

155



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE INGENIERIA**

**“ANALISIS PROSPECTIVO DE LA ADMINISTRACION  
PORTUARIA EN MEXICO”**



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
INGENIERO CIVIL  
P R E S E N T A  
**ROBERTO ZAVALA FRANCO**  
DIRECTOR DE TESIS: ING. HECTOR LOPEZ GUTIERREZ

MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

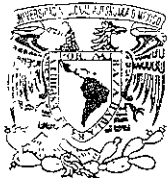


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE INGENIERIA  
DIRECCION  
FING/DCTG/SEAC/UTIT/020/01

Señor  
**ROBERTO ZAVALA FRANCO**  
Presente

En atención a su solicitud me es grato hacer de su conocimiento el tema que propuso el profesor **ING. HECTOR LOPEZ GUTIERREZ**, que aprobó esta Dirección, para que lo desarrolle usted como tesis de su examen profesional de **INGENIERO CIVIL**.

"ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LA ADMINISTRACION PORTUARIA EN MEXICO"

- INTRODUCCION
- I. IMPORTANCIA DE LOS PUERTOS EN LA INTERNACIONALIZACION DEL COMERCIO
  - II. PAPEL DE LA ADMINISTRACION PORTUARIA DENTRO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL DEL PUERTO
  - III. RELACION IDEAL ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO PARA LA CONCEPCION Y ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS
  - IV. MEXICO EN LA ACTIVIDAD COMERCIAL INTERNACIONAL
  - V. LA ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS EN MEXICO Y SUS RESULTADOS
  - VI. ADMINISTRACION PORTUARIA ESTRATEGICA
  - VII. VISION PROSPECTIVA DE LA ADMINISTRACION DE LOS PUERTOS MEXICANOS
- CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

Ruego a usted cumplir con la disposición de la Dirección General de la Administración Escolar en el sentido de que se imprima en lugar visible de cada ejemplar de la tesis el Título de ésta.

Asimismo le recuerdo que la Ley de Profesiones estipula que deba prestar servicio social durante un tiempo mínimo de seis meses como requisito para sustentar Examen Profesional.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria a 26 de enero de 2001.  
EL DIRECTOR

M. C. GERARDO FERRANDO BRAVO  
GFB/GMP/mstg.

## **Agradecimientos**

**A mis padres,**  
porque sin su cariño,  
comprensión y ayuda, no estaría  
donde estoy y este trabajo sería un sueño

**A mi hermano,**  
sin cuya compañía y apoyo  
mi vida tendría poco sentido

**A mis amigos,**  
cuya presencia hizo de  
mi estancia en la Facultad  
de Ingeniería una experiencia inolvidable

**A la Facultad de Ingeniería,**  
que protegido entre sus muros  
entregue lo mejor de mí recibiendo  
a cambio la formación que dirigirá mi vida

**Al Ingeniero Héctor López,**  
por introducirme en el maravilloso  
mundo de los puertos y el transporte  
marítimo siendo partícipe del presente trabajo

# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Agradecimientos</b>  | 1  |
| <b>Introducción</b>   | 4  |
| <b>Capítulo 1</b>   |    |
| <b>Importancia de los puertos en la internacionalización del comercio</b>                                     | 7  |
| 1.1 Contexto histórico del comercio en los puertos  | 8  |
| 1.2 Efectos de la globalización en el comercio por vía marítima   | 14 |
| <b>Capítulo 2</b>   |    |
| <b>Papel de la administración portuaria dentro de la actividad comercial del puerto</b>                       | 26 |
| 2.1 Actividades y modalidades de la administración portuaria  | 27 |
| 2.1.1 Actividades, funciones y conformación   | 27 |
| 2.1.2 Modalidades de la administración portuaria  | 33 |
| 2.1.3 Formas de comercialización de los puertos autónomos   | 36 |
| 2.2 Clasificación de los puertos según las características de sus mercados                                    | 38 |
| 2.3 Tipos de administración de los principales puertos del mundo  | 42 |
| 2.3.1 Los puertos autónomos de Francia  | 42 |
| 2.3.2 Autoridades portuarias municipales  | 43 |
| 2.3.3 Autoridades portuarias privadas   | 51 |
| 2.3.4 Autoridades portuarias públicas   | 53 |
| 2.3.5 Los puertos españoles   | 55 |
| <b>Capítulo 3</b>   |    |
| <b>Relación ideal entre los sectores público y privado para la concepción y administración de los puertos</b> | 60 |
| 3.1 Principales puertos del mundo   | 61 |
| 3.2 Niveles de participación privada en la actividad portuaria  | 65 |
| 3.3 Alternativas para los países en vías de desarrollo  | 68 |
| <b>Capítulo 4</b>   |    |
| <b>México en la actividad comercial internacional</b>   | 71 |
| 4.1 Evolución de la actividad comercial de México con el mundo  | 72 |
| 4.2 Desarrollo de los medios de transporte en el país como necesidad de las actividades comerciales           | 76 |
| 4.3 Acuerdos y tratados de comercio con el exterior   | 79 |

## Capítulo 5

|  |     |
|--|-----|
| <b>La administración de los puertos en México y sus resultados</b> | 85  |
| 5.1 Evolución de la administración portuaria en México             | 86  |
| 5.1.1 Primeros puertos mexicanos                                   | 86  |
| 5.1.2 Privatización y Ley de Puertos de 1993                       | 87  |
| 5.1.3 Las API's y su funcionamiento                                | 87  |
| 5.2 Resultados de las reformas establecidas por la Ley de Puertos  | 93  |
| 5.2.1 Cambios en la administración de los puertos                  | 93  |
| 5.2.2 Evolución comercial de los puertos                           | 96  |
| 5.2.3 Cifras comparativas  | 102 |

## Capítulo 6

|   |     |
|---|-----|
| <b>Administración portuaria estratégica</b>                                 | 105 |
| 6.1 La planeación estratégica como herramienta para el desarrollo sostenido | 106 |
| 6.2 Planes y programas de desarrollo  | 108 |
| 6.3 Estructura e implementación de la planeación estratégica                | 113 |
| 6.4 El caso mexicano  | 116 |

## Capítulo 7

|  |     |
|--|-----|
| <b>Visión prospectiva de los puertos mexicanos</b> | 118 |
| 7.1 Escenario global                               | 119 |
| 7.2 Panorama general de los puertos de México      | 129 |
| 7.3 Papel de la administración portuaria           | 133 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| <b>Conclusiones y comentarios</b> | 140 |
|-----------------------------------|-----|

## Bibliografía

## Introducción

El término *globalización*, tan usado últimamente para describir un aumento sin precedentes del comercio internacional, de la mano de una especialización productiva y el despegue tecnológico de los países industrializados, ha venido a revolucionar el transporte y a replantear la participación de la iniciativa privada en el mismo. De hecho, se experimenta en los últimos años una redistribución de competencias entre el sector público y privado a favor de este último.

El transporte marítimo ha modificado sus esquemas y esta ahora orientado hacia la atracción de grandes mercados, inmerso en filosofías “just in time”, de los servicios logísticos y la distribución centralizada, factores que le permitan ser competitivo y con mayores oportunidades en la economía globalizada. Con la aparición de las economías de escala, que permiten reducir los costos unitarios de traslado, este tipo de transporte se ha caracterizado por el desarrollo de enormes embarcaciones que surcan los océanos con varios miles de contenedores en su interior.

Consideraciones como las anteriores son descritas y analizadas en el primer capítulo del presente trabajo, que inicia con la narración de la evolución del comercio marítimo y la administración de los puertos a través de su historia; la forma en que desde la mitad del milenio pasado se fueron definiendo dos maneras de manejar los recursos costeros y el transporte marítimo, la sajona representada por la famosa liga hanseática de los países del mar del Norte y la latina, cuyos exponentes son los países europeos del mediterráneo.

El capítulo continúa con el marco de referencia del trabajo, los efectos que ha tenido el fenómeno de la globalización en el comercio y específicamente en el que se realiza por vía marítima, además del reto que esto representa para los puertos del mundo a cargo de sus autoridades, haciendo evolucionar la *hinterland* en el mercado portuario, el fenómeno de la contenerización de la carga y la evolución en el aumento del tamaño de los buques.

Para el segundo capítulo se analiza el comportamiento de las autoridades portuarias de los principales puertos del mundo y representantes de las diferentes modalidades de administración, desde los puertos administrados directamente por el gobierno central como Singapur, pasando por el exitoso sistema municipal de Róterdam y el norte de Europa, hasta aquellos puertos propiedad de compañías privadas como Felixtowe en Inglaterra. Finalmente se hace mención del sistema administrativo de los Puertos Españoles, que por su obvia similitud con el adoptado en la década pasada por nuestro país es digno de tomar en consideración

Al coexistir desde siempre en las actividades portuarias la participación de los sectores público y privado, en el tercer capítulo se propone la que se piensa puede ser la mejor relación entre ambas partes en el sentido de desempeñar funciones

que por su carácter económico o financiero les son inherentes. En un medio cada vez más demandante de la participación de la iniciativa privada, en esta parte del trabajo se puntualiza la importancia que cobra el hecho de que la injerencia pública se mantenga en las actividades portuarias, como vigilante de los bienes del dominio comunitario, proveedor de los servicios básicos y regulador normativo de la operación del puerto.

Una vez definido el entorno externo de los puertos de nuestro país, tanto comercial como de su sistema administrativo, en el capítulo cuatro el trabajo ahonda ahora en la evolución del comercio mexicano y la forma en que la posición geográfica de México ha privilegiado el autotransporte de carga con los Estados Unidos, dejando en franco atraso al transporte marítimo, desde las instalaciones portuarias hasta el desarrollo de la marina mercante nacional.

Para finalizar el capítulo se hace un recorrido por los tratados y acuerdos comerciales de nuestro país con los demás países del orbe, con el objetivo de observar las oportunidades de comercio de México y la reorientación de sus mercados hacia Europa y Sudamérica principalmente; además de la posible conformación de la APEC como competidora directa de la Unión Europea y que vislumbra la conformación de dos nuevos bloques dominantes de la economía mundial

En el quinto capítulo se analiza la administración portuaria en México y los resultados que se han obtenido con la descentralización promovida por la Ley de Puertos, donde se hubo dotado de autonomía operativa y financiera a los puertos del país mediante la creación de personalidades administrativas (API's) conformadas como empresas mercantiles y con capital suscrito por el Gobierno Federal. No obstante el avance que se ha tenido en la actividad portuaria con el cambio de administración, las API's continúan bajo una influencia muy grande por parte del gobierno central, siendo débiles principalmente en aspectos comerciales y de planeación.

Como preámbulo a la propuesta de cambio en el sistema de administración de los puertos mexicanos, en el séptimo capítulo se describe la herramienta a utilizar para el cumplimiento de su misión: la planeación estratégica. Los programas maestros que actualmente desarrollan las administradoras de los puertos deben ser elaborados utilizando como base los principios de la planeación estratégica, deben atender al entorno externo del puerto, a la identificación de sus debilidades, fortalezas, oportunidades, amenazas y factores críticos, para desarrollar estrategias sectoriales en los diferentes horizontes de planeación. El documento resultado del anterior ejercicio debe ser uno de consulta continua por parte de la API y no ser visto como el cumplimiento de un mero requisito establecido en la Ley; es el mapa del camino del puerto en la búsqueda de su misión.

En el cumplimiento de la misión del puerto el papel de la administración es fundamental, y uno de los factores más importantes a definir en ella son los niveles de participación de la iniciativa privada de la actividad portuaria. En el



ámbito internacional se pueden distinguir dos tipos de posiciones al respecto: las que pugnan por la privatización de las autoridades portuarias y por la venta a compañías privadas u operadores globales del suelo portuario; y las que entienden la privatización de los puertos como ampliación del ámbito de la gestión indirecta de los servicios portuarios, más la posibilidad de usos privativos del suelo en regímenes de concesión.

El presente trabajo se inclina por la segunda posición, que se basa en el mantenimiento del dominio público, estatal regional o municipal del suelo, pero aplicando criterios empresariales que vayan mejorando la eficacia y eficiencia de la actividad portuaria. El anterior criterio se apoya en la experiencia, perfectamente posible y utilizada por la mayoría de los puertos del Norte de Europa y los Estados Unidos, de una titularidad pública del puerto, con una gestión ágil, desburocratizada, con criterios empresariales, en el que las relaciones que se mantienen con los usuarios sean en el formato empresa –cliente.

*El modelo de privatización profunda, de la autoridad o administración portuaria y del suelo, no corresponde con nuestra historia, con nuestra cultura, ni con nuestro entorno económico, político y social, además de estar muy lejos de ser generalizada en el ámbito internacional por las desventajas que le caracterizan.*

## **Capítulo 1**

# **Importancia de los puertos en la internacionalización del comercio**

## 1.1) Contexto histórico de la administración y el comercio en los puertos

*Desde sus inicios, el hombre tuvo la necesidad de intercambiar bienes con sus semejantes y establecer así una relación simbiótica que le permitiese cubrir sus faltantes a través de la venta o trueque de sus excedentes.* Dentro de un proceso evolutivo relativamente lento fue surgiendo el comercio a distancia, o sea el comercio organizado a través de regiones alejadas entre sí; esto debido a la necesidad de la obtención de mercancías no disponibles en el lugar de origen. Las primeras rutas comerciales establecidas se trazaron por tierra y sobre el año 2000 A.C. las ciudades babilónicas desarrollaron un comercio a distancia organizado y en gran escala. Las rutas comerciales se extendieron desde Mesopotamia al África por el occidente y hasta Arabia, Persia y la India, por el este. Se cambiaban sobre todo, artículos de lujo, y aunque este comercio no era muy importante en cantidad, por vez primera se desarrolló una rama especializada de la industria, convirtiéndose los comerciantes en una clase social muy poderosa.

Las rutas comerciales cubren hoy toda la tierra, siendo el comercio por vía marítima el que mayor desarrollo ha presentado y sin duda la base en la que descansa el comercio internacional. La primera vez en la historia que un pueblo entero se dedicó al comercio fue cuando los fenicios cruzaron el Mediterráneo en todas sus direcciones. La etapa más intensa de su actividad transcurre entre los años 1000 y 800 A.C. Acorralados tierra adentro por las montañas al oriente de la franja que ahora cubren los estados de Israel, Líbano y Siria, los fenicios se vieron en la necesidad de comerciar por mar, siendo estos los pioneros del comercio marítimo mundial. En torno a la costa crearon ciudades puertos como Biblos, Sidón y Tiro, que se sucedieron en la hegemonía. Favorecidos por su conocimiento y desarrollo de las técnicas de navegación, además de la creación de embarcaciones a base de las maderas de los bosques de cedro del Líbano, los mercaderes fenicios costeaban las tierras del norte de África y llegaron a las islas del Mediterráneo y a la península Ibérica. Los fenicios comerciaban con sus maderas, aceites y esencias, cristales, tallas de marfil y hueso, y tejidos de púrpura.

*Los fenicios constituyeron los primeros puertos comerciales conocidos, que además de servir como albergue seguro para sus embarcaciones se alzaron como verdaderos mercados donde la actividad comercial era intensa y como sitios estratégicos en los cuales se gestaba el desarrollo de los pueblos. Las ciudades puerto fenicias eran ciudades autónomas manejadas por un rey, que era el que decidía, ayudado por un consejo, el destino de las actividades comerciales de las mismas. Así pues, no existía como tal el concepto de administración portuaria, y el manejo de los recursos de los puertos fenicios estaba totalmente a cargo del estado, el cual se encargaba de la construcción de las obras necesarias para el atraque de los barcos y de proporcionar los servicios del puerto. No se veía entonces el puerto como un negocio per se, sino como un espacio necesario para*

*el intercambio de mercancías entre los pueblos e incluso como la puerta de entrada hacia las civilizaciones.*

*En esta etapa se observa como desde los inicios, la actividad comercial marítima no era solo un medio para la salida y entrada de bienes a los pueblos; pronto se convertiría en un elemento de dominio y colonización. Habiendo los fenicios surcado el Mediterráneo en su totalidad, pronto fueron conquistando pueblos y estableciendo colonias desde donde dirigían el comercio y sus actividades militares, tal fue el caso de Cártago, isla que extendió el esplendor fenicio por casi dos siglos. El comercio pues, ya se observaba como un elemento de dominio, quién más comerciaba más injerencia tenía sobre los pueblos con los que lo hacía. Esto a la fecha sigue prevaleciendo, y vemos ahora el dominio que tienen los países poderosos sobre otros por el hecho de tener abastecido su mercado de productos; además de lo mucho que puede impactar sobre un país un bloque comercial.*

El comercio mediterráneo de aquellas épocas estaba fraccionado en zonas: la zona con predominio fenicio (Egipto, Asia Menor), la zona predominantemente cartaginesa, (Sicilia, Africa del Norte) y la zona con presencia etrusca (Italia hasta el norte de la Campania). Así pues, además del pueblo fenicio, los griegos, desde los puertos de la costa este de su península, registraban una actividad comercial muy fuerte, sobre todo con provisiones y un gran mercado de trigo que durante el siglo V constituía la sede de un tráfico significativo. Atenas exportaba armas y vasos, importaba trigo del mar negro y papiro de Egipto, así como bronce de Etruria; parte de las cuales era reexportada. *Concebido el puerto como el eslabón más grueso de la cadena comercial, sus funciones en el país griego se dirigían básicamente al intercambio de mercancías, aunque también a la cuestión bélica: sus puertos se alzaron como verdaderas fortalezas de defensa contra los ataques enemigos, como fue el caso de aquellos al oeste de la península balcánica.*

Posteriormente al auge griego, los romanos hicieron del mediterráneo un “gran mercado” controlado desde el centro político del Imperio: Roma, con lo que una vez unificadas las orillas de este océano bajo una misma mano, las áreas comerciales se unieron y fundieron, creándose una buena cantidad de rutas comerciales por mar y tierra que unían principalmente el imperio romano con el imperio chino. Para la época de auge romana destacaron los puertos de Tarento y Brindisi, además de Ostia y Civitavecchia.

*Esta es una etapa donde se resalta el papel militar e imperialista del comercio, los romanos, ávidos de conquistas, extendieron su dominio casi por toda Europa convirtiendo sus puertos en verdaderos centros de batalla además de uno de los pilares del dominio territorial y comercial de su imperio. He aquí el surgimiento del concepto latino de la administración de los puertos; con una injerencia casi total del Estado, los puertos eran dirigidos a conveniencia del mismo, y sus funciones casi se limitaban al servicio del imperio y sus conquistas. En este escenario estaban por un lado el puerto dirigido por el Estado en su totalidad, y por el otro,*

*los mercaderes y líneas comerciales que ocupaban los frentes de agua e instalaciones dispuestas por el primero, para el desarrollo de las ciudades puerto.*

A la caída del imperio romano, durante los primeros siglos de la alta edad media y hasta los siglos VIII y IX, se sostuvo un comercio a grandes distancias principalmente por los sirios, sin embargo la llegada de los Árabes al litoral sur del Mediterráneo y de los Normandos a las costas del mar del norte, paralizaron el comercio marítimo, y con ello, el desarrollo de los puertos.

A partir del siglo XII las cruzadas restablecieron los lazos comerciales entre los mundos de Occidente, Oriente y el África; esto junto con la invención del timón de codaste, que hizo más manejables los navíos, desató una vez más el auge del comercio por vía marítima. Paulatinamente, los puertos fueron acogiendo una población diversificada (cargadores o estibadores, comerciantes, etc. ) e incorporando nuevas instalaciones adecuadas a las necesidades impuestas por el creciente tráfico marítimo, que hicieron de ellos complejas unidades técnico comerciales, como ocurrió con los puertos del mar del Norte, confederados en la liga Hanseática (Hamburgo, Bremen y Lübeck) o en los del mar Mediterráneo (Génova, Venecia y Barcelona).

*Es aquí, donde en el marco de la edad media, empiezan a residir en los puertos importantes, sobre todo en aquellos de la hansa, las compañías comerciales marítimas que ejercían presión hacia los gobiernos para ampliar sus mercados por mar y de alguna manera liberar el comercio para su conveniencia. Los puertos siempre tuvieron inherente la participación privada, aunque fuera sólo en el hecho de la presencia de mercaderes en los mismos, más es en este momento donde la misma empieza a ganar terreno influyendo en las decisiones del estado para el crecimiento y ampliación comercial de los puertos más importantes de la época. Así pues, además del concepto latino del manejo de los puertos, surge el concepto sajón, donde la participación del estado se reduce en gran medida, dejando en manos de los comerciantes y de los dueños de las embarcaciones, la operación y desarrollo de los puertos; limitándose aquél al desarrollo de las ciudades tierra adentro y al establecimiento de medidas reguladoras para la administración de los mismos.*

En el siglo XI las abadías consiguieron equipar flotas pequeñas de comercio, mientras los mercaderes ya se asociaban temporalmente para formar "conboys" protegidos por gente armada. Las grandes ferias alcanzaron renombre de amplio eco. En el siglo XIII ya pueden dibujarse ejes comerciales, entre los cuales destaca el que iba de los puertos occidentales del Mediterráneo hacia el Mar Negro, de donde provenían los artículos de lujo. En cuanto a la exportación figuraban los metales, la madera, los paños y telas bastos; viniendo finalmente el oro a equilibrar la balanza comercial de los pueblos.

La balanza estaba más equilibrada en los movimientos desde los puertos bálticos hacia Brujas, Amberes y bocas del Rhin. De uno y otro lado hubo transporte de productos de gran peso: en un sentido, madera de escandinavia, hierro de Suecia,

trigo de Rusia, pescado salado de los países bálticos, y pieles del norte, en el otro sentido, cueros, metales, vinos y sal de las Marismas del Atlántico.

Las asociaciones de comerciantes de distintas ciudades, denominadas hansas, fueron verdaderos motores del comercio en los siglos finales de la edad media, siendo la teutona la que más importancia alcanzó en su tiempo. Entre las ciudades que esta abarcaba se encontraban Colonia, Dortmund, Brunswick, Estocolmo y Visby, en la isla sueca de Gotland. Parte de su éxito se debió a su superioridad técnica, pues desarrolló un navío de treinta metros de eslora por siete de manga y tres de puntal, construido con placas de hierro superpuestas. Este buque podía alcanzar una velocidad de hasta quince millas por hora y con una capacidad de 200 toneladas hasta antes del siglo XIV.

*Una condición para el desarrollo del comercio mundial, era naturalmente, que el mundo fuese conocido y accesible. Cuando en 1492 Colón descubre América, el Mediterráneo dejó de ser el mar central, convirtiéndose entonces el Atlántico en la vía de comunicación entre el Viejo y el Nuevo Mundo, consolidándose el tráfico a mar abierto como la forma más importante de comercio a distancia.*

El descubrimiento de América ofreció oportunidades a los puertos que se escalonaban desde el estrecho de Gibraltar hasta el cabo Norte. Eran varias las causas que acompañaban a los grandes descubrimientos, algunas de las cuales eran netamente comerciales como la búsqueda de una nueva ruta hacia las especias que permitiera echar por tierra al monopolio egipcio-veneciano; el escapar del control turco y reducir el número de transbordos fueron los móviles portugueses, por ejemplo. La búsqueda del metal preciado fue una de las causas imperiosas por las cuales España se lanzó hacia el Atlántico y a partir de 1545 el oro de América fluyó al país ibérico por el puerto de Sevilla, que en ese entonces alcanzó su cenit una vez puestas en explotación las minas de Perú. De esta forma, el descubrimiento de las riquezas americanas proporcionó un auge comercial tremendo que desembocó en el surgimiento de nuevos puertos y el crecimiento de otros, comandados por Lisboa, Sevilla, y Barcelona, dada su excelente posición geográfica.

En España y Portugal el comercio era controlado estrechamente por el estado. En Lisboa el rey ostentaba el título de "Señor de la navegación y el comercio" y retraía del 30 al 60% de los cargamentos a título de impuestos.

La Casa de las Indias y de Guinea recibían y enviaban las mercancías cuyos precios y cantidades fijaban. En Sevilla la Casa de Contratación retiraba un quinto de los cargamentos y tenía la presidencia en la organización de dos flotas anuales, una de las cuales se dirigía al Istmo de Panamá y la otra a Veracruz, en México. De regreso ambas se reunían en la Habana para volver a Sevilla, a la que pronto suplantaría Cádiz. Más no eran sólo los españoles y los portugueses los interesados en este nuevo comercio, puesto que Amberes y los banqueros alemanes también se beneficiaron con él, haciéndolo pronto también países como

Holanda, Inglaterra y Francia; quienes no tardaron en adjudicarse colonias en América

Así, el comercio internacional dejó la libertad relativa de la edad media para ser reglamentado en su totalidad por los reyes, influenciados fuertemente por la doctrina mercantilista y una actividad comercial encaminada a enriquecer a las monarquías. No escapó el manejo de las ciudades puerto a estos reglamentos, prevaleciendo una administración centralizada de las mismas donde la participación privada aún era mínima.

*Nuevamente nos encontramos aquí, casi mil años después, con el concepto latino de la administración portuaria, retomada ahora por los conquistadores España y Portugal, quienes dirigidos en su accionar por un fuerte deseo mercantilista, ejercen a través de sus Estados un control férreo sobre el comercio marítimo y en consecuencia sobre los puertos, utilizándolos como meros medios de enlace para el transporte de las ricas mercancías de la América recién descubierta. De esta forma, puertos como Sevilla, Cádiz y Lisboa se desarrollan al cobijo de estados engrosados y poderosos, cuyo interés en los mismos irá decreciendo conforme las riquezas de América se fueran terminando y conforme los estados ahí creados se fueran independizando.*

A lo largo de la primera mitad del siglo XVII Holanda no cesó de figurar en continuo progreso comercial, constituyéndose en heredera parcial del progreso de un imperio portugués en vías de desaparecer y especialmente de Indonesia, compuesta de una marina experta y poderosa. Amsterdam destacó ampliamente para este siglo, desbancando a Amberes y constituyéndose en un verdadero bastión del mar del Norte, asegurando la redistribución de la mayor parte de las mercancías que manejaba. Por su parte, Francia ostentaba ya un gran éxito comercial en las Antillas, principalmente a través de los puertos de Le Havre y Dunkerque. A partir de esta época y hasta el siglo XIX, fue Inglaterra el país que más auge comercial tuvo y el que contó con el mayor desarrollo tecnológico en lo que se refiere a la cuestión naval y portuaria, esto en gran medida por la práctica del comercio de contrabando, es decir, el intervenir comercialmente con colonias que no le pertenecían. Sería precisamente con los beneficios de este comercio con los que, en buena parte, se montarían las primeras manufacturas modernas en Inglaterra

En el siglo XIX, con el descubrimiento del vapor como medio de propulsión, hubo la posibilidad de incrementar las dimensiones de los navíos de carga y propiciar así un auge comercial mayor, de esta forma, las funciones comerciales de los puertos se separaron netamente del papel militar que les era inherente. Al noroeste de Europa se manifestó un fuerte movimiento de concentración de la actividad marítima, del cuál se beneficiaron Londres, Liverpool, Amberes, Rotterdam, Bremen, y Hamburgo. A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, los puertos del Nuevo Mundo acrecentaron su importancia, mientras que las naciones europeas creaban establecimientos marítimos indispensables para valorar los países que colonizaba cada una de ellas.

*A través de este recorrido nos dimos cuenta de la importancia del comercio marítimo para el desarrollo de los pueblos, del papel que los puertos jugaron en este, y de la generación de dos bloques o formas de organización y manejo de los mismos a través de la historia: el mundo latino, con representantes como España, Francia, Portugal, y sus colonias, con un control intenso del Estado sobre la actividad comercial y la cuestión portuaria; y el mundo sajón, representado por países como Inglaterra, Holanda, Alemania y Suecia, con una participación mucho mayor en el manejo de los puertos por parte de la iniciativa privada y líneas navieras, dejando al estado la mera vigilancia de las acciones en los mismos.*

Ya en siglo XX, el establecimiento del Acuerdo General de Tarifas y Comercio, (GATT) a continuación de la Segunda Guerra Mundial, fue un factor muy importante en el crecimiento rápido del comercio después de las políticas proteccionistas durante la guerra. Varios acuerdos exitosos de negociaciones hubieron culminado en la famosa Ronda de Uruguay en diciembre de 1993. Desde entonces el comercio en el mundo ha registrado su mayor tasa de crecimiento: el comercio en el mundo creció al doble, desde el 4% por año entre 1980 y 1993 hasta el 8% en el período 1994-96.

En el apartado siguiente se analizará el tremendo crecimiento comercial debido a la ampliamente nombrada globalización, fenómeno que se ha convertido en bandera de las políticas de los países industrializados y que en los no tanto como el caso México, ha provocado políticas deliberadas o incluso desesperadas para poder hacerle frente.



## 1.2) Efectos de la globalización en el comercio por vía marítima

El mundo ha experimentado impresionantes transformaciones políticas y económicas el pasado cuarto de siglo. El término ampliamente usado como globalización, trata de las fuerzas que han provocado un rápido crecimiento en el comercio mundial, con una tasa del doble de la producción del planeta, junto con una expansión aún mayor de los flujos internacionales de capital, la integración de los mercados financieros en el mundo, y la aparente aceleración de la difusión global de las nuevas tecnologías; aparente en el sentido de no alcanzar a todas las economías sino a las más industrializadas.

Para la pasada década o quizá un poco antes, un diverso número de factores han cambiado de manera radical la forma de observar la política global y el desarrollo económico. Dentro de estos podemos mencionar la creciente aceptación alrededor del mundo de las instituciones democráticas y el desarrollo de las economías de mercado; el rápido crecimiento de algunos países como Rusia, China y Brasil, protagonizando grandes roles en las escenas económicas y políticas del mundo; los rápidos avances tecnológicos, particularmente en tecnologías de información y comunicación; y por si fuera poco, un incremento sin precedentes en el comercio mundial y en la inversión. En el siguiente cuadro se puede apreciar el incremento del comercio por regiones en el mundo desde 1948, donde destacan la aceleración económica de los denominados Tigres Asiáticos y de la Europa Occidental en los 90's.

### *Exportaciones mundiales por regiones y determinadas economías, 1948-99*

(miles de millones de dólares y porcentajes)

|                                 | 1948 | 1953 | 1963  | 1973  | 1983   | 1993   | 1999   |
|---------------------------------|------|------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Valor                           | 58.0 | 83.0 | 157.0 | 578.0 | 1835.0 | 3639.0 | 5473.0 |
| América del Norte               | 27.5 | 24.6 | 19.4  | 17.2  | 15.4   | 16.8   | 17.1   |
| América Latina                  | 12.3 | 10.5 | 7.0   | 4.7   | 5.8    | 4.4    | 5.4    |
| Europa Occidental               | 31.0 | 34.9 | 41.0  | 44.8  | 39.0   | 43.7   | 43.0   |
| Europa Oriental, Bálticos y CEI | 6.0  | 8.2  | 11.0  | 8.9   | 9.5    | 2.9    | 3.9    |
| África                          | 7.4  | 6.5  | 5.7   | 4.8   | 4.4    | 2.5    | 2.0    |
| Oriente Medio                   | 2.1  | 2.1  | 3.3   | 4.5   | 6.8    | 3.4    | 3.1    |
| Asia                            | 13.8 | 13.2 | 12.6  | 15.0  | 19.1   | 26.3   | 25.5   |
| Japón                           | 0.4  | 1.5  | 3.5   | 6.4   | 8.0    | 10.0   | 7.7    |
| China                           | 0.9  | 1.4  | 1.3   | 1.0   | 1.2    | 2.5    | 3.6    |
| Australia y Nueva Zelanda       | 3.7  | 3.2  | 2.4   | 2.1   | 1.4    | 1.5    | 1.3    |
| Seis países de Asia Oriental    | 3.0  | 2.6  | 2.4   | 3.4   | 5.8    | 9.7    | 10.0   |
| Otros países de Asia            | 5.8  | 4.5  | 3.1   | 2.1   | 2.7    | 2.6    | 3.0    |
|                                 | 100  | 100  | 100   | 100   | 100    | 100    | 100    |

Nota: Entre 1973 y 1983 y entre 1993 y 1999, la evolución de los precios del petróleo ha influido significativamente en las proporciones de las exportaciones e importaciones.

Fuente: Referencia "H"

Se han implementado además importantes políticas y cambios institucionales para la reducción de las barreras comerciales, la creación de un régimen comercial multilateral y el desmantelamiento de los controles de capital; esto sin duda ha sido una fuerza impulsora muy fuerte detrás de la globalización. Grandes avances tecnológicos que han reducido notablemente los costos del transporte y las comunicaciones han promovido también un gran aumento comercial e integración financiera.

Son características de los últimos años, sendas alianzas comerciales entre países aledaños cuyo objetivo primordial es la liberación de barreras comerciales entre las naciones y la conformación de fuertes bloques dominantes en el comercio internacional con un poderío económico tremendo. Así pues, a las alianzas ya conocidas por todo el mundo como el Tratado de Libre Comercio (TLC), la Unión Europea (UE), la Cuenca del Pacífico (APEC), entre las más importantes, se integrarán nuevas naciones que vendrán a reforzarlas y enriquecerlas.

La alianza de la Cuenca del Pacífico por ejemplo, se ha propuesto la meta del libre comercio e inversión en la zona Asia Pacífico para el 2020. Las 34 democracias del hemisferio oeste han acordado implementar el Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA) para el 2005, que se construirá sobre el ya establecido acuerdo del TLC o NAFTA, por sus siglas en inglés. Por su parte, la Unión Europea ha acordado junto con 12 economías Mediterráneas (Euromed) el establecer una zona aún mayor de libre comercio e inversión en Europa para el año 2010.

No obstante el avance en la integración global a finales del siglo XIX y principios del XX, la llamada "Nueva era global" es muy diferente en diversos aspectos, de los cuales cabe mencionar:

- La relación del comercio mundial al Producto Interno Bruto es ahora sana y va en incremento
- Los flujos de capital han alcanzado niveles sin precedentes
- El transporte y las comunicaciones están contribuyendo a una reestructuración y descentralización de las estructuras de producción
- Las corporaciones multinacionales han adquirido una fuerte presencia mundial y el número de países en donde se gestan dichas compañías se ha incrementado significativamente

Un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto en un país consolida la base para un comercio exterior significativo y el incremento de la demanda del transporte marítimo. En la siguiente tabla se muestra la relación entre la producción mundial, el comercio internacional y el tráfico de carga contenerizada para observar lo anterior de una mejor forma:

**Relación entre la producción mundial, el comercio internacional y el tráfico de contenedores**

|   | <b>Crecimiento de países industrializados</b> | <b>Crecimiento de países subdesarrollados</b> | <b>Crecimiento mundial</b> |
|---|---|---|----------------------------|
| <b>Producción mundial</b>                               |   |   |                            |
| 1995  | 3.0%  | 5.6%  | 3.8%                       |
| 1998  | 2.9%  | 6.0%  | 4.0%                       |
| 1995-2000   | 2.8%  | 5.9%  | 3.9%                       |
| 2000-2005   | 2.6%  | 5.4%  | 3.7%                       |
| 2005-2010   | 2.4%  | 5.0%  | 3.5%                       |
| <b>Comercio Internacional</b>                           |   |   |                            |
| 1995  | 7.9%  | 8.8%  | 8.0%                       |
| 1998  | 8.5%  | 7.1%  | 8.2%                       |
| 1995-2000   | 7.9%  | 7.9%  | 7.9%                       |
| 2000-2005   | 6.0%  | 8.6%  | 6.5%                       |
| 2005-2010   | 5.0%  | 8.0%  | 5.6%                       |
| <b>Tráfico de contenedores</b>                          |   |   |                            |
| 1995  |   |   | 10.5%                      |
| 1998  |   |   | 9.0%                       |
| 1995-2000   |   |   | 9.0%                       |
| 2000-2005   |   |   | 8.0%                       |
| 2005-2010   |   |   | 7.0%                       |
| <b>Relación de producción a tráfico de contenedores</b> |   |   |                            |
| 1995  |   |   | 2.8                        |
| 1998  |   |   | 2.3                        |
| 1995-2000   |   |   | 2.3                        |
| 2000-2005   |   |   | 2.2                        |
| 2005-2010   |   |   | 2.0                        |
| <b>Relación de comercio a tráfico de contenedores</b>   |   |   |                            |
| 1995  |   |   | 1.3                        |
| 1998  |   |   | 1.1                        |
| 1995-2000   |   |   | 1.1                        |
| 2000-2005   |   |   | 1.2                        |
| 2005-2010   |   |   | 1.3                        |

Fuente: Referencia # 14

Motivo de la rápida expansión de determinadas economías, en los últimos veinte años, grupos de países desarrollados y en vías de desarrollo han tomado medidas deliberadas e incluso drásticas en algunos casos, para abrir sus economías al exterior. Algunos de estos han liberando sus importaciones, establecido políticas promotoras de la exportación, atraído la inversión extranjera y desregulado regímenes de intercambio internacional con sus similares.

El incremento comercial motivado por la globalización económica desata por razones obvias el comercio por vía marítima, que como se mencionó en el capítulo anterior es la forma más importante de comercio a distancia:

### ***Evolución del Comercio Marítimo Internacional (millones de toneladas)***

| <b>Año</b> | <b>Total</b> | <b>Cargas tanque</b> | <b>Principales graneles</b> | <b>Otras cargas secas</b> | <b>Crecimiento sobre el periodo anterior</b> | <b>Crecimiento anual</b> |
|------------|--------------|----------------------|-----------------------------|---------------------------|--|--------------------------|
| 1970       | 2605         | 1440                 | 448                         | 717                       |  |                          |
| 1980       | 3704         | 1871                 | 796                         | 1037                      | 42%  | <b>3.6%</b>              |
| 1990       | 4008         | 1755                 | 968                         | 1285                      | 8%   | <b>0.8%</b>              |
| 1999       | 5173         | 2233                 | 1227                        | 1723                      | 29%  | <b>2.9%</b>              |
| 2000(e)    | 5355         | 2256                 | 1289                        | 1810                      |  | <b>3.5%</b>              |

Fuente: Referencia # 14

Un análisis del crecimiento del comercio marítimo internacional entre 1970 y 1999 como el presentado en la anterior tabla, muestra un crecimiento general de 50% en los primeros 19 años y del 29% en los pasados 9; la diferencia anterior debida a la inestabilidad económica de los 80's, en contraparte de la década pasada. Como se observa en la tabla, el crecimiento de mercancías como fluidos y graneles ha crecido en forma similar entre 1990 y 1999, aproximadamente un 2.6% anual, destacando el caso de las "otras cargas secas", compuestas principalmente de graneles secundarios y carga general con un crecimiento anual aproximado del 3.3%.

