

00482  
15

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE

EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS MODERNIZADORAS  
CON REFERENTE EN LA NUEVA GERENCIA PUBLICA: EL  
CASO DEL SUBSECTOR PORTUARIO MEXICANO

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**DOCTOR EN CIENCIAS POLITICAS Y  
SOCIALES CON ORIENTACION EN  
ADMINISTRACION PUBLICA**  
P R E S E N T A :  
**JAIME TORRES FRAGOSO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F. PRIMAVERA DE 2003

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1





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.

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	I
<b>Agradecimientos</b>	II
<b>Introducción</b>	I
<b>Cap. 1 La nueva gerencia pública (NGP) como marco referencial de esta investigación</b>	13
1.1 La crisis de legitimidad del Estado y de la administración pública	20
1.2 Caracterización de nuestra administración pública tradicional	22
1.2.1 La versión ibérica de los setenta	23
1.2.2 Una propuesta mexicana contemporánea	25
1.2.3 La versión latinoamericana integral	27
1.3 La reforma administrativa: sus causas y fracasos	28
1.4 Caracterización de la administración pública deseada	30
1.4.1 La propuesta española	31
1.4.2 La versión norteamericana: el paradigma posburocrático y la reinención del gobierno	33
1.4.3 La visión latinoamericana del Estado necesario	38
1.5 Estrategias para reformar al Estado y a la administración pública	40
1.6 Especificidades de la NGP	44
1.7 Impactos y avances de la NGP en nuestro país	55
1.8 Observaciones y propuestas en torno a las críticas realizadas a la NGP: una perspectiva contextual y cultural	61
Conclusiones	74
<b>Cap. 2 El subsector portuario nacional: la reforma, la incorporación de diversos postulados de la NGP y sus resultados</b>	78
2.1 Rasgos históricos del sistema político mexicano	78
2.2 Transformación del sistema político nacional	80
2.3 Características históricas del sistema portuario mexicano	85
2.4 El nuevo marco institucional de los puertos mexicanos	90
2.5 Puesta en marcha de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) y desincorporación de las terminales más relevantes	98
2.6 Resultados generales de la reforma portuaria nacional	104
2.6.1 Resultados financieros	104
2.6.2 Inversiones y capacidad instalada	105
2.6.3 Productividad y tarifas por servicios de maniobras	106
2.6.4 Volúmenes de carga y número de pasajeros	107
Conclusiones	107

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>Cap. 3</b>	<b>Resultados particulares de la reforma portuaria: los casos de los puertos de Ensenada y Topolobampo</b>	<b>113</b>
3.1	Estudio de caso exitoso: el puerto de Ensenada	113
3.2	Indicadores de una gestión exitosa en Ensenada	125
3.3	Estudio de caso no exitoso: el puerto de Topolobampo	130
3.4	Indicadores de una gestión no exitosa en Topolobampo	139
	Conclusiones	142
<b>Cap. 4</b>	<b>Análisis de las variables explicativas de los resultados alcanzados en Ensenada y Topolobampo a partir de la reforma</b>	<b>145</b>
4.1	Variables externas: ubicación del puerto, política industrial y nivel de actividad económica de los estados donde se asientan	150
4.1.1	Ensenada	150
4.1.2	Topolobampo	154
4.2	Factores o variables internas	162
4.2.1	Una aproximación cultural desde la teoría de la organización	162
4.2.2	Factores de adaptación	172
4.2.3	Aplicación de la NGP	175
	Conclusiones	180
	<b>Conclusiones y reflexiones finales</b>	<b>183</b>
	<b>Anexo 1. Glosario de términos</b>	<b>195</b>
	<b>Anexo 2. Formatos empleados en las encuestas del trabajo de campo</b>	<b>198</b>
	<b>Anexo 3. Resultados de las encuestas en el puerto de Ensenada</b>	<b>201</b>
	<b>Anexo 4. Resultados de las encuestas en el puerto de Topolobampo</b>	<b>209</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>218</b>

3



## PRESENTACIÓN

De cierta manera el trabajo que se presenta supone una continuación de mi tesis de maestría desarrollada en el CIDE y que es referida más adelante. En términos generales, esta continuidad viene dada en el estudio de dos ámbitos que se yuxtaponen: nuestra administración pública y la gestión estatal portuaria, más concretamente, el de la incorporación de fundamentos de gerencia vanguardista e innovadora en la primera, y la modernización del subsector portuario en México.

En un plano más concreto, se puede afirmar que este encadenamiento siguió un método inductivo, ya que el primer trabajo tiene que ver con el estudio y la incorporación de los elementos fundamentales que conforman la filosofía identificada dentro del campo de la administración como reingeniería de procesos, corriente que tuvo su punto climático en la segunda mitad de la década de los noventa y que de acuerdo a varios autores, constituye a su vez uno de los pilares de la ideología administrativa conocida como nueva gerencia pública, misma que se analiza a profundidad en esta tesis.

Si bien en ambos espacios no existen respuestas concluyentes o irreversibles (más bien éstas se vienen construyendo), la realidad indica que en comparación con lo sucedido años atrás, en ellos se experimentan estilos de gestión más apegados a las exigencias imperantes en la actualidad en los terrenos político, económico y social. Por consiguiente, esta investigación primeramente corrobora que existe una correlación positiva entre el empleo de este tipo de corrientes y los resultados de gestión alcanzados en los espacios mencionados, para después proponer el que se continúen y refuercen las acciones con relación a su diseño e implantación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## AGRADECIMIENTOS

Varios son los apoyos sin los cuales la realización de este trabajo hubiera sido imposible. Entre las personas con las que estoy en deuda imperecedera figuran el doctor José Luis Méndez Martínez, quien fungió como director de tesis, así como con las doctoras Sara Gordon Rapoport y Matilde Luna Ledesma; los tres constituyeron el comité tutorial para mis estudios de doctorado y para el desarrollo del trabajo que se presenta. La mayoría de los aportes de esta investigación se concretaron gracias a sus sugerencias, no obstante, cualquier error presentado es atribuible únicamente a su autor. A la doctora Gordon también le agradezco su aval desde la entrevista sostenida para ingresar al programa.

Asimismo, agradezco profundamente las útiles recomendaciones para mejorar este trabajo hechas, a raíz del examen de candidatura al grado, por los doctores Ricardo Uvalle Berrones y Edgar Ortiz. Además de los atinados consejos emitidos con igual propósito por los doctores David Arellano Gault y Juan M. Ortega Riquelme sobre la versión final del trabajo. A ellos siete les agradezco enormemente su voto para poder presentar el examen de grado.

Igualmente, reconozco la desinteresada ayuda brindada en el desarrollo de mis estudios tanto por el maestro Roberto Moreno Espinosa, coordinador de la orientación en Administración Pública, como por la doctora Judith Bokser Misses, coordinadora del programa, a quien también le agradezco el apoyo que me permitió realizar los análisis de campo que se relatan en la investigación.

Dos son las instituciones con las que estoy en deuda perpetua, por un lado con la Universidad Nacional Autónoma de México, particularmente con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, cuya unidad de posgrado me

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

abrió las puertas para desarrollar mis estudios doctorales. De igual valía fue el apoyo financiero recibido por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, mismo que me permitió dedicarme de manera íntegra al programa.

Aprovecho también para reconocer la ayuda recibida por personal de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante en cuanto al acceso a la información, particularmente de la oficina que encabeza el lic. Guillermo Rodríguez Calleja. Tampoco puedo dejar de agradecer las atenciones recibidas por el personal de las Administraciones Portuarias Integrales de Ensenada y de Topolobampo durante las visitas a esos lugares. Igualmente, agradezco los comentarios a algunos apartados de este trabajo de funcionarios que participan o participaron en la actividad portuaria, tales como el maestro Alex Casarrubias García, el ing. Salvador García Burgos y el propio lic. Rodríguez Calleja.

