeñas obras dentro del recinto, sin embargo sólo eran paliativos para mejorar la situación del Puerto.

Para 1993, se determina que los resultados que hasta ese momento se habían obtenido con la operación de algunas concesionarias en el Puerto de Veracruz, no habían sido los esperados y también, considerando los problemas que se estaban presentando en las concesiones carreteras, se procede a realizarse una reestructuración de las instancias administrativas; se extingue Puertos Mexicanos, para dar paso a la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, y como ya se abordó, se publica la Ley de Puertos, que es en sí, el documento que da origen a la verdadera recomposición del Sistema Portuario Nacional, con la creación de la figura de Administración Portuaria Integral (API), se consigue ganar la confianza de grandes empresarios para aportar fuertes inversiones de capital al estar respaldados por el gobierno estatal, municipal y federal. Éste último será el que suscriba en un principio el capital necesario para realizar las obras de infraestructura compartiendo en igual circunstancia con los particulares cualquier tipo de riesgo, y a través de cesiones parciales de derechos serán los empresarios y el estado de Veracruz quienes puedan explotar los servicios y las obras del puerto por un plazo de hasta 50 años, prorrogables al cumplirse la mitad de este tiempo y si a consideración de Comunicaciones y Transportes se han cumplido con los objetivos estipulados.

3.2 Proceso de desarrollo y principales objetivos de las concesionarias en el Puerto de Veracruz

A partir de iniciada la década de los 90's y cuando las condiciones económico-productivas del país, se comienzan a estabilizar, el gobierno federal pone en marcha un programa modernizador para aquellos sectores que son fundamentales para lograr la apertura comercial que fue eje central de la política Salinista. El Sistema Portuario es, a nivel mundial, uno de los sitios en donde son manejados los mayores volúmenes de mercancías, de los más diversos índoles, de exportación e importación; en México y a pesar de la crisis tan severa por la que atraviesan los puertos, se ha movilitado más del 80% del total de productos que van al exterior.

Como ya se expuso, fue mediante la vía de la licitación pública para otorgar diversas concesiones, el recurso que fue utilizado por el sector comunicaciones y transportes, para atraer el capital privado hacia los puertos, hecho que fue logrado tras las variadas modificaciones que se tuvieron que llevar a cabo para lograr la plena confianza del empresariado tanto nacional como extranjero.⁴³

Al consolidarse los proyectos de las Administraciones Portuarias Integrales a nivel nacional, fueron establecidos los lineamientos generales para todos aquellos interesados en participar en la reorganización del Sistema Portuario, dichos lineamientos se referían a la forma de aportación de los montos de inversión requeridos de acuerdo a la obra de infraestructura a construir o al servicio que otorgarían, a la elaboración de un Plan o Programa Maestro de Desarrollo, el cual sería acorde a la configuración, operación y tipos de actividades de cada puerto, garantizándose así una eficiente utilización de las zonas del mismo; dicho programa formaría parte integrante del Título de Concesión de la API, previa aprobación de la S.C.T.

El definir previamente a la entrada en operación de la API de Veracruz, las áreas y servicios que prioritariamente debían modificarse, permitió actuar con mayor claridad y seguridad a los concesionarios, facilitándoseles el cumplimiento de sus objetivos, de por sí, que con la ampliación del plazo de concesionamiento sobre la infraestructura y prestación de servicios portuarios de 20 a 50 años se abrió la posibilidad de garantizar la viabilidad de proyectos de más largo plazo y se evitó el problema tan común ya, que al acercarse el vencimiento de las concesiones, los inversionistas retiraban su capital dejando las obras sin mantenimiento, como sucedió en reiteradas ocasiones en Veracruz.

Con el nuevo procedimiento, el concesionario, y de acuerdo a la ley, tiene un intervalo de tiempo suficientemente largo, para solicitar la renovación de su concesión, mientras que el Estado podrá revocar concesiones, si así conviene al interés público, sin crear problemas de deficiencias en inversiones.

El 1 de Febrero de 1994, es publicada en el Diario Oficial, la concesión en favor de la Administración Portuaria Integral de Veracruz, para la administración, operación y explotación de la infraestructura y servicios del Puerto⁴⁴. Una vez cubiertos todos los requisitos que señala la Ley de Puertos para la formación de la API, incluyendo el

⁴³ "El crecimiento del comercio nacional e internacional es hoy incontenible... Pero los puertos, a pesar de las grandes inversiones federales efectuadas y de las reformas legales previas, no logran mejoras reales en eficiencia. El tráfico creciente se podrá manejar gracias a una mayor inversión, pero es obvia la necesidad de obtener también ganancias en productividad. El paso inicial fue la decisión del Presidente de acelerar el proceso de concesionamiento de los Puertos". Martínez Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación Económica (1989-1993)*, p. 76

⁴⁴ "Las APIS contarán con una concesión múltiple que podrá ser otorgada hasta por 50 años y prolongada hasta por un plazo igual y, a su vez, podrá efectuar cesión parcial de derechos a terceros para la operación de terminales o instalaciones y la prestación de servicios". *Ley de Puertos*, (Introducción) p. ii