Para el caso de la carga general se presenta un análisis parecido al anterior, y que nos muestra como ha ido evolucionando la carga contenerizada como porcentaje de la primera.

### ***Evolución de la carga general (millones de toneladas)***

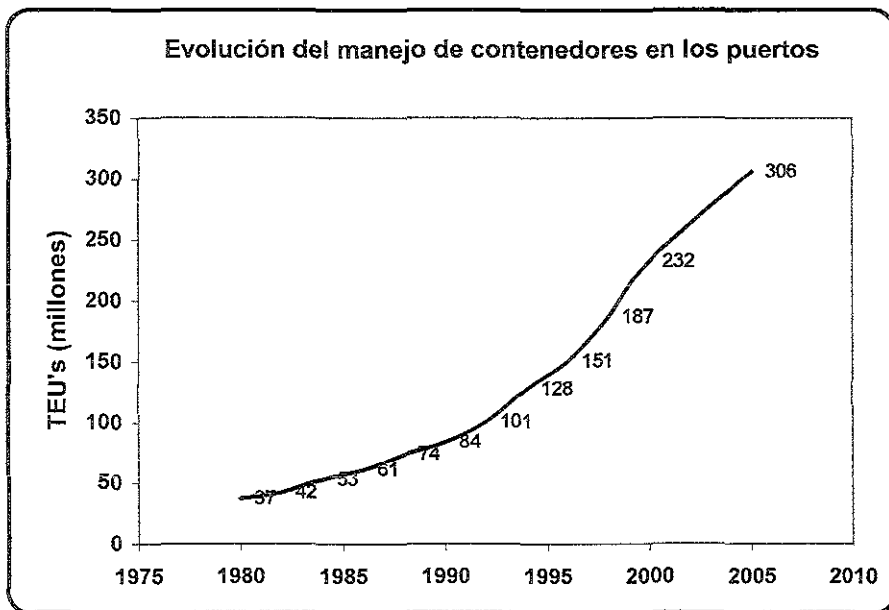
| <b>Año</b> | <b>Otras cargas secas</b> | <b>Toda la carga general</b> | <b>Carga general como % de la seca</b> | <b>Carga contenerizada</b> | <b>Carga contenerizada como % de la seca</b> | <b>Carga contenerizada como % de la general</b> |
|------------|---------------------------|------------------------------|--|----------------------------|--|---|
| 1980       | 1037                      | 527                          | 51%                                    | 109                        | 11%  | 21%   |
| 1985       | 1066                      | 517                          | 48%                                    | 156                        | 15%  | 30%   |
| 1990       | 1285                      | 686                          | 53%                                    | 241                        | 19%  | 35%   |
| 1995       | 1520                      | 825                          | 54%                                    | 360                        | 24%  | 44%   |
| 1996       | 1539                      | 839                          | 55%                                    | 386                        | 25%  | 46%   |
| 1997       | 1624                      | 854                          | 53%                                    | 411                        | 25%  | 48%   |
| 1998       | 1684                      | 909                          | 54%                                    | 472                        | 28%  | 52%   |
| 1999       | 1723                      | 948                          | 55%                                    | 512                        | 30%  | 54%   |
| 2000 (e)   | 1810                      | 1098                         | 61%                                    | 626                        | 35%  | 57%   |

Fuente: Referencia # 14

De la tabla se calcula que el porcentaje de crecimiento anual de la carga general es del 6.75%, mientras que para la carga contenerizada este crecimiento ha sido del 7.5% anual en el periodo 1990-1999.

El manejo de la carga en contenedores data de la década de los 50's y principios de los 60's, debido principalmente a la necesidad de la estandarización en los procesos de carga dentro de los recintos portuarios, además de la agrupación de la misma en lotes y de su mejor protección; surgiendo en los Estados Unidos el contenedor, que no es más que una caja de acero con dos principales medidas estándar en la cual se maneja la mercancía consolidada, y que ha venido a revolucionar la cadena comercial. Esto dada la facilidad de su manejo y la brillante incursión del mismo dentro de la logística del transporte. El uso del contenedor facilita el multimodalismo, es decir, el transporte de la mercancía con un solo contrato de servicios y con la posibilidad de un control computarizado que permite conocer las características generales de cada contenedor y de la carga que maneja.

El número de contenedores (TEU's) manejados en los puertos ha ido en constante aumento desde su aparición y amenaza con continuar la tendencia, proponiendo un verdadero reto en el desarrollo de instalaciones especializadas y en la calidad en los servicios; de esta manera, hoy en día los puertos pueden constituir, como es el caso de algunos de los más avanzados, plataformas logísticas estratégicas para el desarrollo del comercio, en cuyo seno confluyen todos los actores de esta compleja actividad internacional.



\*Valores estimados para el 2000 y 2005

Fuente: Referencia # 14

### ***Demanda esperada del manejo de contenedores (millones de TEU's)***

|             | <b>Optimista</b> | <b>Pesimista</b> |
|-------------|------------------|------------------|
| <b>2004</b> | 271              | 244              |
| <b>2008</b> | 362              | 312              |
| <b>2012</b> | 461              | 390              |

Fuente: Referencia # 14

Los contenedores revolucionaron las dimensiones físicas de los barcos y además trascendieron a la estructura de la industria; en resumen los contenedores han contribuido a:

- Un fuerte crecimiento de los servicios integrales de transporte por agresivas e innovadoras líneas navieras;
- Permitir a los transportistas marítimos, por primera vez en el siglo, alcanzar significativas economías de escala;
- Incrementar la productividad de las embarcaciones;
- Cambiar la estructura de costo de las líneas navieras, haciendo más grandes los costos fijos y los costos relacionados con las operaciones en tierra volviéndose mayores que los de aquellas realizadas en mar;
- La formación de fusiones, alianzas y operaciones conjuntas entre las líneas navieras;
- Incrementar sustancialmente la frecuencia y cobertura geográfica de los servicios de transporte marítimo;
- Que las líneas navieras sean propiedad de empresas privadas más que del estado;
- Hacer del transporte marítimo un mero segmento en la integración de la cadena de servicios de transporte puerta a puerta.

Motivo del gran auge comercial propiciado por la economía global, incursionó en el comercio de mercancías el fenómeno conocido como **economía de escala**, cuyo principio se basa en el aumento de la capacidad de los medios de transporte para disminuir los costos del transporte por unidad. El comercio marítimo envuelto por este suceso respondió con el aumento considerable de la capacidad de carga de las embarcaciones por medio claro, del crecimiento de sus dimensiones. Este aumento general en el tamaño de los buques derivó en la necesidad de los puertos de albergarlos y atenderlos de manera eficaz; requiriéndose así mayores profundidades y, con un aumento en los volúmenes de carga, controles logísticos estrechos.

En el caso del transporte de materia prima, en general de bajo valor agregado, las necesidades de instalaciones adecuadas condujeron a realizar las operaciones por fuera del recinto portuario. Por ejemplo para los fluidos, como el petróleo, el concepto de puerto casi desapareció como tal en algunos casos debido al fenómeno de las economías de escala. Esto dado que la falta de infraestructura para albergar los enormes buques condujo a la creación de terminales mar adentro para su atención, terminales que serían conectadas vía ductos hacia tierra adentro para el consumo del fluido. Para el caso de los graneles se requirió de terminales especializadas en el supuesto de que el barco pudiese acceder al puerto; sin embargo, para embarcaciones muy grandes, se recurrió al alijo o descarga paulatina mar adentro por medio de buques de menor calado, siendo esto una vez más en detrimento del concepto portuario.

En lo que respecta al traslado de bienes de alto valor agregado, el fenómeno fue diferente y lejos de prescindir de las instalaciones portuarias, las requeriría mejores y más especializadas; la necesidad de un comercio intenso con grandes volúmenes de carga y con un riguroso control, devino en la aparición de grandes barcos sí, pero de los denominados barcos celulares o portacontenedores, especializados en el manejo de mercancía dispuesta en cajas de acero de medidas estándar y con cierto estibamiento: los contenedores.

#### ***Evolución de los buques portacontenedores***

| <b>Tipo de Barco</b>                           | <b>Año de aparición</b> | <b>Capacidad TEU/TPM</b> | <b>Eslora (m)</b> | <b>Manga (m)</b> | <b>Calado (m)</b> |
|--|-------------------------|--------------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 1ª Generación<br>Conversión de buques          | 1960                    | 750/14,000               | 180.00            | 25.00            | 9.00              |
| 2ª Generación<br>1 <sup>er</sup> Buque celular | 1970                    | 1,500/30,000             | 225.00            | 29.00            | 11.50             |
| 3ª Generación<br>PANAMAX                       | 1980                    | 3,000/40,000             | 275.00            | 32.00            | 12.50             |
| 4ª Generación<br>POSTPANAMAX                   | 1988                    | 5,000/50,000             | 290.00            | 34.00            | 13.50             |

Fuente: Referencia # 13

De la flota mundial de buques portacontenedores, el 58% excedió ya en 1999 la capacidad de los 4000 TEU's por lo que se espera continúe el incremento en la capacidad de los mismos en los próximos años, cuando menos en el mediano plazo. Esto lo ratifica el hecho de que las compañías transportistas más grandes en este rubro (Maersk Sealand, Evergreen, P & O) tienen ya buques de casi 7,000 TEU's y ordenes de construcción por otros de hasta 8000. Consecuencia de lo anterior se presentan en la siguiente tabla las dimensiones de buques celulares que ya surcan los océanos y otros que se espera sean parte de las flotas mercantes en los próximos 15 años.

### Dimensión Física de Grandes Portacontenedores

| Tipo                       | Capacidad TEU's | TPM    | Eslora (m) | Manga (m) | Calado (m) |
|----------------------------|-----------------|--------|------------|-----------|------------|
| P&O Nedlloyd Southampton   | 6674            | 87900  | 300.00     | 42.80     | 14.00      |
| Sovereing Maersk           | 6600            | 98000  | 347.00     | 42.80     | 14.50      |
| Suez-Max ship              | 11989           | 157935 | 400.00     | 50.00     | 17.00      |
| 15000 TEU container ship   | 15000           | 220000 | 400.00     | 66.00     | 15.00      |
| Malacca-Max container ship | 18154           | 242800 | 400.00     | 66.00     | 21.00      |

Fuente: Referencia # 14

Como la mayoría de los contenedores manejan carga comercial y es está la que mayor valor posee, la importancia comercial de un puerto radica en el número de contenedores que maneje en determinado período, cobrando gran importancia las grandes terminales de contenedores que manejan transferencia de carga y cuya *hinterland* es nula o muy reducida.

En este sentido, el concepto de puerto ha cambiado, sobre todo en el caso de los países industrializados, líderes del comercio internacional, y que requieren de sus puertos no solo sitios de transferencia de carga y enlase entre los sistemas de transporte, sino de verdaderos centros de negocios, constituidos por un conjunto de terminales especializadas manejadas en forma privada bajo el auspicio del estado; en una constante relación con los usuarios de los flujos de carga internacionales que se constituyen como los clientes y motores del desarrollo portuario. Dichos puertos han dejado de lado el concepto de la *hinterland* y lo han convertido en el de *mercado portuario*, pues en la economía globalizada importan más los clientes y el volumen de negocios de que se sirve el puerto, que en sí la zona tierra adentro hasta donde afectan sus operaciones. Un ejemplo muy claro lo constituye el Puerto de Singapur. Como se puede observar en el cuadro al final del capítulo, Singapur ocupa el primer lugar en movimiento de contenedores por año, colocándolo como un puerto de suma importancia a nivel mundial, esto sin importar que su territorio sea a todas luces escaso y, por ende su zona de influencia o *hinterland* lo sea también; la zona exterior que afecta el puerto es tan grande que se constituye en un verdadero mercado donde incluso eslabonan cadenas productivas y de distribución.

El puerto y su conjunto de terminales especializadas realizan ahora intensos programas de comercialización y promoción con el objetivo de reunir grandes volúmenes de carga. Las operaciones realizadas constituirán los negocios operados por el puerto; negocios en los cuales se basará la evaluación de los beneficios totales del mismo.



Con la evolución del tráfico de mercancías por mar, se vislumbra el requerimiento de instalaciones portuarias capaces de manejar grandes volúmenes de carga en forma rápida y eficiente, con un riguroso control logístico. El avance en el comercio internacional pues, ha generado un ambiente de competencia demandante de nuevos conceptos de servicio, basados en el desarrollo de centros de distribución, formados por puertos, buques y transporte terrestre especializados y de alta eficiencia, ofreciendo economías de escala significativas, gran flexibilidad, y opciones múltiples para el usuario del transporte.

Vemos pues como la economía global propicia un sistema de competencia brutal en las redes internacionales de comercio, no solo marítimo sino de todos los medios integradores de la cadena de transporte. Esto sin duda nos lleva a pensar en cual dispareja puede ser dicha competencia si comparamos las economías industrializadas con las de los países en vías de desarrollo; basta comparar la capacidad que tiene por ejemplo un puerto como el de Houston en la parte sur de los Estados Unidos con los puertos de Altamira y Tampico en México, con los que de cierta manera existe competencia directa. Sin embargo será muy difícil escapar al mundo globalizado y al comercio a gran escala de bienes y servicios, por lo cual los países menos desarrollados nos veremos en la necesidad de ingresar al intercambio por medio de la especialización de nuestros puertos y la preparación de los mismos para los altos controles logísticos y la reducción de los tiempos de tránsito, además de dotarlos de autosuficiencia financiera para su expansión futura.

En la siguiente tabla se muestran los principales puertos del mundo, primero por el volumen de carga que manejan y después por el número de contenedores de que son objeto sus operaciones. No olvidemos pues que un mayor movimiento de contenedores nos indica una importante posición geográfica y una mayor especialización dentro de las instalaciones portuarias, por ende un puerto más importante.

**Movimiento de carga en los principales puertos del mundo**  
**Cargo at the main ports of the world**

*Miles de toneladas / Thousand of tons*

| <b>Puerto</b>           | <b>1995</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Europa</b>           |             |             |             |
| Amberes, Bélgica        | 108,100     | 106,500     | 111,900     |
| Hamburgo, Alemania      | 72,100      | 71,100      | 76,00       |
| Marsella, Francia       | 86,600      | 90,700      | 94,300      |
| Rotterdam, Holanda      | 293,400     | 292,100     | 310,100     |
| <b>Asia</b>             |             |             |             |
| Hong Kong, China        | 127,500     | 125,800     | 134,500     |
| Nagoya, Japón           | 124,500     | 118,300     | 120,100     |
| Pusan, Corea            | 93,400      | 97,600      | 106,600     |
| Shanghai, China         | 165,00      | 164,00      | 163,00      |
| Singapur, Singapur      | 235,200     | 242,500     | 252,800     |
| Yokohama, Japón         | 106,500     | 102,400     | 102,400     |
| <b>Estados Unidos</b>   |             |             |             |
| Houston, Texas          | 135,231     | 150,00      | -           |
| Long Beach, California  | 53,227      | -           | 101,730     |
| Los Angeles, California | 46,479      | -           | 78,190      |
| New York, New York      | 51,300      | -           | -           |
| <b>Canadá</b>           |             |             |             |
| Vancouver, BC           | 71,511      | 72,000      | 73,535      |
| <b>Caribe</b>           |             |             |             |
| Freeport, Bahamas       | -           | 4,793       | -           |
| Kingston, Jamaica       | -           | 7,471       | -           |
| Puerto España, T y T    | -           | 2,640       | 3,500       |
| Punta Lisas, T y T      | -           | 5,571       | -           |
| <b>América Latina</b>   |             |             |             |
| Aratu, Brasil           | 3,042       | -           | -           |
| Bahía Blanca, Argentina | -           | 10,781      | -           |
| Cartagena, Columbia     | -           | 1,524       | -           |
| Montevideo, Uruguay     | 3,931       | -           | -           |
| Puerto Cabello, Ven.    | -           | 6,850       | -           |
| Puerto Cortés, Honduras | 4,249       | -           | -           |

**Tráfico de contenedores en los principales puertos del mundo**

*World container port traffic*

**Número de TEUS / TEUS**

|    | <b>Puerto</b>          | <b>País</b>            | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> |
|----|------------------------|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1  | Singapur               | Singapur               | 12,943,000  | 14,135,200  | 15,135,600  | 15,944,800  |
| 2  | Hong Kong              | China                  | 13,460,000  | 14,567,000  | 14,582,000  | 15,900,000  |
| 3  | Kaohsiung              | Taiwan                 | 5,063,000   | 5,693,339   | 6,271,053   | -           |
| 4  | Rotterdam              | Holanda                | 4,972,000   | 5,445,000   | 6,032,000   | 6,400,000   |
| 5  | Pusan                  | Corea                  | 4,760,507   | 5,233,880   | 5,752,995   | -           |
| 6  | Long Beach             | E.U.A.                 | 3,067,334   | 3,504,603   | 4,097,689   | 4,408,480   |
| 7  | Hamburgo               | Alemania               | 3,054,320   | 3,337,477   | 3,550,000   | 3,741,700   |
| 8  | Los Ángeles            | E.U.A.                 | 2,700,000   | 3,000,000   | 3,378,218   | 3,828,851   |
| 9  | Amberes                | Bélgica                | 2,653,909   | 2,969,189   | 3,265,750   | 3,614,256   |
| 10 | Shanghai               | China                  | 1,971,000   | 2,520,000   | 3,066,000   | -           |
| 11 | Dubai                  | Emiratos Árabes Unidos | 2,247,024   | 2,600,102   | 2,800,000   | 2,844,634   |
| 12 | Tokio                  | Japón                  | 2311,453    | 2,372,625   | 2,45,000    | -           |
| 13 | New York<br>New Jersey | E.U.A.                 | 2,269,145   | 2,456,866   | 2,450,000   | 2,643,550   |
| 14 | Gioia Tauro            | Italia                 | 572,000     | 1,449,000   | 2,126,000   | -           |
| 15 | Yokohama               | Japón                  | 2,334,433   | 2,327,937   | 2,056,856   | 2,129,575   |
| 16 | Kobe                   | Japón                  | 2,229,320   | 1,944,208   | 2,087,000   | -           |
| 17 | San Juan               | Puerto Rico            | 1,640,624   | 1,781,250   | 1,992,150   | -           |
| 18 | Manila                 | Filipinas              | -           | -           | 1,855,000   | -           |
| 19 | Bahía de Algeciras     | España                 | 1,306,825   | 1,537,627   | 1,826,614   | 1,832,557   |
| 20 | Bremen                 | Alemania               | 1,531,907   | 1,705,089   | 1,811,014   | 2,180,955   |
| 21 | Kelang                 | Malasia                | 1,409,594   | 1,684,506   | 1,800,000   | 939,014     |
| 22 | Colombo                | Sri Lanka              | 1,356,302   | 1,687,200   | 1,714,000   | -           |
| 23 | Felixtowe              | Reino Unido            | 2,065,000   | 2,251,379   | 1,712,000   | -           |
| 24 | Keelung                | Taiwan                 | 2,108,579   | 1,981,175   | 1,706,873   | 1,665,618   |
| 25 | Oakland                | E.U.A.                 | 1,498,200   | 1,531,188   | 1,575,406   | -           |
| 26 | Tanjung Priok          | Indonesia              | 1,424,083   | 1,533,077   | 1,424,947   | 1,466,037   |

Fuente: Referencia # 5

## Conclusiones

⊕ En la evolución del comercio por vía marítima, se distinguieron dos principales formas de administración de los puertos; la de aquellos integrantes de la liga hanseática o sajones con un amplio poder de los comerciantes y dueños de navíos, y la latina, donde era el Estado el que se encargaba de su manejo conforme a sus intereses comerciales.

⊕ Motivo del fenómeno conocido como globalización, el mundo ha experimentado un crecimiento del comercio internacional sin precedentes cuya tasa en los últimos años casi dobla la de la producción del planeta. Por vía marítima este comercio se registra principalmente en la banda que abarca Norteamérica, Asia y el Norte de Europa, rebasando el 70% del comercio internacional y teniéndose en estos bloques alrededor del 80% de la producción mundial bruta.

⊕ Debido a los adelantos tecnológicos y al incremento del comercio, las economías de escala en el transporte marítimo de carga contenerizada han derivado en el aumento en las dimensiones de las embarcaciones y con mayores velocidades de crucero, requiriendo a los puertos de instalaciones capaces de almacenar y atender eficientemente buques de hasta 6000 TEU's y a plena capacidad, que pueden ofrecer costos de transporte 25% menores a los que se tendrían con uno de 3000 TEU's.

⊕ El concepto de puerto ha cambiado y más allá de su zona de influencia es su mercado lo que lo hace trascender en el ámbito comercial internacional, mercado que depende en gran medida de la ubicación de las instalaciones en alguno de los flujos importantes de carga. Al cambiar este concepto la forma de planear los puertos comerciales esta orientada ahora a la eficiencia operativa y las filosofías "just in time", el servicio como plataformas logísticas, y como centros de atracción de negocios internacionales.

⊕ La competencia en el servicio del transporte marítimo es ahora por la carga en todo su trayecto y no solo por la parte correspondiente al mar, convirtiendo a las navieras en proveedoras de servicios logísticos y propiciando grandes alianzas con el objetivo de expandir los mercados que atienden por si solas.

⊕ Sin menoscabo de la valía de los puertos industriales, la importancia de un puerto radica ahora en el volumen de contenedores que maneja en determinado período de tiempo; esto ha detonado el desarrollo de relativamente pequeñas terminales especializadas en el manejo de carga contenerizada y su posterior transferencia.

## **Capítulo 2**

### **Papel de la administración portuaria dentro de la actividad comercial del puerto**

## **2.1) Actividades y Modalidades de la Administración Portuaria**

### **2.1.1) Actividades, funciones y conformación**

Como se ha venido mencionando, el enorme auge en el comercio e inversión registrado a nivel mundial ha propiciado el desarrollo del comercio por vía marítima y con ello el desarrollo de los puertos desde su concepto. Motivo de dicho cambio y con la posibilidad de giro de los sistemas portuarios hacia la concepción del puerto como un centro de negocios, con firmes posibilidades financieras y prestando servicios de valor agregado, ha cambiado también la forma de planearlo y administrarlo conforme a sus metas y objetivos específicos.

Según el tipo de puerto de que se trate, conforme a la clasificación que se definirá posteriormente, serán su misión y objetivos específicos, y por ende, su estructura administrativa. No es posible pues administrar de igual forma los recursos de un puerto industrial que los de un puerto logístico; su vocación es opuesta y obedecen a distintas necesidades de desarrollo. Mientras la misión de un puerto de segunda generación puede ser el desarrollo económico del estado o región en que se encuentra a través de la creación de espacios para un número determinado de industrias; para uno de tercera generación puede ser el incremento en el volumen de contenedores que maneja para constituirse en uno cuya importancia no guarda, necesariamente, relación con la economía del país al que pertenece; de esta forma de acuerdo con el tipo de puerto serán las actividades encaminadas a su prosperidad, actividades que desempeñara la figura de la administración del puerto.

Dentro del puerto podemos identificar tres tipos de actividades principales:

- Actividades objeto del puerto, inherentes directamente a su funcionamiento y que le producen resultados, tales como la prestación de los servicios de atraque, carga y descarga o el mantenimiento de las instalaciones y equipos;
- Actividades de apoyo como la comercialización y la capacitación, cuyo manejo es requerido para la prosperidad del sistema portuario; y
- Actividades de tipo administrativo, o bien, de coordinación de las actividades conducentes al manejo de los recursos del puerto.

La administración portuaria abarca estos tres tipos de actividades para conducir al desarrollo del puerto de una manera plena y sostenida; siempre en la dirección de sus objetivos y de acuerdo con las políticas de desarrollo del estado y el país que lo circunscriben.

#### *Funciones de la administración portuaria*

Con el objetivo de analizar la manera en que nuestro país pueda, a través de sus puertos, lograr un intercambio comercial pleno con el exterior, haremos énfasis en

el caso de los puertos comerciales como entes indispensables para el intercambio de mercancías, y cuyas funciones deben ser llevadas a cabo por una mezcla ponderada entre los sectores gubernamental o público y privado.

Una de las funciones básicas de la administración dentro de un puerto comercial es aquella dirigida a brindar seguridad y exitoso acceso a las embarcaciones que ingresan al puerto; dichas funciones incluyen actividades como la implementación de luces, boyas, balizas y otros elementos de ayuda a la navegación, la remoción de obstáculos en los canales de acceso e interiores del recinto, el dragado de mantenimiento, y el pilotaje o acomodo de los buques en los muelles correspondientes. Estas funciones son consideradas en general de carácter público y el organismo apropiado para realizarlas es la autoridad portuaria.

Dicha autoridad portuaria es el organismo encargado de la administración de los recursos del puerto y puede tratarse del gobierno del país, estado o municipio, de *algún otro organismo público*, o de un cuerpo privado al cuál se le ha otorgado una concesión o cesión de derechos, o que, como es el caso de algunos puertos de la Gran Bretaña, se ha convertido en dueño absoluto del puerto.

Las funciones arriba mencionadas no poseen el objetivo primordial de la maximización de las ganancias en su realización, son más bien funciones que garantizan el arribo y salida seguros de los buques del puerto, por lo cuál se denominan de carácter público; lo anterior no quiere decir que una alta eficiencia en el funcionamiento de estos recursos pueda devenir en un mejor cobro por los servicios hacia la autoridad portuaria.

*Otras de las funciones de la administración portuaria incluyen el remolque de las embarcaciones para facilitar el atraque de las mismas por medio de la disposición de barcos remolcadores que brinden dirección a las enormes embarcaciones; la provisión de instalaciones para el manejo de la carga una vez atracado el buque, incluyendo infraestructura como muelles y escolleras, y superestructura como grúas y otros aparatos de acuerdo al tipo de carga que se maneje; la implementación de bodegas y sitios de almacenamiento temporal de la carga para absorber la diferencia de capacidades entre los medios de transporte; y finalmente el manejo de la carga "per se".*

Además de esto, corresponde a la autoridad portuaria el proveer al puerto de las *instalaciones necesarias para su correcto funcionamiento interno como son el alumbrado, drenaje, agua potable, seguridad, servicios aduanales, limpieza, etc.*, así como el de la disposición de servicios opcionales de restaurantes, servicios bancarios, de certificación de mercancías, de sanidad y algunos otros que otorgan un valor agregado al puerto.

Por otro lado, son también responsabilidad del puerto las actividades de promoción y comercialización del mismo para el aseguramiento de su mercado con su consecuente crecimiento y desarrollo.

### *Estructura de la administración portuaria*

La estructura administrativa del puerto en cuestión dependerá directamente del tipo de autoridad portuaria que lo maneje, diferenciándose principalmente la pública de la privada. No obstante ambas se dirigen hacia las actividades de dirección, planeación, organización, operación y control, y en una y otra se debe pretender la optimización de los recursos del puerto con una consecuente ganancia económica o rentabilidad.

Independientemente del tipo de estructura administrativa, esta debe poseer algunos rasgos que la acerquen lo más posible a la eficiencia no obstante su grado de autonomía o la relación que en esta se guarde entre los sectores público y privado:

- Debe tener metas y objetivos claros, de acuerdo a las necesidades de los componentes del puerto, y sin dejar de lado las políticas en materia de desarrollo portuario del país.
- Es recomendable que se mantenga estabilidad dentro de la misma en lo que se refiere a la coordinación del personal que la integra , por medio de políticas internas justas y promoviendo los informes de actividades que eviten malentendidos
- La asignación de recursos materiales y humanos para la realización de sus actividades debe ser clara y adecuada, conforme a un plan de desarrollo establecido.
- Debe poseer flexibilidad y adaptabilidad ante los constantes cambios que se presentan en el mundo globalizado, sin perder de vista su misión y objetivos fundamentales; además de su estrecha relación con el comercio exterior del país. Esto mediante un sistema libre en lo mayormente posible de trabas burocráticas y con políticas de gestión eficientes y maleables.
- Debe procurar la prosperidad del puerto y de los negocios que en el se establecen a través de buenas relaciones y de cooperación mutua con los integrantes del sistema.

### *Instrumentos de la administración portuaria*

Los instrumentos de la administración portuaria son aquellas herramientas de que se sirve su organismo responsable para cumplir con su cometido, y que en general se pueden resumir a instrumentos administrativos, económicos, financieros, comerciales, técnicos y de explotación, y los recursos humanos del órgano.



### Instrumentos administrativos

Están integrados por la estructura administrativa de la autoridad portuaria propiamente dicha y por el marco regulatorio en el que el puerto se encuentra inmerso.

En lo tocante a la estructura administrativa, cabe señalar que la creciente participación privada en la misma ha venido a adelgazar de manera significativa su parte operativa y de construcción. Esto, dado que empresas privadas y compañías navieras han incursionado ahora en la proyección y construcción de sus propias terminales especializadas en terrenos generalmente concesionados por la administración, dejando a la autoridad portuaria el papel de mero vigilante o supervisor de las actividades de dichas terminales que, definitivamente forman parte de la infraestructura portuaria y que son de interés nacional por contribuir al comercio exterior del país.

Dentro del marco normativo se incluyen tanto las normas externas de carácter nacional para todos los puertos del país como las internas que se refieren a las reglas de operación del puerto y que rigen su actividad diaria conforme a estándares de uso adecuado de los equipos, la zonificación apropiada del recinto portuario, normas de atraque, etc. Cabe mencionar aquí la conveniencia de la comunicación entre las necesidades del puerto conforme a su mercado portuario y la normatividad de carácter nacional para evitar que sea frenado el desarrollo del mismo por políticas reguladoras innecesarias.

### Instrumentos económicos

Los instrumentos económicos los constituyen las estadísticas portuarias e índices de rendimiento así como el sistema de tarificación portuaria. Esto es los elementos cuyo manejo representa la fuente principal de ingresos para el puerto.

Las estadísticas portuarias son responsabilidad de la administración, y deben reflejar la actividad del puerto en determinado período, desde el volumen de carga manejado, de manera general y desglosado, hasta el tipo de embalaje, peso, tamaño del lote según su tipo y su valor intrínseco. Además de esto, es recomendable que la administración posea un historial confiable de los negocios realizados en el puerto con sus respectivos volúmenes de carga y capital generado, y un directorio de los principales clientes y usuarios del puerto, con el objetivo de establecer políticas comerciales para retenerlos e incluso atraer más con los patrones generales obtenidos de dicha información.

Los índices de rendimiento son también responsabilidad de la administración portuaria, y deben ser indicadores de la operación del puerto mostrando datos de rendimiento de los equipos, tiempos de espera, tiempos muertos, ocupación, etc., con el objetivo de analizar las fortalezas y debilidades del puerto en este renglón y hacerlo operativamente más fuerte y competitivo.

En esta información se basará en gran medida la visión global del puerto e indicará el éxito o fracaso del órgano administrador en su gestión. Estas estadísticas e indicadores regirán la implementación de estrategias para la mejora de los servicios del puerto y junto con su vocación y contexto regional permitirán ubicarlo jerárquicamente dentro del sistema portuario de la nación.

Corresponde también a la estructura administrativa la formulación de las políticas de tarificación portuaria en lo que se refiere a los cobros que aplica el puerto en forma directa. Estos cobros se refieren principalmente a los referentes al uso de la infraestructura portuaria en general como canales de acceso, obras de protección, muelles, etc., que se aplican a través de las tarifas del puerto, muellaje, atraque y almacenamiento, y además al pago de las contraprestaciones por parte de las empresas privadas por el uso de tierras y frentes de agua para la construcción y operación de terminales especializadas, o la prestación de algún otro servicio.

En lo que se refiere a las operaciones de carga y descarga, dependiendo de si la *terminal es de uso público o privado corresponderá o no al órgano administrativo* el establecimiento de las tarifas por dicho concepto.

En general el establecimiento de las tarifas portuarias obedece a criterios como los que se enuncian a continuación:

- El tamaño del puerto conforme al volumen de negocios que se realizan en el mismo
- El porcentaje que dicha tarifa representa en la cadena logística del transporte de las mercancías
- El universo de servicios prestado por el puerto y que dan un valor agregado por concepto del uso del mismo
- La competencia en el manejo de la misma carga con puertos aledaños
- La relación eficiencia-costo del servicio y su repercusión en el tiempo que permanecerá el barco en el puerto
- La capacidad del puerto a responder eficientemente al servicio demandado por los usuarios

La tarificación portuaria es un instrumento estratégico muy útil en relación con la política de ingresos, de inversiones y de explotación del puerto. Así pues una buena administración buscará un balance adecuado entre las tarifas y los costos reales de operación, destinando un determinado excedente que le permita la implementación de nuevos desarrollos e inversiones, y, de ser posible, la amortización del capital invertido en la administración.

### Instrumentos financieros

Se refieren tanto a la contabilidad general como a la de costos o analítica, es decir, los balances generales del organismo administrador y los estados de resultados de determinados ejercicios, de forma general, y divididos en centros de costos e ingresos, ya sea por productos manejados, por terminal, u otros, que

serán de suma utilidad para conocer específicamente las fortalezas o debilidades del puerto en lo que al asunto financiero se refiere

### Instrumentos comerciales y de mercadotecnia

Al ingresar en el mundo globalizado de creciente aumento comercial y con un sistema competitivo demandante en exceso, es responsabilidad de la administración el procurarse nuevos clientes dentro del mercado portuario del puerto y colocarlo como sitio de consideración por parte de líneas navieras importantes. Esto obviamente va ligado con su posición estratégica, tarifas adecuadas, una buena entrega de estadísticas e índices portuarios además de reportes de un buen nivel de servicios; no obstante es importantísimo que los servicios del puerto sean bien conocidos y siempre disponibles, lo cuál se logra mediante estrategias inteligentes de comercialización y mercadotecnia.

Para esto es muy conveniente la aplicación de la visión de mercadotecnia de la administración estratégica, que la considera como un proceso mediante el cual la organización puede identificar, calificar y anticiparse a las necesidades y demandas de los mercados, y así desarrollar las instalaciones o servicios que satisfagan tales demandas.

Dentro de los principales problemas que se ubican para el posterior desarrollo de innovaciones mercadotécnicas están:

- a) La disminución del tráfico
- b) El incremento de la competencia del puerto
- c) El cambio en las necesidades de los usuarios del servicio e instalaciones
- d) La necesidad de examinar nuevos prospectos de mercado

La principal arma en cuanto a mercadotecnia se refiere lo constituye el aspecto informativo. Es recomendable poseer un sistema informativo continuo e interactivo, con el objetivo de analizar, seleccionar y distribuir la información de manera precisa y oportuna, información que será objeto de estrategias de planeación y mejora de los servicios. En general la información que se maneje debe contener informes sobre la infraestructura del puerto, sus estadísticas e indicadores, servicios, planes de desarrollo y crecimiento, estrategias de atracción de capitales, además de información general sobre los principales clientes del puerto y líneas navieras que a él concurren, junto con un panorama general de los puertos con los que tiene alguna relación, y en especial con aquellos con los que compite de alguna forma.

### Instrumentos técnicos y de explotación

Estos instrumentos constituyen los elementos de producción, objeto del puerto, como son los equipos de carga y descarga además de aquellos auxiliares que sean utilizados para el manejo de mercancía y que sean del dominio, o más bien, responsabilidad del órgano administrador. Para con estos se requiere de una

perfecta atención de la evolución tecnológica de que son objeto, con el objetivo de no caer en la obsolescencia de las terminales y con ello restringir la eficiencia operativa del puerto. Además de esto deben vigilarse los requerimientos de las líneas navieras con el objetivo de realizar las adecuaciones en el puerto, en la medida de lo posible, para que este no se vea disminuido en su número de operaciones.

El control de los equipos va muy ligado con su monitoreo y mantenimiento, para lo cual es necesario contar con personas capacitadas para dichas actividades.

### Recursos Humanos

Como en toda empresa, este es el elemento más importante de que dispone la administración portuaria, y de su buen manejo depende el éxito o fracaso de la misma.

En general la aplicación de incentivos a la productividad, la constante capacitación y el pago de sueldos justos, además de un ambiente adecuado y de respeto en las áreas de trabajo son necesarios para el correcto funcionamiento del organigrama administrativo. Sin embargo, el manejo de los recursos humanos va más allá y requiere de un sector específico dentro de la administración, en donde se gesten las políticas laborales, las nuevas contrataciones demandando cada vez más compromiso y conocimientos en lo que a la cuestión portuaria se refiere.

En su mayoría las estructuras administrativas portuarias son pequeñas en cuanto al número de personas que las integran, por lo que su manejo resulta más sencillo al ser las posiciones jerárquicas más cortas y la relación entre los individuos más estrecha. El universo de los recursos humanos requiere pues de un grupo profesional de especialistas en el desarrollo y la administración de los mismos, con una vocación humana y productiva capaz de identificar a los integrantes de la administración portuaria con el puerto que tienen en sus manos y con el desarrollo de su país.

#### **2.1.2) Modalidades de la Administración Portuaria**

La operación y administración de los puertos depende en gran medida de su vocación y de los objetivos de tipo nacional o local del entorno que los circunscribe. En primer lugar analicemos las dos formas clásicas de administración de los sistemas portuarios de una nación; el observar a los puertos en su conjunto como generadores de beneficios meramente económicos para la nación, o el proponerlos como centros individuales, dotados de autonomía, y generadores de negocios y beneficios financieros.