También doy las gracias al maestro Germán Alarco Tosoni y al doctor Guillermo Ramírez Martínez, Coordinador de las Administraciones Portuarias Integrales del Pacífico y asesor de esa misma coordinación y responsable del diseño e implantación del Programa de Control de Gestión en los puertos más relevantes del país, respectivamente, en la época en que desarrollé mis estudios de maestría, y quienes me permitieron el acceso al subsector realizando labores de apoyo a dicho programa y después a través del desarrollo de proyectos de reingeniería de procesos en algunos puertos nacionales.

Por último, agradezco el incondicional e impagable apoyo de mis padres y hermanos y, especialmente, el de Rosita, por su paciencia y solidaridad en estos últimos años plagados de felicidad e incertidumbre a la vez. A todos ellos y a sus lectores va dedicada esta tesis.

*Jaine Torres F.  
Coyoacán, mayo de 2003*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

La evidencia parece sugerir que, a partir de la serie de readecuaciones que hemos experimentado desde los últimos años del siglo XX y en los que han transcurrido del XXI, la reforma del Estado y la modernización institucional<sup>1</sup> del aparato público ocupan un lugar preponderante en las agendas de los países de occidente, particularmente en los latinoamericanos. Por consiguiente, la dinámica del cambio es el rasgo que caracteriza la época en la que nos desarrollamos. Cambios en todos los niveles y en todos los órdenes: social, político, económico y, por supuesto, el organizacional.

Insertado en esta realidad, nuestro país viene experimentando desde hace algunos lustros una serie de transformaciones muy relevantes en varias dimensiones. En materia política, ante el fin del esquema de partido de Estado y no obstante ciertos retrocesos, las mismas apuntan claramente hacia la democratización del aparato de gobierno. Por su lado, nuestra administración pública, y a pesar de que su marcha ha sido lenta, ocasionada por inercias de tiempos pasados, parece que se mueve en una nueva dirección: mayor transparencia en la gestión, enfoque en búsqueda de resultados (eficacia) al menor costo posible (eficiencia) y sobre todo, tratando de solventar las expectativas de una ciudadanía cada vez más crítica y participativa, la cual es vista desde la óptica de la nueva gerencia pública como la clientela de la acción gubernamental.

El subsector portuario nacional no ha escapado a esa dinámica modernizadora. Desde hace dos administraciones presidenciales se vienen realizando esfuerzos que intentan incorporar a nuestros puertos en modelos administrativos más acordes con las exigencias de la actualidad. Esta dinámica inició con la requisita del puerto de Veracruz, el principal del

<sup>1</sup> En este trabajo, salvo cuando se hace la aclaración correspondiente, se utiliza el término institución como sinónimo de organización, empresa, agencia y vocablos afines.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

país, en 1991, al ya no poderse tolerar por más tiempo los vicios y corruptelas con que operaba, no obstante que el mismo gobierno federal, encargado de ejecutar dicha acción, propició, por acción o por omisión, este tipo de problemas.

Las reformas generales emprendidas desde los primeros años de la década de los noventa, intentaron modificar drásticamente el rol del Estado mexicano, tradicionalmente patrimonialista, en la administración de nuestros puertos, permitiendo la incorporación del capital privado en ella. Antes de esos años, el Estado era prácticamente el único operador e inversionista, en función de este evento, la demanda de los servicios portuarios se atendía, en la mayoría de los casos, con él como único oferente. Además de monopolizar el mercado, era un operador de bajo perfil y despreocupado en cuanto a los requerimientos de los clientes de sus servicios y de las empresas instaladas en los recintos portuarios del país; con relación a las opciones que deben existir en todo tipo de mercado; y en cuanto al manejo de los recursos humanos, materiales y financieros destinados para la actividad.

El alma de estas reformas lo constituye la nueva Ley de Puertos promulgada en julio de 1993. En ella se plasmaron las directrices para generar una reconversión del sistema portuario mexicano y tratar de lograr que los puertos que lo conforman se adecuen a los demandas de una economía en constante intercambio internacional, volviéndolos más eficientes. En este sentido, se establece la creación de las empresas llamadas Administraciones Portuarias Integrales (APIS), constituidas originalmente con capital público y planeadas para que, con autonomía operativa y financiera, se encarguen en forma directa o vía terceros de manejar, mantener, desarrollar y promover los puertos más importantes con que cuenta México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este marco coincide con la concepción que se tiene respecto a la modernización en nuestro país, la que de acuerdo a varios autores, estaría asociada a las reformas gubernamentales emprendidas en las últimas décadas, y con mayor énfasis en el periodo 1982 – 1994,<sup>2</sup> intervalo en el que se ubican el diseño y la implantación de mejoras del caso que se reseñará. Además, y considerando que el subsector portuario ha sido estudiado muy poco en comparación de otros en nuestra economía, y de que el discurso oficial presume que la reforma y las iniciativas privatizadoras<sup>3</sup> implantadas en los puertos nacionales han sido exitosas, es que surge la idea de realizar este trabajo, que además constatar el pregón oficial en la materia, pretende encontrar otras dimensiones teóricas. Entre éstas se encuentran, además de la incorporación de los aspectos relacionados con la gerencia pública, la influencia, tanto de los factores culturales nacionales y organizacionales, como del contexto<sup>4</sup> y de los mercados en la gestión de los organismos gubernamentales, particularmente en las agencias que dirigen los puertos nacionales.

Al respecto, cabe señalar que ante la serie de reclamos y descontento de sus correspondientes ciudadanías, las administraciones públicas de varios países del llamado primer mundo han coincidido en una serie de medidas generales para tratar de mejorar de manera radical su accionar. Al tener resonancia de carácter internacional estas disposiciones, entre las que destacan la desconcentración y descentralización, la actuación con base en la rendición de cuentas y el logro de objetivos, así como la mejora de los procesos de servicio, amalgamadas en múltiples experiencias exitosas en varios países, se han identificado con el nombre de nueva gerencia pública (NGP), misma que constituye una de las filosofías administrativas que los

<sup>2</sup> Para más detalles consultar la obra de Beltrán, Castaños, Flores, Meyenberg y Del Pozo, Los mexicanos de los noventa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996, p. 16.

<sup>3</sup> En el sentido de que se permitió la participación del capital privado en la operación de terminales y servicios relevantes, pero que continúan sujetos a la demanda pública y a la regulación y supervisión estatal.

<sup>4</sup> De hecho, es evidente tal y como lo recuerdan Longo y Echevarría, la influencia de los factores contextuales y de coyuntura sobre la adopción de los modelos de reforma. Spink, Longo y Echevarría, Stark, Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos, CLAD, 2001, p. 114.

gerentes públicos están empleando para darle mayor racionalidad a las organizaciones que dirigen.<sup>5</sup>

Aunque más adelante se explican con mayor profundidad los rasgos de la NGP, reconocida en varios ámbitos como reforma gerencial, conviene señalar que no es vista como una moda más en el terreno de la administración, ya que desde hace varios años sus postulados constituyen una de las herramientas más demandadas en Occidente para emprender programas de modernización o reforma del Estado y de la administración pública con el fin de responder con mayor rapidez a los cambios ambientales de las esferas económicas y sociales de la actualidad, ya que el modelo que sustentaba a aquellos no responde a los actuales requerimientos. A pesar de que dentro de la nueva gerencia pública no existe una única propuesta de modelo organizacional, el CLAD reconoce como características y propuestas de este movimiento, especialmente para el contexto latinoamericano, las siguientes: a) Profesionalización de la alta burocracia. b) Transparencia en la administración pública, con funcionarios responsabilizados ante la sociedad. c) Descentralización en la ejecución de los servicios públicos. d) Desconcentración organizacional en la administración de las actividades exclusivas del Estado a cargo del gobierno central. e) Orientar la administración pública hacia los resultados, no por las normas y procedimientos. f) Complementar la mayor autonomía gerencial con nuevas formas de control (de resultados, de costos, por competencia administrada o cuasi-mercados, y control social). g) Distinguir entre actividades las actividades exclusivas del Estado de aquellas del espacio público no-estatal. h) Orientar el suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. i) Modificar el papel de la burocracia en relación a la democratización del poder público, aumentando el grado