Programa Maestro de Desarrollo, se estableció la nueva distribución de la diversas terminales, como la petrolera, la de contenedores, de carga general, de granel agrícola, de fluidos y granel mineral, con sus respectivas adecuaciones, así mismo se planteó que con el trabajo conjunto de las empresas concesionarias en ese puerto, se incrementaría la capacidad de atraque y almacenaje de 7 a 22 millones de toneladas; se lograría la privatización de los servicios e instalaciones; la modernización total del puerto, construyendo áreas libres para el manejo de mercancías para lograr que con la infraestructura nueva se mejorara la interacción Puerto-Ciudad; llevar a cabo la rehabilitación de todos aquellos muelles que presentaran un estado crítico. Entre otras de las metas a cumplir se planteó la necesidad de crear áreas nuevas para instalaciones privadas especializadas, así como generar ingresos adicionales por 25 millones más de pesos anuales, por la productividad de las áreas nuevas.

Como parte de las obligaciones estipuladas en el Título de Concesión de la Administración Portuaria Integral de Veracruz, fue establecido como un objetivo general, el mantener a este puerto como la más importante terminal comercial del país, adecuando sus modalidades de servicio a los nuevos esquemas de manejo de carga, introduciendo sistemas multimodales a gran escala, obteniendo un funcionamiento eficiente de las terminales especializadas.

Las diferentes empresas que a través de cesiones parciales de derechos están participando actualmente como concesionarios de obras de infraestructura y servicios, han basado su desarrollo en la consecución de objetivos muy específicos como:

- Adecuar los sistemas operativos del puerto para responder al crecimiento productivo del mismo.

- Modernizar todas las instalaciones que se ubican en la parte antigua del puerto, con el fin de manejar los distintos tipos de carga que a él arriban.

- Atender con la mayor eficiencia posible el gran movimiento de contenedores con carga proveniente o con destino a la porción central del país.

- Reorganizar operativa y administrativamente el uso y tipo de servicio que ofrecerán los muelles para aprovechar así, las instalaciones de tierra e incrementar la capacidad del puerto.

- Realizar las obras pertinentes y necesarias para acondicionar la viabilidad interna del puerto, tanto de autotransporte como de ferrocarril.

- Planear el crecimiento físico del puerto hacia el norte para el desarrollo de nuevas instalaciones de servicios.

- Adoptar las medidas más convenientes para evitar el deterioro del medio ambiente y en particular de las especies acuáticas y de la zona de dunas que rodean al recinto portuario.

Efectuar una permanente e intensa campaña de promoción del puerto, tanto a nivel nacional como internacional.

Para las empresas concesionarias, el cumplimiento de cada uno de los objetivos antes señalados, les representa una erogación muy fuerte de capital, sin embargo el plazo fijado de recuperación, así como los antecedentes históricos del movimiento portuario, les garantiza en más de un 50% tener utilidades significativas y si no es así, de todas maneras su inversión continua respaldada por el gobierno federal. La mayor parte de los inversionistas, ahora concesionarios, tienen gran experiencia en el campo marítimo-portuario, así como en construcción y servicios lo que si bien reproduce el mismo esquema de las concesiones carreteras, al otorgarse los títulos a los de siempre, por otro lado permite que los trabajos se realicen con mayor seguridad y que no se pierda tiempo en poner a disposición de los usuarios servicios y obras de mayor calidad.

Es un hecho, que gobierno, concesionarios y hasta los propios usuarios tienen un largo camino que recorrer para revitalizar al Puerto de Veracruz, ya que se depende de muchos más factores para volver a alcanzar los niveles de productividad y generación de ingresos que se llegaron a obtener ahí, el reto está siendo enfrentado por diversos empresarios tanto nacionales como extranjeros tocando a la administración pública cumplir bien su papel, respaldando las decisiones políticas y dando continuidad a las mismas, aplicando la ley con acciones preventivas y correctivas para que los concesionarios no se extralimiten en sus funciones o dejen de realizar la parte que se les ha encomendado y que ellos han aceptado a sabiendas de la enorme responsabilidad y de los riesgos que eso implica.

3.3 Evolución y resultados de las empresas concesionarias en el Puerto de Veracruz

Las inversiones en los Puertos de Veracruz han sido vitales para poder emprender las tareas de modernización en el Estado, y en este sentido las Administraciones Portuarias Integrales han mantenido una importante inyección de recursos continuos desde su creación⁴⁵. En 1995, las empresas concesionarias en general, realizaron una inversión directa del orden de los 79 millones de pesos, con lo que se generó una derrama económica total por 107 millones de pesos. De las inversiones mencionadas, el 49.6% se destinó a obra nueva, el 34.8% correspondió a dragado, el 10.8% a conservación y mantenimiento y el 4.8% restante está siendo utilizado para llevar a cabo estudios y proyectos futuros. Para

⁴⁵ “El órgano de gobierno de APIVER es su Consejo de Administración que está integrado por nueve consejeros, cinco del gobierno federal, uno del gobierno estatal, otro del municipal y dos más del sector privado veracruzano que se reúnen regularmente con objeto de establecer estrategias políticas y normas internas de la Administración”. API, *La puerta de México al Mundo*, p.11

1997 se tienen comprometidas inversiones directas del orden de 180 millones de pesos, con las que se espera generar una derrama económica total de 263 millones de pesos.⁴⁶

Los esfuerzos para lograr tener una infraestructura portuaria moderna y eficiente en Veracruz, se suman a los realizados en materia de autopistas, carreteras y caminos, lo que ha permitido en forma conjunta, aprovechar e incrementar el uso de la vía marítima comercial y al mismo tiempo articular los mercados locales y regionales, bajo esquemas de una mayor integración, lo que ha redundado en el logro de cadenas comerciales y productivas.