##### ***Administración portuaria centralizada***

En este modelo de administración se contempla al sistema portuario de la nación por encima de cada puerto que lo conforma; aunque se busca que sus objetivos

sean congruentes, prevalecen los objetivos del sistema de puertos como conjunto y a cargo del gobierno central. De esta forma, el gobierno interviene en forma directa sobre las actividades de planeación, organización, operación y comercialización de los puertos, de alguna forma constituyéndolos como entidades públicas.

Este tipo de administración presenta dos variantes. En la primera de ellas el estado ejerce un control total sobre las operaciones del puerto mediante delegaciones ubicadas en el mismo, encargándose incluso del manejo de la carga y dejando a la iniciativa privada una participación marginal. En la segunda modalidad, el gobierno establece directrices y medidas regulatorias del funcionamiento del sistema, mientras que las actividades de planeación, organización, operación y comercialización son compartidas con empresas privadas, teniendo ya estas una mayor participación.

Las inversiones que se realizan en los puertos bajo un sistema centralizado obedecen más a las políticas gubernamentales en materia portuaria y económicas de la nación, que a sus propias necesidades comerciales o de crecimiento. Se busca pues en los puertos sistemas generadores de beneficios económicos derivados del comercio exterior, sin pretender en ellos la maximización de ganancias objeto de las operaciones portuarias. Sin embargo sí se pretende que exista un equilibrio entre los ingresos generados y los costos asociados al puerto; si bien no es el objetivo hacer del puerto un centro de negocios, tampoco es conveniente que represente pérdidas de capital en sus operaciones.

### ***Administración portuaria descentralizada***

En este modelo los puertos funcionan como organismos autónomos y ellos mismos establecen sus metas y objetivos, desarrollando su estructura administrativa las actividades de planeación, desarrollo, operación y comercialización. El gobierno central no participa más en el trazo de sus directrices y solo juega el papel de mero vigilante de sus actividades y de que sus políticas no difieran sustancialmente de las políticas nacionales de comercio y soberanía.

Se busca en los puertos autónomos que las inversiones en infraestructura portuaria sean realizadas por la administración del puerto, pública o privada, con ayuda de los gobiernos locales; mientras en lo tocante a la generación de terminales y servicios especializados, estos sean realizados en su mayoría por empresas privadas, obedeciendo netamente a intereses comerciales.

Como es de esperarse, en este tipo de modelo se busca siempre que los ingresos generados por la explotación del puerto sean mayores que los costos de mantenimiento y operación, donde el remanente sea reinvertido en nuevos desarrollos portuarios, o en la amortización de las inversiones iniciales de la administración.

Para el caso del sistema descentralizado de administración existe una serie de modalidades o tipos de autoridades portuarias, yendo desde una autoridad portuaria exclusivamente pública, hasta la administración del puerto por parte de un organismo comercial privado o de una compañía.

### Autoridades portuarias públicas

Este tipo de autoridad consiste en que el gobierno por sí mismo o una organización paraestatal sea la encargada directamente de las actividades de la explotación del puerto. Este tipo de autoridad es característica de muchos de los países en vías de desarrollo y su principal desventaja es la burocratización de los procesos de decisión y por ende la falta de flexibilidad ante los cambios en el entorno en que el puerto se desenvuelve.

### Autoridades portuarias municipales

Constituyen otra alternativa para el manejo de los recursos y muchos de los más importantes puertos del mundo como Róterdam, Amberes, Hamburgo y Bremen se valen de la misma. En ella, el puerto es manejado por consejos ciudadanos o por los gobiernos de los estados o municipios, con el antecedente de que su desarrollo se produjo en la medida en que estos puertos fueron creciendo y contribuyendo al crecimiento económico de sus ciudades. Este tipo de autoridad ve más al puerto como una parte de la infraestructura general del transporte, donde las actividades del manejo de carga son llevadas a cabo por compañías comerciales, más que entidades independientes o autónomas.

### Autoridades portuarias independientes

En este tipo de autoridad se destaca más el carácter autónomo de los puertos, teniendo como exponentes, a los autónomos de Francia, algunos de los puertos de los Estados Unidos, y también algunos de la Gran Bretaña. El éxito o fracaso de este tipo de autoridad recae en la calidad y número de sus miembros directivos, del conocimiento que tengan sobre las necesidades del puerto, y en general del mercado portuario. La elección de dichos miembros varía de acuerdo al país, desde la elección democrática por el voto de los habitantes de la región, la elección por parte de los miembros integrantes de la actividad portuaria como comerciantes, autoridades y compañías navieras, hasta la elección gubernamental de los mismos; sus actividades se limitan al manejo del puerto, y en general, la aprobación del gobierno es necesaria para la toma de decisiones importantes.

### Compañía comercial privada

En este caso la autoridad portuaria es un cuerpo o compañía privada cuya principal motivación es la maximización de ganancias objeto de la explotación comercial del puerto. Tiene relativa libertad del control gubernamental y de restricciones de tipo legal y además, en general posee la habilidad de diversificar sus actividades.

Este tipo de autoridad es raro en los puertos del mundo, sin embargo se presenta en algunos de los puertos Británicos. Es estrictamente comercial y concibe al puerto como su empresa. Su principal desventaja es que tiende a desatender correctamente los aspectos de ayudas a la navegación y solamente se dedica a la optimización en el manejo de la carga; además de ser incapaz generalmente de hacer las gestiones legales de autorizaciones y licencias con el gobierno sobre la construcción de instalaciones, a menos que sea dueño de la tierra en que el puerto esta asentado

### **2.1.3) Formas de comercialización de los puertos autónomos**

La mayor parte de los puertos del mundo poseen una cierta autonomía o independencia que les es necesaria para realizar sus funciones dentro de un sistema portuario, siendo entonces la administración portuaria o en su caso la autoridad portuaria, la encargada del manejo de los recursos del puerto apoyada en las políticas e inversión gubernamental y otorgante de contratos de cesión a empresas privadas para la explotación de la infra o supra estructuras del puerto.

Para poner a disposición los servicios del puerto, y conforme a su autonomía financiera, las autoridades portuarias en general adoptan tres modelos: como *puerto propietario* (landlord port), *puerto instrumentador* (toolport), y como *puerto operador* (operating port).

#### *Puerto propietario*

En la modalidad correspondiente al puerto propietario, la administración del puerto es dueña de la tierra y frentes de agua del recinto portuario y se encarga de las actividades relativas a la ayuda a la navegación, control del tráfico de buques, construcción de instalaciones generales, mantenimiento de la infraestructura incluyendo el dragado, y diversas actividades del tipo administrativo. Por otro lado, empresas privadas se encargan del equipamiento de terminales o incluso de la construcción de las mismas y del manejo de la carga, teniendo sus propios cargos y tarifas. Para ello, la autoridad portuaria otorga contratos de cesión parcial de derechos a las empresas por un tiempo determinado para la explotación de la infraestructura, o en su caso, de los equipos objeto del puerto. Cabe señalar que en la mayoría de los casos los terrenos son arrendados y no vendidos, con el objetivo de evitar monopolios y mantener el control de la infraestructura.

#### *Puerto instrumentador*

En este caso la autoridad portuaria actúa como la “nodriza” de las empresas a localizarse en el puerto para la oferta de servicios, proveyendo la infraestructura general del puerto además del equipamiento integral de las terminales. Hecho esto se otorga la concesión para la prestación de los servicios portuarios.

Cabe mencionar que este modelo es una variante del anterior e incluso se presenta en algunos casos una combinación de ambos; por ejemplo en el caso de un modelo de puerto propietario, si determinada empresa no tiene la capacidad financiera para invertir en algún equipo costoso cuyo uso devendría en el aumento considerable del manejo de carga, la autoridad pudiese tomar el papel de instrumentadora y realizar parte de la inversión o incluso la totalidad de la misma.

#### *Puerto operador*

La autoridad portuaria que actúa como operadora, sea pública o privada, se encarga de la construcción y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento de las terminales, de su operación y administración, y además ofreciendo los servicios de remolque y pilotaje. En este caso el puerto es su autoridad portuaria y las concesiones otorgadas son mínimas o inexistentes en determinadas ocasiones. Algunos casos de puertos operadores los ejemplifican algunos de Inglaterra con una autoridad privada y el puerto de Singapur hasta 1996, con una autoridad pública.

Motivo de las reformas en materia portuaria los puertos mexicanos se encuentran aún en el proceso hacia la descentralización, manteniéndose todavía una injerencia significativa por parte del gobierno central en su administración. En este sentido, el sistema tiende a establecer autoridades portuarias independientes como en el caso de Francia, donde la aprobación del gobierno es necesaria en la toma de decisiones importantes.

Por otro lado, la forma de comercialización de los puertos mexicanos ha pasado del esquema de los puertos operadores al del tipo instrumentador, de esta forma, ahora se promueven licitaciones o concesiones de los espacios y equipos existentes para su explotación por parte del sector privado; espacios en los que antes el sector público ofrecía los servicios portuarios



## **2.2) Clasificación de los puertos según las características de sus mercados**

Debido al incremento notable en la actividad comercial mundial ya mencionado, con motivo de la globalización de la economía, los criterios de planeación y administración de los puertos han cambiado, principalmente en el sentido de hacer crecer al puerto conforme el ambiente en que se desenvuelve, es decir, en los escenarios que le presenta o presentará su mercado. Atendiendo así a las características de los mercados portuarios se ha derivado una clasificación que permite ubicarlos dentro de tres grandes divisiones.

Esta clasificación fue establecida por la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), y obedece básicamente a las políticas de los países en materia de desarrollo portuario, a la forma en que se integran las actividades del puerto y al alcance informativo de estas actividades.

### *Puertos de primera generación*

Esta rama abarca aquellos puertos de corte clásico que principalmente sirven de enlace entre los medios de transporte marítimo y terrestre, absorbiendo la diferencia de capacidades entre los mismos. Sirven generalmente al comercio de determinadas regiones dentro de los países y están de alguna manera restringidos en su crecimiento por su zona de influencia; esto dado que generalmente fueron concebidos por necesidades de exportación o importación de ciertos bienes necesarios para la región a la que se deben. Dentro de su función de enlace no existen presiones de tiempo, eficiencia o altos requerimientos logísticos, pues no son vistos como un negocio per se sino más bien como un elemento necesario y muy importante de apoyo al transporte de los bienes o mercancías.

Este tipo de puertos obedece principalmente a las políticas gubernamentales de desarrollo de la región donde se localiza, o sea con un carácter meramente socioeconómico, por lo cual la participación de la iniciativa privada dentro de los mismos es apenas notable. En el caso de que inversionistas privados desearan invertir en el puerto, debido a sus posibilidades financieras, construyendo alguna terminal especializada o prestando algún servicio específico, el estado otorga concesiones de terrenos y frentes de agua, más no participa directamente en los proyectos de inversión.

Dentro de estos puertos, los servicios portuarios son de carácter público, cobrándose el uso de las instalaciones dispuestas por el gobierno, y dependiendo del tipo de servicio de que se trate, este será proporcionado por el estado o por alguna empresa privada ubicada dentro del recinto portuario.

Hasta antes de las reformas al sistema portuario de nuestro país, cuando este se encontraba administrado bajo un sistema centralizado, todos los puertos de México

eran de primera generación, pues no eran concebidos como un negocio, no existía la preocupación por los altos índices de rendimiento y su función exclusiva era únicamente la transferencia de carga entre los modos de transporte

En la actualidad, no obstante la descentralización, la mayoría de nuestros puertos con excepción de 5 o 6, siguen conservando su carácter de puertos de primera generación y por lo general obedecen a las políticas del gobierno central más que de las regiones donde se ubican. Esta erigidos mayormente al amparo del abrigo natural y sus instalaciones son de uso múltiple y para volúmenes de carga y dimensiones de naves muy limitadas.

### *Puertos de segunda generación*

El aumento de la capacidad de transporte, principalmente de los buques petroleros, provocó la rápida ampliación y evolución de los puertos a nivel mundial: puertos como Róterdam, Amberes, Le Havre y Singapur superaron su capacidad de operación comercial y tuvieron que desarrollarse con un nuevo concepto: el de puertos industriales. Esto significó no solo el crecimiento y adecuación de las instalaciones portuarias, sino la oportunidad de crear nuevas instalaciones industriales, a fin de lograr un mayor aprovechamiento de las entradas y salidas marítimas

Este tipo de puertos constituyen la manifestación más clara de la globalización del comercio en el mundo pues permiten a las industrias manufactureras en su mayoría, el establecimiento de sendas cadenas productivas en las cuales los productos son elaborados y distribuidos por todo el planeta. Son denominados también puertos industriales, y además de poseer las características inherentes a cualquier puerto como son los espacios para el albergue y descarga de los buques, constan de instalaciones lo suficientemente amplias para el arribo de grandes buques que aprovechan el fenómeno de las economías de escala. Principalmente cuentan con espacios para albergar a las industrias, permitiendo que su producción o insumos, ya sean productos elaborados, semielaborados, o materia prima, salga o ingrese directamente por vía marítima.

La función principal de los puertos industriales es la de ofrecer servicios a las industrias y responden básicamente a dos objetivos generales: los de carácter interno, que favoreciendo políticas de descentralización propician el auge económico de la zona en que se alojan; y los de carácter externo, que más bien tienen que ver con el aprovechamiento de ubicaciones estratégicas respecto a los flujos de producción y distribución internacional de bienes y servicios.

La posibilidad de crecimiento de este tipo de puertos está relacionada con el desarrollo económico de la región en que se localizan, debido al auge de sus factorías; además de la inversión privada en más y mejores instalaciones industriales. En este tipo de puertos el papel que juega el estado es el de proveer de las instalaciones portuarias básicas como terrenos, muelles y servicios de alumbrado, agua, iluminación, etc., con el objetivo de que en esta se desarrollen los proyectos industriales. Por su parte la

iniciativa privada juega aquí un papel decisivo, colocando industrias generalmente manufactureras, así como terminales especializadas que les permitan operaciones logísticas exitosas.

A diferencia de los puertos comerciales, en los industriales no predomina la imagen urbana sino más bien perfiles de chimeneas, hornos, bandas transportadoras, silos, espuelas de ferrocarril, tanques de almacenamiento y otra serie de elementos y estructuras características de las industrias petroquímica y manufacturera; lo anterior dificulta aún más la vinculación puerto – ciudad, obligando a planes más especializados.

En resumen los puertos industriales se caracterizan por poseer:

- Acceso directo a los sistemas de transporte, tanto de materias primas para la industria como de productos terminados.
- Vinculación adecuada de las áreas industriales, particularmente las de tipo pesado, con las instalaciones y la infraestructura portuaria.
- Factibilidad de diseñar y establecer cadenas integradas de producción que abatan costos y permitan un comercio competitivo en el mercado mundial
- Un conjunto de grandes instalaciones especializadas en el manejo de grandes volúmenes de carga, tanto fluidos como graneles y contenerizada.
- Correspondencia eficaz entre los transportes marítimo y terrestre, de manera que operen sin costosa intermediación
- La posibilidad de lograr un desarrollo regional armónico y autosuficiente

Con el programa de Puertos Industriales, implementado en los inicios de la década de los 80's, se pretendió estimular el desarrollo económico y social de algunas áreas de las costas del país a través de la creación de polos de desarrollo regional en Lázaro Cárdenas, Coatzacoalcos, Salina Cruz y Altamira. De las anteriores solo dos se consolidaron y su desarrollo potencial es muy amplio: Lázaro Cárdenas y Altamira.

Por el momento la aspiración de los más importantes puertos mexicanos es la de consolidarse como puertos industriales capaces de permitir el desarrollo de las economías de escala y promover el desarrollo de sus regiones.

### *Puertos de tercera generación*

En este tipo de puertos la eficiencia en el transporte de mercancías es el principal objetivo, y en ellos se concentran grandes volúmenes de carga, caracterizándoles un tráfico intenso y el manejo de operaciones multimillonarias. Son también llamados

puertos logísticos, por el termino ahora en boga, que involucra el movimiento de bienes y mercancías a bajo costo, en el menor tiempo posible y bajo altas normas de seguridad, dentro de los flujos internacionales de comercio. Son los puertos más rentables en el globo y se han constituido como verdaderos centros internacionales de comercio y negocio donde confluyen las más importantes líneas navieras, organizaciones comerciales, empresas de servicios logísticos multimodales, etc.

Dado el volumen de carga que manejan, sus instalaciones son las más sofisticadas y especializadas, además de tener como principal empresa el uso de los contenedores, asunto que, dada la globalización del comercio, los coloca como los principales puertos del planeta.

Estos puertos se encuentran localizados dentro de los principales flujos del comercio internacional de carga, por lo que se convierten en puertos concentradores de la misma, para después distribuirla tierra adentro a los principales centros de consumo, hacia otros puertos concentradores (vía marítima), o hacia otros puertos (vía terrestre), que se encuentren mejor localizados para el envío de la carga a su destino final.

En este caso el puerto es una empresa per se, y su ubicación será la que corresponda a la mayor concentración de carga de acuerdo con los flujos internacionales, propiciando así la mayor rentabilidad posible para las empresas operadoras. Dichas empresas, respaldadas por el gobierno del país donde se localizan, realizarán las inversiones en terminales y servicios especializados para el manejo de la carga lo más eficientemente posible, estableciendo incluso una coordinación sistemática con las autoridades aduanales del país.

En este tipo de mega negocios no le queda al Estado más que procurar tomarlos como pivotes para su desarrollo comercial y para la procuración de recursos por uso de suelo y frentes de agua; además de establecer una vigilancia estricta de que las políticas de desarrollo portuario no vayan en detrimento del funcionamiento de los planes de desarrollo integral del país en que el puerto se ubique.

Como se verá en el capítulo final, la clasificación anterior ha evolucionado en cinco jerarquías motivo de la posible conformación de un nuevo modelo de transporte marítimo que involucre el tránsito de embarcaciones de hasta 18,000 TEU's en el sentido Este – Oeste.

El establecimiento de estas jerarquías volverá a ubicar a México con posibilidades solamente de ubicar sus puertos dentro de los segmentos subregional y alimentador, que corresponden de acuerdo a la clasificación presentada en el anterior capítulo, a los de segunda y primera generación respectivamente.

## **2.3) Tipos de administración en los principales puertos del mundo**

### **2.3.1) Los puertos autónomos de Francia**

El sistema portuario francés es conformado en su mayoría por los denominados “puertos autónomos”. De acuerdo con el parlamento francés, los puertos autónomos son corporaciones gubernamentales dotadas de personalidad civil y autonomía financiera, bajo la autoridad del Ministerio de puertos marítimos en cargo. Los puertos son designados Puertos Autónomos por decreto del Consejo de Estado, el cual prescribe las áreas de agua y tierra, de las cuales la administración del puerto es responsable.

La autoridad portuaria de los puertos autónomos consiste de un Consejo de Administración y de un Director General. Las relaciones entre estos con el gobierno francés, el cual nombra al director y una significativa proporción de los miembros del consejo, conforman un sistema de administración portuaria que combina el control por parte del estado con un considerable grado de participación y autonomía local

Destaca para los puertos autónomos la designación por parte del gobierno de miembros del consejo de administración; este designa aproximadamente el 50% de los mismos, entre los cuales están oficiales de estado, miembros de la cámara de comercio e industria, además de un buen número de especialistas en asuntos marítimos, portuarios, comerciales y económicos. Adicionalmente el gobierno designa un Comisionado Gubernamental, generalmente ingeniero civil, y un Supervisor, quién es un experto en finanzas. Estos personajes actúan como asesores en las juntas que lleva a cabo el Consejo de Administración.

El Consejo elige de entre sus miembros un presidente, un vicepresidente y un secretario para constituir el Comité de Administración al cual son delegados los poderes de decisión por parte del Consejo de Administración; organismo que a través de la consulta y deliberación aprueba o rechaza las propuestas del Director General en materia de desarrollo portuario. El Director General es designado por el gobierno y representa la autoridad portuaria en cuanto a todos los asuntos legales, además de ser el responsable de todas las negociaciones en el puerto; tiene el poder de designar todo el personal adicional necesario para la administración del puerto además de su remuneración (exceptuando el contador, que también es designado por el gobierno). Las iniciativas del Director General relacionadas con las planeación y manejo del puerto deben ser puestas a consideración del Consejo, especialmente asuntos relacionados con propuestas de inversión significativas, tarifas portuarias, concesiones de espacios a empresas privadas y la compra o disposición de tierra

Una de las funciones básicas de la autoridad portuaria es la provisión de instalaciones para el manejo de carga, tales como muelles y grúas; requiriéndose del

permiso del gobierno cuando la inversión deba ser proveída por éste. La autoridad se encarga también de la implementación de los elementos de ayuda a la navegación y protección del oleaje; además, está dotada de poder para otorgar concesiones a empresas privadas para el uso de suelo, agua y equipos, e incluso de permitir la construcción de instalaciones especializadas propias en muelles proveídos por la autoridad portuaria.

La autoridad portuaria regula el movimiento de buques en el recinto portuario y es encargada además de los trabajos de dragado inicial y de mantenimiento de todos los canales de circulación. En cuanto al pilotaje, este es proveído generalmente por empresas privadas, más bajo el control administrativo de la Secretaría General de Marina Mercante. Los servicios de remolque, similarmente son provistos por compañías privadas cuyos cargos son regulados por el gobierno.

En los puertos autónomos la mayor parte del costo por trabajos de infraestructura es proporcionada por el gobierno, en algunos casos con una pequeña participación de las autoridades locales. En algunos casos el gobierno destina incluso fondos para cubrir los gastos operacionales y de mantenimiento correspondientes a la autoridad portuaria como el mantenimiento de canales de navegación y la construcción de escolleras y rompeolas.

Otra de las funciones de la autoridad portuaria, por medio de su consejo de administración, es la fijación de las tarifas portuarias en base a disposiciones legales; la modificación de las tarifas son sujeto de consulta hacia los clientes y hacia el órgano de Asuntos Marítimos, además del Comisionado del Gobierno en el puerto y el Ministerio de Puertos Marítimos.

El manejo de la carga y su almacenamiento es proveído en la mayoría de los puertos franceses por compañías privadas comerciales, en casi todos los casos en terminales implementadas por la autoridad portuaria y con equipo de carga de la misma. Los muelles y equipo son utilizados por medio de concesiones o cesiones parciales de derechos que incluso permiten a las compañías el desarrollo de su propia superestructura. Aún en el caso de terminales provistas por las propias compañías privadas, la autoridad portuaria siempre ejerce un estricto control en su operación y en los cargos sobre los usuarios por el uso de las instalaciones.

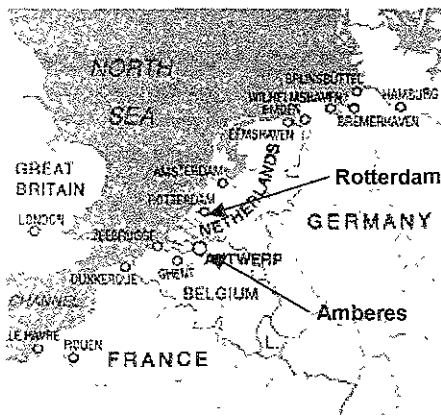
Puertos como LeHavre y Marsella constituyen un buen ejemplo de los puertos autónomos de Francia.

### **2.3.2) Autoridades portuarias municipales**

Se presentan, a manera de ejemplo de este tipo de administración portuaria, las autoridades de los puertos de Róterdam y Amberes; ubicados en el grupo de los más importantes del mundo y dentro de los cinco más importantes de Europa (ver la siguiente tabla), cuyo éxito se debe en gran medida a la estructura y desempeño de sus autoridades portuarias. Adicionalmente se analizan en forma breve el caso de los puertos norteamericanos y el del Puerto de Gotenbugo.

| <b>Movimiento de contenedores en los puertos de Europa, 1999</b><br>(en millones de TEU's) |      |
|--|------|
| 1 Rotterdam  | 6.34 |
| 2 Hamburgo   | 3.74 |
| 3 Amberes  | 3.61 |
| 4 Felixtowe  | 2.70 |
| 5 Gioia Tauro  | 2.26 |

*Posición geográfica de los puertos de Amberes y Rotterdam*



*Rotterdam*

Localizado en el Mar del Norte, la ruta con el mayor tráfico de embarcaciones en el mundo, éste puerto Holandés da servicio a un hinterland o región de influencia europeo de aproximadamente 380 millones de consumidores; el enorme flujo de carga registrado en su seno se resume en grandes ventajas financieras para las navieras y empresas de transporte. El puerto de Róterdam cubre un área de 40 kilómetros desde el centro de la ciudad hasta el mar, y junto con el área industrial ocupan una superficie de 10,500 hectáreas. Cada año arriban al puerto alrededor de 30,000 buques propios de altamar y cerca de 130,000 embarcaciones de navegación interior, además posee de un servicio de 500 líneas navieras con servicios regulares a 1000 puertos en el mundo. En resumen, Róterdam es el puerto más importante de Europa en lo que se refiere a petróleo y químicos, contenedores, graneles como el hierro y el carbón mineral, comida y metales.

Adicionalmente, este puerto es de los pocos en Europa con la capacidad de recibir la última generación de buques portacontenedores con capacidades alrededor de los 7,000 TEU's, 24 horas al día y 7 días de la semana. Además tiene ya instalaciones para la recepción de futuras embarcaciones de 10,000 TEU's o más

La autoridad portuaria del Puerto de Róterdam es la Administración del Puerto Municipal de Róterdam, RMPM por sus siglas en inglés, y está autorizada por el Municipio de Róterdam para administrar las casi 10,500 hectáreas cubiertas por el puerto y la zona industrial; importantes detonadores del desarrollo nacional y regional de los Países Bajos.

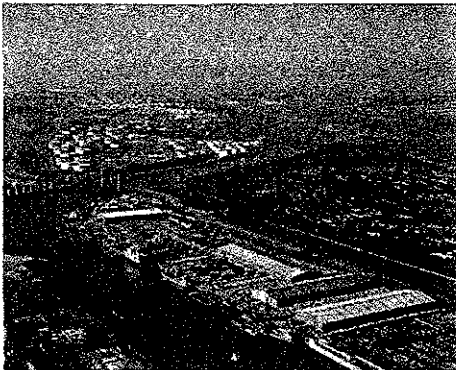
La misión de la RMPM es la de reafirmar el liderazgo del puerto de Róterdam y su zona industrial en el marco de la perspectiva europea. La RPM monitorea las condiciones básicas de orden, seguridad y accesibilidad en el puerto; además se ha convertido en un proveedor internacional de servicios logísticos que facilitan las actividades económicas y negocios entre el puerto y su zona industrial.

Tradicionalmente el puerto ha tenido siempre dos objetivos primordiales:

- El desarrollo, construcción, manejo y operación del puerto y la zona industrial
- El manejo efectivo, seguro y eficiente del tráfico de embarcaciones

Además de sus objetivos, atendiendo a la globalización de la economía mundial y a los nuevos requerimientos de servicios de manejo de carga y distribución, la RMPM ha establecido el NV Mainport Holding Róterdam, organismo que se encarga de las relaciones del puerto con su entorno, y negocia colaboraciones, uniones comerciales y alianzas con las diferentes empresas conectadas con el puerto holandés en diversas naciones.

La Administración publica un plan estratégico de negocios desde 1992, cada cuatro años; en el cual, se detallan las líneas de acción para el desarrollo portuario y cuáles aspectos recibirán especial atención y prioridad en el período en curso. La Administración del puerto Municipal de Róterdam emplea a más de 1,000 personas y recientemente su estructura organizacional se ha modificado para convertirse en una proveedora internacional de servicios. Las principales actividades de la RMPM se organizan en cinco divisiones, además de contar con cuatro departamentos corporativos responsables de actividades como políticas de desarrollo y comunicaciones.



Vista panorámica del puerto de Róterdam

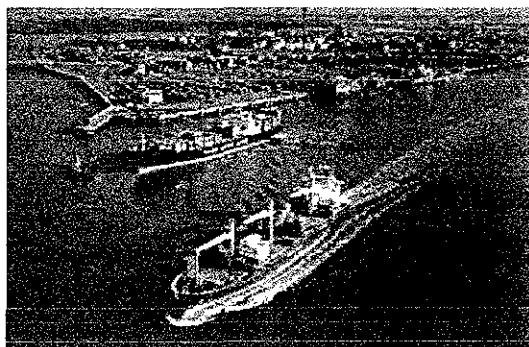


## Divisiones de la RMPM

|   |   |
|---|---|
| <b>Mainport Holding Rotterdam</b>       | Colaboraciones, relaciones internacionales, y alianzas y acuerdos comerciales.<br>Mediante el departamento de consulta es distribuidor de "know-how" a nivel internacional sobre las actividades portuarias                 |
| <b>Asuntos Comerciales</b>              | Atracción de nuevos negocios y llamada de nuevos flujos de carga en el puerto.<br>Creación de nuevos y mejores conceptos logísticos e industriales  |
| <b>Infraestructura y Medio Ambiente</b> | Optimización del desarrollo del área portuaria, proyección y construcción de instalaciones para la infraestructura concesionada (muelles y terminales)) y pública.  |
| <b>Instalaciones</b>                    | Mantenimiento de la profundidad en accesos y dársenas del puerto (dragado)<br>Desarrollo y mantenimiento de las ayudas a la navegación<br>Manejo y mantenimiento de las oficinas de la administración portuaria             |
| <b>Autoridad Portuaria (RPA)</b>        | Responsable del seguro, suave, eficiente y ambientalmente responsable tránsito de los buques en el puerto.<br>Manejo operacional del puerto   |
| <b>Estrategia y comunicaciones</b>      | Integración y proyección de políticas de competencia y desarrollo   |
| <b>Finanzas corporativas</b>            | Responsable de las políticas y administración financieras, evaluación de proyectos de inversión.<br>Planeación, control y estructuración de la organización administrativa  |
| <b>Recursos Humanos</b>                 | Reclutamiento y selección de nuevo personal, entrenamiento y capacitación, políticas de condiciones laborales.<br>Administración de salarios  |
| <b>Información y comunicación</b>       | Desarrolla y maneja los sistemas electrónicos para la operación, como redes de computadoras, software, internet e intranet.<br>Desarrolla aplicaciones e-bussiness para la provisión de servicios a los clientes del puerto |

## Amberes

Con un tráfico marítimo internacional de más de 110 millones de toneladas por año, Amberes está dentro de los cinco más importantes puertos de Europa y es hogar de un extenso rango de servicios logísticos provistos por las compañías que lo integran. Localizado en la pequeña pero próspera nación belga, en el noroeste del viejo continente, Amberes concentra 300 líneas navieras que lo conectan con 800 destinos en el mundo; se localiza a 330 kilómetros al norte de Francia y tiene una posición envidiable en el medio de los flujos de mercancía más importantes del mundo.

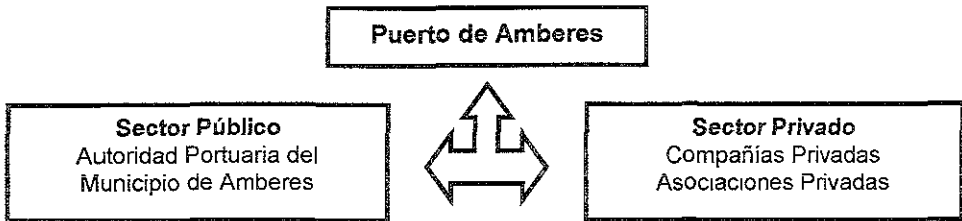


**Portacontenedores saliendo del Puerto de Amberes**

## Organización

En el Puerto de Amberes existe una cooperación intensa entre la Autoridad Municipal del Puerto y las empresas privadas instaladas en el mismo, que le ha devenido en excelentes resultados. La autoridad es responsable de la administración del puerto, de la infraestructura portuaria y del control del tráfico de carga dentro del puerto y dentro de sus vías de acceso; por su parte la iniciativa privada se encarga de las responsabilidades de operación y financiamiento de las terminales que utiliza, realizando las inversiones necesarias en superestructura y equipo para el manejo de carga en las instalaciones que le han sido concesionadas por la autoridad portuaria. Las empresas privadas se encargan inclusive de todos los servicios logísticos y de transporte ofrecidos a los usuarios del puerto.

Los contactos y negociaciones son continuas entre la autoridad pública y el sector privado en las reuniones del Consejo Consultivo, donde se tratan asuntos relacionados con políticas de administración y operación del puerto; incluso, la participación también es conjunta en el caso de las actividades de promoción, llevándose propuestas a la Comisión Coordinadora de Promoción del Puerto.



### Autoridad Portuaria de Amberes

Por ley, la Autoridad Municipal del Puerto de Amberes (AMPA) está compuesta en su mayoría por miembros del Consejo Ciudadano de Amberes, representante del interés público, por ende, su objetivo primordial es el de optimizar los recursos del puerto para el beneficio público, de los ciudadanos de Amberes y de Bélgica.

Con el objetivo de ingresar a la competencia que propone la globalización de la economía la AMPA se transformó desde 1997, de un servicio público tradicional a una compañía internacional de servicios de transporte; cambio que le permite más influencia sobre las compañías privadas e inclusive alianzas estratégicas con las mismas.

La misión de la Autoridad Municipal del Puerto de Amberes le requiere:

- El pugnar por el incremento de la calidad del puerto, su productividad, eficiencia y disponibilidad.
- El proveer y mantener infraestructura portuaria rentable, desarrollando instalaciones de manejo de carga para manejar toda la gama de mercancías.
- Facilitar el crecimiento de los flujos vitales de carga, como son: líquida y seca, Ro/Ro, contenerizada y carga general convencional.
- El desarrollar, administrar y conceder tierra para propósitos relativos al puerto
- El mantener tarifas a un nivel que propicie más comercio y mantenga el ya existente
- El mantener una inteligente, motivada y completa fuerza de trabajo
- El mantener la integridad ambiental del recinto portuario

Alternamente existen en el Puerto de Amberes divisiones que se dedican al seguimiento de otros asuntos relacionados con el puerto, como son: El *Centro de Entrenamiento* (APEC), encargado de la transferencia de "know-how" en asuntos portuarios a países en desarrollo; el *Centro de Información Tecnológica* (ICH), creador de sistemas de información y control electrónicos que regulan el tráfico en el puerto, además de la planeación de arribos y partidas; *Promoción y Relaciones*

*Públicas* (ASSIPOINT); y finalmente *Investigación y Análisis*, que se encarga de la provisión de información estadística y económica del puerto.

### Organización del sector privado

Las actividades del sector privado en el Puerto de Amberes se dividen en cuatro grandes grupos, cada uno con sus propias asociaciones profesionales:

| <b>División</b>     | <b>Asociaciones profesionales</b>  |
|---------------------|--|
| Transporte de carga | Asociación de Agentes Transportistas para la Industria<br>Asociación de Logística y Transporte de Carga de Amberes |
| Manejo de la carga  | Asociación de Controladores de Tráfico<br>Asociación Profesional de Estibadores y Operadores Portuarios de Amberes |
| Embarque            | Asociación de Navieros de Bélgica<br>Federación Naviera de Amberes   |
| Compañías varias    | Cámara de la Industria y el Comercio de Amberes  |

A su vez existe una relación de organizaciones que ayudan a cumplir cabalmente los objetivos de las empresas privadas en Amberes, como lo son la *Federación del Puerto de Amberes* (AGHA), encargada de políticas económicas, promoción e investigación, y convertida en la asociación que cobija a las compañías privadas del puerto y defensora de los intereses de los usuarios del mismo; la *Asociación de Empleadores del Puerto de Amberes*, el *Centro de Arbitraje*, el *Centro de Información de Cargas Peligrosas* (INPRO), *SEAGHA*, Proveedor de Servicios EDI (información electrónica); y, el *Instituto de Entrenamiento Vocacional de Empleados del Puerto*.

Para mantener un ambiente positivo y las mejores condiciones para el buen funcionamiento del sector privado, la AGHA mantiene una relación estrecha con autoridades federales como el Gobierno de Bélgica, el Gobierno Flamenco, Ferrocarriles y Carreteras, además de autoridades privadas y asociaciones en otros puertos Europeos.

### *Long Beach*

Como en el caso del norte de Europa, la mayoría de los puertos de Norteamérica están al auspicio de las ciudades que los albergan y son administrados por autoridades portuarias municipales. A manera de ejemplo se analiza a continuación el Puerto de Long Beach, que en 1999 manejó casi 4.5 millones de TEU's y que en conjunto con el de Los Angeles en el Estado de California conforman el tercer complejo más importante en lo que se refiere al manejo de contenedores en todo el mundo.

La autoridad portuaria de Long Beach es el Consejo Ciudadano del Puerto de Long Beach (City of Long Beach Harbor Department) y las políticas en materia portuaria son dictadas por la Junta de Comisionados Portuarios del Puerto de Long Beach. Estos comisionados son elegidos por el alcalde de la ciudad y confirmados por el consejo ciudadano y ejercen sus funciones a lo largo de dos periodos de seis años. Las operaciones del puerto son dirigidas por un Director Ejecutivo nombrado por los comisionados y que a su vez tiene bajo su mano toda una gamma de expertos en materia portuaria para realizar las actividades necesarias.



**Puerto de Long Beach**

Como se puede observar es la Ciudad de Long Beach la administradora directa del puerto y esta en manos de la ciudad el destino del mismo. Esta situación se repite en la mayor parte de los puertos de la Unión Americana entre ellos dos de los más importantes como Houston o New York / New Jersey, en las costas del Golfo y del Pacífico respectivamente.

### *Gotenburgo*

Un caso especial a mencionar es el de este puerto ubicado al sur de Suecia, en el cuál las funciones tradicionales de la autoridad portuaria son llevadas a cabo por una compañía llamada "Göteborgs Hamn AB", de la cual es propietaria la ciudad de Gotenburgo. La diferencia aquí con respecto a los demás puertos del norte de Europa radica en que las actividades de carga y descarga de las embarcaciones son llevadas a cabo por la compañía misma con participación privada muy limitada, constituyéndose esta actividad en el núcleo de negocios de la empresa.