---

<sup>5</sup> A pesar de que por lo general los procesos de reforma inspirados en la NGP coinciden en las medidas indicadas, en su interior subyacen, como veremos más adelante, varios enfoques. Esto es así por que las características culturales y organizacionales, además de las necesidades administrativas, varían de una nación a otra.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de responsabilidad del servidor público ante la sociedad, los políticos electos, y los representantes formales e informales de la sociedad.<sup>6</sup>

Por otra parte, pareciera ser que la mayoría de los estudios sobre las agencias gubernamentales, así como los funcionarios que las dirigen, consideran a la administración pública como un ente abstracto y amorfo, la cual tendría que responder en forma mecánica a objetivos previamente trazados. Esta es una imagen falsa. La realidad es que las administraciones públicas del mundo se conforman por extensas redes de organizaciones en donde los factores culturales y contextuales desempeñan un papel fundamental. Además, esta omisión se hace también presente en casi todos los textos que sobre materia portuaria he consultado. Aunque esta idea no es mía, ya que en el caso mexicano autores como Cabrero y Arellano vienen trabajando en su desarrollo desde hace varios años, este trabajo propone la realización de análisis más específicos cuando se pretendan evaluar objetivos, ya sea en las organizaciones del subsector en lo particular, o en las de nuestra administración pública en lo general.

En cuanto a la aportación de esta investigación, si bien varios textos dan cuenta de experiencias internacionales exitosas de transformación basadas en filosofías novedosas como la NGP, en el caso mexicano me parece que hay un vacío al respecto. El mismo Arellano ha señalado que existe una carencia de ejemplos sobre iniciativas de implantación de modelos de nueva gerencia pública en América Latina y en México. Además, indica que las obras que hablan sobre experiencias en otras partes del mundo, reseñan casos *ad hoc* donde el éxito no puede ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquellos definidos por el investigador de acuerdo con sus fines.<sup>7</sup> Dado que los anteriores rasgos no aplican en este

<sup>6</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Una Nueva Gestión Pública para América Latina, (documento), 1998, pp. 7-20.

<sup>7</sup> Arellano, David, Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte, en Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1, CIDE, 1995, pp. 134-142.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

trabajo, el cual además relata experiencias concretas, las cuales no son fáciles de observar en otros trabajos, considero que el mismo contribuye en la expansión del conocimiento en este campo en nuestro país.

Luego entonces, este ensayo intenta ayudar a responder la interrogante de si la nueva gerencia pública constituye una herramienta factible para nuestra realidad. Para ello me apoyaré en las siguientes preguntas que en cierto grado y en mayor o menor medida, ayudarán a responder la primera: ¿la reforma portuaria nacional fue o no exitosa?, ¿en qué grado y bajo qué parámetros?, ¿si la primera pregunta es afirmativa, cuál fue el aporte de la filosofía en torno a la NGP?, ¿se podrían identificar casos exitosos y no exitosos?, ¿bajo qué indicadores? y finalmente, ¿aparte de los aspectos de gestión o gerencia, qué otros elementos son fundamentales para entender esos desenlaces?

En este orden, la presente investigación tiene el objetivo de demostrar, mediante el análisis de las características y los resultados generales de la reforma portuaria, así como los presentados en base a un estudio comparativo en dos casos de estudio: los puertos de Ensenada y Topolobampo, que la NGP es un instrumento factible para nuestra realidad. Para el primer aspecto se tomarán como referencia los postulados que conforman a esta filosofía administrativa y los objetivos propios de la reforma. La comparación entre dos puertos es para demostrar que a pesar de que los resultados generales de la reforma se podrían considerar como satisfactorios, y en donde la presencia de elementos de nueva gerencia pública podrían haber contribuido para tal fin, se presupone que tal iniciativa ha arrojado casos particulares exitosos y otros que no lo son. Es decir, que ésta presentaría claroscuros, no obstante que se estima que los primeros superan a los segundos de manera amplia.

Para satisfacer tal objetivo y responder las anteriores preguntas utilizaré diversas variables. En cuanto a la evaluación general de la reforma

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

portuaria, presentaré los estados previo y posterior a ella que presentaba el sistema portuario con base a la comparación de una serie de indicadores tanto financieros (autosuficiencia monetaria de los puertos y niveles de ingreso), como los que se refieren a los grados de inversión en infraestructura y capacidad instalada, los que se ocupan de los niveles de productividad y costo de las tarifas portuarias, así como los que tienen que ver con los volúmenes de carga y número de pasajeros movilizados.

En cuanto al aporte de la nueva gerencia pública en la tarea de reconversión del subsector, analizaré algunos aspectos fundamentales de esta filosofía y que tienen que ver con la redefinición del papel del Estado en la actividad portuaria; la descentralización de la actividad; la privatización, en el sentido comentado antes y que se explicará con mayor amplitud en el capítulo inicial, de terminales y servicios; la competencia presentada entre los puertos y al interior de los mismos; y el cumplimiento en el objetivo de generar recursos en vez de sólo gastarlos.

Mientras que para la evaluación específica de los dos puertos escogidos como estudios de caso, abordaré los siguientes elementos: la valoración cualitativa y cuantitativa del grado de participación de empresas privadas en la operación de servicios y terminales, los niveles de inversión de ese sector en ambos puertos y los volúmenes de operación referentes a la carga maneja por contenedor, la que constituye el tipo de conducción más relevante y cuyo manejo sitúa a los puertos en condición de competencia internacional.

Además de la nueva gerencia pública, otro tipo de variables son las que explican los resultados presentados a nivel global y en los casos particulares de estudio. En el primer caso se considera fundamentalmente el tipo de modelo económico implantado. Para los segundos, y de calidad externa (fuera del control de la organización), se contemplan la ubicación del puerto, el perfil industrial y el nivel de la actividad económica donde se asientan los puertos en estudio; mientras que de tipo interno, además del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

paradigma administrativo que titula este trabajo, se emplean la cultura organizacional y algunos factores de adaptación.

El desarrollo de la variable relativa a la cultura de la organización implicó etapas organizacionales en las empresas que dirigen estos puertos con la finalidad de conocer, a través de entrevistas y encuestas escritas, la homogeneidad de conceptos relevantes como misión, objetivos y metas organizacionales. En ambos casos, los gerentes y subgerentes presentes al momento de la visita fueron los funcionarios encuestados. Además de este estudio, apliqué encuestas a varios de los clientes más importantes de estas agencias con la finalidad de constatar y comparar la calidad en los servicios que se proporcionan en los dos puertos.

Por otra parte, y dado que este trabajo gira en torno al diseño e implantación de una política pública específica, otro objetivo es el de comprobar si lo que autores como Majone han establecido como características fundamentales en su en su hechura: la eficiencia, la estabilidad y credibilidad política, y la delegación del poder a entidades independientes y cada vez más sólidas,<sup>8</sup> es coincidente con lo acontecido en el subsector portuario de nuestro país. En la misma materia, otro propósito lo constituye el constatar si la propuesta que retoma José L. Méndez respecto a que los agentes que facilitan la generación de políticas públicas activas son la sensación de crisis, la existencia de una coalición política homogénea y una percepción de soluciones efectivas y accesibles.<sup>9</sup>

Consecuentemente, la hipótesis central de este trabajo es que la reforma portuaria implantada en nuestro país ha seguido el esquema general propuesto por la NGP y que esto ha permitido, en buena medida, el que se hayan alcanzado buenos resultados, si es que esto último se comprueba.

<sup>8</sup> Majone, Giandomenico, Política Pública y Administración: Ideas, Intereses e Instituciones en A New Handbook of Political Science, Oxford University Press, 1996, pp. 611-624.

<sup>9</sup> Méndez, José Luis, Regiones y política industrial en Nuevo León, México, Westfalia del Rhin del Norte, Alemania, y Pennsylvania, Estados Unidos. El Colegio de México, 1995, pp. 3-5.