Ha sido definitivo que a partir de 1994, con el proceso gradual de privatización a través de la figura de la API, se ha respondido a las expectativas de reestructuración del Puerto de Veracruz, diseñando y operando planes maestros, estableciendo condiciones propicias para la atracción y arraigo de la inversión, generando empleos, elevando la productividad y estableciendo reglas competitivas sanas entre los demás puertos del Estado. Fue también durante ese año, que las inversiones realizadas en el Puerto fueron orientadas a resolver los cuellos de botella existentes, en materia de operación y vialidad, cuya solución era impostergable, y a iniciar las obras de infraestructura que permitieran en años posteriores, el reordenamiento gradual de actividades y su expansión.

Así mismo, se realizaron las obras que permitieron alojar a operadores con concesiones ya otorgadas con anterioridad, a fin de evitar conflictos para el desarrollo del puerto, a las autoridades portuarias y a la API de Veracruz (APIVER).

Las principales acciones y estrategias llevadas a cabo durante el año de 1996, para seguir atrayendo la inversión privada al Puerto de Veracruz y mejorar los aspectos operativos y de servicios, fueron:

- Promover la formación de empresas que ofrezcan a los usuarios, servicios integrales por tipo de carga.
- Dar impulso al movimiento de cabotaje.
- Invitar a la inversión privada nacional o extranjera a participar en la operación de terminales y/o de otras instalaciones portuarias, de acuerdo a las nuevas oportunidades, en estricto apego a la Ley de Puertos y a su reglamento.
- Realizar reuniones con diferentes inversionistas potenciales, así como con las cámaras y asociaciones comerciales veracruzanas susceptibles de querer invertir en el medio portuario.
- Establecimiento de un servicio de línea, con buques especializados para el manejo de perecederos.

⁴⁶ Las cifras fueron tomadas de: API. La puerta de México al Mundo.

La consolidación del proceso de revitalización del puerto de Veracruz se va dando con un paso consistente, por ejemplo de las 570 hectáreas en las que se emplaza el Puerto, 192 hectáreas ya se han desarrollado, 97 han sido concesionadas y 116 se encuentran en proceso de modernización.

Desde que fue dada a conocer la creación oficial de la APIVER, las empresas concesionarias que forman parte de ella, no han dejado de inyectar recursos, en 1996 invirtieron un monto cercano a los 55 millones de pesos y aunque este capital fue menor que en 1995 representó un nivel similar al de 1994, con lo que se ha dado un efecto multiplicador en la creación de 6 mil empleos directos y un promedio de la mitad en empleos indirectos, se espera que para 1997 el capital que se destine al puerto sea por 142 millones de pesos.

El avance en la eficiencia operativa ha sido patente con la especialización y la mecanización en las maniobras de carga/descarga, lo anterior se refleja en el incremento de los rendimientos por tipo de carga en general, ya que con respecto a 1995, la hora-buque en contenedores de terminal especializada tuvieron un incremento en su rendimiento del 41%, la carga general fraccionada en 18.9% y en granel mecanizado del 15.3%.⁴⁷

Las bondades de los esfuerzos que se han realizado para reactivar las actividades del Puerto de Veracruz, se han presentado con claridad ya que de enero a octubre de 1996 operaron en ese puerto 1,118 buques y se manejaron volúmenes de carga por casi 8 millones de toneladas, lo que significó un aumento de 19% en buques y 47% en toneladas manejadas un año antes.

El desempeño de la APIVER ha sido por demás destacado, ya que independientemente de los volúmenes de carga manejados, la productividad de Veracruz ha mejorado considerablemente.

Muchos de los empresarios que hoy cuentan con concesiones que van de los 20 a los 50 años de duración, habían operado en Veracruz con anterioridad e incluso algunos ya contaban con concesiones que fueron canceladas dado que las condiciones por las que atravesó el puerto no garantizaban ningún tipo de recuperación en las inversiones que se tenían que realizar. Pero no cabe duda, que las acciones emprendidas por el gobierno Salinista y por parte del Dr. Ernesto Zedillo, para que el capital privado se interesara en el sector comunicaciones y transportes han tenido diversos resultados, y es más claramente durante este 1997 cuando esto se puede evaluar más claramente, ya que mientras el sector

⁴⁷ "En Veracruz gradualmente se está consolidando una base productiva, con procesos más modernos, mejor integrada y cada día más competitiva. Esto es lo que está logrando que la gran variedad de productos veracruzanos gane en prestigio y que el sector exportador avance en su papel de motor de la economía que estamos promoviendo". La cita y las cifras fueron tomadas de: Patricio Chirinos c. *ob. cit.* p. 6

carretero ha tenido que ser rescatado por la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes ante el eminente fracaso de las concesiones carreteras, por su parte, el sector portuario está pasando por uno de sus mejores momentos en muchas décadas.