Esta compañía es entonces responsable de la formulación de estrategias de largo plazo, planeación, construcción y mantenimiento de las instalaciones portuarias, además de encargarse de realizar las inversiones en equipo como grúas, tractores y camiones. Como las demás autoridades, también cumple las funciones de seguridad en el puerto y ayudas a la navegación.

Göteborgs Hamn AB es una empresa comercial que subsiste de sus ingresos sin tener subsidios de los gobiernos nacional, regional o local, y que definitivamente ha sido exitosa en el manejo del Puerto de Gotenburgo, el puerto más importante de la península escandinava.

Una situación similar a la anterior sucede en el Puerto de Bremen / Bremerhaven en el país germano, donde la autoridad portuaria es la ciudad de Bremen y la compañía encargada del manejo de carga es la llamada "Bremer Lagerhaus Gesellschaft", de la cual la misma ciudad es el socio mayoritario.

En los dos casos anteriores, legalmente esta permitida la prestación de servicios por parte del sector privado, e incluso la cesión de derechos para la construcción de terminales, no obstante, esto no sucede en la práctica.

### **2.3.3) Autoridades portuarias privadas**

#### *Inglaterra*

Inglaterra es uno de los pocos países que albergan en su seno puertos importantes administrados por compañías comerciales privadas constituidas bajo cierto estatuto.

Las autoridades portuarias de la Gran Bretaña varían en comparación con las de otros países, en lo que respecta a su constitución y funciones. La característica del sistema británico es el puerto estuario donde la autoridad portuaria es responsable de las ayudas a la navegación y pilotaje y la provisión de instalaciones para el manejo y almacenamiento de carga. Dicha autoridad proveerá el servicio del manejo de carga directamente o por medio de subsidiarios, u otorgará concesiones a empresas privadas para prestar el servicio o incluso construir y administrar terminales especializadas.

La mayoría de estas autoridades son organismos creados por estatuto o contrato, es decir están limitadas a ejercer únicamente lo que les ha sido autorizado en forma expresa, en este caso, las actividades portuarias. Por otro lado se encuentran las compañías comerciales que administran los puertos con poderes más amplios y flexibles que las anteriores y que son menores en número.

Para balancear la competencia se creó en Inglaterra la "Associated British Ports" (ABP), que actualmente es la más importante autoridad portuaria en el país; maneja, aproximadamente, en lo que a carga se refiere, una cuarta parte del tráfico total en 22 puertos, de los cuales destacan Hull, Immingham, Cardiff, Newport, Plymouth y Southampton. El propósito de esta asociación fue el de darle libertad a las autoridades portuarias de ingresar en diversos negocios asociados o no con la actividad portuaria, propiciando esto iniciativas de privatización del sistema portuario de la nación. La injerencia que el gobierno tiene sobre la autoridad portuaria es muy limitada, no obstante, es sustancial en comparación con los puertos propiedad de las compañías comerciales privadas.

Las autoridades portuarias inglesas pueden dividirse en 3 principales: las denominadas "port trusts", algunas manejadas por la ABP y otras independientes como las de Dover y Londres, las municipales, y las compañías comerciales privadas. Las primeras constituyen la mayoría y en los más casos el puerto es responsable de la seguridad en la navegación y la provisión de instalaciones para el manejo de carga, a menudo ofreciendo el servicio por sí mismas y en algunas ocasiones cediéndolo totalmente a compañías privadas.

El único puerto británico importante con autoridad portuaria municipal es el de Bristol, sin embargo cabe mencionar que el éxito de este tipo de autoridad en el país esta muy lejos del que se tiene en el resto del norte de Europa.

Las autoridades portuarias más exitosas del Reino Unido son aquellas a cargo de compañías comerciales privadas como en el caso de Felixtowe y Thamesport, que operan como empresas generadoras de negocios y con injerencia prácticamente nula por parte de los niveles de gobierno. Las empresas más importantes en este sentido son "Mersey Dock and Harbour Company" y "Hutchinson Ports Holdings", segunda y tercera más importantes administradoras portuarias en la Gran Bretaña. La primera es dueña y operadora de los Puertos de Liverpool y Medway, mientras la segunda esta encargada de Felixtowe, Harwick y Thamesport, Cabe mencionar que dichas empresas además de encargarse de la administración integral de los puertos y proveer de los servicios del manejo de carga, son propietarias de la tierra donde están asentadas las terminales, destacando el caso de Mersey con 810 hectáreas en Liverpool.

### *El Puerto de Felixtowe*

Felixtowe es el puerto más importante de la Gran Bretaña en lo que al manejo de contenedores se refiere y el cuarto en Europa, sus servicios regulares conectan al país con alrededor de 360 puertos en más de 100 países de todo el planeta. Además destaca en su país en el manejo de carga del tipo Ro/Ro, ocupando la segunda posición, y el manejo de productos forestales.



**Terminal de contenedores en Felixtowe**

El Puerto de Felixtowe es propiedad de Hutchison Ports Limited, miembro del grupo Hutchison Ports Holdings (HPH), un inversionista privado, con desarrollos y operaciones en Asia, Europa y América, y es la empresa encargada de la administración del puerto

*HPH se encarga de las actividades de seguridad a la navegación, remolques y pilotaje, además de la provisión de servicios en el puerto y a las embarcaciones, sus negocios principales en el puerto son los de proveer el servicio del manejo de carga y de administrar y operar dos terminales férreas adyacentes al puerto, que manejan en conjunto alrededor de 300,000 contenedores por año.*

#### **2.3.4) Autoridades portuarias públicas**

Actualmente sólo un puerto importante en el mundo es administrado y operado en su totalidad por el gobierno central, se trata del puerto que maneja el mayor volumen de contenedores en el orbe, Singapur.

*El Puerto de Singapur ha jugado un papel crítico en la transformación de la República en una poderosa potencia comercial. Uno de los factores cruciales que han colaborado a lo anterior es su posición geográfica estratégica en una de las franjas comerciales más boyantes de los últimos tiempos. Otros aspectos que sin duda han sido cruciales son los de poseer un gobierno estable, una buena infraestructura, un sistema legal transparente hasta cierto punto y una tecnología brillantemente avanzada de las telecomunicaciones.*

La localización de Singapur en el cruce de las principales rutas de navegación comercial ha facilitado el desarrollo de la república en el principal centro de actividades de transporte en el sureste del continente asiático. En Singapur concurren aproximadamente 400 líneas navieras que lo conectan con alrededor de 700 puertos en 130 países en todo el mundo.

En el puerto se ubican en cualquier momento alrededor de 800 embarcaciones que pueden utilizar una gran variedad de servicios incluyendo el manejo de carga, almacenamiento, distribución y abastecimiento de insumos. En el caso de las embarcaciones que desconocen las vías de agua del recinto, el puerto provee de los servicios de remolque y pilotaje, además tiene dotadas de seguridad las 24 horas, en seis de sus más importantes terminales, aparte de un rigurosos control ambiental y combate contra incendios.

Las operaciones del puerto asiático le significan al país el 5% de su producto interno bruto, gracias en buena parte a que en el año 2000 maneja 17.09 millones de TEU's y arriba de las 326 millones de toneladas de carga total.

La autoridad en el puerto es un organismo designado por el Congreso de Singapur denominado "Maritime and Port Authority of Singapore" (MPA) en el año de 1996. La misión de este organismo se resume en proteger los intereses marítimos estratégicos de Singapur y promoverlo como un puerto de excelencia y un centro



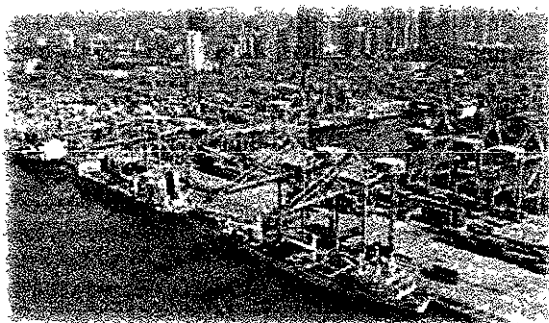
marítimo internacional. MPA resulto de la fusión del Departamento de Marina, el Consejo Marítimo Nacional y los departamentos reguladores de la Autoridad inicial del puerto, y está bajo el auspicio del Ministerio de Comunicaciones e Información Tecnológica.

Como el representante del transporte nacional marítimo de Singapur, la MPA está en caminada a salvaguardar los intereses marítimo portuarias de la República en la arena internacional, además de actuar como motor de desarrollo , junto con otras agencias para hacer del puerto el mayor centro marítimo internacional, basándose en una fuerte y nutrida marina mercante y aplicando conocimientos de vanguardia para cubrir las necesidades de la industria del transporte y del puerto.

Como la autoridad portuaria, MPA se encarga del movimiento libre y seguro de los buques además de garantizar el equilibrio ecológico del ambiente que circunscribe al puerto. Otras de sus funciones son:

- La promoción del uso, desarrollo y mejora del puerto
- La licencia y regulación de servicios marítimos y portuarios en las instalaciones del puerto
- La regulación del comportamiento económico e industrial en el puerto
- Trabajar con otras instancias para promover la flota mercante de Singapur y hacer de la república el más importante centro marítimo internacional

El MPA actúa además como el consultor del gobierno en asuntos relacionados con el *transporte marítimo, además de servicios e instalaciones marítimo portuarias.*



**Puerto de Singapur**

En cuanto al manejo de la carga, esta es efectuada en su mayoría por la operadora global PSA Co. (Port of Singapore Authority Corporation). Esta compañía fue el resultado de corporativizar la autoridad portuaria de Singapur que se encargó de esta actividad hasta la constitución de MPA en 1996.

### 2.3.5) Los Puertos Españoles

Dada la similitud con el actual sistema administrativo de los puertos de nuestro país, se presenta ahora el caso español, una reseña de uno de sus puertos y posteriormente el análisis de una de las autoridades portuarias integrantes de los puertos españoles.

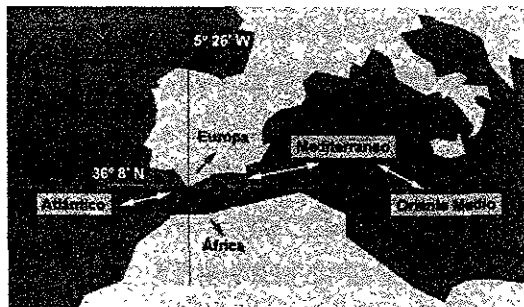
Las actividades de los puertos de esta nación son vigilados por el organismo denominado Puertos del Estado. *Puertos del Estado* es un ente público dependiente del *Ministerio de Fomento* con responsabilidades globales sobre el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal, encargado de la ejecución de la *política portuaria del gobierno* y de la *coordinación y control de eficiencia del sistema portuario*, formado por 27 Autoridades Portuarias en las que se engloban los 50 puertos de interés general existentes, facultades que ejerce en nombre del Estado en virtud de lo dispuesto en la Ley modificada de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

Los puertos españoles de interés general del Estado constituyen un elemento decisivo para el comercio exterior y por tanto para la competitividad de la economía española en el escenario de la globalización, al transitar por éstos más del 52 % del comercio con la Unión Europea y aproximadamente el 96 % del comercio con terceros países; y en términos medios, el 85 % del total de la importaciones y el 70 % de las exportaciones

En 1999, casi 320 millones de toneladas y 17 millones de pasajeros pasaron por sus puertos, con incrementos de tráficos sostenidos en los últimos años por encima del PIB, lo que demuestra su papel esencial en el crecimiento económico.

#### *Puerto Bahía de Algeciras*

Paso obligado entre las rutas del Océano Atlántico, el Mediterráneo y el Extremo Oriente y punto de convergencia de las más importantes rutas marítimas que atraviesan el Canal de Suez, la situación estratégica del Puerto Bahía de Algeciras definitivamente es un factor importante para que en el 2000 sobrepasara los 47 millones de toneladas en tráfico total y más de 2 millones de TEU's.

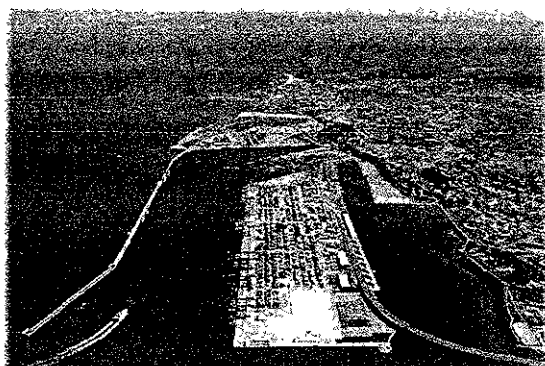


Posición geográfica de Bahía de Algeciras

Lo anterior convierte al Puerto Bahía de Algeciras en el primer puerto de España, sexto en Europa y 20º del mundo en el tráfico de contenedores. Un puerto estratégico en el comercio marítimo internacional, que pone de manifiesto la importancia que han cobrado las terminales de transferencia de carga en el ámbito portuario.

Sus muelles, con profundos calados, están dotados de moderno equipo y disponen de las condiciones necesarias para atender buques de más de 8,000 TEU's, los mayores que operan en la actualidad. Así, el Puerto Bahía de Algeciras ha sabido adaptarse a los nuevos factores condicionantes del tráfico internacional de contenedores, que evoluciona empleando buques cada vez más rápidos y con mayor capacidad, lo cual produce una mayor selección del número de puertos utilizados en sus escalas.

En el puerto se ubican dos terminales, una de carga general y de uso público y una de contenedores operada por la empresa naviera Maersk Sealand con una superficie de 53,6 Has. y 12 gruas Portainers, 7 de ellas Super-Post-Panamax, con una línea de atraque de 1.456 m. (-14 a -16 m.) y 343 m. (-15 m.)



**Vista panorámica de Bahía de Algeciras**

### *Autoridades Portuarias*

De acuerdo con la definición contenida en la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, las Autoridades Portuarias son Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

A manera de ejemplo se describe una de las autoridades portuarias de los puertos de España, la de Cartagena.

Los órganos que intervienen en el funcionamiento de la Autoridad Portuana de Cartagena son:

- Órganos de gobierno: Consejo de Administración y Presidente
- Órgano de gestión: Director
- Órgano de asistencia: Consejo de Navegación y Puerto.

### Objetivos

- Realización, autorización y control de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario y de los servicios portuarios.
- Ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios.
- Planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto y de las señales marítimas.
- Gestión del dominio público portuario y de las señales marítimas.
- Optimización de la gestión económica y rentabilización del patrimonio y recursos del puerto.
- Fomento de actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- Coordinación de las operaciones de las distintas modalidades de transporte en el espacio portuario.

### Funciones

- Gestión, administración y control de los servicios portuarios, señalización marítima y actividades que requieran su autorización o concesión.
- Coordinación de los órganos y entidades que ejercen sus actividades en el ámbito portuario.
- Ordenación de los usos de la zona de servicio del puerto y planificación y programación de su desarrollo.
- Redacción de los planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto.
- Proyección y construcción de las obras recogidas en los planes y programas.
- Aprobación técnica de los proyectos de inversión incluidos en los planes.
- Elaboración del reglamento de seguridad del puerto.
- Control del cumplimiento de los reglamentos de mercancías peligrosas, de seguridad e higiene y contra incendios en el ámbito portuario.
- Aprobación, aplicación y recaudación de las tarifas de los servicios prestados directamente por el puerto.
- Otorgamiento de autorizaciones y concesiones, y contratación de prestaciones de servicios portuarios.
- Recaudación de cánones por las concesiones y autorizaciones otorgadas.
- Desarrollo de estudios e investigaciones, así como formación de su personal, en materias relacionadas con la actividad portuaria y la protección del medio ambiente.
- Inspección del funcionamiento de las señales marítimas.

## Estructura

La Autoridad Portuaria de Cartagena posee dos órganos de gobierno: El Consejo de Administración y la Presidencia. Entre ambos, se encuentra la figura encargada de la gestión directa: la Dirección.

A partir de esta Dirección, la Autoridad Portuaria se estructura en una serie de Departamentos y Divisiones:

- El *Departamento de Planificación, Explotación y Servicios Portuarios*: es el responsable de la buena marcha de todas las operaciones portuarias y de la relación directa con los clientes. Entre sus competencias se encuentran la designación de los atraques y dotaciones, zonas de almacenaje, suministros de servicios a los barcos de las distintas compañías que operan en el puerto, control de la calidad y la seguridad en el puerto, así como la gestión de la zona de servicio. Para ello, cuenta con secciones de Calidad y Seguridad, y con las siguientes Divisiones:
  - División de Operaciones Portuarias
  - División de Gestión del Dominio Público Portuario
- El *Departamento de Infraestructura, Proyectos y Obras*, se encarga del aspecto más técnico, como es la ejecución y dirección de las obras de equipamientos e infraestructuras.
- La *División de Conservación* se encarga tanto del mantenimiento preventivo como correctivo de las instalaciones portuarias y de sus equipos.
- El *Departamento Económico-Financiero*, que afronta todas las cuestiones relacionadas con la gestión económica y contable de la empresa.
- El *Departamento Comercial*, encargado de llevar a cabo todas las labores de captación de clientes y promoción del puerto, así como los capítulos de marketing y relaciones públicas.
- La *División de Informática* se responsabiliza de que todos los sistemas informáticos, esenciales para la buena marcha del puerto, funcionen a la perfección.
- La *División de Asuntos Jurídicos* o Secretaría General, encargada no sólo de dar respuesta a todas las necesidades jurídicas y legales, sino también de atender la gestión del Registro General y del Archivo.
- La *División de Recursos Humanos*, que gestiona todos los temas relacionados con el personal laboral que presta sus servicios en la Autoridad Portuaria

## Conclusiones

⊕ Dentro de las actividades encaminadas al manejo y operación de los puertos se distinguen las inherentes al sector público como las relativas a las ayudas a la navegación, las que por ser sujeto de negocio generalmente absorbe el sector privado, como es el manejo de la carga, y aquellas que pueden ser tomadas por cualquiera de los dos, como los servicios de remolque y pilotaje.

⊕ Actualmente el puerto más importante del mundo, Singapur, es administrado por una empresa pública, y el manejo de la carga en sus instalaciones es realizada por su autoridad portuaria anterior en forma corporativizada ,PSA.

⊕ Las autoridades portuarias municipales han sido muy exitosas sobre todo en el Norte de Europa, no obstante su aplicación requiere de toda una tradición y compromiso en materia marítimo portuaria y comercial por parte de los municipios de las ciudades donde se asientan los puertos.

⊕ Hasta ahora ningún país ha privatizado la totalidad de su sistema portuario, no obstante, el mercado de las compañías operadoras globales ha crecido al grado de que por estas se maneja alrededor del 40% de la carga contenerizada a nivel mundial.

⊕ En general, el manejo de la carga en los puertos esta a cargo del sector privado por medio de operadoras locales, compañías navieras y operadores globales de terminales. El sector público se encarga de las labores de planeación, seguridad en la navegación, licitación de espacios y terminales además del mantenimiento y conservación de las instalaciones en general.

⊕ Los puertos de Gotenburgo y Bremen presentan una buena posibilidad para los países del tercer mundo al proponer que el manejo de carga sea llevado a cabo por una compañía privada en la cual el socio mayoritario es la propia ciudad a través de una consejo ciudadano.

⊕ La administración de los puertos mexicanos es muy parecida a la de los puertos autónomos de Francia en cuanto a su estructura de gobierno y a la de los puertos de España en lo relativo al esquema administrativo, funciones y objetivos. Ambos países tienen puertos muy exitosos por lo que es conveniente que en nuestro país se hagan modificaciones a la administración, sobre todo en los aspectos de planeación y comercialización.

## **Capítulo 3**

**Relación ideal entre los sectores público y privado para  
la concepción y administración de los puertos**

### 3.1) Principales puertos del mundo

Dada la obvia conveniencia de la explotación del puerto como un negocio, que le genere beneficios tanto al Estado como al sector privado, y establecida la diferenciación de enfoques respecto a la forma de administración, se presupone una participación conjunta entre los sectores público y privado dentro de las actividades portuarias.

*De lo apuntado en el anterior capítulo podemos deducir que dentro de las actividades portuarias se diferencian aquellas cuya realización presupone una participación integral por parte de la autoridad pública y aquellas que por su carácter comercial y alta viabilidad financiera son sujeto de una amplia participación de las empresas privadas.*

La importancia de la participación del Estado en las actividades portuarias recae principalmente en el de constituirse como vigilante del interés público en la realización de las mismas; esto considerado el puerto como un sitio estratégico y propiedad de la nación, por la aportación de sus operaciones al comercio exterior y por su representatividad ante las demás naciones. De esta forma, considerando al puerto como un hijo del Estado, más dotado de autonomía, es factible evitar situaciones de “colonialismo” a través de ciertas medidas proteccionistas y de la vigilancia de las actividades de las empresas privadas que operan en el; en el último de los casos el Estado es el dueño de la tierra y tiene el derecho de vigilar *la explotación de sus activos o la prestación de servicios.*

Además de vigilar el interés público, es conveniente que el Estado se encargue en el puerto de todas aquellas actividades cuya realización devenga en beneficios económicos más allá de financieros, pues aunque no este en posibilidades de realizar inversiones irreversibles, su fin último no es del de obtener utilidades o fuertes ganancias motivo de sus operaciones. De esta forma los objetivos públicos pueden enfocarse a los siguientes puntos:

- Garantizar la explotación óptima de los recursos portuarios y el uso estratégico de los mismos para el desarrollo de la comunidad a la que el puerto corresponde y del país mismo.
- Fomentar el comercio exterior del país, que a fin de cuentas es el principal propósito del puerto.
- Velar por la seguridad nacional, dado el carácter de frontera que el puerto posee.
- Observar y corregir acciones que aunque representen beneficios financieros para las compañías instaladas en el puerto vayan en contra o detrimento de la política portuaria nacional.



- Analizar el mercado portuario y la competencia del puerto con el objetivo de evitar sobreinversiones y fomentar actividades de valor agregado en el puerto.
- Preservar la calidad del medio ambiente, principalmente asegurando la correcta disposición de los desechos y el estricto monitoreo de las *sustancias peligrosas que circulan por el puerto.*

Es también práctica común del Estado el establecimiento del marco regulatorio general bajo el cuál se regirá el sistema portuario, correspondiendo al propio puerto la elaboración de sus reglas y de planes de desarrollo que justifiquen la operación del puerto y le propongan escenarios futuros, con las consecuentes actividades para la confrontación de los mismos.

Para el caso de las funciones específicas dentro del puerto, es común y conveniente que el sector público se asegure del ingreso y circulación segura de las embarcaciones dentro del mismo; sin un tránsito seguro las actividades del puerto se detendrían, haciendo inútil su existencia. El dragado de los canales de acceso y dársenas, tanto de construcción como de mantenimiento, la colocación de señalamientos como boyas y balizas, el manejo eficiente del tráfico y la asignación de posiciones de atraque, además de la autorización para la entrada y salida del puerto, son actividades tomadas por el sector público y no por el sector privado porque son condición necesaria para el funcionamiento de puerto y por lo general no representan un negocio para las empresas asentadas en el mismo; aunque de no realizarse, éstas perderían sus inversiones.

Otras dos actividades relacionadas con el tránsito de las embarcaciones son el pilotaje y el remolque; en algunos países estas son realizadas por empresas privadas, sin embargo es conveniente que una vigilancia adecuada por parte del organismo público sea efectuada, dada la importancia de estas para el seguro arribo y circulación de los buques en el puerto.

Las actividades relacionadas con la operación del buque una vez atracado, es decir, las actividades relacionadas con el manejo de la carga, son en su mayoría llevadas a cabo por empresas privadas o compañías cuyo fin es la maximización de las utilidades con altos índices de rendimiento, rigurosos controles logísticos y filosofías "just in time"; generalmente se trata de empresas que ofrecen servicios de transporte o compañías de estibadores, aunque para el caso de terminales especializadas en el manejo de graneles o fluidos, es la misma empresa que los produce o importa quién se encarga del manejo de su carga

Es entonces a estas empresas que se encargan del manejo de la carga o que poseen instalaciones especializadas a quién son otorgadas concesiones o cesiones parciales de derechos para la explotación de los recursos portuarios por parte de la Autoridad Portuaria, concesiones que por lo general, en el caso de autoridades públicas, van desde los 5 a los 20 años con posibilidad de renovación,

y en las que se obliga al pago de una contraprestación anual por parte de la empresa privada.

Así pues la autoridad portuaria se constituye como una del tipo "landlord" o propietaria, siendo dueña de los activos del puerto y otorgando concesiones para la explotación de los mismos; incluso puede proveer de superestructura en el caso de considerarse conveniente, o en el otro extremo, otorgar el permiso para la construcción de terminales especializadas a ser manejadas enteramente por el sector privado, sin embargo, en tierra propiedad de la autoridad y de la nación.

La conveniencia de otorgar concesiones y cesiones de derechos hacia la iniciativa privada reside en la capacidad alta de respuesta que esta posee ante los cambios de oferta y demanda de los servicios que ofrece, es decir su alto grado de responsabilidad para con el mercado, obligándola a la mejora de servicios y eficiencia en las operaciones que le devienen en mayores utilidades y mayores posibilidades de crecimiento.

No obstante, a la fecha no existe certeza de que las operaciones portuarias realizadas por empresas privadas sean más eficientes que aquellas realizadas por la autoridad portuaria pública. Como se vio en el segundo capítulo, hasta el momento el puerto más importante del mundo debido al número de contenedores que maneja, a lo extenso de su mercado portuario, y a su posición estratégica dentro de una de las mayores líneas de flujo de carga, fue manejado por mucho tiempo por una empresa pública, la Autoridad Portuaria de Singapur, cuyas operaciones contribuyen a su país con el 5% del producto interno bruto.

Por debajo de este puerto se encuentran importantes complejos asiáticos como Hong Kong, donde la autoridad portuaria se mantenía privada hasta últimas fechas; posteriormente están los puertos del norte de Europa, incluido Róterdam con el cuarto lugar mundial, en el segmento de los "landlord ports", en los que el municipio se constituye como autoridad y dueña del puerto y donde las actividades referentes al manejo de la carga son llevadas a cabo casi en forma exclusiva por compañías privadas comerciales. En algunos de ellos como en los casos de Bremen en Alemania y Gotenburgo en Suecia, el sector público ejerce un control significativo en las actividades del manejo de carga, ya sea a través de una compañía estibadora cuyas acciones son casi en su totalidad propiedad de la ciudad, como en el primer caso, o de la propia autoridad portuaria perteneciente al consejo ciudadano como es en el caso del puerto sueco.

Por otro lado encontramos al puerto inglés de Felixtowe, uno totalmente administrado y operado por una empresa privada y que es el puerto que ocupa el quinto lugar en Europa en lo que al manejo de contenedores se refiere; sin embargo debemos considerar el peligro que se tiene debido al poder monopolizador que el administrador portuario posee. Tal es el caso, por ejemplo, de la provisión de servicios de carácter público como el agua y la electricidad, donde se han creado incluso delegaciones públicas para monitorear la provisión de estos servicios.

Sin embargo, lo que aceleró la privatización de algunos de los puertos del Reino Unido fue la presión ejercida por diversos actores de la economía en el sentido de reducir el gasto público mediante el corte de las demandas financieras de la industria portuaria nacionalizada. No obstante la posibilidad de mejorar el uso de los recursos destinados a la materia mediante una mayor eficiencia y disciplina financiera en las actividades portuarias, el gobierno optó por la vía fácil de poner en venta los recursos de algunos de sus puertos.

El caso mexicano es diferente, pues además de no poderse vender terrenos propiedad de la nación por decreto constitucional, la gran mayoría de las API's genera utilidades y, por tanto, no existe presión monetaria para el mejor funcionamiento de las mismas a través de su privatización.

Bélgica, Francia y otros países europeos, así como muchos estados de la Unión Americana han seguido de alguna manera los modelos de los puertos del Norte de Europa y dejado casi enteramente la operación en los muelles a empresas privadas, para esta infraestructura, construida por los gobiernos de las ciudades o los municipios, no siempre es requerida la amortización de las inversiones o recuperaciones financieras, volviéndose más importantes los beneficios económicos que de la operación de la misma devengan. Una crítica con firmes argumentos que puede hacerse a estas inversiones es que en ocasiones son mal dirigidas y no obedecen a señales del mercado o a potenciales beneficios económicos sino a presiones políticas u otro tipo de justificaciones absurdas de inversión. De esto sin duda está exento el sector privado pues su carácter de generador de beneficios financieros no le permite realizar inversiones injustificadas en cuanto su rentabilidad.

De lo anterior se observa que existen diferentes niveles de participación de la iniciativa privada en el manejo de los puertos; sea conveniente o inconveniente una autoridad portuaria pública o privada o una mezcla de ambas, se analizarán a continuación los grados de privatización o participación del sector en las actividades del puerto

## **3.2) Niveles de participación privada en la actividad portuaria**

### **Primer nivel**

Este nivel abarca los puertos en que el Estado se encarga de la administración y operación de los recursos del recinto, siendo incluso el dueño de los mismos, tanto infraestructura como superestructura. El mismo se encarga de ofrecer la mayoría de los servicios portuarios, dejando a concesión solamente algunos servicios poco significativos para el desarrollo del puerto.

### **Segundo nivel**

El Estado sigue siendo el propietario de los activos del recinto y responsable aún de la explotación de los recursos a través de las operaciones portuarias; no obstante otorga concesiones para ofrecer los servicios de carga y descarga y algunos otros complementarios más no significativos.

### **Tercer nivel**

Conservando el carácter público de los activos, la mayoría de los servicios portuarios son ahora prestados por la iniciativa privada. El puerto es administrado ya como una oficina descentralizada que se encarga del monitoreo de las operaciones portuarias y cuyos ingresos corresponden a los acordados en las concesiones otorgadas. Estos ingresos permiten apenas cubrir los gastos de conservación y mantenimiento, requiriéndose en la mayoría de los casos ayuda del gobierno para el caso del dragado.

### **Cuarto nivel**

Aquí, la administración del puerto es totalmente descentralizada, ya sea funcionando como empresa del Estado o como organización gubernamental. La totalidad de los servicios prestados en los frentes de agua y áreas de tierra propiedad del gobierno están concesionados a la iniciativa privada en plazos no menores de cinco o diez años; incluso las empresas privadas pueden construir sobre las áreas de tierra terminales especializadas para la prestación de servicios, como terminales de contenedores, graneles y cruceros. La explotación de los recursos obedece más a los criterios comerciales y de atracción de negocios que a los de transferencia de la carga de un medio a otro. Los ingresos obtenidos de las concesiones son propiedad de la administración y son utilizados para la conservación y mantenimiento de las instalaciones, además de la inversión en infraestructura.

### **Quinto nivel**

Los puertos en el quinto nivel de privatización, son administrados y operados en su totalidad por una autoridad portuaria privada, que es dueña de los activos del

puerto, activos que le fueron vendidos por el Estado, y en los cuales éste ya no posee ningún derecho.

### **Comparativo de la participación privada en la actividad portuaria**

| <b>Puntos a favor</b>  | <b>Puntos en contra</b>   |
|--|---|
| Oferta de mejores servicios dada la <b>competencia</b> que se genera motivo de la prestación de los mismos por varias empresas.  | Formación de <b>monopolios</b> que acaparen la oferta de servicios en detrimento de la expansión de los mercados portuarios.  |
| <b>Precios más bajos</b> debido a que la competencia obliga a castigar las utilidades con el objetivo de la atracción de clientes a los negocios   | La <b>mayoría</b> de las <b>inversiones portuarias</b> son recuperables en plazos largos, por lo que pocas empresas privadas son atraídas por estos negocios, teniendo muchas ellas políticas de <b>horizonte de corto plazo del sector privado</b> .                   |
| Las empresas de mayor éxito pueden generar recursos para <b>futuras inversiones</b> a través de su comportamiento maximizador de utilidades.   | <b>Falta de disponibilidad de recursos</b> suficientes para la inversión en instalaciones por parte del sector privado. Dada la necesidad de fuertes inversiones es requerida muchas veces la participación del sector público.   |
| La desregulación tarifana permite acuerdos directos con los usuarios, asegurándoles rendimientos adecuados y servicio confiable con alta productividad. Esto deviene en <b>flexibilidad comercial</b> para el puerto | La <b>discriminación</b> que se genera debido a favoritismos de los dueños de terminales privadas respecto a ciertos clientes del puerto  |
| <b>Ahorro de los recursos gubernamentales</b> debido a la inversión privada en instalaciones privadas y terminales especializadas; ahorros que se pueden orientar a otros rubros que lo requieran                    | Necesidad de <b>coordinar</b> los servicios ofrecidos por empresas privadas con los ofrecidos por el sector público dentro o fuera del puerto, como la aduana y accesos carreteros  |
| La mayor <b>rapidez de reacción</b> ante el cambio de los mercados portuarios dada la vocación comercial de los negocios privados.   | El puerto es un punto estratégico para la nación en cuanto al desarrollo del comercio internacional y compatible con los intereses de la comunidad, lo cual se contrapone con la política de <b>maximización de utilidades</b> característica de la iniciativa privada. |

Fuente: Referencia # 13

Como en la mayoría de los servicios prestados inicialmente por el Estado en *determinado país*, la *participación en los mismos por parte de la iniciativa privada* observa ventajas y desventajas como las citadas en la anterior tabla; no obstante que ya se ha aplicado el último de los niveles de privatización en algunos puertos de la Gran Bretaña, se ha observado en general la importancia de que el Estado mantenga la propiedad de las áreas de tierra y frentes de agua, además de mantener su ingerencia dentro de la administración de los activos del puerto.

### 3.3) Alternativas para los países en vías de desarrollo

Es difícil determinar cuál debe ser el porcentaje de participación de la iniciativa privada dentro de las actividades portuarias, más lo anterior citado presupone que si bien el manejo de carga debe ser provisto en su mayoría por compañías comerciales privadas, en la administración del puerto debe figurar la mano del Estado. En un país con un sistema portuario amplio los puertos deben estar bajo un sistema descentralizado y poseer autonomía operativa y financiera, dos aspectos que les permitirán crecer de acuerdo al éxito de sus operaciones.

Las autoridades municipales son muy exitosas en el Norte de Europa por lo cuál deben ser consideradas para los países en vías de desarrollo; no obstante se requiere de los municipios que administren al puerto como empresa, disminuyendo al mínimo los controles administrativos y allegándose de especialistas en todas las ramas de la estructura organizacional de la administración.

Si se observa por niveles el grado de participación de la iniciativa privada, el cuarto sería uno adecuado para los países cuyos puertos están en proceso de expansión; esto considerando un sistema de administración municipal.

En el caso de la aplicación del quinto nivel de participación privada, en general no es conveniente para los puertos de los países en vías de desarrollo, cuando menos no en aquellos que representan una buena aportación al comercio exterior de su nación y que sirven a un extenso *hinterland*. Lo anterior en el sentido de que perderían gran parte de su vocación como motores de desarrollo regional administrándose únicamente en la búsqueda de la maximización de ganancias mediante la captación de mercados cada vez más amplios.

No obstante, con el advenimiento de grandes centros concentradores en algunos países tercermundistas como el caso de Panamá, sus puertos más importantes tenderán a convertirse en enormes terminales de transferencia de carga, con altas especificaciones en instalaciones, y operadas en su totalidad por operadores globales de terminales o líneas navieras como Felixtowe y Bahía de Algeciras respectivamente.

Esta privatización total de la actividad portuaria presentaría los siguientes aspectos negativos:

- Los mayoría de los puertos integrantes de los sistemas portuarios en los países del tercer mundo cumplen funciones de desarrollo de sus regiones, y, por tanto, entregan beneficios económicos más que financieros. Buena parte de estos beneficios se perderían al efectuarse una privatización profunda.
- Los activos portuarios se pueden llegar a vender en un precio muy por debajo del costo real, esto para hacer que su compra resulte atractiva para

el sector privado, que invertirá en la medida que amortice rápidamente sus gastos en tierra por medio de la explotación de la misma

- La agrupación de los puertos en corporaciones o holdings privados amenaza a la comunidad portuaria con la formación de monopolios y sus ya conocidas desventajas.
- Posibilidad de existir una desviación de las actividades portuarias a las actividades inmobiliarias por parte de la empresa privada.
- Incapacidad de realizar fuertes inversiones que no le devengan en beneficios de corto plazo pero si representen avances en el carácter estratégico de la actividad portuaria.



## Conclusiones

⊕ Es conveniente que dentro de la administración de los puertos se conserve la presencia del sector público como rector de políticas en materia portuaria, regulador de sus actividades y vigilante del interés público en el manejo y explotación de sus recursos. Lo anterior inclusive como medida proteccionista ante la globalización y el crecimiento desmedido del comercio internacional y por vía marítima.

⊕ En la actividad portuaria deben coexistir los sectores público y privado no obstante que el puerto debe ser manejado como negocio.

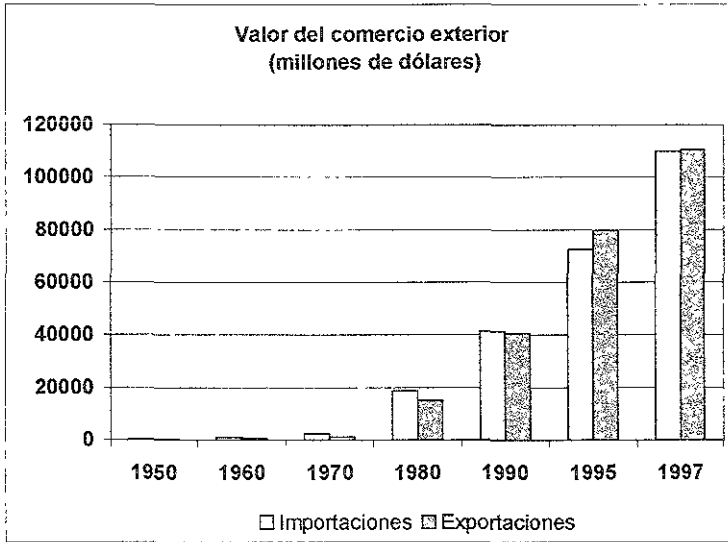
⊕ Corresponden a la autoridad portuaria pública o municipal las funciones principales del proporcionar seguro arribo y tránsito a las embarcaciones, efectuar la planeación portuaria y otorgar concesiones o licencias al sector privado para la explotación de recursos o instalación de terminales especializadas. La participación privada debe orientarse al manejo de la mayor parte de la carga, (exceptuando la que se realice en los muelles públicos) y a la prestación de servicios de valor agregado y de carácter general dentro del recinto portuario.