Asimismo, se tiene la suposición de que en Ensenada y Topolobampo se han alcanzado, respectivamente, resultados satisfactorios y no satisfactorios, donde además de la aplicación de varios de los principios que rodean de la nueva gerencia pública, se presume que los otros factores mencionados pueden explicar, incluso con mayor amplitud, las diferencias encontradas. Por consiguiente, otra hipótesis es que la implantación de un nuevo modelo administrativo, si bien puede traer beneficios generales y particulares, no permite por sí mismo y como por arte de magia la obtención de resultados favorables en todas las esferas donde se aplica, sino que éstos vienen dados también por factores coyunturales que atañen a la organización y al medio que la rodea.

Para corroborar lo anterior, este trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero se exponen, de acuerdo a varios investigadores en la materia, las características de la administración pública deseada en contraste de la administración pública tradicional, así como las estrategias para pasar de una a otra y las particularidades que rodean a la NGP. Además, algunos de sus impactos en nuestro país, el análisis de algunas críticas formuladas en torno a este nuevo paradigma y, aprovechando estos cuestionamientos, se realiza un planteamiento para que tanto en la importación de modelos extranjeros, como en la explicación de los saldos de gestión organizacional, se consideren las características contextuales y culturales particulares de cada región.

En cuanto al debate sobre las características de la administración pública tradicional en contraste de la que los científicos proponen como deseada o necesaria (incorporando siempre elementos de gerencia pública), conviene hacer un paréntesis para aclarar que se trata de una controversia un tanto injusta. Esto es así ya que en la práctica no existen esquemas o modelos cien por ciento favorables, ni aquellos que sean totalmente desventajosos; en ella, las posiciones maniqueas no tienen cabida.

Lo cierto es que las caracterizaciones que se analizarán representan algunas aproximaciones, patrones que indican situaciones extremas o ideales y a la vez constituyen referentes para el accionar de nuestras organizaciones de gobierno. Hoy en día, nuestra administración pública no se ubica ya de manera plena en lo que se caracteriza como tradicional; asimismo, tampoco hemos alcanzado los tipos ideales de la gerencia o nueva gerencia pública. Lo que parece indudable es que si bien en nuestras organizaciones públicas persisten varios principios de la administración pública tradicional, también se vienen incorporando elementos de nueva gestión pública, es decir, la evidencia indica que nos hemos venido desplazando de un modelo hacia otro.

En el segundo capítulo se analizan los rasgos fundamentales de nuestro sistema portuario nacional, los problemas presentados antes de la reforma y los objetivos particulares de esta última. Además de que se ilustra el marco de creación de las APIS y se explican los resultados generales alcanzados a partir de la reforma portuaria y de la aparición de estas empresas paracatales, considerando los primeros seis años de su establecimiento (1994-2000). Asimismo y a manera de preámbulo, se exponen los rasgos que definen o han definido a nuestro sistema político.

En el tercero, se explican las características más relevantes de los puertos de Ensenada y Topolobampo, así como los saldos generados en ellos desde la creación de sus respectivas APIS. Además, mediante el ejercicio comparativo antes comentado, se explican las razones que me hacen asegurar que la primera es una experiencia exitosa y la otra no lo es. Es preciso indicar que el análisis se suscribe únicamente al periodo señalado, ya que variaciones en resultados posteriores podrían obedecer al cambio de factores contextuales o a mejoras posteriormente implantadas, ajenas al análisis que aquí se presenta. En cuanto a las características de los puertos de estudio, hay que hacer notar que ambos son similares en tamaño, al considerárseles como medianos dentro del sistema portuario

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

nacional; en su vocación, al ser los dos comerciales, graneleros y turísticos; y en su propósito, al servir mercados regionales. Esto permite que las diferencias encontradas, más que obedecer al tipo o tamaño del puerto, vengan explicadas por otros motivos.

Finalmente, en el cuarto capítulo se determinan y exponen las variables explicativas, tanto internas como externas que fueron ya citadas, y que me parecen más ilustrativas para entender los resultados de los casos que se estudian y sus diferencias.

En lo que corresponde a la sección de anexos, se incorpora la definición de algunos de los conceptos fundamentales manejados en este trabajo, particularmente en el primer capítulo, además de los formatos diseñados para recabar la información generada en el trabajo de campo.

Aunque en el desarrollo de los capítulos que la conforman y en el apartado de conclusiones se podrán conocer con mucho mayor profundidad los alcances de esta investigación, quiero señalar a manera de adelanto que ésta corrobora que lo acontecido en el subsector portuario nacional es indicativo de que existen opciones más racionales y adecuadas a nuestro tiempo a la de seguir contando con una administración pública tradicional, en la que la ineficacia e ineficiencia han constituido sus rasgos imperantes; que la nueva gerencia pública es una de esas alternativas viables para la optimización de las instituciones gubernamentales de México y Latinoamérica; que si bien la NGP es una filosofía útil, no se erige como la panacea en el campo de la administración; que en ese ejercicio de mejora de nuestra administración pública, la privatización, en el sentido que se explicó antes, constituye también una opción recomendable si se utiliza como medio y no como fin en sí mismo; y que los factores contextuales son imprescindibles para determinar el funcionamiento de las organizaciones, en especial si éstas se insertan en la lógica del mercado para su funcionamiento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por último, siguiendo a Carlos Stark, quien indica que tomando en cuenta que al no existir aún una teoría general o un conjunto de reglas comunes aplicables a los procesos de regulación e innovación de la gestión pública en América Latina, y considerando que “éstas deben ser extraídas de la evaluación de la experiencia reciente y relevante, planteando la necesidad de un balance entre dichos elementos más generales y los aportes específicos de cada país o sector”, este trabajo aporta elementos para esa construcción.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Spink, Longo y Echebarria, Stark, *Op. cit.*, p. 240.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO UNO. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA COMO MARCO REFERENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

La serie de adecuaciones a que me refería en la introducción de este trabajo, si bien las podemos observar en casi todo el mundo, en nuestro país, al igual que en casi todas las naciones latinoamericanas, obedecen al agotamiento de un modelo que ya no podía perpetuarse al perder la legitimidad que tuvo (si es que realmente la alcanzó a poseer) en algún momento histórico. En estos países tales ajustes obedecen a una problemática particular. De acuerdo a Enrique Cabrero, la modernización de las organizaciones gubernamentales en los países desarrollados es en la mayoría de los casos un problema básicamente de mayor eficiencia administrativa. Pero, continúa el mismo investigador, "en el continente latinoamericano[...] es un problema mucho más amplio e interconectado de cambio político, social, económico y también ciertamente administrativo".<sup>11</sup>

En este orden, de acuerdo a Beltrán, Castaños, Flores, Meyenberg y Del Pozo, la modernización económica se vincula con el concepto de eficiencia a través de la libre participación en los mercados de los agentes económicos (productores, consumidores trabajo y capital); mientras que la política, se entiende como un proyecto de carácter democrático basado en la capacidad de elección y en el establecimiento de escenarios que permitan una competencia política justa; por su parte, la modernización social pretende establecer formas de coordinación donde el ciudadano aparece como el centro en torno al cual gira la acción.<sup>12</sup>

Una de las herramientas que pueden ser de gran ayuda en esta transformación del aparato estatal y de la administración pública en lo

<sup>11</sup> Cabrero, Enrique, Del Administrador al Gerente Público, INAP, México, 1997, p. 23.