Actualmente la APIVER cuenta con una serie de servicios públicos como, el almacenamiento, la venta de combustible, por parte de PEMEX y el servicio de ferrocarril; entre los servicios privados, existen las maniobras portuarias, plantas de fluidos, pilotaje, remolque, lanchaje y amarre, el avituallamiento de las embarcaciones, reparación de contenedores, básculas, reparación de buques, recolección de basura y desechos, fumigación y servicios turísticos. Podemos mencionar, que entre las principales empresas que están efectuando la importante actividad de maniobras destacan: Operadora Portuaria del Golfo, Corporación Integral de Comercio Exterior (CICE) y Compañía Terminal de Veracruz (CTV), entre otras.

Toca ahora, a la administración pública ser la mediadora y quien sepa dar el equilibrio exacto entre las autoridades del puerto, las empresas privadas y los demás participantes de la APIVER para el mejor futuro del puerto, evitar a toda costa que surjan los vicios del pasado y sobre todo definir estrategias claras, aplicando con el mayor apego la ley para que ante la transición de un gobierno a otro no se pierda lo logrado y se den pasos firmes para seguir adelante con la tan necesaria y urgente, dadas las condiciones nacionales, recuperación del Sistema Portuario Nacional.

3.4 Perspectivas a futuro de las empresas concesionarias en el Puerto de Veracruz.

A raíz de los resultados que se dieron con las empresas concesionarias del sector carretero, y como ya se indicó anteriormente en esta tesina, se tuvieron que efectuar diversas modificaciones legales y administrativas para recobrar la confianza de los inversionistas privados, para que éstos, decidieran participar en las licitaciones públicas para la explotación y operación de los recintos portuarios. Sin embargo, las condiciones en las que se han venido otorgando las concesiones portuarias están representando una excesiva flexibilidad gubernamental, volviendo éste a modelos tan antiguos como cuando el Gral. Porfirio Díaz otorgó permisos hasta por cien años para la explotación de los bienes del dominio público.

Si bien es cierto, que las graves equivocaciones que se dieron con las concesiones carreteras han provocado una serie de dificultades económicas tanto para los empresarios constructores, como para la economía nacional; es imprescindible, definir límites claros para que estos errores no se vuelvan a repetir en otro sector tan importante como lo es el portuario, el plazo de 50 años que se está otorgando a las concesiones portuarias no garantiza por sí el que el inversionista vaya a recuperar su capital y además obtenga

grandes utilidades, lo que ha hecho falta, es un análisis gubernamental a priori que asegure que las condiciones de mercado y comerciales son lo suficientemente estables para dar un ingreso fijo por un x número de años y así, hacer mucho mas atractivo los bienes o servicios que serán manejados por los particulares, permitiendo por otra parte, que el gobierno no tenga que destinar recursos emergentes a los sectores que están siendo concesionados.

Actualmente, el Puerto de Veracruz se ha visto beneficiado por la participación de grandes consorcios que están operando el puerto, pero se están presentando situaciones que al parecer nadie les está dando la importancia debida, como es una confusión aparentemente inocente sobre las funciones de autoridad que deben estar en manos de la administración pública⁴⁸ y en este caso específicamente, las debe ejercer la Capitanía de Puerto como lo establece la propia Ley de Puertos y demás leyes y reglamentos, y las funciones que expresamente se encuentran establecidas en los Títulos de Concesión para cada empresa. Los usuarios en estos momentos, se dirigen únicamente hacia el Comité de Operaciones de la Administración Portuaria Integral de Veracruz (APIVER), para resolver cualquier tipo de asunto inherente al recinto portuario, pero, se quejan cuando dicho asunto no es debidamente atendido por el concesionario y acuden entonces a la Capitanía de Puerto, esta instancia se inclina, invariablemente, en favor del operador de la concesión.

Es importante precisar, ante los usuarios y a los futuros concesionarios que la API no es una autoridad y por lo tanto debe sujetarse a las disposiciones de las autoridades competentes. Es menester que la Secretaría de Comunicaciones a través de una instancia especialmente destinada al efecto, permanezca atenta a la vigilancia del comportamiento de los concesionarios.

Lo anterior y desde mi particular punto de vista, no contraviene lo que se establece en cada Título de Concesión, que si bien concede muchas funciones prioritarias de administración y operación a la Administración Portuaria Integral, convirtiéndolos por decirlo así en, en dueños y señores del Puerto, el que exista una autoridad por encima de los concesionarios es lo más razonable y sano para los usuarios y hasta para los propios empresarios. Para el puerto de Veracruz le es vital mantener la imagen que actualmente está mostrando al mundo, puesto que fue muy costoso y difícil borrar su anterior cara de ineficiencia y corrupción.

A pesar de la transparencia que se ha tratado de ofrecer por parte del gobierno federal, durante el proceso de las licitaciones, no se han hecho esperar las quejas de

⁴⁸ "Art.16. La autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la Secretaría...