## **Capítulo 4**

### **México en la actividad comercial internacional**

#### 4.1) Evolución de la actividad comercial de México con el mundo

El comercio exterior mexicano ha ido a la alza históricamente, teniéndose un registro formal del mismo desde los años posteriores a la conquista. En la siguiente serie se muestra el avance del valor del comercio exterior mexicano para la mitad del siglo pasado:



Fuente: Referencia # 10

Como se puede ver en la gráfica, el despegue comercial mexicano se registra en el siglo pasado en el período correspondiente a la década de los 70's, a partir del cual empiezan a registrarse importantes volúmenes de comercio y la balanza comercial comienza a estabilizarse.

Debido principalmente a su situación geográfica, el principal origen y destino del comercio de México han sido los Estados Unidos. Hasta 1824 el comercio exterior mexicano se registraba principalmente con Europa, particularmente con los países de la península ibérica, después de la independencia este comercio decayó y empezó a ser significativo el intercambio de bienes y mercancías con el vecino país del norte.

Hacia 1880 el país empezó a registrar comercio con los países del resto de América y no fue sino hasta 1900 que verificó importación formal de mercancías con los otros tres continentes, Asia, África y Oceanía; y hasta 1932 en el caso de exportación.

En los siguientes cuadros se muestra la evolución del comercio exterior mexicano con los diversas economías del mundo, observándose como principal asunto la dependencia de nuestro comercio con los Estados Unidos:

**Importación y exportación de mercancías de México por áreas geográficas  
(miles de pesos)**

| Año  | Estados Unidos |             |
|------|----------------|-------------|
|      | Importación    | Exportación |
| 1824 | 4,368          | 3,022       |
| 1874 | 7,133          | 10,358      |
| 1889 | 38,270         | 43,022      |
| 1900 | 117,229        | 71,823      |
| 1910 | 113,147        | 224,498     |
| 1932 | 115,431        | 199,012     |
| 1950 | 3,716,377      | 3,747,284   |
| 1970 | 195,690,00     | 10,125,000  |
| 1979 | 170,652,000    | 133,875,000 |

| Año  | Resto de América |             |
|------|------------------|-------------|
|      | Importación      | Exportación |
| 1824 |                  |             |
| 1874 |                  |             |
| 1889 | 190              | 213         |
| 1900 | 571              | 5,590       |
| 1910 | 2,662            | 5,919       |
| 1932 | 1,758            | 43,222      |
| 1950 | 140,119          | 272,850     |
| 1970 | 1,771,000        | 1,797,000   |
| 1979 | 20,396,000       | 17,512,000  |

| Año  | Europa      |             |
|------|-------------|-------------|
|      | Importación | Exportación |
| 1824 |             |             |
| 1874 |             |             |
| 1889 | 51,404      | 1,468       |
| 1900 | 59,960      | 19,246      |
| 1910 | 86,472      | 63,297      |
| 1932 | 62,436      | 56,711      |
| 1950 | 458,200     | 237,326     |
| 1970 | 7,913,000   | 1,473,000   |
| 1979 | 59,266,000  | 20,376,000  |

| Año  | Asia        |             |
|------|-------------|-------------|
|      | Importación | Exportación |
| 1824 |             |             |
| 1874 |             |             |
| 1889 | 39          |             |
| 1900 | 1,113       |             |
| 1910 | 3,143       | 40          |
| 1932 | 1,125       | 3,066       |
| 1950 | 44,168      | 72,765      |
| 1970 | 1,310,000   | 957,000     |
| 1979 | 21,842,000  | 21,669,000  |

| Año  | África      |             |
|------|-------------|-------------|
|      | Importación | Exportación |
| 1824 |             |             |
| 1874 |             |             |
| 1889 | 14          |             |
| 1900 | 55          |             |
| 1910 | 294         |             |
| 1932 | 3           | 837         |
| 1950 | 2,809       | 8,428       |
| 1970 | 32,000      | 14,000      |
| 1979 | 348,000     | 1,268,000   |

| Año  | Oceanía     |             |
|------|-------------|-------------|
|      | Importación | Exportación |
| 1824 |             |             |
| 1874 |             |             |
| 1889 |             |             |
| 1900 | 171         |             |
| 1910 | 146         |             |
| 1932 | 159         | 1,849       |
| 1950 | 41,675      | 752         |
| 1970 | 165,000     | 37,000      |
| 1979 | 1,102,000   | 272,000     |

Fuente: Referencia # 10

Como vemos, a lo largo de su historia, el comercio exterior mexicano ha estado orientado en su mayor parte hacia los Estados Unidos de América. Con la firma en 1995 del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica esta situación se ha acentuado de manera que entre 1988 y 1998 las actividades comerciales se quintuplicaron. Actualmente arriba del 80% del comercio exterior mexicano se destina hacia los Estados Unidos, correspondiendo el resto a Europa, América Latina y, Asia y Oceanía en ese orden de importancia.

Las importaciones y exportaciones son destinadas principalmente a los estados de Texas, California, Michigan, Illinois, Nueva York, Pennsylvania y Ohio. Cerca del 80% del comercio entre ambos países atraviesa por la frontera con el estado de Texas, en especial por Nuevo Laredo, todo esto utilizando el autotransporte de carga.

De acuerdo con sus fronteras, el comercio exterior mexicano puede dividirse en cuatro regiones geográficas o áreas de mercado, la región norte, la este, la occidental y la región central.

La región norte incluye los estados fronterizos de la república y concentra la mayor parte de las maquiladoras, así como las industrias mineras, forestales y frutícolas. La región esta dominada, debida a la extensión limítrofe tan grande, por el transporte terrestre con los Estados Unidos. En el caso de las maquiladoras de Baja California y Sonora, la distancia a Los Angeles y Long Beach, los costos de maniobras en estos puertos y la falta de ventanas para pequeñas navieras, sumado a los problemas aduanales de cruce en los ambos sentidos, empiezan a hacer atractivo para las empresas asiáticas el uso del Puerto de Ensenada.

La región este esta comprendida por los estados del Golfo de México y tiene la mayor actividad de importación y exportación por vía marítima con los estados de la costa sur de los Estados Unidos y la Comunidad Europea; teniéndose también en menor grado, movimiento de mercancía desde y hacia el Caribe, Centro y Sudamérica.

En la región central se concentra el 55% de la actividad comercial de exportación e importación y constituye la de mayor competencia entre los modos terrestres y marítimos de transporte. De ella salen y entran mercancías relativas a todos los bloques comerciales del planeta.

Por último, en la región del occidente, compuesta principalmente por la porción central del pacífico litoral mexicano, se registran importaciones mexicanas por tierra y por mar, hechas por los puertos del sur de California, en servicios multimodales y por barco alimentador, respectivamente, aunque este esquema se ha modificado últimamente, por el flujo directo entre Asia y el Puerto de Manzanillo.

**Distribución del comercio exterior mexicano  
2000**

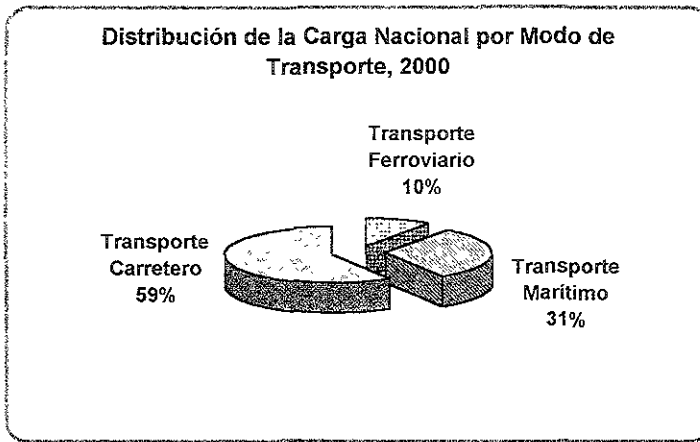
| <b>Comercio</b>                    | <b>Millones de dólares</b> | <b>%</b>      |
|------------------------------------|----------------------------|---------------|
| <b>Total</b>                       | <b>340,897</b>             | <b>100.00</b> |
| EU                                 | 275,205.50                 | 80.73         |
| Canadá                             | 7,370.30                   | 2.16          |
| ALADI                              | 6,670.70                   | 1.96          |
| Centroamérica                      | 1,740.10                   | 0.51          |
| Unión Europea                      | 20,365.90                  | 5.97          |
| AELC                               | 1,437.50                   | 0.42          |
| Taiwán, Corea, Hong Kong, Singapur | 7,627.50                   | 2.24          |
| Japón                              | 7,411.10                   | 2.17          |
| Panamá                             | 402.3                      | 0.12          |
| China                              | 3,083.20                   | 0.90          |
| Israel                             | 351.2                      | 0.10          |
| Resto del Mundo                    | 9,231.70                   | 2.71          |

Fuente: Referencia "A"

## 4.2) Desarrollo de los medios de transporte del país como necesidad de las actividades comerciales

En la actualidad es difícil pensar que alguna de las actividades u operaciones comerciales no vaya de la mano del transporte, sin embargo, este sector, que ha sido testigo histórico de la consolidación de las más fuertes economías del mundo, en México sufre un fuerte deterioro.

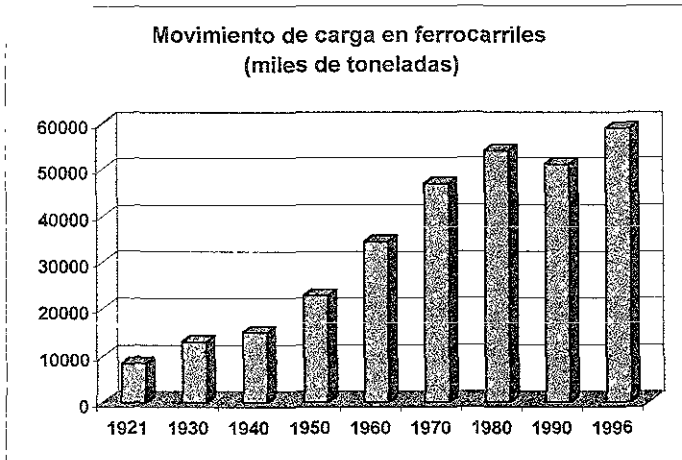
Actualmente y de acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el autotransporte es el medio con mayor importancia en la movilización, tanto de carga como de pasajeros a nivel nacional, ya que más del 58 por ciento de las mercancías y cerca del 98 por ciento de los pasajeros fluyen por este medio. Mientras que el marítimo transporta anualmente el 31.29 por ciento de la carga en el territorio nacional, el ferroviario aporta un 10.13 por ciento, y el aéreo 0.05 por ciento, representando una mínima parte.



Fuente: Referencia "j"

La posición de México ha favorecido siempre el comercio con los Estados Unidos, por lo que el autotransporte de carga es el que más se ha desarrollado, registrándose en nuestra frontera norte un enorme tráfico de camiones; esto sin duda ha ido en detrimento del desarrollo del comercio por vía marítima, propiciando el atraso de las instalaciones portuarias y la falta de una flota mercante mexicana

El caso del ferrocarril es de particular interés pues en México tuvo un gran auge después de la construcción de casi la totalidad de las líneas ferroviarias que hoy posee nuestro territorio en la época del porfiriato. La siguiente serie histórica nos muestra como ha ido evolucionando el movimiento de carga por ferrocarril en nuestro país destacándose su paso firme hasta mediados de los 80's, su descenso para 1990 y la cierta recuperación que muestra en los últimos años.



Fuente: Referencia # 10

No obstante que el transporte de carga vía ferroviaria en el país ha mantenido una tendencia a la alza, su aportación al transporte en general es lo que preocupa pues como se vio anteriormente su uso apenas representa el 10% del movimiento de carga total. En el caso del movimiento de pasajeros su uso ha pasado a ser insignificante pues de alrededor de 37000 pasajeros que se trasladaban por tren en los años 70's, apenas lo hicieron 6727 en el año de 1996.

En diciembre pasado, el Senado de la República aprobó la extinción definitiva de Ferrocarriles Nacionales de México y la derogación de su Ley Orgánica. Sólo preserva la personalidad jurídica de Ferronales para efectos de su liquidación. Por esto desde el año pasado, México es de los pocos países del mundo que no subsidiará su ferrocarril. Esto significa la desaparición del transporte de pasajeros, el cual sobrevivía gracias a los fondos públicos, dado que nunca se desarrollaron opciones atractivas para el mercado

A pesar de que en todas las rutas donde se eliminó el tren de pasajeros existe el autotransporte, para muchos esta no es una opción real, y de hecho no justifica que se sustituya un medio de transporte por el otro, debiéndose pugnar por un uso complementario de ambos. El servicio ferroviario ha sufrido grandes pérdidas debido al mal uso de este medio de transporte mexicano. Su decadencia hizo que cada vez menos empresas se apoyaran en él para el traslado de mercancías.

En lo que respecta al comercio por aire, el transporte de carga no se significa dentro del movimiento general, ubicándose su importancia en el traslado de pasajeros y en el manejo de paquetes por medio de empresas de mensajería como en la mayoría de los países del mundo.



Actualmente a pesar de manejar más de la mitad del comercio exterior del país, el autotransporte se encuentra en un gran retroceso, siendo uno de los factores de la baja competitividad que el promedio de la flota tiene de 15 a 18 años de atraso. Otra de las debilidades del transporte es la infraestructura carretera, la cual actualmente enfrenta problemas de inoperancia y endeudamiento, el cual asciende a más de 90 mil millones de pesos.

No obstante que en México la Marina Mercante prácticamente ha desaparecido, el transporte marítimo ha apoyado el rápido crecimiento de nuestro comercio. Según fuentes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, actualmente México se ubica entre los 10 países exportadores más importantes del mundo. Particularmente, el transporte por mar ha sido un elemento fundamental para el desarrollo de la industria petrolera mexicana, sobre todo en el caso de la exportación de petróleo crudo.

De 1995 al cierre del 2000 se habrán invertido 17 mil 285 millones de pesos, de los cuales un 82 por ciento corresponden a la iniciativa privada. Con esto la capacidad instalada y el número de terminales e instalaciones especializadas para el manejo de carga comercial no petrolera se incrementó en más del doble de las existentes en 1994

Las posiciones de atraque de graneles agrícolas aumentó de tres a ocho, las de graneles minerales de siete a 12, las de fluidos petroleros de cinco a 11, las de contenedores de siete a 12 y las de cruceros de seis a 15. A través de esta infraestructura, la eficiencia de los puertos ha aumentado. En cuanto a rendimiento, en las terminales especializadas se pasó de 43 contenedores promedio hora/buque a 85, en tanto que en Manzanillo y Veracruz llega a alcanzar hasta 120 contenedores por hora/buque en operación

### **4.3) Acuerdos y tratados de comercio con el exterior**

Las negociaciones comerciales y en particular los tratados de libre comercio son los motores de la política exterior mexicana y están dirigidos a enfrentar la competencia comercial mundial asegurando el destino de la producción del país.

A la fecha, México ha negociado 10 tratados de libre comercio que le otorgan acceso seguro y preferencial a los mercados de 31 países en tres continentes; la red de tratados brinda acceso a México a aproximadamente 860 millones de consumidores generando oportunidades para el sector exportador y por ende para el comercio vía marítima.

A continuación se presenta una lista de los tratados de libre comercio celebrados por México, los países con lo que los ha acordado y sus objetivos primordiales:

#### **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre México, Estados Unidos y Canadá.

El TLCAN es un conjunto de reglas para fomentar el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los tres países, mediante la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; el establecimiento de normas que deben de ser respetadas por los productores de los tres países, y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir.

El TLCAN tiene los siguientes objetivos:

Integrar una región en donde el comercio de bienes y servicios y las corrientes de inversión sea más intenso, expedito y ordenado para beneficio de los consumidores e inversionistas de la región.

- Eliminar barreras al comercio de bienes y servicios y auspiciar condiciones para una competencia justa.
- Incrementar las oportunidades de inversión.
- Proteger la propiedad intelectual.
- Establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias.
- Fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

Cabe aquí mencionar que no obstante el compromiso del libre comercio entre las naciones del tratado, a la fecha el mismo no ha brindado los frutos que se pretendían dada la incompatibilidad entre los servicios del transporte de carga terrestre principalmente. A la fecha los camiones de carga mexicanos no pueden cruzar libremente la frontera con el vecino del norte volviendo el tratado redundante hasta cierto punto.

### **Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia**

El Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia entró en vigor el 1 de enero de 1995. Este tratado establece una rápida apertura en el comercio de bienes. A partir de su entrada en vigor, quedaron exentas de arancel el 97% de las exportaciones mexicanas a ese país y el 99% de las exportaciones bolivianas a México.

### **Tratado de Libre Comercio entre México y Chile**

El Tratado de Libre Comercio entre México y Chile entró en vigor el 1 de agosto de 1999.

### **Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica**

El Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica entró en vigor el 1 de enero de 1995.

El tratado con Costa Rica establece normas transparentes, promueve el comercio de bienes y servicios, facilita el desarrollo de inversiones y atiende las relaciones con una región estratégica para México, reconociendo los sectores sensibles de cada país.

El calendario de desgravación pactado en este tratado establece que el 70% de las exportaciones mexicanas no agropecuarias a Costa Rica quedaron exentas de aranceles a partir de su entrada en vigor; 20% concluiría su desgravación el 1 de enero de 1999; y el 10% restante el 1 de enero del año 2004.

### **Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G-3)**

El Tratado del Grupo de los Tres (G-3), integrado por México, Colombia y Venezuela, se firmó en junio de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995.

El tratado busca un acceso amplio y seguro a los respectivos mercados, a través de la eliminación gradual de aranceles, y reconociendo los sectores sensibles de cada país. Establece disciplinas para asegurar que la aplicación de las medidas internas de protección a la salud y la vida humana, animal y vegetal, del ambiente y del consumidor, no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio. Igualmente fija disciplinas para evitar las prácticas desleales de comercio y contiene un mecanismo ágil para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la relación comercial entre los países.

La inclusión de una cláusula de adhesión dentro del tratado, se permite la integración a este instrumento comercial de otras naciones latinoamericanas.

## **Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua**

El Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua entró en vigor el 1 de julio de 1998.

## **Tratado de Libre Comercio México- Triángulo del Norte**

El Tratado de Libre Comercio México- Triángulo del Norte (TLCTNM) constituye un avance en la estrategia de política de negociaciones comerciales internacionales de México, la cual busca ampliar, diversificar y mejorar el acceso de los productos nacionales a los mercados externos, permite obtener reciprocidad al proceso de liberalización comercial, reduce la vulnerabilidad de los exportadores ante medidas unilaterales por parte de los socios comerciales y fomenta los flujos de inversión extranjera directa hacia México. Este tratado entrará en vigor el 1° de enero del 2001.

El tratado de libre comercio entre México y El Salvador, Guatemala y Honduras facilitará la compra y venta de productos industriales y agrícolas entre los cuatro países, a través de la eliminación paulatina de aranceles que pagan los productos para entrar a dichos mercados y un conjunto de disciplinas que regularán la relación comercial entre los países integrantes del tratado; también incluye disciplinas para regular la compra y venta de servicios.

Los países que integran el Triángulo del Norte representan un mercado potencial de 23 millones de personas, que en 1998 realizaron compras al exterior por más de 9.5 mmd y registraron un PIB de más de 36 mmd. México tiene una posición privilegiada en ese mercado, por la cercanía geográfica, similitudes de idioma, cultura y patrones de consumo.

## **Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea**

La Unión Europea es nuestro segundo socio comercial y nuestra segunda fuente de inversión extranjera directa. En 1999, el comercio total entre México y la UE alcanzó los 15,588.5 millones de dólares

El primer acuerdo marco de cooperación entre México y la entonces Comunidad Económica Europea se firmó a mediados de 1975. En 1991 fue sustituido por el todavía vigente acuerdo marco, de los llamados de tercera generación, el cual incluye una gran diversidad de temas objeto de cooperación entre las dos partes.

Como resultado de los esfuerzos de integración que ambas Partes han realizado a través de la celebración de acuerdos comerciales con terceros países, las condiciones de acceso en la UE para los exportadores mexicanos y en México para los europeos, son menos favorables que las que enfrentan los proveedores de otros socios comerciales. Esto ha resultado en una pérdida creciente de la importancia del comercio bilateral en los flujos comerciales totales de las dos partes. Así, mientras que hace poco más de una década, las importaciones mexicanas provenientes de la UE representaban el 18 por ciento del total de

nuestras compras externas, en 1999 representaron sólo el 9 por ciento. De igual modo, la importancia relativa de las exportaciones de México hacia la UE ha venido disminuyendo: de haber contribuido con el 14.5% del total exportado hace diez años, en 1999 representaron únicamente el 3.9 por ciento de las ventas externas de México.

Por ello, la importancia de negociar un nuevo acuerdo que permitiera profundizar las relaciones económicas, políticas y de cooperación entre México y la UE. Luego de varias reuniones, formales e informales, el 8 de diciembre de 1997 se firmaron los tres instrumentos jurídicos, que permitieron el inicio de las negociaciones.

- a. Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por la otra.
- b. Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea, por otra.
- c. Declaración Conjunta entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus estados miembros.

### **Tratado México - AELC**

El pasado 3 de noviembre de 2000 México y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) concluyeron la negociación de un tratado de libre comercio. Este es el texto final firmado el 27 de noviembre de 2000, cuya entrada en vigor está sujeta, por parte de México, a la aprobación del H. Senado de la República y, por parte de los Estados de la AELC, a sus respectivos procedimientos legislativos.

La República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega y la Confederación Suiza conforman los estados de la AELC con los que México firmó el tratado de libre comercio.

Los objetivos de este Tratado son:

- (a) la liberalización progresiva y recíproca del comercio de bienes
- (b) establecer condiciones de competencia leal en el comercio entre las partes
- (c) la apertura de los mercados de contratación pública
- (d) la liberalización del comercio de servicios
- (e) la liberalización progresiva de la inversión;
- (f) asegurar una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual
- (g) contribuir de esta manera, mediante la eliminación de barreras al comercio, al desarrollo armónico y a la expansión del comercio mundial.

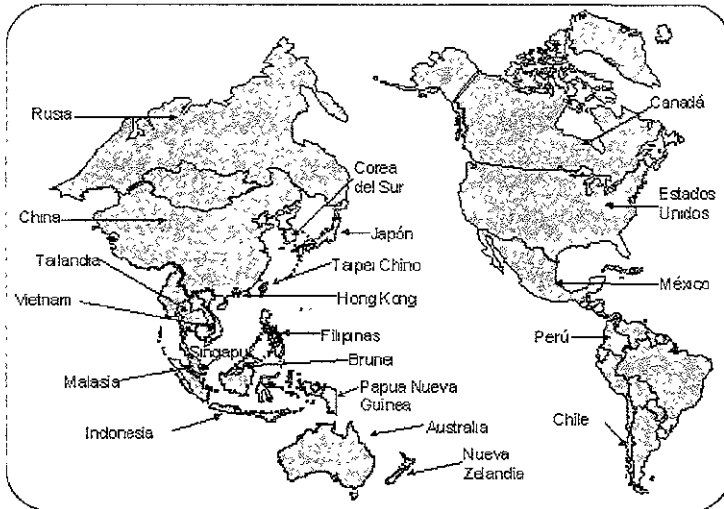
## Tratado de libre comercio con Israel

Con este tratado se establece una zona de libre comercio entre México e Israel.

En resumen, los objetivos del tratado son:

- a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de los países.
- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio
- c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión

Con miras al mediano plazo México se encuentra en vías de ingresar en la zona de libre comercio de la APEC. APEC fue creado en 1989 como resultado de la creciente interdependencia económica en la región Asia-Pacífico. Actualmente, APEC está integrado por 21 economías:



México ingresó a APEC en 1993 con el objetivo de intensificar sus relaciones con los países de Asia-Pacífico. La sede de la mayoría de las reuniones es la economía que preside el Mecanismo durante un año. China ocupa la presidencia de APEC 2001 misma que pasará a México en 2002, a Tailandia en 2003, Chile en 2004 y Corea en 2005. APEC cuenta con un Consejo de Asesoría Empresarial (ABAC), APEC Business Advisory Council), constituido por un máximo de tres empresarios de cada economía, cuya función es asesorar a los líderes sobre el funcionamiento de APEC desde la perspectiva del sector empresarial.

## Conclusiones

⊕ A lo largo de su historia, el comercio exterior mexicano ha estado orientado, en su mayor parte hacia los Estados Unidos de América. Con la firma en 1995 del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica esta situación se ha acentuado de manera que entre 1988 y 1998 las actividades comerciales se quintuplicaron. Actualmente arriba del 80% del comercio exterior mexicano se destina hacia los Estados Unidos, correspondiendo el resto a Europa, América Latina y, Asia y Oceanía en ese orden de importancia.

⊕ La posición de México ha favorecido siempre el comercio con los Estados Unidos, por lo que el autotransporte de carga es el que más se ha desarrollado al registrarse en nuestra frontera norte un enorme tráfico de camiones; esto sin duda ha ido en detrimento del desarrollo del comercio por vía marítima, propiciando el atraso de las instalaciones portuarias y la falta de una flota mercante mexicana.

⊕ México ha negociado 10 tratados de libre comercio que le otorgan acceso seguro y preferencial a los mercados de 31 países en tres continentes; la red de tratados brinda acceso a México a aproximadamente 860 millones de consumidores generando oportunidades para el sector exportador y por ende para el comercio vía marítima. Destacan por su potencial, los tratados con la Unión Europea y la posible conformación de la APEC.

## **Capítulo 5**

# **La administración de los puertos en México y sus resultados**



## **5.1) Evolución de la administración portuaria en México**

### **5.1.1) Primeros Puertos Mexicanos**

El concepto de administración portuaria como tal se remonta para México en el presente siglo, después de las sacudidas de la Revolución y la aparente calma en la tercera década del siglo XX

Por la década de los treinta se reconoció que la falta de una marina mercante nacional constituía un obstáculo para el desarrollo de la nación y que debería pugnarse por la incursión de México en el desarrollo marítimo portuario. Para finales de dicha década, el gobierno limitó su participación en el desarrollo mercante a la adquisición de un grupo de buquetanques, los cuales fueron entregados a la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX), creada en esa época para administrar el sector energético que recién se había nacionalizado.

La paraestatal virtualmente centralizó la mayor parte de la actividad marítima del país, coordinó de igual forma las actividades navales y asumió en principio la responsabilidad de elaborar los planes para el desarrollo de una marina mercante mexicana, bajo la responsabilidad de una dependencia estatal que fue el Departamento Autónomo de Marina. Por su importancia estratégica, la dependencia fue elevada a rango de Secretaría de Estado en diciembre de 1940.

Hasta 1976, la Secretaría de Marina tuvo a su cargo la administración de puertos y la construcción de la infraestructura portuaria. A partir de 1977, se incorporaron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes todas las actividades relacionadas con el fomento de la marina mercante, la provisión de la infraestructura, así como la administración y operación portuarias.

La prestación de los servicios a los usuarios de los puertos nacionales requirió establecer sistemas integrados de organización, regulación y operación. Con ello las tareas ejecutivas incrementaron su rendimiento como consecuencia del ordenamiento de los métodos de trabajo, la mayor disponibilidad de maquinaria y equipo de maniobras, el mejoramiento de las instalaciones y los sistemas de control y manejo de las cargas.

A fin de elevar la eficiencia en la operación de los servicios se tomaron medidas para mejorar la vialidad interna de los puertos y se realizaron adecuaciones para asegurar que la recepción, clasificación y despacho de la carga en patios y bodegas, se efectuara ágilmente. Además, se optimizó el sistema de ayudas a la navegación marítima con el objeto de aumentar la seguridad del tráfico.

La introducción al proceso modernizado fue paulatino, habilitando terminales especializadas en la medida que el tráfico lo requería. Se promovió el desarrollo de sistemas operacionales para permitir el flujo expedito de los contenedores en dichas terminales, así como la capacitación de los trabajadores portuarios.

Con la ejecución del Programa de Puertos Comerciales se logró el crecimiento de longitud de atraque, se incrementó la capacidad del área de almacenamiento y de los accesos, así como la modernización y ampliación del señalamiento marítimo. Para completar estas acciones, los puertos fueron dotados con equipo especial para el manejo de mercancías y se sistematizaron los métodos de trabajo, logrando que las tareas operativas incrementaran su rendimiento.

Con el Programa de Puertos Industriales, se contribuyó a la desconcentración de las actividades fabriles creando nuevos polos de desarrollo y fomentando el asentamiento de nuevas industrias en áreas cercanas al mar.

### **5.1.2) Privatización y Ley de Puertos de 1993**

Con los objetivos primordiales de la modernización y eficiencia de la actividad portuaria en el país, en el año de 1993 se publica la **Ley de Puertos** impulsada por el Estado y cuyas líneas establecían el marco para la descentralización, desregulación y privatización de los puertos mexicanos.

Con la descentralización se dotaba a los puertos de autonomía operativa y financiera a través de una figura administrativa independiente; mientras con la desregulación la meta era la incursión de los puertos en el entorno competitivo del comercio internacional de mercancías. Los puertos no escaparon, como varias entidades antes administradas y operadas en su totalidad por el gobierno, de ser sujetos de privatización mediante el aumento en la participación de la iniciativa privada en las actividades portuarias, no únicamente en la prestación de servicios y explotación de los recursos y terminales, sino de la propia administración de los puertos.

### **5.1.3) Las API's y su funcionamiento**

Para efectuar la labor administrativa de los puertos surge la figura de la API, Administración Portuaria Integral, para que en los diversos puertos asumiese las funciones antes ejercidas por el Estado, incluyendo la construcción, planeación, promoción y fomento del puerto y sus instalaciones.

Las API's fueron sujeto de una concesión múltiple otorgada hasta por 50 años y con la posibilidad de ser prolongada por un plazo igual; por otro lado fueron dotadas de la capacidad de efectuar cesiones parciales de derechos a terceros para la explotación de terrenos propiedad federal, para la operación de terminales e instalaciones y la prestación de servicios.

De esta forma, aunque los terrenos e instalaciones existentes en el recinto portuario no se desincorporasen del dominio público, su uso, aprovechamiento y explotación serían otorgados en concesión, dando amplia cabida a la participación del sector privado en las operaciones portuarias.

Las Administraciones Portuarias Integrales fueron constituidas como sociedades mercantiles conforme a las leyes mexicanas, y en un principio su capital sería suscrito por el gobierno federal, con la intención posterior de ser desincorporadas al sector privado, vía licitación. A las API's corresponde el pago de una contraprestación al gobierno federal por el ejercicio de la concesión, además de los impuestos derivados de su operación como empresa mercantil.

Para lograr una eficiente explotación de los recursos portuarios, las API's deben formular un Programa Maestro de Desarrollo en el que se establecen los compromisos de inversión, estrategias desarrollo y promoción, compromisos de desarrollo general y físico de los puertos, análisis financiero, además de otras medidas con una vigencia de 5 años, al final de los cuales los programas son revisados, evaluados y actualizados para un período similar.

Con la descentralización del sistema portuario nacional, se crearon puertos autosuficientes capaces incluso del desarrollo de infraestructura, operando en su mayoría bajo la modalidad de puertos propietarios en cuanto a su comercialización, siendo el estado el dueño de la infraestructura y quién otorga concesiones de operación y servicios a terceros.

Por otra parte, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mantiene la función de establecer los lineamientos generales de política portuaria a nivel nacional, así como la de coordinación con otros medios de transporte. El estado entonces ejerce todas aquellas funciones asociadas con la planeación, desarrollo y explotación de los puertos y control corporativo de la operación comercial de las Administradoras a través de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Cumple el papel de autoridad y controlador general del funcionamiento de los puertos a través de la Dirección General de Puertos y la Dirección General de Capitanías de Puerto.

Para el control de las funciones y operación de las API's en el litoral mexicano, dentro de su Dirección General se desprende la Coordinación de Administraciones Portuarias Integrales. A nivel local, la autoridad marítimo portuaria radica en el Capitán de Puerto, quién a su vez establece la relación de coordinación con otras autoridades gubernamentales y con la propia API.

Aquellos puertos que no cuenten con una API, la Dirección General de Puertos designa Administradoras Portuarias Integrales Federales, y sobre los puertos integrantes de la administración ejerce un mayor control, teniendo a su cargo la administración y ejecución de las acciones derivadas de los programas maestros. Tiene también bajo su cargo el mantenimiento de la infraestructura de uso común mientras que vigila la adecuada prestación de los servicios portuarios.

Actualmente existen en el litoral mexicano 16 Administradoras Portuarias Integrales Federales, 5 Estatales, 2 Fideicomisos públicos de FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo) y una administradora privada.

## **Administraciones Portuarias Federales**

### Litoral del Pacífico

| <b>Administración Portuaria Integral (API)</b> | <b>Puertos o Terminales concesionados</b> |
|--|---|
| <b>Ensenada</b>                                | Ensenada                                  |
| <b>Guaymas</b>                                 | Guaymas                                   |
| <b>Topolobampo</b>                             | Topolobampo                               |
| <b>Mazatlán</b>                                | Mazatlán                                  |
| <b>Puerto Vallarta</b>                         | Puerto Vallarta                           |
| <b>Manzanillo</b>                              | Manzanillo                                |
| <b>Lázaro Cárdenas</b>                         | Lázaro Cárdenas                           |
| <b>Salina Cruz</b>                             | Salina Cruz                               |
| <b>Puerto Madero</b>                           | Puerto Madero                             |

### Litoral del Golfo y del Caribe

| <b>Administración Portuaria Integral (API)</b> | <b>Puertos o Terminales concesionados</b>   |
|--|---|
| <b>Altamira</b>                                | Altamira  |
| <b>Tampico</b>                                 | Tampico   |
| <b>Tuxpan</b>                                  | Tuxpan  |
| <b>Veracruz</b>                                | Veracruz  |
| <b>Coatzacoalcos</b>                           | Coatzacoalcos   |
| <b>Dos Bocas</b>                               | Dos Bocas   |
| <b>Progreso</b>                                | Progreso<br>Celestún<br>Sisal<br>Chuburna<br>Yukalpetén<br>Telchac<br>San Felipe<br>Chabihau<br>Dzilam de Bravo<br>Río Lagartos<br>Las Coloridas<br>El Cuyo |

**Administradoras Portuarias Estatales**

| <b>Administración Portuaria Integral (API)</b> | <b>Puertos o Terminales concesionados</b>  |
|--|--|
| <b>Baja California Sur</b>                     | San Carlos<br>Pichilingue<br>La Paz<br>San Juan de la Costa<br>Puerto Escondido<br>Santa Rosalía<br>Isla San Marcos<br>Santa María   |
| <b>Tamaulipas</b>                              | El Mezquital   |
| <b>Tabasco</b>                                 | Sánchez Magallanes<br>Frontera<br>Chiltepec  |
| <b>Campeche</b>                                | Ciudad del Carmen<br>Campeche<br>Cayo Arcas<br>Isla Arena<br>San Francisco<br>Champotón<br>Sabancuy<br>Seybaplaya<br>Isla Aguada<br>La Puntilla<br>Atasta<br>Emiliano Zapata<br>Nuevo Campechito<br>Lerma<br>Laguna Azul |
| <b>Quintana Roo</b>                            | Puerto Juárez - Punta Sam<br>Isla Mujeres<br>Puerto Morelos<br>Playa del Carmen<br>Puerto de la Isla Cozumel<br>Chetumal   |

**Administradoras Portuarias Privadas**

|                 |          |
|-----------------|----------|
| <b>Acapulco</b> | Acapulco |
|-----------------|----------|

**Fideicomisos Públicos FONATUR**

|                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| <b>Cabo San Lucas</b>     | Cabo San Lucas     |
| <b>Bahías de Huatulco</b> | Bahías de Huatulco |

Fuente Referencia # 5

Las administradoras federales están constituidas como sociedades anónimas en las cuales la participación mayoritaria corresponde al gobierno federal y funcionan en el esquema de los puertos propietarios. No obstante una buena parte de la infraestructura creada con recursos públicos ha sido otorgada en contratos de cesión parcial de derechos por períodos comúnmente relacionados con la conveniencia financiera de las empresas que irán a explotarla.

### *Funcionamiento de las API's*

#### Estructura administrativa

En las Administradoras Portuarias Integrales se observan en general las siguientes áreas:

**Área Técnica:** se encarga de la planeación y ejecución de las obras generales a realizarse en el recinto portuario con recursos de la administración, incluyendo la aplicación de los programas de mantenimiento y conservación.

**Área Operativa:** se encarga de atender lo relacionado a la prestación de servicios en el puerto ya sean estos ofrecidos por terceros o por la misma administración, además de ofrecer el arribo seguro a las embarcaciones y el tránsito adecuado de las mismas en las áreas de agua.

**Área de Promoción y Comercialización:** encaminada a la difusión del puerto y sus servicios y la conservación de los actuales clientes del puerto y la atracción de nuevos negocios.

**Área administrativa:** encargada del manejo de los recursos al interior de la administración

**Área legal:** dedicada a la atención de los asuntos jurídicos de la API, como es el caso de las cesiones parciales de derechos, aspectos laborales y otros relacionados.