<sup>12</sup> Beltrán, Castaños, Flores, Meyenberg y Del Pozo, *Op. cit.*, p. 15.

particular lo constituye la gerencia pública,<sup>13</sup> cuya importancia, de acuerdo a Lynn y Wildavsky, reside en el hecho de que involucra varias cuestiones, tanto concretas como simbólicas, acerca de lo que significa la gerencia en el sector público y la forma como deberá realizarse, sin que sea vital que encontremos una definición del término.<sup>14</sup> Sobre este último aspecto, cabe señalar que el uso de vocablos como gestión o gerencia dentro de la administración pública ha generado en algunos sectores académicos y laborales cierta polémica o confusión. Me parece que en la mayoría de los casos esta discusión es ociosa. Basta observar que desde hace mucho tiempo en los textos más importantes en la materia se ha adoptado su uso y aplicación de manera indistinta. Finalmente, más que en torno a terminologías, la discusión necesaria respecto a los organismos públicos es sobre la manera en que se les puede mejorar y con ello brindar mejores servicios a la población. Sobre este supuesto debate, el mismo Cabrero señala:

En cuanto a la diferencia entre gestión y gerencia públicas se trata de un matiz semántico. Una vez que en los Estados Unidos se impulsa la idea de *public management*, poco a poco se va introduciendo este concepto al resto de los países. En Francia, por ejemplo, desde inicios de la década de los ochenta se incorpora el término como un anglicismo; lo mismo sucede en muchos otros países del mundo. Curiosamente, en España, para evitar el anglicismo, se incorpora un galicismo: *gestión pública*, que viene del francés *gestion publique*. En algunos países de América Latina se adopta la denominación *gerencia pública* refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gestión o gerencia pública.<sup>15</sup>

En cuanto a lo que denota el término gerencia, Carlos Paramés (empleando el de management)<sup>16</sup> indica que es:

<sup>13</sup> En este documento usaremos el término de gerencia pública como sinónimo de gestión pública y el de public management como su similar en inglés.

<sup>14</sup> Lynn, Naomi B., y Wildavsky, Aaron (coordinadores), Administración Pública. El estado actual de la disciplina, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 239.

<sup>15</sup> Cabrero, Enrique, Estudio Introductorio, en Barry Bozeman (coordinador), La Gestión Pública. Su situación actual, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAT, FCE, México, 1998, p. 23.

<sup>16</sup> Incluso la aplicación de este concepto tampoco es novedoso en la práctica de la administración pública. Dwight Waldo (1967:2), uno de los autores más respetados, indica que esta ciencia es la aplicación del management a los asuntos del Estado. En otra de sus obras, editada en forma más reciente en nuestro país (1979:469), indica que ningún concepto ha sido más relevante en el estudio de la administración pública que el de la *eficiencia*. Esto lo cito por que a algunos teóricos le causa temor el enfoque "eficientista" de la NGP.

- Una función de alto nivel de todas las organizaciones.
- Un proceso de utilización sabia de personas y cosas.
- Un grupo de personas responsables del gobierno de grupos sociales de muy diversa condición.<sup>17</sup>

Basándonos en lo anterior, la gerencia pública es una actividad compleja ejecutada por grupos de alto nivel dentro de las organizaciones estatales encaminada a incrementar el nivel de bienestar de la sociedad y que exige la más eficiente utilización de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles. Por consiguiente, de una adecuada gerencia pública se generarán políticas públicas satisfactorias. Ricardo Uvalle agrega que “[...] los equilibrios de la vida social y política tienen que preservarse con eficiencia y eficacia. [...] la gerencia pública se relaciona estrechamente con el destino de la democracia y con las capacidades que los gobiernos tienen para institucionalizar lo que la sociedad demanda y necesita”.<sup>18</sup> En la misma dirección, en un artículo reciente Omar Guerrero se apoya en otros autores para indicar que las *policies* (políticas públicas) principales están determinadas por el *management* y que éste constituye un nexo entre *policy* (política pública) y administración.<sup>19</sup>

Con relación a las políticas públicas, Majone, uno de los más influyentes autores en este campo, indica que el rol cada vez más importante de las ideas y las instituciones<sup>20</sup> en su hechura puede ser explicado en términos de tres rasgos relativamente nuevos: el redescubrimiento de la eficiencia como un objetivo primario de las políticas, el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad política, y el incremento en la

<sup>17</sup> Paramés, Carlos, Introducción al Management, ENAP, España, 1978, p. 59.

<sup>18</sup> Uvalle, Ricardo, Prólogo, en Plasencia, Adriana, Gerencia Pública. Bases Teóricas Conceptuales, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 1994, p. 9.

<sup>19</sup> Guerrero, Omar, El Management Público: una Torre de Babel, Revista Convergencia, Universidad Autónoma del Estado de México, Año 5, #17, septiembre-diciembre de 1998, p. 20.

<sup>20</sup> En esta sección este término es utilizado desde la perspectiva neo-institucional, es decir, “como un conjunto de normas respecto a un conjunto particular de actividades”. Furubotn y Richter, The New Institutional

delegación de poderes para la hechura de políticas a unidades tecnocráticas de considerable independencia.<sup>21</sup>

De acuerdo a ello, las políticas o instituciones se consideran eficientes si su propósito es mejorar la posición de todos o casi todos los individuos o grupos en la sociedad, en contraste con las políticas redistributivas, cuya finalidad es mejorar la posición de un grupo de la sociedad a costo de otro. Agrega Majone que la "buena" política pública ya no es aquella producto de luchas entre grupos, sino aquella emanada de un análisis político racional, y que en Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, la desregulación, privatización, así como las reformas regulatorias y sobre bienestar social (las que dieron origen al movimiento de NGP como veremos más adelante) fueron precedidas y preparadas por debates intelectuales intensos.<sup>22</sup>

En cuanto a la credibilidad política, Majone añade que existe una interesante correlación entre ésta y la eficiencia. Esto es así ya que las políticas eficientes tienden a ser más estables, por lo tanto más convincentes que las políticas ineficientes, las cuales son siempre vulnerables a ser reemplazadas. Sin embargo, asegura que es más probable que los hacedores de políticas fueran inducidos a considerar la credibilidad política por la nueva percepción de sus ventajas en un mundo donde las fronteras nacionales son cada vez más porosas. Así, la política doméstica es proyectada cada vez más fuera de estos límites, pero ésta puede alcanzar sus objetivos únicamente si es persuasiva. Incluso a nivel local, continúa Majone, la complejidad creciente del medio donde se generan las políticas públicas continúa erosionando la efectividad de las técnicas tradicionales altamente centralizadas de comando y control de la burocracia gubernamental. En cambio, la característica más importante de

---

*Economics*, Texas A & M University Press, College Station, 1991, p. 2. Citados por Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, ITAM, SMGE, FCE, México, 1994, p. 50.

<sup>21</sup> Majone, Giandomenico, *Op. cit.*, p. 611.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 612-614.

las nuevas formas de regulación económica y social es que su éxito depende en su influencia en las actitudes, hábitos de consumo y formas de producción de millones de individuos y cientos de miles de firmas y unidades locales de gobierno. Dentro de este contexto, la credibilidad, que puede ser alcanzada mediante la delegación de poderes a organismos convenientes, constituye una condición esencial de la efectividad política.<sup>23</sup>

Indica el científico italiano que las agencias independientes se justifican no sólo por la necesidad de pericia y experiencia en materias de alta complejidad o técnicas, sino que también debido a que pueden proveer una mayor continuidad a las políticas que los departamentos gubernamentales. En este sentido, las instituciones son importantes ya que un sistema efectivo de reputación no puede depender nada más en conductas individuales, sino que debe ser soportado por reglas de procedimiento capaces de asegurar equidad y transparencia, así como por la cultura administrativa y la cohesión de la organización en su conjunto (aspectos que abordaremos más adelante en los estudios de caso).<sup>24</sup>

Para concluir, Majone argumenta que las formas contemporáneas de hacer política pública están sufriendo una transformación, ya que estamos dejando atrás el viejo esquema centrado en el Estado, con flujo de arriba-hacia abajo, apoyado en instrumentos de comando y control, mismo que fuera popular en los años sesenta y setenta, para movernos hacia un modelo con una visión más contractual respecto a la manera de hacer las políticas públicas. Para este investigador, este nuevo esquema genera un conveniente marco conceptual para comprender los vínculos entre la búsqueda de la eficiencia, la trascendencia cada vez mayor de la credibilidad política y el redescubrimiento de la importancia de las instituciones.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 615-616.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 617-625.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 624.