Art. 17. En cada puerto habilitado existirá una Capitanía de Puerto, encargada de ejercer la autoridad marítima." *Ley de Puertos*, pp.6-7.

diversos participantes interesados en la operación de Veracruz, argumentando que las concesiones se han entregado a quien más tiene y no precisamente a quien pueda ofrecer la mejor calidad, se estima también, que como una compensación a las pérdidas que han generado los negocios carreteros, las concesiones portuarias son el premio de consolación para empresas como Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Bufete Industrial, Triturados Basálticos (TRIBASA), entre otros. Lo que parece cierto, es que los puertos corren menos riesgo de fracaso para los concesionarios, ya que el tipo de usuario que se tiene, es más constante y si los servicios y tarifas que se le ofrecen son lo suficientemente adecuadas, el tráfico tiende a incrementarse ya que las líneas navieras envían a otras embarcaciones al puerto que más les favorece, por otra parte, los concesionarios portuarios no han tenido, en principio, que estar variando constantemente las tarifas para la recuperación financiera ya que como se ha mencionado el plazo de sus concesiones es de 50 largos años.

Es indiscutible, que el modelo de las concesiones ha venido a subsanar en buena parte, los problemas de escasez presupuestal que es necesario destinar a diversas actividades productivas en el país, sin embargo, el gobierno no debe dar por terminada su labor al entregar el respectivo Título de Concesión a los particulares, sino es menester mantener una estrecha relación con ellos y evitar que se confundan o se extralimiten en la realización de sus funciones como está pasando. Los recintos portuarios son sitios estratégicos y por lo tanto son susceptibles de ser lugares que atraen a contrabandistas y delincuentes de diversa naturaleza, es necesario que la autoridad haga valer su fuerza por encima de quienes serán dueños del puerto, sólo por un tiempo determinado, ya que después y por que así debe ser los bienes o servicios deberán retornar a las manos gubernamentales aunque de aquí a 50 años quien sabe quien lo verá.

4 Conclusiones.

Somos particularmente privilegiados al vivir en un país que posee vastos recursos naturales, y con una posición geográfica que lo ubica entre uno de los países con mayor extensión de litorales y con grandes volúmenes y variedad de especies acuáticas comestibles; sin embargo no hemos sido lo suficientemente capaces para basar nuestra economía en la explotación racional de dichos recursos, ni en desarrollar productivamente zonas que podrían representar fuentes de ingresos muy importantes, como son los puertos.

Desde que se inventó la primera embarcación en el mundo, los hombres pudieron darse cuenta del gran potencial que ofrecía la transportación marítima, tanto para comunicar, conocer, explorar, así como conquistar lugares lejanos, un ejemplo patente, es el descubrimiento de América y la generación de una riqueza incalculable para los conquistadores. Y aunque, en esos momentos la única forma de atravesar el Océano era por agua, la historia no detalla como fueron surgiendo y tomando relevancia las costas en las que arribaban los navíos europeos, principalmente los españoles.

Como lo abordé en el primer apartado de esta tesina, en México, Veracruz resalta y es mencionado en los pocos libros que tratan de la historia marítimo portuaria nacional, como uno de los primeros y más importantes puertos que registran el mayor arribo y partida de embarcaciones hacia España y otras Colonias, es ahí, en donde también se registra uno de los mayores movimientos comerciales y de personas. Esta situación convertiría a Veracruz en el primer lugar nacional, hecho que duraría por más de 350 años, no hay que pasar por alto que este sitio resistió invasiones y cruentos combates durante la gesta de Independencia y posteriormente durante la Revolución Mexicana.

Pero, ¿qué fue lo que llevó al Puerto de Veracruz a decaer a niveles tan alarmantes de improductividad? A ciencia cierta es difícil aclararlo, tal vez y no tratando de ser pretenciosa, esta tesina sirva para dar somera respuesta a tal pregunta. Las consecuencias de la discontinuidad en las políticas portuarias, la falta de planeación, mantenimiento, escasez presupuestaria, corrupción, excesivo peso sindical, burocratismo, intolerancia y hasta el deterioro del clima fueron incidiendo en la operación, administración y prestación de los servicios portuarios, repercutiendo en la decisión de los usuarios de arribar mejor a los Puertos de los Estados Unidos y bajar la mercancía por transporte terrestre a México, o a limitar su estadía en el Puerto de Veracruz al menor tiempo posible, lo cual realmente era difícil ya que los tiempos para el embarque o desembarco de mercancías eran excesivos.

El esplendor del que gozó el Puerto de Veracruz sirvió para beneficiar a muchas otras actividades productivas del Estado, así como a subsidiar el crecimiento de diferentes puertos veracruzanos, sin embargo pocas veces los ingresos obtenidos en ese puerto, se

reinvertieron en el cuidado y mantenimiento tan imprescindible para Veracruz. También, hay que decirlo, se hicieron ricos varios funcionarios gubernamentales, líderes sindicales y uno que otro empresario especulador.