### Comité de operación

El comité de operación es un órgano colegiado que emite recomendaciones sobre diversos asuntos relacionados con la actividad del puerto y está integrado por la API, el capitán del puerto y las demás autoridades correspondientes. También acuden a él los representantes de los usuarios, prestadores de servicios y otros operadores del puerto.

El comité atiende asuntos como la revisión de las reglas de operación del puerto y el programa maestro de desarrollo para posibles modificaciones, precios y tarifas, cuestiones relacionadas a la asignación de áreas y contratos de cesión de derechos y la relación entre usuarios y prestadores de servicios.

## *Servicios Portuarios*

Para otorgar la cesión parcial de derechos, la API establece las condiciones de calidad operativa y eficiencia en los servicios a prestar por parte de las personas físicas o morales interesadas, y también el tiempo de duración de los contratos. Una vez cedida la prestación de los servicios, las tarifas son establecidas libremente por las empresas, sin otra obligación más que la de registrarlas ante la API y la Dirección General de Puertos, que sólo intervendrán en las mismas para evitar privilegios monopólicos en el caso de que solo exista un prestador para determinado servicio.

Como se mencionó anteriormente, las áreas de tierra no pueden ser vendidas, sólo concesionadas, y siendo únicamente susceptibles de ventas los equipos y superestructura para la actividad portuaria.

Definitivamente, México no es un país cuyas bases se hayan sentado en el aprovechamiento de sus litorales ni en el auge de ciudades en la costa de modo que desataran su desarrollo comercial vía marítima, más bien fue y sigue siendo un pueblo continental.

## **5.2) Resultados de las reformas establecidas por la ley de puertos**

### **5.2.1) Cambios en la administración de los puertos**

Uno de los principales objetivos de la Ley de Puertos de 1993 fue el de propiciar la participación amplia de la iniciativa privada en las actividades portuarias a través, principalmente, de cambios estructurales de tipo jurídico, administrativo, laboral y financiero al interior de los puertos.

Hasta antes de iniciar la nueva etapa de los puertos en México, el sistema portuario centralizado operaba sus puertos como infraestructura necesaria para la actividad comercial y no como un negocio; la administración se orientaba a dar los elementos de infraestructura y equipamiento, sin reflejar costos fijos y variables en el cobro por su uso.

Como los puertos no eran sujeto de negocio, no existía competencia por la carga entre los mismos y aunque en las operaciones de carga y descarga se pugnaba por la eficiencia, los altos rendimientos operativos, los rigurosos controles logísticos y las filosofías de justo a tiempo no eran cuestión que preocupase a la administración, más por falta de visión en el negocio del transporte que por tratarse de un organismo público, como ya se analizó el puerto que más carga maneja en el mundo es Singapur no obstante su administración por parte del gobierno de este país por un largo período

El despunte de los puertos del país fue evidente con la reforma realizada al ingresar al negocio la iniciativa privada con sus políticas casi exclusivamente financieras, su inherente vocación hacia el mercado y hacia la productividad y su rapidez de reacción ante los cambios en la demanda de sus clientes; debido a lo anterior el manejo de la carga creció en forma considerable.

Un ejemplo claro lo constituye el manejo de contenedores; en los dos principales puertos del país en la actualidad, Veracruz en la costa del golfo y Manzanillo en la del pacífico se otorgaron concesiones para el manejo de las terminales de contenedores a ICAVE y a TMM, que aportan en conjunto con sus puertos casi el 80% de la carga contenerizada total del país. Como se mencionó en el primer capítulo, la importancia comercial de un puerto esta en relación con el número de contenedores que maneja y con ello el volumen de negocios que agrupa por lo que la operación en este rubro debe estar sujeta a rigurosos controles logísticos asunto que no era tomado en cuenta antes del proceso de privatización.

No obstante el giro ante la participación de la iniciativa privada, el logro más importante quizá fue el dotar de autonomía a los puertos integrantes del sistema. La burocracia que se genera del manejo centralizado se constituye en un freno para el desarrollo de los puertos y de sus regiones, colocándolos en la fila de espera para la asignación de recursos y atención de sus necesidades.



La ley de puertos, pues, ha cumplido con su función de estimular los objetivos básicos del cambio estructural en la materia, ha permitido la reorientación de las funciones de la administración portuaria con un criterio empresarial transfiriendo buena parte de las funciones del negocio portuario al sector privado, con la consecuente mejora en la eficiencia y calidad de la operación de terminales y la prestación de servicios. La ley ha favorecido, como se mencionó, a la descentralización de buena parte de las funciones, con la consecuente reducción del aparato administrativo correspondiente.

El arma utilizada para incrementar la participación privada ha sido el otorgamiento de concesiones o cesiones parciales de derechos, mientras el Estado mantiene la autoridad en lo que respecta al control sobre la observancia de la Ley de Puertos y su Reglamento y conserva la responsabilidad en la formulación de las políticas nacionales asociadas con los puertos y su relación con el transporte y el comercio; asunto que le permite dirigir de cierta forma al sistema portuario en su conjunto.

Las Administraciones Portuarias Integrales han funcionado como empresas mercantiles en su misión de explotar los recursos del puerto, no obstante que no se han transferido a la iniciativa privada como lo pretendía la Ley de Puertos, a excepción del caso de Acapulco. Para este caso, los dos fideicomisos públicos y las administraciones estatales, la autoridad sólo atiende lo relativo al cumplimiento de las concesiones otorgadas y los compromisos contraídos en dichos contratos.

Por su parte, las API's federales están sujetas a dos tipos de control al nivel central, uno del cumplimiento del contrato de concesión, y el otro relacionado con su funcionamiento como empresa pública, especialmente en materia de la formulación de la políticas generales financieras, de desarrollo, de coordinación con otras autoridades, y de comercialización, particularmente en los procesos de otorgamiento de los contratos de cesión parcial de derechos a empresas privadas sobre ciertos bienes públicos del puerto.

Con lo anterior se le ha restado autonomía a los puertos pues el Estado sigue ejerciendo un control significativo en la administración de los mismos, asunto que no es del todo negativo pues les ha facilitado a las API's el proceso de maduración y consolidación en su papel de empresas portuarias, administradoras de bienes del dominio público. Esto es, ha ayudado en el proceso de aprendizaje de los funcionarios de primero y segundo niveles respecto del cambio drástico en la concepción de funcionamiento del puerto, de pasar de ser una infraestructura para servicio público que mantiene, en especial a los puertos regionales y locales, sujeción al comportamiento de sus mercados tradicionales, a ser un centro de negocios relacionados con el comercio y el transporte.

Aunque las API's sean autónomas, la injerencia significativa en las mismas por parte del gobierno central limita su capacidad de actuar como empresas mercantiles pues son débiles en el conocimiento y desarrollo de los mercados a los que sirven, sobre todo en lo relativo a la identificación y atención de sus clientes actuales para conservarlos, y de los potenciales para atraerlos. Además

de esto, entre otras de sus debilidades destacan la dificultad de formular convenios estratégicos con el transporte terrestre para modernizar las prácticas del servicio y la posibilidad de poder asegurar la profesionalización del personal especializado y su permanencia en el medio.

El funcionamiento de las API's se ha orientado básicamente por los Programas Maestros de Desarrollo, que en su primera vigencia quinquenal, señalaron los objetivos y metas generales, así como las estrategias para lograrlos; en los segundos periodos correspondió a las administradoras la evaluación del programa anterior y el replanteamiento de objetivos y metas, e incluso de la misión. La relación funcional entre la administración, los operadores de instalaciones y terminales, los prestadores de servicios y los usuarios en general, esta regulada por las Reglas de Operación del Puerto, que también corresponde establecerlas a la administradora del puerto.

En general, los programas maestros han cumplido su función orientadora de las nuevas estrategias en la parte relativa a la mejora de la operación interna del puerto, vía la incorporación de empresas prestadoras de servicio y el otorgamiento de contratos de cesión parcial de derechos sobre instalaciones y terminales ya existentes y para el desarrollo de nuevos proyectos. No obstante el programa maestro de desarrollo debe constituirse en la "biblia" de la administración y la metodología a seguir para que el puerto cumpla con su misión; debe ser un documento de consulta diaria y no puede verse su presentación como el cumplimiento de un requisito para con la Coordinación de Puertos del país, como ocurre en algunos casos donde los propios miembros de la administración difícilmente conocen los lineamientos de su programa de desarrollo, que fue realizado por alguna empresa subcontratada y dejado en el olvido.

Ya se ha mencionado la importancia que tiene la relación del puerto con la ciudad que lo cobija, en el sentido de forjar una convivencia que permita el desarrollo uniforme y sostenido de ambos. A este respecto la Ley de Puertos previó la creación de una comisión consultiva con integrantes de los sectores participantes de la actividad portuaria, incluyéndose al estado en que se ubica y su ciudad. En este sentido, salvo en algunos casos como Veracruz, el puerto no ha sido motivo de particular interés por parte de las autoridades estatales, municipales y los miembros de la sociedad civil y en la mayoría, las comisiones consultivas no han sido instaladas.

Lo anterior refleja que en general los puertos de México se encuentran poco vinculados con sus ciudades, difiriendo de aquellos de los países desarrollados donde la administradora es incluso la propia ciudad o el municipio observándose una relación muy estrecha. Esto sin duda es en gran parte motivo de la falta de una cultura marítima en nuestro país, que hasta hace algunos años apenas empezó a dirigir la mirada hacia sus puertos.

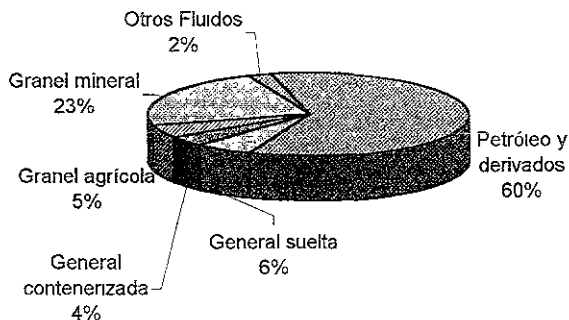
## 5.2.2) Evolución comercial de los puertos

En nuestro país, la carga marítima manejada en el **2000** fue de aproximadamente 243.6 millones de toneladas, de las cuales el 72.2%, 175.9 millones, correspondieron a carga de altura y el 27.8% restante, 67.7 millones, al rubro de cabotaje. La carga manejada en los puertos representa aproximadamente el 85% de las exportaciones del país y el 67% de las importaciones, principalmente por el manejo de la carga no comercial, especialmente de petróleo, además de graneles minerales como caliza, yeso y sal.

La exportación de petróleo por ejemplo, fue en este año de 93.7 millones de toneladas, es decir, casi el 40% del manejo de carga nacional total. Este movimiento se registra principalmente en Cayo Arcas, Campeche, Dos Bocas, Tabasco y Pajaritos, Veracruz, además de una menor cantidad en el Puerto de Salina Cruz Oaxaca.

| Tipo de carga         | Altura             | Cabotaje          | Total              |
|-----------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| General suelta        | 7,742,168          | 6,276,441         | 14,018,609         |
| General contenerizada | 9,952,302          | 24,156            | 9,976,458          |
| Granel agrícola       | 11,098,651         | 721,277           | 11,819,928         |
| Granel mineral        | 32,442,176         | 23,468,412        | 55,910,588         |
| Otros Fluidos         | 5,325,655          | 214,416           | 5,540,071          |
| Petróleo y derivados  | 109,335,350        | 36,980,886        | 146,316,236        |
| <b>Total</b>          | <b>175,896,302</b> | <b>67,685,588</b> | <b>243,581,890</b> |

Movimiento nacional por tipo de carga  
2000



Fuente: Referencia # 4

## Carga Comercial

La carga comercial manejada en los puertos integrantes del sistema portuario nacional fue de 61.6 millones de toneladas, rebasando apenas el 25% de la carga movida por vía marítima y se obtiene desprendiendo únicamente las cargas petrolera, de sal y caliza del movimiento total.

El primer lugar de la carga comercial corresponde al movimiento de graneles minerales, que representa el 35%, constituido principalmente por la importación o exportación de materias primas provenientes de regiones como Australia, Marruecos o Brasil, para la industria siderúrgica o la de fertilizantes, localizadas en el puerto de Lázaro Cárdenas.

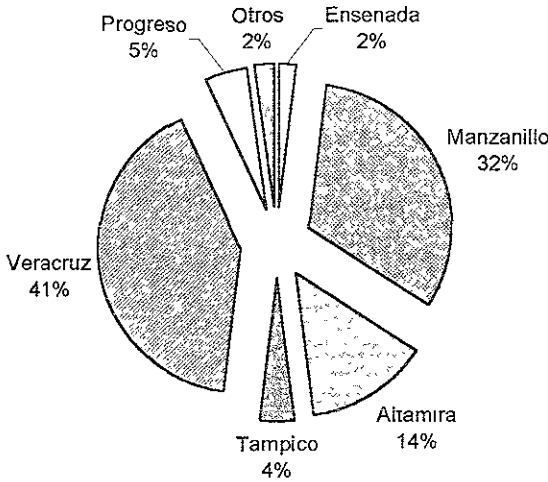
El segundo grupo corresponde a la carga general suelta (21.5%), que comprende la producción de los pequeños y medianos exportadores, sumada a ciertas mercancías, como los tubos y los rollos de lámina de acero que no son susceptibles de manejarse en contenedores.

La cuarta posición corresponde al manejo de los graneles agrícolas, principalmente de importación, que constituye el 19% de la carga comercial. La principal fuente de las importaciones en este rubro corresponden a la parte sur de los Estados Unidos, su principal región agrícola y de donde a través de Nueva Orleans se embarcan los granos hacia las regiones mexicanas del golfo.

La carga contenerizada, poseedora del mayor valor comercial, ocupa el cuarto lugar de la carga comercial mexicana, y los puertos nacionales manejaron en el 2000, 1,308,331 TEU's. Del total manejado, el 96% se registró en 5 puertos del país, Veracruz, Manzanillo, Altamira, Progreso y Tampico, en ese orden de importancia, correspondiendo al primero de ellos el 41% de la carga contenerizada. Es importante señalar el caso de Ensenada que a partir de la puesta en marcha de su terminal especializada, es en sólo dos años, el puerto del pacífico que ocupa el segundo lugar en el manejo de contenedores.

| Puerto       | TEU's            |
|--------------|------------------|
| Ensenada     | 26,822           |
| Manzanillo   | 419,480          |
| Altamira     | 182,545          |
| Tampico      | 49,462           |
| Veracruz     | 540,014          |
| Progreso     | 59,199           |
| Otros        | 30,809           |
| <b>Total</b> | <b>1,308,331</b> |

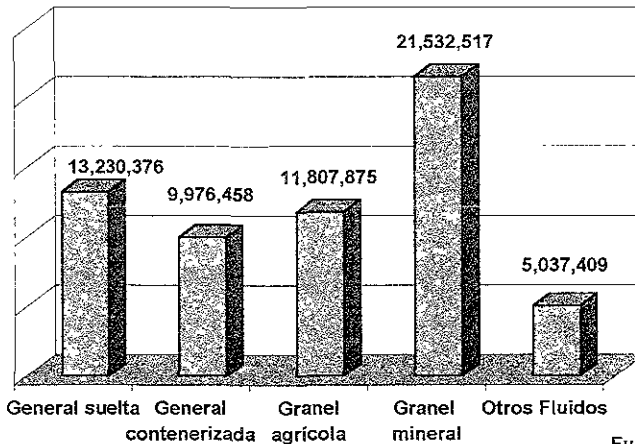
### Movimiento de contenedores por puerto



Fuente: Referencia # 4

El resto de la carga comercial es el generado por el manejo de fluidos no petroleros (9.4%), destacándose los movimientos de importación en Manzanillo y Veracruz y de exportación en Guaymas y Coatzacoalcos

### Movimiento de carga comercial por tipo



Fuente: Referencia # 4

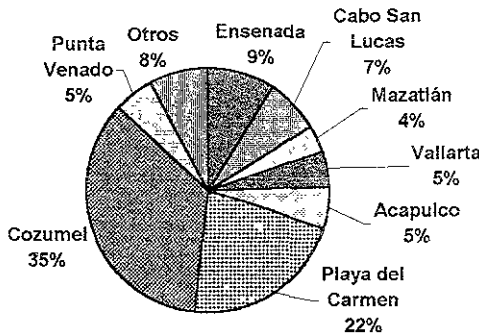
El movimiento de cabotaje está dominado por la distribución de petróleo y derivados, especialmente en el litoral del pacífico. Para lo relativo a la carga de tipo comercial, el primer lugar lo ocupa el granel mineral destacándose la sal como principal mercancía; después le sigue la carga general en la que el movimiento se refiere al movimiento de bienes hacia los puertos concentradores como Veracruz

desde los alimentadores como es el caso de Progreso. Los dos rubros anteriores son los más representativos de la carga de cabotaje comercial aportando un 97%

Un renglón muy importante del movimiento marítimo del país es el conformado por el turismo a distintas escalas, siendo el más importante en términos económicos y de tamaño de embarcaciones, el flujo de cruceros en el litoral del pacífico y las costas del caribe

En el 2000 se registraron un total de 2,437 arribos de cruceros transportando más de tres millones de pasajeros. El mayor movimiento se registra en la terminal de Cozumel con un total de 881 arribos y 1.5 millones de pasajeros. Del lado del pacífico en la ruta de la rívera mexicana, las terminales con el mayor movimiento de cruceros son las de Ensenada, Cabo San Lucas, Vallarta y Acapulco.

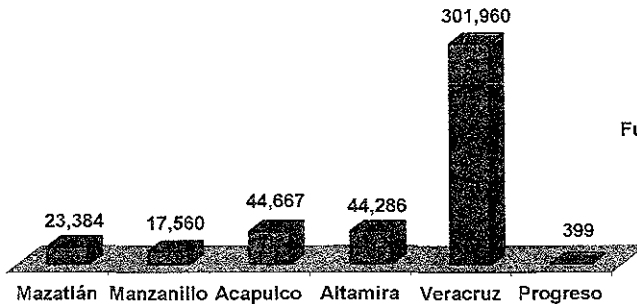
**Movimiento de cruceros por puerto**



Fuente: Referencia # 4

Dentro del rubro de la carga general se ubica el movimiento de vehículos dentro de los puertos del país; la operación se registra principalmente mediante el sistema Roll On / Roll Off, siendo el puerto de Veracruz, una vez más, el que mayor número de autos maneja:

**Vehículos por puerto**



Fuente: Referencia # 4

En nuestro país, de acuerdo con el volumen y estructura de la carga que manejan, tipo de tráfico y servicios, área de penetración y cobertura territorial de su mercado, los puertos que componen el sistema actual, pueden dividirse en: puertos nacionales, puertos regionales y puertos locales:

| Influencia nacional | Influencia regional | Servicio local       |
|---------------------|---------------------|----------------------|
| Veracruz            | Tuxpan              | La Paz – Pichilingue |
| Tampico             | Coatzacoalcos       | Mazatlán             |
| Altamira            | Progreso            | Topolobampo          |
| Manzanillo          | Ensenada            | Acapulco             |
| Lázaro Cárdenas     | Guaymas             | Madero               |
|                     | Salina Cruz         | Morelos              |

Fuente: Referencia # 3

Los puertos **con influencia nacional** manejan aproximadamente el 73% de la carga comercial del país y su importancia se deriva principalmente de dar servicio a las tres zonas económicas más importantes de México. De estos puertos, solamente en Manzanillo y Veracruz se observa un proceso gradual de incorporación de los servicios multimodales, lo cual nos indica que solamente dos de los puertos de la nación funcionan como verdaderos puertos comerciales y están inmersos en el cumplimiento con altos rendimientos operativos y controles logísticos estrechos.

Altamira y Lázaro Cárdenas atienden a las industrias bajo el esquema de puertos industriales o de segunda generación; en ellos se exportan minerales asociados en gran medida, con la industria del cemento y minerales no metálicos, y en el caso de Altamira se desembarcan graneles agrícolas que son industrializados en el mismo puerto, gracias a su nueva terminal. La importación de fluidos no petroleros, principalmente aceites vegetales y químicos, se hace por los puertos de Veracruz, Altamira y Manzanillo.

El puerto con mayor movimiento de carga es el de Lázaro Cárdenas con 17.4 millones de toneladas, siendo su carga más representativa la importación del granel mineral, que representa el insumo para las plantas de acero de “Las Truchas” y la termoeléctrica de Petacalco. El segundo lugar de carga lo ocupa el Puerto de Veracruz con cerca de 12.5 millones de toneladas, no obstante que en términos del valor de la carga y su participación del comercio exterior, ocupa el primer lugar, pues movió más de 13,500 millones de dólares en mercancía, aproximadamente el 43% del total nacional.

Manzanillo, como el principal puerto para el manejo de contenedores en el Pacífico, destaca con los servicios directos a Asia con carga con origen o destino en México, o para la distribución hacia centro y Sudamérica.

Los puertos **con influencia regional**, manejan en su mayoría, productos de o para industrias regionales y en menor grado, manufacturas como carga general. Algunos de estos puertos, a pesar de su buena ubicación estratégica están muy

limitados en cuanto a infraestructura y oferta de servicios lo cual hace imposible observarlos con un nivel de participación significativo en el comercio internacional, a menos que se apliquen fuertes inversiones en los mismos. Por si fuera poco en ciertos casos los accesos carreteros y ferroviarios son deficientes, obstaculizando el buen funcionamiento de la cadena de transporte.

El caso de Progreso representa un ejemplo de la necesidad de inversión pública para responder a la creciente demanda en el manejo de granos, en el sentido de poder ampliar sus negocios y abrir nuevas líneas de comercialización. Ensenada por su parte, responde a otro tipo de estímulo, que es el de tomar un nicho de mercado en el manejo de contenedores para la industria maquiladora, que ya no encuentra acomodo en Los Angeles y Long Beach, por razones de costo y oportunidad de servicio.

En lo que respecta a los puertos para el **servicio local**, la importancia de La Paz, Mazatlán y Topolobampo radica en el movimiento de carga de cabotaje en transbordadores para el abasto de la península de Baja California, mientras que Puerto Morelos hace lo propio para la isla de Cozumel. La carga general que manejan es de aproximadamente 62% del total nacional de cabotaje de esta variedad. Para el caso de Acapulco, la terminal privada opera principalmente para cruceros turísticos y en forma eventual para la exportación de automóviles.

#### *Eficiencia Operativa*

En el país, para todos los tipos de carga existen terminales especializadas operadas por empresas privadas que funcionan con niveles de eficiencia adecuados. Entre 1994 y 1999 han sido transferidas al sector privado las terminales especializadas de contenedores de los puertos de Manzanillo, Altamira, Veracruz, y Ensenada, quedando pendientes: la de Progreso, que pronto se concretará al dirimirse los problemas legales entre las empresas que la pretenden, y la de Lázaro Cárdenas, que por razones de mercado y competencia con Manzanillo no ha sido atractiva como negocio; no obstante la terminación de la autopista que conecta al puerto con el centro del país definitivamente despertará el interés de los inversionistas para con esta terminal.

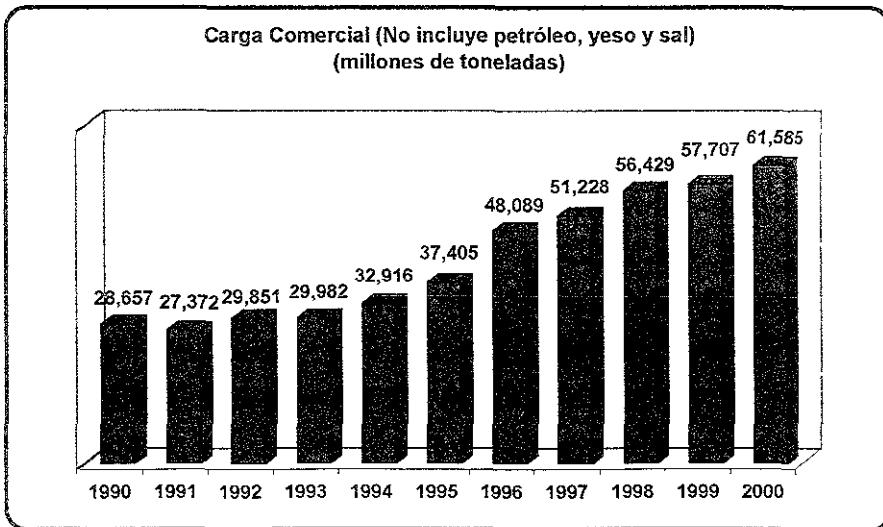
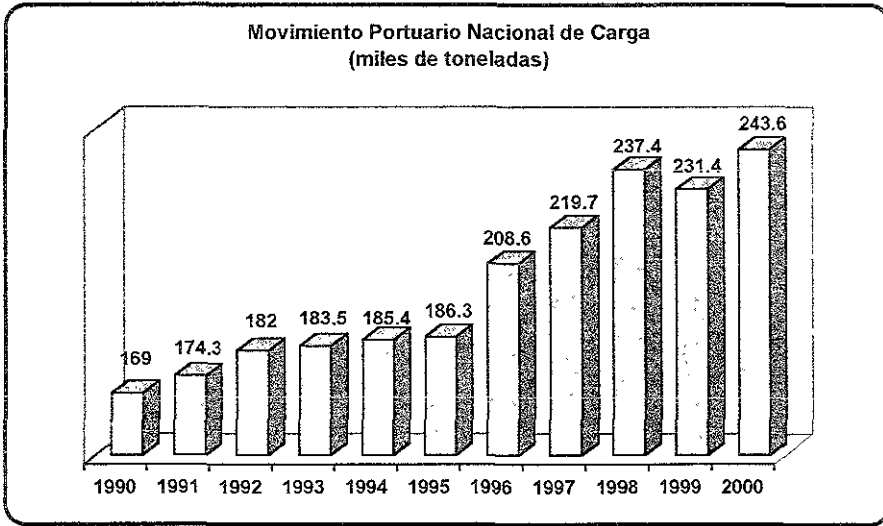
La terminal especializada de Veracruz alcanza un rendimiento promedio de 86 cajas por hora/buque en operación, mientras que para Altamira y Manzanillo, el valor oscila entre 40 y 60 cajas respectivamente. Destaca aquí el caso de Ensenada con un rendimiento promedio de 34 CHBO.



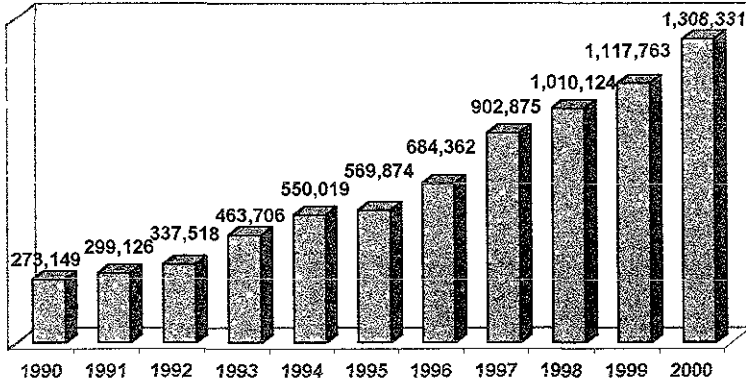
### 5.2.3) Cifras comparativas

A continuación se presenta una serie de gráficas ilustrativas que muestran la evolución de la carga en los puertos mexicanos a partir de las reformas estructurales aplicadas en 1993.

En las siguiente gráfica se ilustra la gráfica del crecimiento anual del movimiento de carga desde el año de 1992:



Movimiento de Contenedores  
TEU's



Fuente: Referencia # 17

## Conclusiones

⊕ La Ley de Puertos ha cumplido con su función de estimular los objetivos básicos del cambio estructural en la materia, ha permitido la reorientación de las funciones de la administración portuaria con un criterio empresarial transfiriendo buena parte de las funciones del negocio portuario al sector privado, con la consecuente mejora en la eficiencia y calidad de la operación de terminales y la prestación de servicios.

⊕ El Estado sigue ejerciendo un control significativo en la administración de los mismos, asunto que les ha facilitado a las API's el proceso de maduración y consolidación en su papel de empresas portuarias, administradoras de bienes del dominio público. Sin embargo, lo anterior limita su capacidad de actuar como empresas mercantiles pues son débiles en el conocimiento y desarrollo de los mercados a los que sirven, sobre todo en lo relativo a la identificación y atención de sus clientes actuales para conservarlos, y de los potenciales para atraerlos.

⊕ Es muy necesario que se haga efectiva la conformación prevista por la Ley de puertos, de comisiones consultivas con el objetivo de envolver a los niveles estatales y regionales en las actividades portuarias además de mejorar la vinculación ciudad – puerto

⊕ Con la mayor participación de la iniciativa privada en el manejo de carga dentro de los puertos se ha logrado el despunte de los mismos en el panorama internacional. No obstante, el crecimiento impresionante registrado en la década pasada fue ocasionado por el cambio drástico en el aspecto operativo por lo cual se espera que en el mediano plazo el crecimiento sea somero pero constante en el manejo de carga.

## **Capítulo 6**

### **Administración Portuaria Estratégica**

## 6.1) La planeación estratégica como herramienta para el desarrollo sostenido

La planeación estratégica fue originalmente desarrollada por las grandes corporaciones para establecer una serie de mecanismos de reacción que les permitiesen atender las demandas cambiantes de su entorno sin que sus objetivos como empresa variasen en esencia.

Para la adaptación del concepto a los puertos se debe tomar en cuenta que la actividad portuaria no ofrece un producto en específico sino una serie de servicios que también compiten con los ofrecidos en otros puertos. Al ser parte el puerto de la cadena logística de la distribución de mercancías, de acuerdo al volumen de carga que maneje, se convierte en proveedor de servicios logísticos interesado en la demanda, clase y calidad de los mismos y de su éxito en su mercado portuario.

La planeación estratégica observa una serie de características que la distinguen de otras formas de planeación:

- ✓ Esta orientada hacia la ejecución y pone énfasis en la obtención de resultados prácticos.
- ✓ El proceso de planeación se concentra en aspectos seleccionados.
- ✓ Considera factores, situaciones y cambios mayores que ocurren fuera de la organización
- ✓ *Evalúa las fortalezas y debilidades del puerto*
- ✓ Considera de manera explícita la disponibilidad de recursos
- ✓ Se constituye en una herramienta permanente de la administración del puerto con adecuaciones continuas derivadas de los cambios del entorno.

La planeación estratégica además se define con un carácter **proactivo** y no reactivo, es decir que lejos de esperar a que su entorno cambie para tomar medidas de adaptación, se avoca a los estudios de los mercados y sus posibles cambios para actuar "a priori" planteando una serie de estrategias.

En el caso de los puertos, la aplicación de la planeación estratégica estudia a mediano plazo los mercados atendidos por el puerto y la utilización de los recursos disponibles para aumentar la demanda proveniente de esos mercados; obteniéndose como resultado una gama de estrategias para lograr ventajas competitivas que le permitan alcanzar determinados objetivos planteados en función de las características del mercado portuario.

La ejecución de la planeación estratégica se resume en el Plan de Desarrollo, donde la administración se responde a cuestionamientos sobre la vocación del puerto, su situación actual, el análisis de sus ventajas y desventajas competitivas, hacia donde se dirige en el futuro, entre otras, para definir las líneas de acción que permitan llegar a donde se propone, a quién corresponde ejecutarlas, los recursos necesarios para realizarlas y la implementación de programas de evaluación, control, retroalimentación y ajuste de las estrategias planteadas en un inicio.

La planeación aplicada en atención al mercado portuario en lugar de a la zona de influencia de determinado puerto, define las estrategias del mismo en función de su entorno absolutamente y lo plantea como un negocio, como una empresa proveedora de servicios logísticos que requiere de estrategias de promoción y comercialización de sus servicios, monitoreando en forma continua los cambios en la demanda de sus mercados; más que como infraestructura que permite las actividades intermodales y la transferencia eficiente de la carga. De esta forma el administrador se convierte de ser un instrumento director y responsable de las funciones dentro del puerto a un promotor del mismo entre los participantes de la cadena logística e instrumento decisivo en la atracción de nuevos negocios.

Los beneficios de la aplicación de la planeación estratégica a los puertos pueden resumirse en términos generales como sigue:

- ✓ Mediante el consenso de los miembros de la administración, se decide que es lo más importante para el desarrollo del puerto y se puede desarrollar una visión compartida del futuro del mismo en el largo plazo.
- ✓ Ayuda a identificar los valores de la organización y el mas eficiente uso de los recursos humanos de la administración.
- ✓ Permite al puerto visualizar sus posibilidades de crecimiento.

## 6.2) Planes y Programas de Desarrollo

Los programas de desarrollo son el resultado en documento de la aplicación de la planeación estratégica a los puertos. Estos se elaboran conforme a la metodología de este tipo de planeación y para responder a los cuestionamientos que se formulan se estructura generalmente sobre la definición de los siguientes términos:

### **Análisis del entorno externo del puerto**

Constituye el primer paso para el desarrollo del proceso de planeación estratégica y se constituye de una amplia evaluación de los factores externos que influyen directa o indirectamente en las actividades del puerto y que pudiesen significarse en su funcionamiento futuro. El análisis del entorno es el marco de referencia para el proceso de planeación y enunciará aquellos aspectos en los que las operaciones de la administración tienen efecto; generalmente en los contextos internacional, nacional y regional.

Aquellos factores que normalmente se consideran para la evaluación del entorno son los siguientes:

#### *Mercados portuarios*

Visualizando al puerto como negocio, parece obvia la necesidad de definir los mercados que atiende así como los cambios en la demanda de los mismos, esto permitirá la realización de proyecciones de carga para determinado lapso de tiempo dentro del puerto. En los estudios se obtienen datos acerca de:

- Actividades económicas relacionadas con la importación y exportación de mercancías; sus productores, clientes, mercados y volúmenes de producción.
- Mercados existentes y potenciales.
- Situación de los mercados existentes del puerto.
- Participación del puerto y sus competidores en los mercados atendidos.

#### *Evaluación de los valores aportados por los clientes del puerto en cadenas logísticas*

Esta etapa se realiza con el objetivo de verificar los servicios logísticos que se ofrecen y los que se pudiesen ofrecer en determinado momento, de acuerdo con las demandas identificadas. El análisis abarca, entre otros, los siguientes puntos:

- Clasificación de las actividades logísticas
- Determinación de los insumos requeridos por estas actividades
- Determinación de los productos involucrados
- Categorización del valor producido
- Definición de la contribución y participación del puerto en dichas actividades

- Selección de medidas de rendimiento, para cuantificar el valor aportado por el puerto
- Determinación de los valores relativos de esas medidas del rendimiento respecto del puerto y de sus competidores

En aquellos puertos en cuyo seno no se registran estas actividades, el análisis se limita a la revisión de los procesos de transferencia de carga e identificar las deficiencias en los mismos.

#### *Evaluación de tendencias de evolución tecnológica*

Las actividades portuarias, dada su importancia para el comercio mundial, son sujeto de investigación y por tanto de cambios e innovaciones tecnológicas significativas. Por ello es necesario tener conocimiento de los requerimientos del puerto en el mediano y largo plazo en lo que a infraestructura y superestructura se refiere para seguir siendo competitivo dentro de su entorno. Un claro ejemplo de esto lo constituye el crecimiento de los buques por efecto de las economías de escala, factor que a la larga requerirá de los puertos en general, una mayor capacidad. En general se revisan aspectos como el tonelaje y tipo de buques, presentación de la carga, equipo de manejo de la carga, rendimientos operativos, especialización de las actividades en tierra, diseño de las instalaciones, entre otros.

#### *Análisis de aspectos normativos y administrativos*

Consiste de la revisión de las normas y reglamentos que inciden sobre las actividades portuarias y del transporte en general, en el tenor de realizar propuestas para la adecuación de los mismos y coadyuvar a eficientar los servicios ofrecidos por el puerto. El análisis abarcará

- Función del Estado en las actividades portuarias
- Papel asignado al puerto dentro de los planes y políticas nacionales de desarrollo sectorial o regional
- Reglamentos que afectan el comercio y los transportes
- Reglamentos especiales de los puertos y el transporte marítimo
- Reglamentos sobre usos del suelo y desarrollo urbano
- Normas laborales y condiciones de trabajo

#### *Evaluación de la problemática social relacionada con el puerto*

Históricamente se ha observado una simbiosis entre el puerto y la ciudad que lo respalda, manifestándose esto en el crecimiento de ambos motivo de sus actividades. Por esta razón es necesario que la relación puerto - ciudad se mantenga sana y se fortalezca con el tiempo mediante actividades de identificación y unificación con la comunidad urbana e incluso de participación de aquella de las actividades del puerto. El aspecto ambiental es quizá uno de los



que más resalta en esta relación pues motivo de la operación portuaria, principalmente la referida a las actividades petroleras, ocasiona un impacto en el entorno ecológico que rodea al puerto. Para la evaluación se toman en cuenta las actividades del puerto que afecten a la comunidad, problemas de contaminación y seguridad, posibilidades de interacción del puerto con la comunidad, comercio y transportes relacionados con el mismo y crecimiento económico.

### **Misión del Puerto**

Es la razón de ser del puerto, el propósito del mismo y hacia la cuál se orientarán todas y cada una de las líneas de acción para su desarrollo. En la misión del puerto se define, en función de su entorno, cuál es el papel estratégico de largo plazo que deberá desempeñar.

En la definición de la misión, además de analizar las funciones del puerto a largo plazo, se consideran las características particulares de su entorno y la relación directa e indirecta con el mismo, para estar en posibilidad de adoptar una posición proactiva y efectuar oportunamente las adecuaciones necesarias al plan.

### **Planteamiento de metas y objetivos**

Para establecer una base firme y organizada de las actividades de la planeación estratégica, es necesario plantear una serie de metas y objetivos en forma explícita, los cuales aterrizan de alguna manera los parámetros de la misión y por tanto servirán de guía para las líneas de acción o estrategias que sean planteadas.

Las *metas* son los resultados que se espera obtener en el largo plazo y definen de una manera amplia, en los distintos horizontes de planeación y sobre una o varias líneas de acción, lo que la administración pretende para el puerto relacionado con el cumplimiento de la misión.