Asimismo, la evidencia sugiere que ante los reclamos por parte de la población en su conjunto,<sup>26</sup> la gerencia pública, dado los aspectos que subyacen en ella, es un vehículo de gran utilidad para enfrentar esta problemática realidad. No obstante, debo remarcar que si bien considero a esta técnica como muy útil, me sumo a la idea de quienes consideran que no es la remediadora, como por arte de magia, de todos los males que aquejan a la administración pública. No existe en el campo de la administración, y me parece que en ningún otro, iniciativa alguna que se pueda erigir como la panacea en algún momento histórico; todas, finalmente, dado su alcance limitado, requieren de otras serie de técnicas afines o de otros campos para la comprensión y mejora de la sociedad en que nos desarrollamos.

[...] considero necesario añadir algunos elementos sobre el concepto mismo de *gerencia pública*, buscando evitar tanto la satanización como una "idea reduccionista que proviene de la empresa privada", como la misticación que sugiere que "la gerencia pública constituye la panacea a los problemas de la modernización gubernamental". La gerencia pública no es ni lo uno ni lo otro. Se trata simplemente de otra corriente de estudio que se suma a las ya existentes para entender la complejidad de la acción gubernamental.<sup>27</sup>

De acuerdo a lo anterior, en este capítulo habremos de examinar en primer término las causas de la crisis de legitimidad de los Estados latinoamericanos (la que como ya dijimos es la causa de los movimientos de reforma política y administrativa que se vienen presentando). Enseguida se describirán las características de nuestra administración pública tradicional, para después abordar las características que, de acuerdo a la literatura existente, se consideran como necesarias para su mejora. Posteriormente analizaré lo correspondiente a los modelos,

---

<sup>26</sup> "La reforma de los gobiernos aparece hoy en día como un factor sustantivo en la agenda política y social en diversos países. Países de todos los continentes y de todos los niveles de desarrollo, han impulsado en los últimos años diversos programas de reforma administrativa y política de sus gobiernos. Desde políticas masivas de privatización hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva que aparece es que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad". Arellano, David, y Cabrero, Enrique *et al.*. Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE, Porrúa, México, 2000, p. 5.

<sup>27</sup> Cabrero, E., *Op. cit.*, p. 17.

características, valores, y limitaciones de la nueva gerencia pública, uno de los instrumentos que pueden (y en muchos casos lo están logrando) facilitar esa transición. Para finalizar, se examinarán el grado de avance y perspectivas de estos postulados en nuestro país, así como algunas de las críticas en torno a este paradigma.

La relevancia que en estas fechas adquiere el tema tratado es indiscutible. Enrique Cabrero, uno de los teóricos nacionales más reconocidos en estos tópicos, ha señalado que no obstante que la implantación de la ideología en torno a la gerencia pública se aprecia en varios círculos académicos y laborales latinoamericanos como una agresión a la perspectiva tradicional de la administración pública, en forma paradójica la primera aparenta ser el camino único para recobrar la capacidad de gobierno y la legitimidad de ésta última ante sociedades cada vez más informadas, que le exigen mayor eficacia y transparencia en los servicios recibidos. Agrega que a la fecha, muchas de los supuestos esfuerzos modernizadores han consistido en meras y despreocupadas iniciativas privatizadoras, lo que ha reducido el tamaño del Estado y desmantelado a la administración pública.<sup>28</sup>

[...]La gestión y la gerencia pública son de las muy pocas herramientas que hoy por hoy tenemos para recobrar la confianza y legitimidad no sólo de la administración pública, sino del ente estatal, de lo público como el espacio esencial de realización humana.<sup>29</sup>

Coincidiendo con lo que comenta Cabrero y como más adelante se observará, la NGP no significa privatización a rajatabla, como tal parece lo entienden algunos de nuestros funcionarios públicos. Más bien, tiene que ver con la mejora de la administración pública, contemplándose el fenómeno privatizador<sup>30</sup> como una alternativa en ciertos casos. Además,

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>30</sup> Conviene aclarar que tal como lo señala el CLAD, existe una confusión en conceptos generada por una perspectiva dicotómica que contrapone lo estatal a lo privado y que considera que si el Estado no ejecuta directamente la prestación de los servicios, éstos han sido privatizados. Este trabajo se suma a la propuesta del mismo centro respecto a reconocer la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal, donde el concepto de lo público sobrepasa el concepto de estatal, y contempla la capacidad de la sociedad

me parece que esta iniciativa no es un fenómeno temporal, ya que tal como más adelante se explicará, no es un herramental tan nuevo, además de que pareciera ser que ante el estado de cosas, varios de sus principios se tendrán que ejecutar permanentemente mientras exista la administración pública de la forma en que la concebimos. Al respecto, Uvalle indica: "La gerencia pública no constituye una moda ni tampoco es una obiedad o mera extrapolación de conocimientos y esquemas de la gerencia privada a la esfera de gobierno. Por el contrario, es un campo de conocimiento propio, amplio, complejo y especializado".<sup>31</sup>

### **1.1 La crisis de legitimidad del Estado y de la administración pública**

El hecho de que estos dos conceptos se encuentren en una evidente crisis de legitimidad es una idea compartida por casi todos los científicos sociales contemporáneos. En forma inequívoca, la crisis de legitimidad del Estado es a la vez la crisis de legitimidad de la administración pública: esta crisis viene dada por la distorsión de las relaciones entre los Estados y las sociedades contemporáneas y, como lo menciona Cabrero, la administración pública es el puente responsable de dicha relación. Además, el hecho de que los aparatos de la administración pública en las diversas naciones, particularmente en las latinoamericanas, entraran en evidentes crisis de gestión, es decir, que no fueran capaces de satisfacer ni medianamente las demandas de una sociedad cada vez más experta y exigente, originó el que el rol del Estado fuera severamente cuestionado en los últimos años.

Esa incapacidad de la administración pública en América Latina para cumplir con las expectativas sociales obedece fundamentalmente a que el paradigma que imperó hasta hace poco tiempo respecto a la manera de ejecutar nuestros arreglos organizacionales y de proporcionar los servicios

---

para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos. En ese sentido es usado el término *privatización* en esta tesis. CLAD, *Op. cit.*, p. 18.

<sup>31</sup> Uvalle, Ricardo, *Op. cit.*, p. 8.

públicos se vio rebasado por los contextos sociales y económicos contemporáneos que exigen mayor responsabilidad, agilidad, flexibilidad y transparencia en los quehaceres administrativos. Ante este escenario, la NGP aparece como un elemento que intenta revitalizar la gestión pública en el área y a la vez restablecer, como elemento toral, los canales de comunicación ente el Estado y la sociedad.

En este entorno, el mismo Cabrero indica que la llamada modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta para enfrentar esta crisis de legitimidad de una manera decorosa; asimismo, propone el que se diferencien los niveles de análisis de esta modernización:

- Un primer nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficiencia. Donde la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas obsoletas.
- Un segundo nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficacia. En donde se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas estatales.
- Un tercer nivel de análisis referido al prerrequisito de la legitimidad. Aquí se percibe a la modernización como un proceso necesario que reestablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal. La administración pública es concebida como un aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma; evitando al máximo la dependencia del aparato estatal. El agotamiento de la credibilidad

ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización.<sup>32</sup>

De acuerdo a lo anterior, todo proceso de modernización del aparato estatal, debe integrar los tres niveles, si es que pretende ser una acción con profundidad, "se requiere por tanto de transformarlo hacia un aparato con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer".<sup>33</sup>

### **1.2 Caracterización de nuestra administración pública tradicional**

Habiendo explicado que una de las razones fundamentales de la crisis de legitimidad del Estado moderno es la crisis gestada en el seno de la propia administración pública debido a una actuación inadecuada, señalaré las características que ésta ha desarrollado durante lustros (si bien la tendencia parece que se viene revirtiendo en dirección opuesta gracias a iniciativas que detallaré adelante). Rasgos particularmente referidos al contexto latinoamericano, donde hemos presenciado por tradición niveles muy pobres de democratización política, monopolización de las decisiones por parte del aparato de gobierno, actuaciones de funcionarios basadas en el cumplimiento de leyes y reglamentos y que pretenden satisfacer las necesidades de mandos superiores o camarillas y no las demandas de la sociedad, manejo inadecuado y despreocupado de los recursos públicos, etc.