Durante las décadas de los setentas y ochentas, la situación del Puerto de Veracruz fue empeorando paulatinamente, los ingresos que se obtenían por la prestación de los servicios eran absorbidos por la Federación vía impuestos y lo restante era manejados arbitrariamente por los gremios y sindicatos. De la infraestructura, el equipamiento y el personal, mejor ni hablar, se encontraban en condiciones lamentables; finalmente, el deterioro del Puerto se reflejó en la economía estatal y en los índices económicos nacionales, por lo que obligadamente el gobierno se enfrentó a la urgente necesidad de ofrecer soluciones la problema portuario.

Como parte integral de la política de modernización Salinista, el Sistema Portuario Nacional fue evaluado, considerándose que la problemática por la que atravesaba podría ser superada con grandes inversiones, viéndose la Federación y los estados imposibilitados para llevarla a cabo, así que, basándose en el éxito que en esos momentos estaba representando la privatización de las empresas estatales con la activa participación del empresariado nacional, se invitó a invertir capital privado en los puertos, especialmente Veracruz, sin embargo, la imagen que presentaba este puerto no despertaba el interés de nadie y no se dio la respuesta esperada; por fin y después de la intervención del presidente, en una acción sin precedente, fueron requisados los servicios portuarios de Veracruz y se puso en orden a gremios y sindicatos, lo cual recuperó la confianza de los empresarios privados y los usuarios.

Sin duda, la reforma legal, administrativa y orgánica que realizó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes influyó favorablemente en la decisión de los particulares para invertir enormes montos de dinero en la conformación de las Administraciones Portuarias Integrales; pero, debe seguir siendo un compromiso de la Administración Pública el cuidar ahora, y por espacio de 50 años, el buen manejo que se dé a los bienes y servicios públicos que existen y se otorga en el Puerto de Veracruz.

La figura de la concesión no es la mágica solución inventada por la administración de Salinas de Gortari, pero tampoco podemos juzgarla a la ligera, dejándonos llevar por las consecuencias sufridas tras la política aplicada en su mandato; el sector portuario veracruzano, según lo demuestran las estadísticas, ha mejorado considerablemente sus índices de productividad, ingresos y empleo.

Durante el proceso de otorgación de las concesiones y en la evolución y desarrollo de las empresas concesionarias, se han cometido errores, las empresas deben cumplir con una serie de requisitos que a veces resultan excesivos, ya que se deben emplear recursos y

tiempo suficiente para recabarlos, lo cual llega a desgastar a las empresas interesadas, tomando en consideración, que los concesionarios asumirán una gran responsabilidad para la construcción de un bien o la prestación de un servicio, que tendrán que revertir a la Nación una vez concluido el plazo de la concesión, y que algunas veces su explotación no permite recuperar lo invertido y mucho menos generar una utilidad razonable, como sucedió con las carreteras, el sector comunicaciones y transportes debe dar una real interpretación a la ley para evitar confusiones en la solicitud de concesión y en la operación de la misma, además de proporcionar el mayor apoyo a quienes les es otorgada.

Desde mi particular enfoque, y ya que tuve la experiencia de participar, por parte del sector privado en la elaboración y petición de una concesión para la operación y explotación de un servicio de radiocomunicaciones marítimo en el Puerto de Veracruz, que todo lo descrito en este trabajo, trata de dar una visión lo más precisa posible del papel que están jugando las empresas concesionarias, en la recuperación de uno de los sectores productivos más importantes del país y de la relevancia que en este caso ha representado la conducción de la administración pública. El camino que tienen que recorrer los empresarios privados no es corto ni fácil, sin embargo el esfuerzo que realizan tiene ciertas recompensas, ya que el ser concesionario federal les da una posición más relevante frente a las autoridades, los usuarios y otros empresarios, aunque también hay que reconocer que el riesgo que corren es mayor, sobre todo si el capital que invierten es todo lo que poseen en propiedad.

Por su parte, los funcionarios que son encargados de revisar las solicitudes de concesión, se enfrentan a un trabajo arduo y meticuloso, ya que en sus manos recae la decisión de elegir a quienes sean la mejor opción para responsabilizarse de un bien o un servicio público. Lo cual no los exenta de caer en la tentación de la corrupción y más cuando las leyes y reglamentos retrasan en mucho el que se den los dictámenes de la información que el solicitante de la concesión ha entregado.

Aunque es difícil predecir que pasará de aquí a 50 años, es responsabilidad del administrador público prever los problemas que se pueden dar, sino existe un mayor control de autoridad sobre las Administraciones Portuarias Integrales, ya que el considerar que tendrán un plazo tan largo para la explotación de los bienes, servicios, administración y operación total del puerto, los hará sentirse indiscutiblemente en dueños del mismo, lo que puede originar monopolios manejados no sólo por mexicanos sino hasta por extranjeros, dejando a un lado el peligro que correría nuestra soberanía nacional al perderse sitios estratégicos, tanto política como económicamente hablando.