Los *objetivos* son los logros precisos, tanto cualitativos como cuantitativos, que se pretenden obtener en el corto plazo, generalmente en lapsos anuales, y que por tanto deben ser claros y explícitos en las estrategias que se trazarán para cumplirlos. Están asociados a la formulación de programas específicos cuyas premisas son indispensables para que en forma gradual se cumpla con la misión del puerto.

### **Análisis de la situación actual del puerto**

Una vez definido el entorno del puerto y establecido que se pretende con la operación del mismo, corresponde realizar una evaluación precisa de sus condiciones, de sus posibilidades y limitantes que permitan observar como es que el puerto puede ser sujeto de cambios someros o modificaciones sustanciales.

Primeramente se lleva a cabo un análisis de las condiciones actuales de la infraestructura portuaria para evaluar el potencial de las mismas y reconocer la necesidad de adecuaciones o inversiones en este rubro. Con esta información y con la definición del mercado portuario establecido en el entorno, se elabora lo que se conoce como el análisis DAFO del puerto, es decir, el presentar un retrato del puerto definiendo sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

#### *Debilidades*

Son aquellas características del puerto que lo colocan en desventaja con sus competidores y que en un momento dado pudiesen limitar el cumplimiento de las metas y objetivos; generalmente están relacionadas con la falta de determinada infraestructura o equipos que no le permiten operar en determinados rubros. Un ejemplo lo constituye la falta de calado para recibir buques de mayor capacidad, la falta de una conexión carretera o ferroviaria eficiente, etc.

#### *Amenazas*

Son los aspectos negativos tanto internos como externos del puerto que pudiesen limitar el desarrollo del mismo en su entorno. A diferencia de las debilidades, las amenazas del puerto están más relacionadas con los cambios en su entorno competitivo. El ejemplo más claro lo constituye el riesgo que representaría la compra de equipo para manejar carga contenerizada por parte de un puerto del entorno, y que lo pondría en ventaja competitiva. La compra de ese equipo pues, constituye una amenaza para el puerto en cuestión.

#### *Fortalezas*

Son las características positivas o atributos físicos y operativos del puerto que lo colocan con ventaja competitiva en relación a los puertos de su entorno. Además de las fortalezas internas como pudiesen ser la disponibilidad de determinados equipos o infraestructura, se deben analizar las externas como su ubicación estratégica o el apoyo de ciertos organismos relacionados con la actividad portuaria.

#### *Oportunidades*

Son los aspectos positivos potenciales que son sujeto de ser aprovechados en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos y metas del puerto. El establecimiento de nuevas terminales en el puerto, la presencia de alguna línea de producción en el estado o la compra de equipos o desarrollo de infraestructura constituyen claros ejemplos de oportunidades para el puerto.

### **Identificación de los factores críticos**

Los factores críticos son aquellos aspectos tanto internos como externos que si no son manejados adecuadamente pueden afectar el cumplimiento de las metas y objetivos del puerto. Estos factores están muy relacionados con el análisis DAFO

previamente realizado y generalmente definirán las líneas de acción para el cumplimiento de objetivos a corto plazo.

Los factores críticos generalmente se definen en bloques, de entre los cuales destacan los aspectos de infraestructura e instalaciones del puerto definiendo las necesidades de ampliación e inversión en estos rubros.

### **Estrategias**

Las conforman una serie de líneas de acción así como la asignación de recursos humanos y financieros a las mismas, que permitirán el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas. Estas propuestas se definen para los diferentes horizontes de planeación y van cambiando conforme al período de monitoreo y al alcance que se les propone; en el corto plazo, las estrategias cambiarán de forma significativa mientras que para la consecución de metas e incluso de la misión, las modificaciones serán nulas o mínimas.

### 6.3) Estructura e implementación de la administración estratégica.

Independientemente del tipo de puerto, su administración debe adoptar los principios de la planeación estratégica para el ejercicio de su gestión. La administración estratégica de un puerto puede considerarse como un proceso integrado por una serie de formas distintas de toma de decisión que comprenden cinco niveles diferenciados no sólo por su significación, sino también por la frecuencia en que el administrador portuario debe adoptarlos:

- Primer nivel relacionado con la misión definida para el puerto
- Segundo nivel correspondiente a las decisiones estratégicas
- Tercer nivel que corresponde a las tácticas para implementar las estrategias
- Cuarto nivel referente a la instrumentación
- Quinto nivel relativo a la toma de decisiones sobre la marcha

En los anteriores niveles se observan tomas de decisiones para los distintos horizontes de planeación, las de corto plazo relativas al cumplimiento de objetivos en la operación portuaria, las de mediano plazo relacionadas con las estrategias y las del largo plazo que se refieren al cumplimiento de la misión del puerto; conforme a los niveles mencionados se asignan los recursos humanos de la administración para la toma de decisiones.

Para las decisiones del **primer nivel**, la responsabilidad recae sobre el consejo de administración del puerto, quién dirigirá las acciones del mismo hacia el cumplimiento de la misión que el mismo designó. En el consejo de administración se establecen las políticas generales a las cuales se dirigirán las acciones del puerto atendiendo a las prioridades del mismo, ya sea el asegurar la mayor tasa posible de retorno en las inversiones, la mejora en los servicios o la expansión del mercado portuario. Conforme a la participación del Estado en la administración del puerto será la responsabilidad de este para la toma de decisiones en este nivel, si se trata de un sistema centralizado el gobierno central tendrá una gran influencia en la definición de la misión del puerto y en la orientación de su visión.

En el caso del **segundo nivel**, corresponde al director del puerto definir las estrategias necesarias para el cumplimiento de las metas propuestas en el plan y asignarlas a las distintas áreas que conforman la administración. En este nivel se toman decisiones sobre la diversificación de los mercados del puerto, la elaboración de concesiones, entre otras. En este nivel pueden tomarse decisiones que, por la naturaleza del puerto, pudiesen tener efecto más allá del entorno regional del puerto, por lo que si nuevamente pensamos en un sistema centralizado tendrían que ser revisadas y aprobadas por el gobierno central para su posterior aplicación.

En el **tercer nivel** referente a las tácticas para la realización de las estrategias, la responsabilidad se comparte entre el director del puerto y los jefes de

departamento o encargados de cada una de las áreas de la estructura administrativa. Por el conocimiento de los últimos en cada una de sus asignaciones, es conveniente que sean estos los que presenten una serie de tácticas encaminadas a la instrumentación de las estrategias, y que sea el director en última instancia quién tome la decisión final.

Los directores o jefes de área son los que tomarán las decisiones del **cuarto nivel** para la instrumentación de las estrategias planteadas. En lo referente a la explotación de recursos y prestación de servicios, la iniciativa privada toma un papel significativo dejando al Estado solamente algunas funciones de supervisión y control de las operaciones.

Las decisiones de carácter operativo del **quinto nivel** son materia de los grupos de administración o de las empresas privadas, ambos responsables de atender las diversas modalidades de actividad o de servicios que comprende el universo del puerto.

La correcta toma de decisiones en los anteriores niveles es fundamental para el éxito del puerto en el cumplimiento de su misión, sin embargo es el segundo nivel el crítico en este proceso. La definición de las decisiones estratégicas y su instrumentación devendrán en la asignación de recursos humanos y materiales cuya correcta aplicación conducirá a ofrecer servicios de calidad que satisfagan la demanda de los distintos clientes y usuarios del puerto, permitiendo conservarlos y promoviendo con esto la atracción de nuevos negocios.

En el proceso de la toma de decisiones estratégicas el camino recomendado es el siguiente:

- Analizar las oportunidades y amenazas externas
- Considerar las fortalezas y debilidades de la organización, a fin de aprovecharlas o defenderse de ellas
- Establecer las opciones de estrategias que, convenientemente evaluadas en cuanto a su costo y efectividad, permitirán hacer la selección correspondiente
- Instrumentar las opciones seleccionadas
- Supervisar las opciones seleccionadas para calificar el grado de cumplimiento de los objetivos que se les hubieran fijado, y, en su caso, hacer los ajustes correspondientes

En el proceso de evaluación el grupo más importante es el de los clientes del puerto y sus mercados atendidos, quienes determinarán las modalidades y adecuaciones de los servicios en específico. Por este motivo es conveniente analizar al puerto como sistema en el que se puedan asignar a cada uno de sus componentes funciones específicas en la búsqueda de objetivos comunes. Esto requiere que todas las áreas involucradas estén plenamente conscientes de las características y alcances de las estrategias seleccionadas, no olvidando que los

componentes del sistema guardan interrelación, y por tanto, no pueden ser tratados como variables independientes

Los componentes del sistema y sus requerimientos desde el punto de vista de la administración portuaria son:

**Instalaciones y equipos** especializados que caractericen al puerto y le brinden ventajas competitivas.

**Recursos humanos** calificados en los distintos niveles de administración, capaces de enfrentar las responsabilidades que se les asignen y con una posición proactiva en el desarrollo de sus actividades.

**Capacidad financiera** que le permita al puerto adecuarse a las demandas de su mercado y de su entorno competitivo; no obstante la participación privada de que pueden ser sujeto algunas inversiones, el puerto debe estar en posibilidades de efectuar inversiones en pro de su desarrollo.

**Marco regulatorio** que permita la continuidad en las operaciones del puerto sin menoscabo de la seguridad y manejo "limpio" en el puerto

Así como el análisis DAFO del puerto refleja las ventajas y desventajas del mismo, las estrategias que se generan tienden a aprovechar las primeras y a atenuar las segundas o corregirlas definitivamente. De esta manera se distinguen las *estrategias ofensivas que aprovechan las oportunidades del mercado y las fortalezas del puerto de las defensivas que se dirigen al combate de las amenazas y a la atención de sus debilidades, e independientemente de esta diferencia ambas están orientadas a permitir que el puerto aproveche sus ventajas competitivas y a que estas ventajas sean sustentables.*

Como en la mayoría de los negocios, el manejo de los costos constituye una forma efectiva de lograr ventajas competitivas; en el caso portuario un tipo de estrategia puede ser la reducción en el costo de los servicios proporcionados o adecuar los mismos para determinados nichos de mercado en los que el puerto ofrece ventajas y por ende estar en la posibilidad de reducir las tarifas respecto a los competidores.

La sustentabilidad de estas medidas depende principalmente de la capacidad de reacción de los puertos competidores y del tiempo que tarde el puerto en volver a implementar medidas de reducción de tarifas o mejoras en los servicios. El tiempo de reacción se optimiza por medio de un programa integral de supervisión del cumplimiento de objetivos y metas motivo de las estrategias instrumentadas, para lo cual se requiere desarrollar en el seno de la organización y sus integrantes, una cultura administrativa que puntualice acciones y proporcione líneas claras y definidas de responsabilidad en la aplicación de las estrategias.

## 6.4) El caso mexicano

*Antes de las reformas al sistema portuario en nuestro país y con el papel del estado como conductor de la planeación portuaria, esta observaba las siguientes características:*

- Centralizada, con un enfoque sexenal en su horizonte de planeación, y conforme a lineamientos superiores de política pública. Lo anterior dificultaba establecer objetivos de largo plazo pues centralmente se definían prioridades de inversión; frecuentemente estas se asociaban a compromisos políticos, se asignaban recursos para su desarrollo y se contrataba su ejecución.
- Los puertos del sistema eran vistos como infraestructura necesaria para la transferencia de carga y no como un negocio.
- La misión de cada puerto, que conforme a las bases establecidas en el capítulo no debía llamarse como tal, se definía políticamente, suponiendo los principios de desarrollo regional, pero sin tomar en cuenta la viabilidad de la operación comercial
- La planeación tenía un carácter reactivo a nivel del puerto, introduciendo cambios y enfrentando los problemas en el momento en que estos se presentaban y ponían en riesgo sus operaciones. No se efectuaba un análisis de los mercados portuarios en el mediano plazo.

*Con las reformas al sistema es factible la aplicación de la planeación estratégica a nuestros puertos, con lo que el panorama sería distinto y se lograría:*

- Identificar el mercado portuario de cada puerto integrante del sistema para planear su explotación con criterios empresariales.
- Definir la misión y visión de los puertos en función de su entorno, lo que permitiría observar funciones características para cada puerto y pugnar por la armonía del sistema.
- Efectuar la planeación del puerto de manera estratégica por parte de cada una de las API's integrantes del sistema portuario, por medio de la realización de los Programas Maestros de Desarrollo.
- Mayores oportunidades de desarrollo del puerto al estar bien definidas las líneas de inversión y las metas y objetivos de la administración.

## Conclusiones

⊕ Independientemente del tipo de puerto, su administración debe adoptar los principios de la planeación estratégica para el ejercicio de su gestión

⊕ La principal aplicación de la planeación estratégica a los puertos consiste en estudiar a mediano plazo los mercados atendidos por los mismos y la utilización de los recursos disponibles para aumentar la demanda proveniente de esos mercados.

⊕ En el proceso de la toma de decisiones estratégicas el camino recomendado es el siguiente:

- 1) Analizar las oportunidades y amenazas externas,
- 2) Considerar las fortalezas y debilidades de la organización, a fin de aprovecharlas o defenderse de ellas,
- 3) Establecer las opciones de estrategias que, convenientemente evaluadas en cuanto a su costo y efectividad, permitirán hacer la selección correspondiente,
- 4) Instrumentar las opciones seleccionadas,
- 5) Supervisar las opciones seleccionadas para calificar el grado de cumplimiento de los objetivos que se les hubieran fijado, y, en su caso, hacer los ajustes correspondientes.

⊕ La aplicación de la planeación estratégica en la actividad portuaria permite la explotación del puerto como negocio y la atención oportuna de la dinámica del mercado, que actualmente presenta cambios en períodos cortos de tiempo.



## **Capítulo 7**

### **Visión prospectiva de los puertos mexicanos**

## 7.1) Escenario global

Descrito en el primer capítulo, la globalización ha propiciado en el mundo un aumento sin precedentes en la actividad comercial y por ende desatado el desarrollo del movimiento de carga por vía marítima. Este comercio se registra principalmente en la banda que abarca Norteamérica, Asia y la Unión Europea, rebasando el 70% del comercio internacional y teniéndose en estos bloques alrededor del 80% de la producción mundial bruta.

Para el año 2000 se estimó un comercio global por vía marítima de alrededor de las 5300 millones de toneladas, de las cuales el 67% corresponde todavía a la carga no comercial, integrada principalmente por el petróleo y seguido de los principales graneles. El volumen restante se refiere a la demás carga seca, de la cuál un 61% corresponde a la carga general y un 57% de esta última es manejada en contenedores, cuyo uso ha manifestado un crecimiento anual del 7.5% desde el inicio de la década de los 90's.

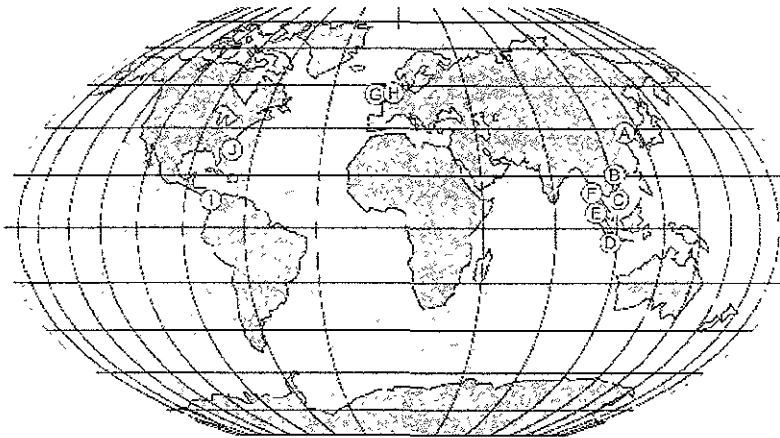
Como consecuencia de lo anterior, el escenario de la economía global en el corto y mediano plazo nos plantea en términos generales, la continuación del crecimiento en el comercio internacional, pero con tasas menores a las registradas en la última mitad del siglo pasado, y la pérdida de terreno de las cargas tanque y de graneles en el movimiento de carga por vía marítima, dejando lugar a la carga contenerizada, integrada en su mayor parte por bienes manufacturados.

El crecimiento de la carga contenerizada ha derivado en el uso de enormes embarcaciones celulares con mayores velocidades crucero, rebasando ya los 30 nudos, y que aprovechan grandemente las economías de escala; actualmente se encuentra ya en construcción por parte de Hyundai Shipping, un buque portacontenedores con una capacidad de 9,300 TEU's por citar un ejemplo. Estas embarcaciones han requerido de los puertos el contar con instalaciones capaces no solo de darles entrada y seguro tránsito, sino de atenderlas rápida y eficientemente en las maniobras de carga y descarga, a través principalmente de una red avanzada de servicios logísticos, que por cuestiones de la enorme competencia que se ha generado ahora toman las compañías navieras.

Con la importancia que ha tomado el volumen de contenedores que se maneje en un puerto, ahora su zona de influencia ya no es tan importante como el mercado que atiende, su creciente intercambio con los países aledaños y con sus conexiones en el resto del mundo son los que lo fortalecen. En este sentido, están ahora tomando auge las terminales portuarias con posición estratégica, volviéndose más importantes incluso que los puertos convencionales; un ejemplo de esto lo constituyen las terminales de contenedores de Gioia Tauro en el sur de Italia, con 2.5 millones de contenedores movidos en el 2000, la de Felixtowe ya mencionada en el capítulo II, Bahía de Algeciras en España y Aden en el país asiático de Yemen.

Otra característica del siglo pasado e inicios del presente, en la misma línea de la formación de alianzas comerciales, es la gestación de megaempresas que controlan un gran número de puertos o de terminales portuarias y que se expanden en la búsqueda de controlar un mercado cada vez mayor. Por ejemplo la empresa PSA Co, emanada de la antigua autoridad portuaria de Singapur posee las terminales de contenedores en este puerto y algunas otras en Asia, que le permite manejar alrededor del 10% del total de la carga contenerizada del mundo; otro ejemplo es el de Hutchinson Ports Holdings que es dueña de terminales de contenedores en puntos estratégicos del planeta, además de tener ya en nuestro país instalaciones en Veracruz, Ensenada y Manzanillo, constituyéndose como un proveedor de servicios logísticos muy importante a nivel internacional.

**Terminales de Hutchinson Port Holdings (HPH)**



- |                    |                    |                                |                  |
|--------------------|--------------------|--------------------------------|------------------|
| <b>A Shanghai</b>  | <b>D Indonesia</b> | <b>G Felixstowe/Thamesport</b> | <b>J Bahamas</b> |
| <b>B Yantian</b>   | <b>E Malasya</b>   | <b>H Rotterdam</b>             |                  |
| <b>C Hong Kong</b> | <b>F Mynamar</b>   | <b>I Panamá</b>                |                  |

Fuente: Referencia "a"

Estas compañías, en sus procesos de planeación prestan ahora mucha atención a conceptos como los servicios globales logísticos, la filosofía justo a tiempo y la distribución centralizada. El primero de ellos se refiere a la consigna por parte del prestador de servicios logísticos de entregar el producto asignado en la fábrica o el punto de venta en el lugar justo, en el tiempo justo y al precio justo.

Los sistemas justo a tiempo están dirigidos a evitar desperdicios en los procesos de manufactura y distribución, en la inteligencia de que desperdicio se refiere a todo aquello que sobrepase la mínima cantidad de recursos requerida para el logro de cierto objetivo; debe existir siempre un inventario mínimo o de ser posible no existir. La filosofía "just in time" contrasta grandemente con la tradicional "just in

case” según la cuál deben manejarse grandes inventarios en el caso de que por algún motivo fuese requerido.

Por último, la distribución centralizada atiende a un fenómeno social en el que la gente esta cada vez menos preparada para esperar por el producto que desea; en este sentido las empresas establecen, además de sus plantas de producción, centros de distribución cercanos a los consumidores, localizados estratégicamente para servir al mayor número de clientes en el menor tiempo posible.

Con los conceptos de logística global y las economías de escala como motores del cambio en la carga por vía marítima, las estrategias de las líneas navieras han cambiado significativamente en las pasadas tres décadas. En los primeros años de la contenerización de la carga, se visualizaba la operación de las líneas con grandes barcos celulares atendiendo a uno, o a lo más, dos puertos pivotes localizados en el fin de las rutas comerciales que a su vez dirigirían la carga a otros puertos de la región; no obstante los operadores navieros han incrementado en gran medida el número de puertos a los que indirectamente sirven sus barcos, lo que ha resultado en una densa e intrincada red de rutas.

El ejemplo más significativo de lo anterior lo constituyen los tres puertos clave asiáticos, Hong Kong, Singapur y Kaoshiung, que en conjunto dominan las rutas comerciales existentes entre la India y Japón. Aunado a esto, en el marco de las filosofías “just in time”, la frecuencia de viajes en las mayores rutas comerciales se ha incrementado de uno a dos o tres viajes semanales por barco en la búsqueda de competitividad.

La mayoría de los itinerarios de las grandes líneas navieras revelan también la actual centralización de los servicios al preferir estas llevar servicios directos únicamente a puertos en posiciones centrales o estratégicas en cada continente; ya muy pocos operadores envían sus embarcaciones principales a puertos localizados en la periferia de las regiones que atienden. Lo anterior se debe principalmente a la poca importancia de los puertos en los flujos de carga, la falta de conexiones terrestres adecuadas, la poca eficiencia operativa, o el simple nacionalismo de ciertas líneas navieras al insistir en llegar a puertos de su propio país de origen.

Uno de los aspectos que ha influenciado fuertemente la preferencia de un puerto sobre otro son el desarrollo del intermodalismo y la prestación de servicios puerta a puerta, además del incremento en la capacidad del servicio terrestre, cuyo ejemplo principal es la aparición del servicio ferroviario de doble estiba, propiciando la competencia entre puertos del mismo continente, puertos que nunca se consideraron a si mismos como competidores; tal es el caso de puertos de las costas este u oeste de los Estados Unidos que compiten por el servicio “todo agua”, o “puente terrestre” para el comercio con lejano oriente,

Otra modificación importante en los itinerarios de las líneas navieras lo constituye la prestación de los servicios “Round the World”, en la búsqueda de abarcar un

mercado cada vez mayor y en la base de alianzas y fusiones; esto se observa en la tendencia de las líneas navieras más importantes de prestar servicios transpacíficos o nordatlánticos. Aunque no hay nada concertado, cada vez se vuelve mayor el rumor de modificar el canal de Panamá para que este pueda permitir al tránsito a embarcaciones de hasta 8000 TEU's, asunto que beneficiaría los servicios a todo el mundo y pondría en desventaja a los puertos de las costas este y oeste de los Estados Unidos; no obstante debido a la fuerte inversión, esta modificación no tendrá lugar cuando menos en los próximos diez años según investigaciones de *Policy Research Corporation*.

Lo anterior nos indica más que todo, que los puertos además de enfrentar los problemas de recibir enormes embarcaciones, tendrán que atender las contradictorias demandas de las líneas navieras, que a su vez tendrán la enmienda de reducir sus tiempos de viaje asegurando la ruta más corta, en la menor cantidad de puertos de llamada mediante la oferta de servicios eficientes de alimentación a las regiones vecinas. Debido a lo anterior las autoridades portuarias en turno requerirán de reformular en intervalos regulares la visión y la misión de sus puertos.

La introducción en el orbe marítimo de grandes embarcaciones y el deseo de las líneas navieras de racionalizar sus servicios han inducido en los últimos dos años la jerarquización de los puertos en cinco principales grupos, de acuerdo al servicio que proporcionan:

| Tipo de Puerto                    | Servicio   |
|-----------------------------------|--|
| <b>Megapuerto o puerto global</b> | Atiende las necesidades de las naciones localizadas en la periferia de importantes cuencas oceánicas de diferentes continentes. ej. Singapur |
| <b>Puerto regional</b>            | Atiende al comercio de una línea costera completa de un continente. ej. Long Beach   |
| <b>Puerto sub-regional</b>        | Sirve a los mercados de una parte del continente. ej. Róterdam   |
| <b>Puerto de llamada directa</b>  | Sirve solo a los mercados de su hinterland, y es puerto de llamada de grandes barcos. ej. Shangai  |
| <b>Puerto alimentador</b>         | Sirve a los mercados de su hinterland, pero solo es puerto de llamada de embarcaciones alimentadoras   |

Fuente: Referencia # 14

Dada la gran importancia que cobran las líneas navieras, la localización de un puerto en la anterior clasificación estará en función de la elección de este para cierto servicio por las primeras. No obstante la autoridad portuaria es capaz de ubicar su puerto en cierta categoría, atendiendo principalmente a su posición geográfica, su historia, sus características operativas y su potencial.

Aunado a lo anterior, los principales factores que permiten a cierta línea naviera definir cual es el rol que determinado puerto puede jugar, son entre otros:

- Importancia de su mercado;
- Posición central respecto a los principales puntos de origen / destino de la carga;
- Desviación en tiempo de las principales líneas de carga comercial;
- Calidad de los servicios de alimentación y conexión con el transporte terrestre;
- Calidad de la infraestructura, superestructura, equipos y sistemas disponibles en el puerto;
- Reputación del puerto en términos de rendimiento y aplicación de tecnología de punta;
- Ambiente administrativo e institucional;
- Tarifas del puerto.

Aunados a los anteriores se encuentran otros factores quizá más importantes y que corresponden a la organización global del puerto y sus servicios:

- Cobertura geográfica;
- Frecuencia de servicio;
- Tamaño, capacidad y velocidad de las embarcaciones que atienden;
- Grado de cooperación con otras líneas navieras.

Lo más destacable de lo anteriormente citado es quizá que el futuro de los puertos es hasta cierto punto impredecible en el sentido de que no solo depende de las decisiones tomadas al interior del mismo sino también de factores externos en los que el puerto no tiene injerencia alguna. Debido principalmente a la preferencia de ciertas líneas navieras unos pocos puertos se han definido ya a si mismos como megapuertos que dominan el manejo de carga en términos de rendimientos, salidas y tamaño de sus instalaciones. Estos puertos sirven como pivote para la distribución de carga en los niveles regional y subregional, no obstante que su hinterland sea muy pequeña o inexistente. Los principales ejemplos los constituyen: Singapur, Kaoshiung, el complejo HongKong/Shekou/Llantina, Dubain, Aden, Salalah, Gioia Tauro, Algeciras y Freeport Bahamas.

### ***Posible modelo de transporte marítimo***

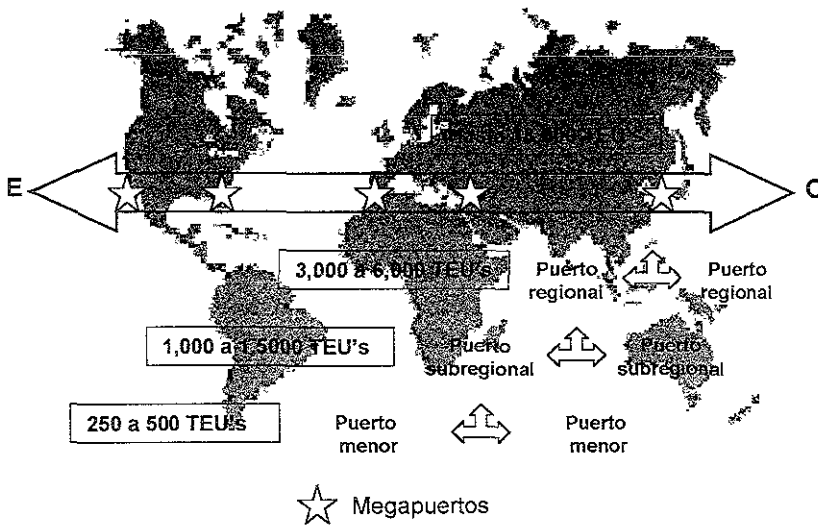
Con el objetivo de visualizar de alguna forma cual será la integración de los puertos dentro del tráfico marítimo internacional se ha definido la siguiente geografía marítima de las líneas de carga contenerizada. Esta distribución depende básicamente de los siguientes factores:

- El creciente dominio de las mayores corporaciones navieras con poderes oligopólicos
- Predominio del comercio en las rutas principales Este – Oeste
- Requerimiento de menores costos logísticos de las compañías navieras

En la ruta Norte – Sur y en el comercio intraregional se espera que los incrementos de escala vayan de los buques actuales de 1500 TEU's a los de 2500 y 3000 TEU's en los próximos 15 a 20 años.

Para la franja Este – Oeste, dominada por las grandes embarcaciones se espera que para el período 2010 a 2015, sea surcada por embarcaciones de 15000 TEU's y hasta el "Malacca Max" de 18000, manteniendo velocidades crucero alrededor de los 25 nudos. Si estos "monstruos" fuesen desarrollados pudiesen entrar solamente en cinco o seis puertos del mundo en un itinerario pendular.

**Possible modelo de transporte marítimo**  
(conformación y capacidad de buques)



Fuente: Referencia # 14

El itinerario anterior empezaría en la Costa Oeste de América, conectaría con Asia, seguiría hacia el Golfo de Arabia y el Mar Rojo, pasaría a través del Mediterráneo y terminaría en el Caribe o la Costa del Atlántico de Centroamérica después de atravesar el océano Atlántico.

En el escenario anterior las compañías navieras y empresas logísticas independientes estarían en posibilidades de ofrecer servicios internacionales "puerta a puerta" de transporte a un precio mucho más bajo que el que les representaría utilizar la ruta larga Este – Oeste; además de las economías de escala que se alcanzan con embarcaciones tan grandes. De forma complementaria podrán ofrecer también una buena cantidad de servicios de valor agregado a precios muy competitivos.

No obstante, las líneas navieras dependerán de la capacidad de los buques alimentadores en los que se apoyarían en cada uno de los centros concentradores o grandes puertos de llamada, desde el puerto de origen, pasando por los de carga y descarga, hasta el puerto destino. Las enormes embarcaciones de 12000 a 18000 TEU's serían relevadas en las rutas Norte – Sur por una enorme flota de buques alimentadores con capacidades de 250 y hasta 6000 TEU's.

Lo anterior supone un control estrecho por parte de los proveedores de servicios logísticos, no obstante lo organizada que se observa la nueva red, aumentará su dependencia de la información electrónica y la aplicación de nuevas tecnologías. En la prestación de los servicios puerta a puerta, las opciones de las navieras o compañías logísticas serán las de asentarse en los puertos como proveedoras e invertir en controladores de carga en toda la cadena logística o subcontratar todos los servicios necesarios para hacer llegar la carga a su destino.

*El impacto de estos desarrollos de las líneas navieras será muy considerable en los puertos y deberá ser analizado con cautela. En primer lugar la escena planteada cambiará la naturaleza de la competencia entre los puertos; estos no competirán ahora por adjudicarse solamente la carga marítima sino pugnarán por toda la carga, en los servicios puerta a puerta. Otro fuerte efecto se registrará en la estructura de la administración portuaria y en las políticas de financiamiento para incrementar la capacidad en general de las instalaciones portuarias.*

La competencia generada en el supuesto de la continuación del aumento en el comercio y en la carga contenerizada devendrá en la instalación de terminales especializadas de contenedores en los puertos, en adición a las que ya existían en los mismos construidas en las décadas pasadas. Las inversiones serán realizadas por las propias empresas navieras y por los denominados Operadores Globales de Terminales como Hutchinson o PSA, que junto con las terminales locales estarán en competencia directa, dada la capacidad de las dos primeras no es difícil vislumbrar la absorción de las últimas o su desaparición.

El crecimiento de los Operadores Globales de Terminales ha sido tal que para el año de 1999 se estimó que del total mundial de contenedores, el 40% fue manejado por las seis más grandes compañías operadoras, *HPH, International Terminal Services, P&O Ports, SSA, PSA, y Eurogate*. Estas compañías se han expandido principalmente en Asia, Europa y América con el objetivo de ampliar sus mercados en un espíritu exclusivamente empresarial, y aprovechando el incremento en los flujos comerciales y las posibilidades de entrar a construir u operar terminales en la mayoría de los puertos del mundo con un sistema administrativo semiprivatizado.

Con el incremento de la demanda en la carga contenerizada y general pronosticada para los próximos 15 años es probable que se genere una *competencia incontrolable y una sobreinversión en los puertos*. Para lo último corresponderá a las autoridades portuarias efectuar una labor de planeación



estratégica en la que sea bien tomado en cuenta el entorno del puerto en el contexto internacional.

### *Impacto de las grandes embarcaciones en las terminales portuarias*

La presencia en los mares de embarcaciones de hasta 18000 TEU's en la ruta Este – Oeste y de hasta 6000 en la Norte – Sur presuponen el requerimiento de instalaciones especializadas y apropiadas. La viabilidad de los buques con una capacidad mayor a los 12000 TEU's presupone que estos circularan solamente entre los centros concentradores de la ruta rápida en el eje Este – Oeste, por lo cual toda su carga deberá ser transmitida al transporte de menor capacidad para ser llevada a su destino.

Con una longitud aproximada de 400 metros, una manga de 70 y una profundidad requerida de mínimo 16, como se mencionó ya, pocos serán los puertos con la capacidad de albergar estos buques; además estos puertos deberán estar localizados en la trayectoria principal Este – Oeste y tener una posición lo convenientemente centralizada para servir la mayor cantidad de puertos y países.

Las posiciones mas adecuadas para la localización de los megapuertos serian en Asia Central, en el Sureste del mismo continente, en el estrecho de la parte sur de la Península Arábiga o en el Mar Rojo, en la salida oeste del Mediterráneo, en el Mar Caribe y en la Costa Oeste de Centroamérica. Sin embargo también existe la posibilidad de que estas pudiesen estar en mar abierto, sin conexiones terrestres y como meros sitios de transferencia de carga. Sin importar donde se localicen las terminales de contenedores requerirán de equipos especializados que permitan cargar o descargar los buques en el menor tiempo posible, equipos como grúas de puente con dos extensiones y muelles que permitan la operación en ambos lados del buque en forma simultánea.

Aunque una configuración como la anteriormente presentada, con cinco centros concentradores bien definidos aun esta lejana, la definición de megapuertos ya ha iniciado, un ejemplo de ello lo constituyen las terminales de Malta, Gioia Tauro y Freeport que se dedican únicamente a la transferencia de embarques, la construcción del puerto de Sálala para servir como terminal de transferencia de Maersk Sealand, la elección de Taranto por parte de Evergreen para desarrollar su principal terminal en el Mediterráneo, las inversiones de PSA en Aden y Sines y el desarrollo de los puertos panameños de Balboa, Cristóbal y Coco Solo. Todos estos desarrollos apuntan en la misma dirección, la creación de megapuertos en puntos estratégicos de la banda Este – Oeste de comercio

La creación de tal infraestructura enfrenta el problema del financiamiento que en la mayoría de los casos ha sido resuelto por la inversión de navieras u operadoras globales de terminales, no obstante se espera que las inyecciones requeridas de capital sean aun mayores, requiriendo quizá la inversión combinada de ambas partes, asunto que suena difícil por la divergencia de objetivos, más no imposible *dadas sus necesidades de atraer el mercado de carga. Cabe mencionar aquí que*

las inversiones son muy fuertes y con períodos largos de retorno por lo cual es difícil que operadores locales o empresas menores de transporte participen de las inversiones estos grandes centros.

Los megapuestos deberán presentar las siguientes características principales para enfrentar la llegada de los grandes buques:

- Ofrecer altas capacidades de manejo de carga
- No poseer o tener la mínima cantidad de tráfico fijo y ser una base de transferencia volátil
- Introducir tecnología de avanzada
- Requerir solamente de inversiones extraordinarias
- Poseer comunicaciones y operaciones estandarizadas
- Mantener el control remoto de las operaciones de barcos y terminales

El papel de los gobiernos en las inversiones para los megapuestos será de solo vigilante del cumplimiento de aspectos normativos y sólo en el caso de que considere la promoción de los mismos para propósitos políticos y estratégicos su participación pudiese ser considerada

#### *Impacto en los puertos de Centroamérica y el Caribe*

En los puertos de estas regiones, ubicados por lo general en países en vías de desarrollo, el impacto debido al aumento en el comercio y a los desarrollos del transporte por vía marítima, se espera sea profundo y devenga en el rápido crecimiento de las terminales especializadas en el manejo de contenedores y en el aumento de sus índices de rendimiento.

Hasta hace poco los puertos de los países centroamericanos y del caribe jugaron un rol hasta cierta medida poco significativo en el proceso de contenerización mundial de la carga, con excepción de los puertos de San Juan y de Kingston en Jamaica. Sin embargo, debido principalmente a grandes proyectos portuarios en Freeport (Bahamas) y en puertos panameños como Manzanillo y Coco Solo, esta zona se ha vuelto foco de atención por parte de las líneas navieras y en general el universo del transporte marítimo.

Para la próxima década se espera que el tráfico de contenedores en la zona crezca rápidamente, debido al atraso que se ha tenido en este rubro en los últimos 30 años, es obvio pensar que si se realizan fuertes inversiones en instalaciones para contenedores donde no las había o eran muy improductivas las salidas anuales de los puertos se incrementen impresionantemente y expresen un auge hasta cierto punto aparente.

Los cinco principales puertos de la zona de Centroamérica y el caribe en cuanto al manejo de contenedores se refiere son, en orden de importancia, San Juan, Coco Solo, Puerto Manzanillo, Kingston y Freeport, que en conjunto totalizaron en 1998

alrededor de 5.1 millones de TEU's, equivalente al 56% del total de la región. Para este mismo año, los puertos mexicanos movieron un poco más de un millón de TEU's con el puerto de Veracruz como principal exponente aportando más del 40% a este movimiento.

Las fuertes inversiones extranjeras y la posición estratégica son los principales factores que permiten mover más carga a los puertos panameños y del mar caribe en relación con los mexicanos, donde Veracruz registra un buen movimiento debido principalmente a su *hinterland* captivo que abarca una enorme porción de México.