Para muchos estudiosos de la teoría de la organización, el hecho de que características indeseadas se hayan venido reproduciendo en las administraciones públicas con la consiguiente pérdida de legitimidad que ello ha ocasionado, obedece al agotamiento del modelo organizacional

---

<sup>32</sup> Cabreró, Enrique. *Op. cit.* pp. 31-35.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 36.

burocrático weberiano, mismo que si bien fue aplicado en Latinoamérica con demasiadas distorsiones respecto a lo propuesto por el sociólogo alemán, existe consenso en que hoy en día no es suficiente para enfrentar la creciente complejidad observada en todos los aspectos que atañen no sólo a las organizaciones sino a la sociedad en su conjunto.<sup>34</sup>

Sin embargo, conviene recalcar que el reconocimiento y afán de mejorar esta situación no es algo nuevo, desde lustros atrás se vienen desarrollando esfuerzos de mejora que han partido del hecho de reconocer las distorsiones de nuestros arreglos organizacionales. Sobre el particular, hace varios años Carlos Paramés comentaba:

Es de sobra sabido que Max Weber [...]dejó plasmadas las bases del modelo burocrático que ha llegado a nuestros días: La organización burocrática ha venido así descansando en los principios de la *división del trabajo* [...], *permanencia*, *jerarquía e impersonalidad de las normas* [...]. Pues bien, este modelo burocrático está hoy en crisis. Michael Crozier<sup>35</sup> ha demostrado que esta organización impersonalmente gobernada ha generado un aislamiento de estratos y categorías jerárquicas, ha llevado al centralismo de las decisiones y al desarrollo de poderes paralelos [...] dando lugar con ello a un tipo de acción administrativa excesivamente rígida y limitada, impermeable a las reacciones del medio al que se adapta con retraso tras largas y penosas desviaciones.<sup>36</sup>

### 1.2.1 La versión ibérica de los setenta

Paramés presenta, basado en la síntesis sobre los trabajos de la conferencia titulada “La función de la Administración Pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social” que organizara el INAP de México en 1975 y donde fungiera como relator, un resumen de las

<sup>34</sup> Al respecto, el documento del CLAD que se ha citado indica que en América Latina no se alcanzaron en muchas ocasiones algunas de las propuestas del modelo weberiano, por ejemplo, la profesionalización y la meritocracia de los funcionarios públicos, debido a prácticas patrimonialistas y clientelistas (aspectos que también identifican Arellano y Cabrero como veremos más adelante). Sin embargo, se agrega que este modelo no contempla algunos rasgos de la modernización del sector público como la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizacional. CLAD, *Op. cit.*, p. 11.

<sup>35</sup> Para este reconocido autor, “el burocrático no es solamente un sistema que no se corrige en función de sus errores, sino también demasiado rígido como para adaptarse a las transformaciones que la acelerada evolución de las sociedades industriales hace cada vez más imperiosamente necesarias sin sufrir crisis”. Crozier, M., *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, p. 86.

<sup>36</sup> Paramés, Carlos, *Op. cit.*, pp. 385-386.

deficiencias más importantes de la administración pública, del que presento a continuación una sinopsis. De lo que se verá es fácil inferir que una buena parte de las deficiencias y críticas encontradas en la administración pública de los años setenta y en los funcionarios que en ella intervenían se siguen presentando en la administración pública contemporánea, al menos en la de nuestra región. Esto señala que, para nuestro caso, los esfuerzos realizados en el pasado con la finalidad de mejorarla fueron muy limitados o no existían suficientes grados de compromiso o incentivos para ello, acaso por el monopolio del poder político que un partido ejercía.

**Carlos Paramés:  
Deficiencias presentes en la Administración Pública**

#	Descripción
1	<i>Generalizada insatisfacción de los ciudadanos</i> <sup>17</sup>
2	<i>Deficiencias de las estructuras administrativas</i> Crecimiento excesivo, centralismo, incomunicación, mala coordinación
3	<i>Los sistemas de toma de decisiones</i> Apoyados en la rutina y la tradición, carentes de planeación, lentos y burocratizados, exceso de controles y ausencia de delegación
4	<i>La inadecuación de las normas jurídicas</i> Las administración se basa únicamente en la legalidad y en el respeto al orden normativo
5	<i>El factor humano en la administración: pliego de cargos</i> Gran cantidad de deficiencias debido a inexperiencia, falta de capacitación o bajo espíritu de servicio. Los intereses creados y las castas profesionales dificultan la presencia de funcionarios responsables y honestos

*Fuente: Paramés, Carlos, Op. cit., pp. 484-489. Elaboración propia*

Dentro del último apartado, referente al recurso humano, se identificaron una serie de quejas respecto a la actuación de los funcionarios públicos, las que aparecen a continuación:

<sup>17</sup> En lugar de ese vocablo, Paramés emplea una expresión que hoy pareciera inapropiada: administrados.

**Carlos Paramés:**  
**Críticas a la actuación de los Funcionarios Públicos**

#	Descripción
1	<i>Aislamiento sistemático</i>
2	<i>Despotismo</i> El funcionario llega a creerse destinatario único del interés general
3	<i>Ritualismo</i> "Culto al papeleo", "inventar" nuevos modelos de formularios, afán de devolver expedientes sin tramitar por presentar errores insignificantes
4	<i>Insuficiente grado de compromiso</i> Debido a bajos salarios, falta de incentivos, peor condición laboral que en el sector privado, escasa información
5	<i>Búsqueda de la seguridad personal</i> La función pública es el refugio de quienes ponen en primer lugar su seguridad personal
6	<i>Tendencia a que los mejores pasen al sector privado</i>
7	<i>Incomprensión para los problemas de la empresa</i> Lo que se ilustra con las críticas de los empresarios de la época a la administración pública: Lentitud, falta de sensibilidad, desprecio hacia los temas empresariales, falta de capacidad en los interlocutores del sector público, multiplicidad de organizaciones y falta de coordinación, reglamentos y formularios detallistas y de difícil cumplimiento y elaboración

*Fuente: Paramés, Carlos, Op. cit., pp. 489-492. Elaboración propia*

### 1.2.2 Una propuesta mexicana contemporánea

Como antes se apuntaba, análisis más recientes indican que la situación no ha variado mucho. Inclusive, las desviaciones que sufren las administraciones públicas separadas geográfica y temporalmente, son en la mayoría de los casos compartidas. En este sentido, los investigadores nacionales Arellano y Cabrero, al referirse a las organizaciones que conforman la administración pública latinoamericana, apuntan que "éstas fueron y han sido históricamente ajenas a una relación de identificación racional de objetivos, de la definición estructurada de funciones y a la toma de decisiones bajo patrones de cálculo universal y de relación horizontal. Entender esto, creemos, es el punto de partida para pensar la

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

cultura organizacional en nuestro subcontinente”.<sup>38</sup> Estos mismos autores consideran que las características que describen a las organizaciones públicas mexicanas y latinoamericanas pueden ser las siguientes:

**Arellano y Cabrero:  
Características de las organizaciones públicas  
mexicanas y latinoamericanas**

#	Descripción
1	<i>La organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado</i> Además, es cerrado y separado de los miembros de la organización
2	<i>La organización se constituye en un foro de luchas de poder</i> En los organismos se da una relación de poder entre los dirigentes y los miembros de la organización que no pertenecen a la cúpula
3	<i>El sistema de interrelación es un sistema de intercambios</i> No sólo de recursos sino de relaciones en sí mismas, basadas en términos de reciprocidad y compromiso
4	<i>La autoridad se visualiza como un privilegio</i> Un puesto de autoridad tiene una doble fuente de poder: según la posición sobre los recursos y según las relaciones a las que accede
5	<i>Los procesos decisivos, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición o a la negociación entre grupos</i> La negociación es muchas veces el único espacio viable en una relación organizacional que depende de la posición de los actores
6	<i>La estructura formal rígida y poco utilizada</i> Obsesión del orden formal-legal, pero en el momento de la acción es subutilizada ante la dinámica negociadora
7	<i>La relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista</i> Hay una tendencia a darle al servicio entre miembros y grupos de una organización una connotación de favor que crea compromisos