Bibliografía:

- Administración Portuaria Integral. La puerta de México al Mundo. Veracruz 1994.
- Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V. Programa Maestro de Desarrollo del Puerto de Lázaro Cárdenas. México, Enero de 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Por un Estado con los pies en la tierra", en Revista Examen, año 2, No. 13, México 15 de Junio de 1990.
- Casanova Alvarez, Francisco (comp.). México: economía, sociedad y política. UNAM, México, 1985.
- Casar, María Amparo y Wilson Peres. El Estado empresario en México ¿Agotamiento o Renovación?. Siglo XXI Editores, México 1988.
- Concheiro Bórquez, Elvira. El gran acuerdo, gobierno y empresarios en la modernización Salinista. Ed. Era, México 1996.
- Consejo de la Hispanidad. Recopilación de los Reynos de las Indias. Tomo I, Madrid 1943.
- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. La Reforma Portuaria. SCT, México 1976.
- Chirinos Calero, Patricio. 4to. Informe de Gobierno. Veracruz, Noviembre 1996.
- "Decreto Presidencial para la creación de Puertos Mexicanos" en Diario Oficial de la Federación. México, 28 de Marzo de 1989.
- Dirección General de Marina Mercante. Términos Náuticos. México 1987.
- Efed. Proyecto de Organización para el Sistema Marítimo Portuario Mexicano. FSPyS, s/f.
- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. INAP, México 1989.
- H. Cámara de Diputados. Los presidentes de México ante la Nación 1821-1984. 4 Tomos, 2da. ed. México 1985.
- López, Guillermo. "Elogian el desempeño de Puertos Mexicanos durante la requisa", El Universal, México 11 de Octubre de 1991, p. 19.
- Martínez, Gabriel y Guillermo Farber. Desregulación económica (1989-1993). FCE, México 1994.
- Martínez Silva, Mario (comp.). Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Política y Administración Pública A.C., México 1995.
- Mendoza Franco, Roberto. Política Portuaria. Propiedad del autor, 2da. ed. México 1957.
- Nagorski, Bohdan. Los problemas portuarios en los países en desarrollo. Ed. Temas Marítimos, México 1974.
- Orrico Alarcón, Miguel. Los transportes y las comunicaciones en el derecho mexicano. Dir. Gral. de Comunicación Social, SCT. México 1984.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" en Diario Oficial de la Federación. México 31 de Mayo de 1988.

- Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000. México 1995.
- Rogozinski, Jaques. La privatización de empresas paraestatales. FCE, México 1993.
- Rubio Mañe, J. Ignacio. "Movimiento marítimo entre Veracruz y Campeche 1801-1810" en Boletín del Archivo General de la Nación. México 1954.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Discurso de Toma de Posesión". Uno más Uno. México 2 de Diciembre de 1988. p.2
- Sánchez González, José Juan. La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal, Tesis, FCPYS 1993.
- Scialoja, Antonio. Sistema del Derecho de la Navegación. Trad. Delia Viterbo de Frieder y Santiago Sentrés Melendo. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires 1950.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1985.
- SCT. Dirección General de Asuntos Jurídicos. Ley de Navegación y Comercio Marítimos. México 1984.
- SCT. Dirección General de Asuntos Jurídicos. Ley de Vías Generales de Comunicación y Reglamentos. México 1994.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Inducción a Puertos Mexicanos. México 1989.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Ley de Puertos. México 1993.
- SCT. Puertos Mexicanos. Los puertos mexicanos, inversión hacia el futuro. México 1993.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Antigua Ley de Navegación y Comercio Marítimo. México 1963.
- SCT. Subsecretaría de Infraestructura. Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuaria, complejo Altamira-Tampico, Tamps. México 1988.
- SCT. Subsecretaría de Infraestructura. Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuaria, Guaymas, Son. Vols. I y II, México 1988.
- SCT. Subsecretaría de Infraestructura. Programa Director de Desarrollo de Infraestructura Portuaria, Manzanillo, Col. Vols. I y VI, México 1988.
- Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción, FCE. México 1984.

GLOSARIO DE TERMINOS

ALIJO- DESALIJO: Maniobra para la transferencia de carga de muelle a barco y de barco a muelle y de embarcación a embarcación.

ALTURA: Comprende la navegación o todos los viajes que exceden los recorridos de navegaciones limitadas...que realizan recorridos a cualquier distancia de la costa.

ASTILLERO: Establecimiento donde se efectúa la construcción y reparación de buques mercantes.

ATRACADERO: Estructura a la cual se puede arrimar y amarrar una embarcación.

CABOTAJE: Es la navegación limitada...exclusivamente nacional reducida a la circunscripción en que esté inscrita la embarcación, es la transportación a lo largo de las costas y con un límite de distancia establecido por la entidades reguladoras de los Puertos en un país.

CALADO: Distancia vertical desde la parte más baja de un barco a la superficie de agua.

COBERTIZO: Estructura que carece de muros para cubrir un área determinada.

CONTENEDOR: Caja metálica, de tipo y dimensiones normalizadas, que facilita el transporte de mercancías a granel o por piezas y permite el mayor aprovechamiento del espacio disponible en los vehículos.

COSTA: Faja de tierra de anchura indefinida, que se extiende desde la orilla del mar hasta encontrar el primer cambio en el aspecto del terreno.

DÁRSENA: Area de agua protegida contra la acción del oleaje y con la extensión y profundidad adecuada para que las embarcaciones realicen las maniobras de atraque y desatraque con seguridad.