Los pronósticos más recientes publicados por OSC (Ocean Shipping Consultants) revelan que el crecimiento en el movimiento de contenedores para la zona pasará de 9,080,000 TEU's en 1998 (incluyendo los movimientos de los puertos de Venezuela y Colombia) hasta los 21,300,000 y los 24,540,000 TEU's en escenarios pesimista y optimista respectivamente para el año 2012; lo que representa un crecimiento de 135 y 170 por ciento en 14 años. Lo anterior no muestra más que el tremendo desarrollo que se espera para los puertos de la zona.

Sin duda los principales contendientes para convertirse en megapuertos o grandes centros concentradores para servir a las enormes embarcaciones que surcarán los mares son principalmente los puertos de Panamá en su conjunto y el de Freeport en Bahamas, siendo su principal ventaja la posición en lo que constituye el estrecho más angosto del continente americano. Para los puertos más importantes de México la opción constituye en convertirse en puertos subregionales y alimentadores importantes de región centroamericana; asunto que dependerá de la capacidad de los mismos de atender las demandas que les imponga el desarrollo de la carga contenerizada y del transporte marítimo en general, además de la atención que pongan a la prestación de servicios de valor agregado.

Ante el posible incremento del tráfico de carga contenerizada se están ya desarrollando enormes proyectos en puertos de la zona como el de "Caucedo Point" en República Dominicana y el del despliegue de un súper puerto en Puerto Rico; además de que puertos en Trinidad y Tobago, Cuba, Costa Rica, Venezuela y Colombia están tratando de atraer una parte del total de la carga. Lo anterior presume la gestación de una fuerte competencia interportuaria en la zona y la volatilidad de los flujos comerciales en la región.

Sin duda el éxito de las terminales centroamericanas y del caribe dependerá principalmente de la calidad de sus servicios, de las tarifas que ofrezcan por el manejo de carga y de la capacidad que tengan para recibir a los grandes buques

## 7.2) Panorama general de los puertos de México

En el marco de la globalización, el incremento del comercio por vía marítima, el consecuente aumento del tráfico de contenedores en el mundo, y el previsto para la zona de Centroamérica y el Caribe, proponen a los puertos mexicanos el reto de insertarse como parte importante de los próximos flujos comerciales en el mundo.

Primero que nada es conveniente definir el papel de cada uno de los puertos integrantes del sistema portuario mexicano; separar aquellos cuyas características propias solo les permitirán constituirse como puertos alimentadores y al servicio de su *hinterland* cautivo, de aquellos que ya participan de los flujos internacionales de comercio y que en el mediano plazo puedan constituirse en centros subregionales y alimentadores de los posibles megapuertos o centros concentradores globales.

Las características estructurales del comercio exterior mexicano privilegian los movimientos comerciales de nuestro país con los Estados Unidos, movimientos por tierra con la frontera norte y que han colocado en franca desventaja al sector portuario en el sentido de que más del 80% del comercio de México es con el vecino país del norte. La participación del sector marítimo en el comercio exterior con aquel país se limita a los movimientos de los puertos del golfo hacia la costa sur de los Estados Unidos y en menor medida movimientos alimentadores de Manzanillo y Ensenada hacia el complejo Los Angeles/Long Beach principalmente.

La situación anterior no ha de cambiar, México seguirá dependiendo del movimiento comercial con los Estados Unidos por mucho tiempo todavía, por lo que los puertos mexicanos lejos de competir por la carga que se envía al país del norte, deberán buscar la diversificación de sus mercados y alzar la vista hacia lugares como Canadá, Europa y la muy conveniente región de Centroamérica y el Caribe, donde el autotransporte es imposible o carece de rentabilidad.

Ante el crecimiento que se espera para las terminales de contenedores de Panamá, sería conveniente un fuerte análisis de las posibilidades de los principales puertos del pacífico y golfo mexicanos de participar de estos flujos. De los puertos mexicanos, por su grado de desarrollo y características operativas, solo tres puertos son capaces de ingresar en la escena como importantes participantes, Veracruz y Altamira en el golfo y Manzanillo en la zona del Pacífico, puertos esencialmente comerciales con excepción de Altamira con una significativa vocación industrial.

De esta manera los puertos comerciales de México serían Veracruz y Manzanillo cubriendo ambos lados del litoral y, en el entendimiento de que las cargas tanque y de graneles siguen y seguirán dominando la escena marítima al menos en el mediano plazo, se confirman como industriales los puertos de Altamira y Lázaro Cárdenas. Cabe aquí la aclaración de que Altamira cumple también importantes funciones comerciales, de hecho, como se mencionó en su momento, es el que ocupa el segundo lugar en cuanto al manejo de contenedores.

Para Veracruz es necesario atender las limitaciones de espacio e infraestructura existentes y definir su misión con precisión, existiendo la oportunidad de convertirlo en un nuevo puerto industrial especializado en bienes de alto valor agregado, producidos por la ampliación de la industria de la zona centro o por empresas internacionales que exporten hacia los mercados europeos y de América Latina y el Caribe.

Dada la importancia que reviste Manzanillo como el puerto comercial del Pacífico del país, es necesario que en este se aumente la oferta de frentes de atraque y de capacidad en el manejo de contenedores y de automóviles; esto asociado con el potencial del ferrocarril de doble estiba de manejar una mayor cantidad de carga. Lo anterior es de considerarse en el marco de la posible consolidación del ya citado APEC, donde Manzanillo jugaría un papel importantísimo para México en la zona de libre comercio.

Lázaro Cárdenas fue concebido como el puerto industrial por excelencia de México y en su concepción se vio como un polo estratégico de desarrollo de la región occidente de la república mexicana; no obstante por circunstancias políticas y el desarrollo de otros centros económicos, el crecimiento del puerto no ha sido lo que se esperaba. El potencial industrial del puerto es extenso, además de ser el que cuenta con la mayor profundidad en sus dársenas y canales del sistema portuario. En puerto esta dotado de una terminal de contenedores en practico desuso por el desvío de toda la carga comercial hacia Manzanillo, haciéndola de poco interés por parte de inversionistas privados. Sin embargo, es muy probable que la culminación de una buena conexión terrestre del puerto con el centro del país desencadene el desarrollo comercial del mismo.

Por lo anterior es necesario que se definan cuidadosamente las misiones de los puertos de Manzanillo y de Lázaro Cárdenas con el objetivo de evitar una competencia comercial no sana entre ambos. Si Manzanillo se encargará del tráfico comercial del altura del litoral, la terminal de contenedores de Lázaro Cárdenas se limitaría el manejo de carga de cabotaje y a servicios menores de alimentación, o en el mejor de los casos a manejar carga industrial susceptible de ser contenerizada. No obstante es de considerarse que este último puerto tiene capacidad de recibir embarcaciones de mayor calado que Manzanillo, situación que lo hace interesante comercialmente en el conocimiento del advenimiento de enormes embarcaciones portacontenedores.

El caso de Altamira es especial pues se contempla para el mismo un desarrollo industrial y comercial muy importante, haciendo que este se perfíle como el único puerto mexicano capaz de ingresar en el segmento de los puertos logísticos. Su orientación, dejando un poco de lado el compartir la carga terrestre que se mueve hacia o desde los Estados Unidos, debe centrarse en el comercio con la Unión Europea en el marco del tratado de libre comercio recién firmado con este bloque. Para el puerto se tiene la oportunidad de atraer un número mayor de industrias asociadas con la producción de bienes de alto valor agregado, susceptibles de

manejarse en contenedores, y de terminales para la importación y exportación de graneles que actualmente se manejan por vía terrestre.

Otros puertos de atención en el sistema portuario mexicano por su posición estratégica son los de Ensenada y Progreso, en Baja California Norte y Yucatán respectivamente. El primero de ellos, gracias a la reciente operación de su terminal de contenedores y la captación de carga de Los Angeles/Long Beach por el aumento de sus tarifas, se ha consolidado como un importante puerto del Pacífico por lo que debe considerarse seriamente el mejorar sus instalaciones sobre todo aumentar su calado para poder recibir embarcaciones de hasta 3000 TEU's.

Para el caso de Progreso, encargado principalmente del movimiento de productos *manufacturados procedentes de las maquilas del estado*, además de graneles agrícolas, el movimiento de contenedores ha aumentado considerablemente hasta convertirlo en el cuarto lugar nacional en este rubro. Su posición es privilegiada, pues se localiza en la boca del Golfo de México y pudiese en determinado momento dominar el litoral en toda su extensión. No obstante para lo anterior el puerto requeriría de fuertes inversiones en equipos (carece de grúas de puente) e infraestructura pues su calado es de apenas 12 metros, siendo muy conveniente que pudiese llegar a recibir embarcaciones de hasta 6000 TEU's.

El Puerto de Progreso, regresando a su posición estratégica, sería el más indicado para alimentar a la zona de Centroamérica y el Caribe, por lo cual con adecuadas inversiones pudiese convertirse en un puerto subregional muy importante para México, dejando a Veracruz como servidor de su gran *hinterland* más restándole una gran parte de su movimiento de altura.

En lo que toca a los demás puertos mexicanos, aledaños a los de mayor importancia y alimentadores de los mismos, su papel será el de promover el desarrollo de las regiones en que se localizan en coordinación con los niveles de gobierno de sus estados y el de seguir alimentando a los puertos principales del país en movimientos de cabotaje. Su participación como puertos de altura en servicios de llamada directa será *mínima* y en general relacionada con cargas de fluidos y graneles agrícolas y minerales.

Independientemente de su importancia relativa, los puertos del sistema deberán ofrecer servicios eficientes y oportunos a sus distintos usuarios, actuando como centros de negocios que promoverán el desarrollo regional, propiciarán un intercambio eficiente de mercancías entre los modos de transporte terrestre y marítimo y estimularán el asentamiento de terminales especializadas y la prestación de servicios de valor agregado que les procuren mercados potenciales.

Además de lo anterior, las administradoras portuarias deberán atender al entorno cambiante del puerto para identificar nuevas posibilidades de negocio y poder actuar en forma proactiva; como se mencionó anteriormente los flujos de comercio

serán volátiles en algunos casos debido a la gran competencia, por lo que debe existir una gran atención de estos movimientos externos al puerto

En un sentido complementario la actividad en los puertos deberá ser tal que mantenga un equilibrio entre la obtención de beneficios financieros y económicos, y que esta guarde relación adecuada con su entorno inmediato y con el medio ambiente, para que su crecimiento se de sobre bases de sustentabilidad.

En cuanto a la competencia de los puertos con el movimiento de carga por vía terrestre, en especial el ferrocarril, esta tenderá a ser favorable en el sentido de que los servicios son complementarios; el crecimiento de la actividad en los puertos devendrá en el desarrollo de las terminales intermodales y del propio transporte ferroviario que en México enfrenta un serio atraso, asunto que coadyuva a un desarrollo más lento del sistema portuario. El ferrocarril también aprovecha las economías de escala y en los países industrializados es un importante factor de éxito de las actividades portuarias y del transporte; en el caso de México el ferrocarril de doble estiba solo corre de Manzanillo al centro y norte de la república, y lo hace con éxito a pesar de las limitaciones físicas de la infraestructura.

Aunado a lo anterior, el incremento cada vez más importante de los servicios "Puerta a Puerta", promueve el desarrollo combinado de ambos medios de transporte y de la oferta de actividades de valor agregado a lo largo del recorrido de la carga.

### 7.3) Papel de la administración portuaria

No obstante la buena ubicación geográfica y en flujos comerciales, infraestructura y equipos modernos de un puerto, la actuación de su administración es determinante. Sea esta de cualquier índole su objetivo característico es el de ofrecer servicios de calidad, eficientes y oportunos a los distintos usuarios del puerto; servicios de los que en buena parte dependerá su éxito hacia el alcance de la misión que le caracteriza.

Dependiendo del tipo de administración que se tenga, serán la visión, misión y objetivos, y por ende el comportamiento del puerto ante sus usuarios. Por lo anterior es importante definir el tipo de administración de cada puerto, básicamente decidir si esta será centralizada o descentralizada, si se tratará de una administración pública o privada, entendiendo que en el puerto siempre existirá la participación de ambas iniciativas.

Como se analizó en el capítulo dos, alrededor del mundo existen administraciones autónomas, municipales, públicas y privadas, siendo las dos últimas poco socorridas aunque muy exitosas como el caso de Singapur y Felixtowe. Del mismo capítulo es posible concluir que el sistema administrativo de los puertos va de la mano de la realidad económica, política y social de determinado país o región, además de sus estrategias en materia portuaria y del destino que se prevenga para los puertos en los niveles de gobierno; a menos claro, que se trate de terminales privadas en manos de navieras u operadores globales de instalaciones.

En el caso de los últimos la administración será enfocada única y exclusivamente en el sentido empresarial y mercantil, poniendo en primer plano la atracción de un mayor número de mercados por medio de la oferta de servicios integrales de carga con altos rendimientos operativos y con un control logístico estrecho.

En el mundo aun no existe un país cuyos puertos estén totalmente privatizados y en los que el Estado no tenga injerencia alguna, y siquiera sea dueño de las tierras en los que el puerto este asentado. Incluso en Inglaterra la empresa ABA controla una buena cantidad de instalaciones y en tal está bien reflejada la participación del Estado, si bien no en la toma de decisiones, si en la aplicación de determinadas inversiones y en la vigilancia del marco normativo en materia portuaria.

La razón principal por la cual los países del mundo han mantenido sus puertos bajo determinado dominio del Estado es el coloniaje que representa el crecimiento desmedido en el comercio internacional. El puerto es un sitio estratégico de cualquier país por el cuál transita buena parte de su comercio exterior e interior, y de cuya actividad dependen considerables sectores de la población; por ende es necesario que se mantengan estos puntos bajo cierto dominio público; no en relación de la mera explotación de los recursos sino más bien en la relación del puerto con su entorno.



La administración de los puertos en México salió del sistema centralizado en la década pasada para dotar a los puertos de autonomía mediante la creación de entidades (API's) susceptibles de ser privatizadas y que se encargarían del manejo y explotación racional de los recursos del puerto adjudicado a cada una.

El sistema centralizado no funcionó adecuadamente para los puertos mexicanos, y en sí no funciona en general para los puertos del planeta, principalmente por la necesidad de los mismos de responder rápidamente a los cambios de su entorno y la dificultad que esto representa estando inmerso en un enorme aparato burocrático, como es el caso de muchos países del tercer mundo. No obstante, como se mencionó con reiteración en su momento, hasta ahora el puerto más importante del mundo existe bajo el control del estado, el puerto de Singapur. Su autoridad portuaria anterior se corporativizó y se convirtió en una de las Operadoras Globales de Terminales más importantes del mundo PSA; la autoridad actual MPA, es de carácter gubernamental.

Lo anterior presupone que los puertos pueden ser bien administrados por el Estado, sin embargo el caso Singapur no debe deslumbrar pues su posición estratégica en uno de los flujos comerciales más importantes del mundo, aunado a la fuerte economía de los Tigres Asiáticos en las últimas décadas son lo que a final de cuentas otorgan este puerto su jerarquía.

Para el caso de las Administradoras Portuarias Integrales en nuestro país, se crearon como empresas mercantiles y su capital fue suscrito por el Gobierno Federal, esto con la idea de que al corto plazo serían transferidas al sector privado a través de su licitación. Sin embargo hasta ahora solamente una API ha sido privatizada y sobre las demás mantiene control el gobierno central a través de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante; no obstante su buen grado de autonomía sus principales decisiones requieren de la autorización de la coordinación además de que esta designa al director de las administradoras.

Por esto es necesario que en nuestro país se defina claramente el rol del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y las API's en el desarrollo y manejo de los puertos. Para el desarrollo pleno de los puertos mexicanos es necesario que la participación del Estado no se extienda más y la labor de la coordinación sea básicamente una autoridad normativa; de extenderse ésta el sistema portuario mexicano se encontraría en riesgo de regresar a su estado anterior. La autonomía de las API's debe ser lo más extensa posible, sin salir del marco regulatorio, de lo contrario carece de sentido.

Es aquí donde bien cabe la idea de adoptar para México un sistema de administración municipal de los puertos como en el caso del norte de Europa o de los condados en Estados Unidos. Para el primer caso resulta evidente hasta cierto punto el fracaso; el Municipio de Róterdam por ejemplo, es uno de tradición marítima que va más allá de 500 años, mientras los municipios de las ciudades donde se albergan los puertos de nuestro país tienen apenas idea clara de la actividad portuaria y sus principales beneficios.

En el caso de los puertos norteamericanos el sistema funciona muy bien en la base de la aplicación de recursos humanos altamente capacitados en asuntos marítimo portuarios y de índole comercial, además de una estructura organizacional muy bien definida y con funciones específicas. Esta modalidad pudiese funcionar en México si la autoridad portuaria se otorga al municipio, y en este se crea un grupo de especialistas del centro del país y de la región específica que se encargue de la administración del puerto.

El sistema actual funciona de manera muy similar al de los puertos españoles o italianos guardando las diferencias en lo que se refiere a la aplicación de métodos de planeación y a la creación de organismos más especializados, asuntos que pudiesen modificarse en nuestro país y hacer de los puertos verdaderos centros de negocios, con una vocación más comercial y empresarial, sin perder su esencia como motores del desarrollo regional y del país mismo.

En contraparte de lo citado por la Ley de Puertos en el año de 1993, las API's no deben privatizarse, cuando menos aquellas cuyos puertos representen una importante aportación al comercio exterior del país; no obstante su necesidad de ser reforzadas en los aspectos financieros, comerciales y de planeación, la participación privada en los puertos debe limitarse a la prestación de servicios dentro de los mismos, siendo el más importante el del manejo de carga, donde la posibilidad de construir y administrar sus propias terminales especializadas es y deberá seguir siendo factible.

Es necesario continuar estimulando la construcción de terminales especializadas de carga, que ofrezcan altos índices de rendimiento operativo, aprovechen las economías de escala del transporte marítimo y atraigan flujos comerciales internacionales.

Para lo anterior cabe el comentario de que en los recintos portuarios debe continuar la política de no vender la tierra donde se realizan las operaciones, esto es, la modalidad más adecuada es el otorgamiento de contratos de cesión parcial de derechos de largo plazo; lo anterior en el sentido de proteger los bienes propiedad de la nación y el evitar que proliferase algún comportamiento inadecuado o fuera de ámbito en el puerto. En lo que se refiere al otorgamiento de las licencias o cesiones mencionadas es necesario adecuar la legislación ofreciendo nuevas modalidades de transferencia y desarrolladas por tipo de uso de suelo o de acuerdo al tipo de terminal a establecer.

Además, es conveniente que sean más flexibles los lineamientos de la Ley de Puertos para otorgar contratos de cesión parcial de derechos a interesados en establecer terminales especializadas de carga, especialmente para el servicio particular. Actualmente la Ley, permite a las empresas dueñas de terminales ampliarse solamente en un 20% y siempre y cuando exista un terreno colindante, lo cual es necesario modificar en el sentido de que el aumento de la carga presenta a aquellas una necesidad obvia de crecimiento, aunque no sea en terrenos colindantes. Mientras no exista la modificación, las API's pueden adoptar

como opción el modelo de arrendamiento de espacios de almacenamiento como acertadamente se ha hecho en el puerto de Veracruz.

Para las API's en su conjunto, las mayores debilidades que enfrentan están relacionadas con sus políticas de comercialización, el conocimiento y desarrollo de sus mercados y en la identificación de los clientes potenciales para la captación de nuevos mercados. Aunado a lo anterior son muy pocas las administradoras que echan mano de la planeación estratégica como principal herramienta para poder actuar de manera proactiva ante las amenazas, principalmente de la pérdida de volúmenes de carga, y las oportunidades de atraer nuevos negocios con empresas de su entorno.

Si las API's deberán seguir operando como empresas paraestatales, el objetivo primordial es que sean dotadas de mayor autonomía en su actuación general, autonomía financiera y operativa que les permita desarrollarse como empresas mercantiles redituables y competitivas. Al lograrse la independencia estarán en posibilidades de incrementar sus ingresos y devolverlos en beneficios para el propio puerto y para la región donde se localiza. Las tarifas y contraprestaciones representan los principales ingresos por parte de las administradoras por lo que éstas deben ser revisadas cuidadosamente y modificadas en su caso, con la premisa de hacer coincidir al menos los ingresos con los costos propuestos para la operación de la empresa y las inversiones necesarias en infraestructura.

Para el caso de los trabajos de mantenimiento de muelles y equipos propiedad de la API y de mejoras mínimas en los mismos, la empresa debe ser capaz de allegarse de los fondos suficientes para solventar los gastos; además debe estar en posibilidades de financiar en el mejor de los casos hasta un 50% de los proyectos mayores de infraestructura. La otra mitad es conveniente que sea responsabilidad del Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o la Coordinación de Puertos.

Un problema a corregir para las API's es el de evitar los vicios que desafortunadamente existen en nuestro país en algunos departamentos del sector público; el excesivo personal inactivo, la falta de una supervisión adecuada en el cumplimiento de objetivos, los gastos en salarios excesivos o compra de vehículos y equipos innecesarios, son aspectos que de no corregirse devendrán en la ineficiencia operativa de la administración y hacerse sujeto de privatización. En el caso anterior sería conveniente revisar si en el futuro, las empresas privadas aceptarán la responsabilidad de allegarse los recursos necesarios para la ampliación y conservación de la infraestructura general, dado lo oneroso del concepto y el largo plazo para la recuperación de los costos.

La planeación estratégica para los puertos debe aplicarse en la realización de los Programas Maestros de Desarrollo, que conforme a la Ley de Puertos deben revisarse y adecuarse en plazos quinquenales. En los primeros programas su uso fue poco sustancioso y su realización fue en muchos casos para el cumplimiento del mero requisito. Sin embargo, ya para los programas maestros que en la

actualidad presentan algunas de las API's, la planeación estratégica esta presente al constituirse el núcleo del plan en el análisis del entorno del puerto, el análisis DAFO, la identificación de los factores críticos y la formulación de las estrategias por sectores. También en el programa se definen la visión y misión del puerto, enunciados alrededor de los que giran las políticas de administración y operación del mismo.

Aun son pocas las administraciones que verdaderamente se preocupan por la elaboración de un programa maestro definido conscientemente y sobre las bases de la planeación estratégica. El programa debe elaborarse en coordinación con todos los sectores participantes de la actividad portuaria: operadores, capitanes, sector privado, trabajadores, además de los niveles de gobierno, haciendo coincidir las políticas en la materia contempladas en los planes de desarrollo estatal o regional con las estrategias del programa maestro. Para lo anterior deberá hacerse efectivo lo relativo a las Comisiones Consultivas dictado por la Ley de Puertos, y en lo que la Coordinación deberá hacer énfasis dándole un carácter más serio, pugnando por su aplicación en las ciudades que albergan a los puertos y supervisando la misma posteriormente.

En el caso de que no hubiese propuestas bien definidas por parte del Estado en *materia portuaria*, la *administración del puerto está obligada a proponerlas al mismo y hacerle saber la importancia para el mismo de la prosperidad de las actividades del puerto.*

El documento que emane del análisis del entorno del puerto, de los avances logrados, de las necesidades del mismo, de la identificación de sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, y de la determinación de su visión y misión, debe constituirse en un documento de consulta continua por parte de la API; además de cumplir el requerimiento por parte de la Coordinación de Puertos, se trata de la "biblia" del puerto y sobre la base del cual se efectuará la evaluación de las actividades del mismo en la búsqueda de su misión. El programa por su carácter de estratégico, es flexible y susceptible de cambios en sus estrategias, cambios que se sugiere sean anuales y que responderán a los del entorno mismo; no obstante la esencia del programa no tiene porque cambiar.

En los objetivos de las API's debe contemplarse la consigna de incrementar la participación del sector privado en la actividad portuaria, sobre todo en la prestación del servicio del manejo de carga y de actividades de valor agregado, actividades cuya correcta ejecución son factor de decisión de un puerto sobre otro por parte de las líneas navieras. Los muelles públicos deben persistir y ser operados por la administración, sin embargo debe buscarse sobre todo la inversión por parte de las empresas navieras y transportistas en terminales especializadas en contenedores y graneles. La oportunidad para los puertos más importantes del país es la de operar como puertos propietarios ("Landlord ports"), donde coexistan los sectores público y privado, requiriéndose cada vez menos inversiones fuertes por parte del Estado.

Otro aspecto importante es la presencia en las API's de recursos humanos especializados en materia portuaria, económica, financiera, mercadotécnica y de comercialización, además de la parte de ingeniería inherente a la actividad en el puerto. El personal debe ser seleccionado por el departamento de recursos humanos de la API, que verificará las contrataciones en función de los niveles de especialización y de las necesidades de la administración; es conveniente que se de preferencia, de existir, al personal especialista de la región o estado en donde el puerto se localice, personal que pugne por el desarrollo de su tierra. Para el caso del Director de la API, este debiera ser elegido por la Secretaría en coordinación con el Consejo de Administración mediante el concenso, y por ningún motivo obedecer a presiones de tipo político

La persona encargada de la dirección debe tener conocimiento probado de ingeniería marítima y portuaria, de economía y cuestiones financieras, además de administrativas y de relaciones públicas nacionales e internacionales. Además de esto debe tener un buen conocimiento sobre el transporte y la cadena logística, de preferencia con un grado de especialización en alguno de estos aspectos que también involucren a la economía marítima. Por su capacidad de análisis y visión, además de sus conocimientos sobre planeación estratégica y administración, el ingeniero civil especializado en transporte marítimo y con conocimientos de economía cubre el perfil ideal para ser director de una API.

Para los integrantes actuales de la administración, la API debe procurar, en su caso, por la profesionalización del mismo y asegurar su permanencia en el medio, además de establecer la certificación de los operadores portuarios de empresas privadas para asegurar la calidad y seguridad en la prestación de los servicios.

Además del personal señalado es muy importante que exista en las API's un equipo de proyectos que se encargue de la planeación de las obras de infraestructura mayores, que defina la forma más conveniente de financiarlas y que presente adecuadamente la justificación de su realización.

La actividad relacionada con el seguro arribo y tránsito de las embarcaciones es una función inherente al sector público, en este caso a la API, como en casi la totalidad de las autoridades portuarias en el mundo, por lo cual esta debe atender cuidadosamente a las profundidades de dársenas y canales del recinto además de la adecuada señalización. Por otra parte, en el caso de justificarse debe buscar los medios electrónicos como herramienta para el control del tráfico y el intercambio de datos.

Un aspecto importante a cuidar en los puertos del país, ante el crecimiento de los servicios puerta a puerta con filosofías justo a tiempo y reducción de los tiempos de estadía de la carga en un sitio fijo, es el de evitar trámites demasiado tardados en la revisión de mercancía o tratamiento de la misma en el puerto. Para esto la API debe buscar mejorar la coordinación entre autoridades del puerto, particularmente con las aduanales, sus agentes y los de carga, especialmente en los contenedores, para hacer compatible la oferta de los servicios logísticos.

Como se mencionó a lo largo del presente trabajo, la relación del puerto con su entorno, precisamente con la ciudad que lo alberga es muy importante en el sentido de que ambos se complementan para el desarrollo regional. En la mayoría de nuestros puertos, la actividad portuaria y la ciudad están poco más que desvinculadas por lo que se propone sea integrada dentro de las comisiones consultivas, la participación de representantes de los municipios, e instituciones de educación y cultura de la población; asunto que permitirá cuando menos el conocimiento e importancia de las actividades del puerto para su ciudad.

Por su parte la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante debe cumplir como principal tarea, seguir como rectora en la formulación de políticas en materia portuaria además de evaluar las inversiones mayores en infraestructura portuaria para asegurar que existan las condiciones apropiadas antes de aprobar fuertes erogaciones públicas. También continuará vigilando el cumplimiento de la normatividad establecida por la ley de puertos y coordinando al medio con otros modos de transporte y sectores de la actividad económica del país.

Es también requerida, una reestructuración de la Coordinación, para así otorgarle atribuciones en materia de planeación y coordinación del desarrollo y administración de las regiones costeras del país. Lo anterior permitiría formular una política portuaria nacional estratégica y más adecuada a la realidad que se vive, tanto económica como social y natural en los litorales de la República Mexicana y su entorno internacional

## Conclusiones

### *De los cambios en el comercio y modos de transporte*

⊕ La globalización ha tenido como característica una evolución sin precedentes en el comercio internacional, comercio que transita en su mayor parte por la denominada “franja de oro” y que aun dominan las cargas de graneles sólidos y líquidos. No obstante, ahora son los productos manufacturados junto con todas las demás mercancías susceptibles de manejarse en contenedores las que establecen la primacía de los puertos.

⊕ El fenómeno de las economías de escala y el crecimiento de la carga contenerizada han provocado la aparición de enormes embarcaciones celulares cuya atención requiere de altas especificaciones de infraestructura y equipos. Para los próximos veinte años se espera la aparición de buques capaces de trasladar hasta 18,000 TEU's, alrededor de 216,000 ton, surcando los mares del planeta.

⊕ Para los puertos más boyantes, reviste ahora mucha mayor importancia su mercado portuario que su *hinterland* o zona de influencia, que en algunos casos puede ser muy pequeña o casi nula, como en el caso de los puertos asiáticos. Lo anterior ha devenido en el desarrollo de enormes terminales especializadas, cuyo objetivo principal es la transferencia de carga, y que carecen de zona de influencia como Gioia Tauro en Italia o Bahía de Algeciras en España.

⊕ El comportamiento del mercado ha devenido en la proliferación de los servicios “puerta a puerta”, soportados en la filosofía “justo a tiempo” y la distribución centralizada; servicios que absorberán poco a poco las líneas navieras más importantes conformadas en fuertes alianzas y fusiones, además de los operadores globales de terminales cuyas operaciones representan el 40% de los contenedores manejados a nivel mundial.

⊕ La introducción en el orbe marítimo de grandes embarcaciones y el deseo de las líneas navieras de racionalizar sus servicios han inducido en los últimos dos años la jerarquización de los puertos en cinco principales grupos, de acuerdo al servicio que proporcionan: **puertos globales, regionales, subregionales, de llamada directa y alimentadores.**

⊕ En un posible modelo de transporte marítimo se vislumbra la circulación de portacontenedores de más de 12000 TEU's por cinco centros concentradores o megapuertos que atenderán el servicio Este – Oeste, y a partir de los cuales se transferirá la carga para el servicio Norte – Sur e intraregional con embarcaciones alimentadoras con capacidades de los 250 a los 6000 TEU's.

### ***Del sistema portuario nacional***

⌘ Con la conformación de uno de los centros concentradores más importantes del mundo en la zona del Caribe y Panamá, el comercio por vía marítima de nuestro país deberá reorientarse, y efectuarse la visión de sus más importantes puertos como “feeders” de esta zona algunos, y subregionales otros.

⌘ Es necesario definir el papel específico que desempeñará cada puerto del sistema portuario nacional, separando aquellos susceptibles de insertarse en los flujos de comercio internacional de los que deberán constituirse únicamente como motores del desarrollo regional y alimentadores de los primeros.

⌘ Deben considerarse seriamente las posibilidades de los puertos de Ensenada y principalmente de Progreso, de aprovechar su magnífica posición estratégica ante el posible modelo de transporte marítimo que se avecina.

### ***De la administración del sistema portuario***

⌘ Independientemente de su importancia relativa, los puertos del sistema deberán ofrecer servicios eficientes y oportunos a sus distintos usuarios, actuando como centros de negocios que promoverán el desarrollo regional, propiciarán un intercambio eficiente de mercancías entre los modos de transporte terrestre y marítimo y estimularán el asentamiento de terminales especializadas y la prestación de servicios de valor agregado que les procuren mercados potenciales.

⌘ Es necesario que en nuestro país se defina claramente el rol del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y las API's en el desarrollo y manejo de los puertos.

⌘ Las Administradoras Portuarias Integrales deben ser dotadas de la autonomía y libertad comercial prevista por la Ley de Puertos para hacerse responsables del manejo y operación de los puertos a su cargo, actuar con una mayor vocación empresarial y ser cada vez más capaces de autofinanciar sus inversiones.

⌘ El manejo de las API's debe desarrollarse y fortalecerse principalmente en sus funciones financiera, comercial y de planeación. Lo anterior a través de el incremento de sus ingresos, la elaboración de planes de mercadotecnia y comercialización y de la aplicación de los principios de la planeación estratégica en el desarrollo de sus programas maestros de desarrollo.

⌘ Las API's de los principales puertos del país no deben privatizarse, deberán seguirse manejando como empresas públicas, enfocadas con un mayor



sentido empresarial y liberadas en lo más posible de los vicios característicos de una buena parte del sector público de nuestro país.

✦ Es necesario continuar estimulando la construcción de terminales especializadas de carga, que ofrezcan altos índices de rendimiento operativo, aprovechen las economías de escala del transporte marítimo y atraigan flujos comerciales internacionales. Para lo anterior debe seguir prevaleciendo la política del otorgamiento de licencias de largo plazo en lugar de vender la tierra operativa del recinto portuario.

✦ Las API's deberán integrarse por un personal capacitado y profesionalizado en asuntos marítimo portuarios en el más amplio sentido, y en el caso del Director, además de cumplir con los requisitos necesarios, el criterio para su selección requiere ser revisado, a fin de que se trate de un verdadero profesional y no una persona elegida por motivos políticos.

✦ Se requiere que la administración tome cartas en el asunto de mejorar la coordinación entre autoridades del puerto, particularmente con las aduanales, sus agentes y los de carga, especialmente en los contenedores, para hacer compatible la oferta de los servicios logísticos.

✦ Es conveniente continuar con el proceso de flexibilización de los sistemas tarifarios, siguiendo el principio de reconocimiento de los costos y aceptando, al propio tiempo, el impacto comercial y de mercado que pueda tener su aplicación.

✦ La SCT, a través de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, debe cumplir como principal tarea, seguir como rectora en la formulación de políticas en materia portuaria además de evaluar las inversiones mayores en infraestructura portuaria. Además deben agregársele funciones en materia de planeación y coordinación del desarrollo y administración de las regiones costeras del país.

✦ Es necesario que se establezcan las comisiones consultivas previstas en la Ley de Puertos, con el objetivo de establecer un medio formal de comunicación de la API con las autoridades estatales y municipales.

✦ Para los puertos cuya ubicación no es la mejor en términos de los flujos internacionales de comercio, el papel de la administración es determinante y su función principal deberá ser la de llevar al puerto de la mano hacia el cumplimiento de su misión; mediante la explotación racional de sus recursos, la aplicación de recursos humanos comprometidos y la prestación de servicios de calidad, propiciando el desarrollo de su región y siempre en armonía con el medio ambiente que le dota de belleza y transparencia.

## Bibliografía

1. AAPA, Planeación Estratégica, Una guía para la industria portuaria, Octubre de 1994.
2. *Coordinación General de Puertos, Dirección General de Puertos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, Reglamento de la Ley de Puertos, Ed. Erica, México 1994.
3. *Coordinación General de Puertos y Marina Mercante*, Estrategias generales para los puertos mexicanos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México 1999.
4. *Coordinación General de Puertos y Marina Mercante*, Informe estadístico. Movimiento de carga, buques y pasajeros, Enero – Diciembre, 1999 – 2000.
5. *Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, Los Puertos Mexicanos en Cifras, 1993 – 1999.
6. *Coordinación General del Programa de Puertos Industriales*, Programa de Puertos Industriales, Ed. Iconos, Mayo de 1981.
7. *Dirección General de Puertos, SCT*, Estrategias programáticas para los puertos mexicanos en el período 1998-2000, Noviembre de 1997.
8. *Enciclopedia Larrouse Universal*, Tomo X, Historia del Comercio.
9. *Enciclopedia COMBI Visual*, Tomo 2, Comercio.
10. *Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática*, Estadísticas Históricas de México, Tomo II, México, 1999.
11. *Ley de Puertos*, Los Puertos Mexicanos: Inversión hacia el futuro, 1993.
12. *López Gutiérrez Héctor*, El transporte mexicano ayer y hoy, El Sistema Marítimo – Portuario, Historia y Actualidad. Una Visión Panorámica, México, Octubre de 1998.
13. *López Gutiérrez Héctor*, Operación, Administración y Planeación Portuarias, AMIP, México 1999
14. *Policy Research Corporation*, The Big Picture In World Shipping and Ports, Background paper for the development of the Master Plans of the five major Mexican ports (1999-2000), Julio del 2000.

15. *R.A.P. Douglas*, Port Administration A review of the structural and legal aspects, The World Bank, , Agosto de 1990.

16. *XIX Reunión Ordinaria del Comité Técnico Permanente de Puertos*, "Seminario Estrategias de Desarrollo Portuario de la Región: La Participación Privada y las Autoridades Portuarias", Puerto Vallarta, México, 3 de diciembre de 1997.

17. *Transporte Siglo XXI*, Volumen 17, Febrero 2001.

18. *Zvi Ra'anan*, Port Administration. Should public ports be privatized, Marzo de 1991.

### **Sitios Web de:**

- i Infoport

### **Puertos**

- I. Puerto de Amberes
- II. Puerto Bahía de Algeciras
- III. Puerto de Bremen/Bremenhaven
- IV. Puerto de Felixtowe
- V. Puerto de Freeport
- VI. Puerto de Gioia Tauro
- VII. Puerto de Gotenburgo
- VIII. Puerto de Houston
- IX. Puerto de Le Havre
- X. Puerto de Long Beach
- XI. Puerto de Róterdam
- XII. Puerto de Singapur
- XIII. Puertos de Veracruz, Altamira, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Progreso y Ensenada.

### **Compañías**

- a. Hutchinson Port Holdings
- b. Maersk Sealand
- c. Mersey Dock and Harbour Company
- d. PSA Corporation

### **Organismos y Secretarías**

- A. Banco de Comercio Exterior (Bancomext)
- B. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (CGPMM)
- C. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

- D. Organización de Comercio y Desarrollo Económico (OCDE)
- E. Organización Mundial de Comercio (OMC)
- F. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- G. United Conference on Trade and Development (UNCTAD)
- H. World Trade Organization (WTO)