DIQUE: Muro o terraplen que sirve para contener aguas o azolves.

DRAGADO: Operación que consiste en excavar o limpiar el fondo de los puertos, rís, canales, etc.

ESCOLLERA: Estructura que se construye en la desembocadura de una corriente para encauzarla y evitar azolves, en el canal de navegación.

ESLORA: Longitud total de una embarcación entre sus bordes exteriores, popa y proa.

ESTADIA: Cantidad que debe pagar el fletador de un buque al armador de éste por cada día que el buque demore su salida del puerto más de lo terminado en la póliza de fletamento y siempre que la culpa de dicha demora puede ser atribuida al fletador.

FLETADOR: La persona o firma comercial que fleta una embarcación.

FLETAMENTO: Documento donde se especifica, precio, plazo, clase de navegación, cargo y demás condiciones de un flete.

GRANEL: Sin orden, en montón, carga como semillas o piezas sueltas. Sin envase.

PUERTO: Son lugares por donde pasan las exportaciones y las importaciones de un país, el comercio interior y los viajeros; deben ser planeados con criterios progresivos y deben tener vías de acceso suficientes y amplias por tierra y mar; su administración y explotación han de ser sencillas, con el mínimo de obstáculos a la manipulación rápida y económica de la carga.

TRANPORTE

MULTIMODAL: Transporte de mercancías por dos modos de transporte por lo menos.

ANEXO 1

ÁREAS NUEVAS O REHABILITADAS POR EL APIVER	
OBRA	LONGITUD
Reservas Portuarias	71.93 has.
Terminal de usos múltiples y contenedores	18.63 has.
Zona de estacionamiento	9.9 has.
Zona de almacenamiento estacionario	69.3 has.
Aduana y otras inst. para autoridades	11.94has.
Marina y zona turística	27.2 has.
Zona de pesca ribereña	1.00has.
Conjunto de servicios múltiples	.01has.
Instalación para azúcar, mieles y granel agrícola	3.33has.

* Administración Portuaria de Veracruz.

Fuente: Programa Maestro APIVER 1994.

ANEXO 2

COMPARATIVO DE CONTENEDORES OPERADOS
 TOTAL DE TEUS POR TIPO DE TRAFICO
 (TEUS= UNIDADES EQUIVALENTES A CONTENEDORES DE 20')
 ENERO 1994 A MAYO 1995

TRAFICO DE ALTURA

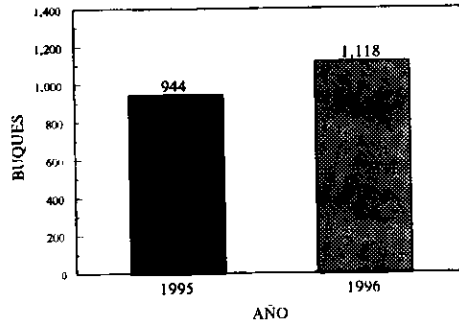
PUERTO	1994	1995	PORCENTAJE
ALTAMIRA	27,818.0	41,417.0	48.9%
TAMPICO	16,055.0	19,806.0	23.4%
VERACRUZ	95,562.0	96,247.0	0.7%
TOTAL	139,435.0	157,470.0	73.0%

COMPARATIVO DE BUQUES ATENDIDOS
 (PUERTOS DEL GOLFO DE MEXICO)
 ENERO 1994 A MAYO 1995
 TRAFICO DE ALTURA

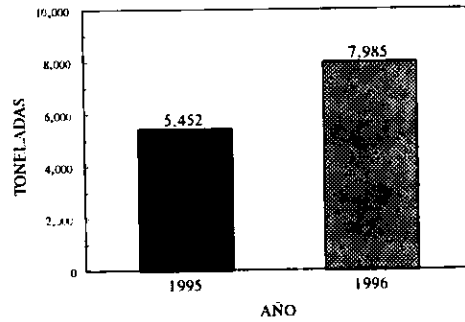
PUERTO	1994	1995
ALTAMIRA	207	227
TAMPICO	264	275
VERACRUZ	498	463
TOTAL	969	965

ANEXO 3

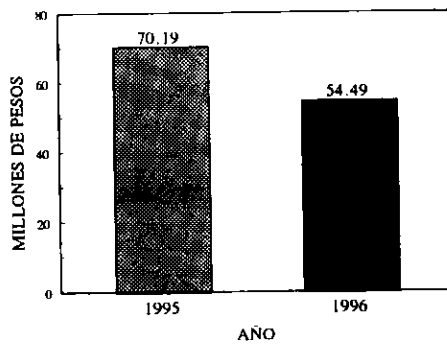
**MOVIMIENTO DE BUQUES EN EL PUERTO DE VERACRUZ
ENERO - OCTUBRE 1995 y 1996**



**MOVIMIENTO DE CARGA EN EL PUERTO DE VERACRUZ
ENERO - OCTUBRE 1995 y 1996**



**INVERSION DE LA API EN EL PUERTO DE VERACRUZ
1995 - 1996**



Fuente: Patricio Chirinos Calero. 4to. Informe de Gobierno, 30 de Noviembre de 1996.