*Fuente: Arellano y Cabrero, Op. cit., pp. 408-412. Elaboración propia*

Ambos investigadores concluyen este diagnóstico con una ilustrativa argumentación, misma que ayuda en buena medida a la caracterización que pretendo desarrollar:

[...] Todas estas características serían clasificadas por muchos autores como típicas de sociedades premodernas [...]. Las organizaciones de nuestra región son en muchos sentidos menos eficientes que las de otros países, sobre todo que aquellas de países industrializados debido a los altos costos de transacción que se generan

<sup>38</sup> Arellano, David y Cabrero, Enrique, *Op. cit.*, pp. 407-408.



ante tantas reglas y símbolos implícitos. [...] De esta manera, la educación para el trabajo ha tendido a enfatizar la disciplina como la actividad sustantiva a alcanzar, más que el emprender o crear. [...] De esta manera, las capacidades creadoras y flexibles para innovar son maniatadas ante paranoicos esquemas de jerarquía y lealtad. [...] La estrategia de obsesión sobre el control no puede sino producir parálisis y lentitud.<sup>39</sup>

### 1.2.3 La versión latinoamericana integral

Por su parte, Bernardo Kliksberg plantea que a raíz de los procesos históricos que ha vivido América Latina, surgen razones muy de peso para discutir a profundidad las características del Estado actual y tratar de llegar a conclusiones sobre el tipo de Estado que se requiere, con la finalidad de encontrar nuevas salidas tanto al modelo económico como a la democracia activa. Enfatiza que “lo que está planteando es que el tema no es sólo el tamaño, ni esa es la dimensión central del mismo, sino que es mucho más amplio; el tema es el rol y la calidad del Estado, su capacidad efectiva para llevarlo a cabo”.<sup>40</sup>

En la misma obra el autor presenta una crítica al Estado actual en América Latina empleando el término de Estado heredado (por las nuevas democracias de, en su mayoría, las dictaduras militares). De ella, sobresalen a su entender las siguientes patologías:

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 412-413.

<sup>40</sup> Kliksberg, Bernardo, Gerencia pública en tiempos de incertidumbre, INAP, Madrid, 1989, p. 94.



**Bernardo Kliksberg:**  
**Patologías de los Estados Latinoamericanos**

#	Descripción
1	<i>Bajo nivel de articulación organizacional</i> El Estado no es como a veces supone la opinión pública, un todo coherente que funciona en forma absolutamente regular
2	<i>Hiperconcentración del aparato estatal</i> Concentración excesiva de los poderes políticos y administrativos en el centro
3	<i>Extrema rigidez</i> Nuestra burocracia está inspirada en el modelo weberiano, pertinente para otras épocas, pero en la actual se requiere extrema flexibilidad de las organizaciones
4	<i>Ineficiencias serias en la elaboración de políticas públicas</i> Debido a que los procesos en su interior no han introducido elementos de modernización técnica, adecuados al tipo de contexto que enfrentamos
5	<i>Carencia de una política de personal</i> La gerencia de personal tiene una ubicación jerárquica secundaria.
6	<i>No nos representa como una democracia genuina</i> El modelo de relaciones con el ciudadano es autoritario. Lo que se requiere es lo opuesto: transparencia total ante la ciudadanía

*Fuente: Kliksberg, B., Op. cit., pp. 95-101. Elaboración propia*

### 1.3 La Reforma de la Administración: sus Causas y Fracasos

Las iniciativas de reforma de la administración pública se vienen sucediendo por todo el mundo desde decenas de años atrás. Representan esfuerzos muy grandes de un número considerable de gentes y tardan varios años en concretarse. No obstante, las reformas son necesarias y pese a sonados fracasos, se intentan en todos los ámbitos una y otra vez. De acuerdo a Paramés, "su necesidad ha debido quedar de manifiesto en el largo repertorio de deficiencias de cualquier administración pública [...]".<sup>41</sup> Y agrega que hay necesidad de emprender una reforma de este tipo cuando existen grandes desviaciones entre lo que se hace y lo que se debería de hacer. Gerald Caiden sostiene que hay que emprender un esfuerzo reformador cuando:

<sup>41</sup> Paramés, Carlos, *Op. cit.*, p. 493.

- La administración no responde a lo que se espera de ella: retrasos, inacciones, calidad insuficiente, errores excesivos.
- La administración funciona normalmente en general, pero es incapaz de improvisar, de abordar una crisis; cuando trabaja ocasionalmente a pleno rendimiento, pero atraviesa muchas etapas de tensión, conflicto y fatiga.
- La administración se preocupa, incluso con eficacia, del presente, pero es incapaz de estudiar lo que el futuro le depara.
- Se preocupa por el futuro, pero de un modo teórico y superficial, sin tomar medidas o preparar métodos válidos para resolver esos problemas de mañana.<sup>42</sup>

En función de lo que juntas significan las afirmaciones antecedentes, es evidente que en México y en toda América Latina se hace necesario emprender un esfuerzo de reforma en la administración pública.

Sin embargo, el concepto de reforma implica y requiere otra dimensión de análisis: el organizacional.<sup>43</sup> Las más de las veces, cuando nos referimos a ese entramado de instituciones que conforma a la administración pública, hacemos una generalización (pensando que las organizaciones gubernamentales son ideadas como simples instrumentos donde el personal interviniente intenta aplicar sus planes esperando resultados en automático) sin reparar en los características específicas que cada organización posee, ya que si bien comparten un sentido y razón general que les da existencia pues manejan recursos y objetivos públicos, actúan con recursos humanos y financieros y misión propios.

Reformar a las agencias gubernamentales es en muchos sentidos alcanzar el éxito en procesos de cambio organizacional, visto desde la propia complejidad de las características intrínsecas del gobierno. Es decir, la reforma de los aparatos, como proceso global, requiere ser una reflexión general que considere al todo gubernamental. Pero éste es sólo un paso. El siguiente, y más importante, es el que tiene que partir de la complejidad de la red organizacional del gobierno, de las particularidades de cada agencia gubernamental.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Caiden, Gerald, citado por Paramés, *Ib.*

<sup>43</sup> Sobre el particular, Arellano y Cabreto proponen el término de *reforma organizacional*. Para más detalle consultar su obra citada, p. 422.

<sup>44</sup> Arellano, David y Cabreto, Enrique, *Op. cit.*, p. 7.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En otro orden, en la obra que hemos venido abordando, Paramés identifica las razones comúnmente aceptadas como responsables del fracaso de iniciativas reformadoras, mismas que conducirían a una frustración general:

- Excesivo carácter teórico, académico y doctrinal
- Exagerada ambición. Hay muchas reformas que se frustraron porque eran fruto de promesas políticas de imposible cumplimiento.
- Falta de espíritu democrático y voluntad participativa.
- Excesivo detalle, inconcreta generalización, mal escalonamiento temporal.
- Mimetismo o afán de estar al día.
- Falta de recursos.<sup>45</sup>

#### **1.4 Caracterización de la Administración Pública Deseada**

En primer término es pertinente señalar que dado que la mayoría de las propuestas novedosas con relación a las características necesarias que debe poseer cualquier administración pública de vanguardia para enfrentar una cada vez más difícil y compleja realidad vienen del extranjero (en particular de los contextos norteamericano y europeo), no se debe aceptar la idea de la copia literal o de la implantación mecánica de esas teorías para el caso de nuestro particular contexto. Esto es así por que las características y necesidades específicas de las diversas administraciones públicas pueden variar de hemisferio a hemisferio, por lo que pueden existir elementos que si bien en alguna otra latitud representan opciones ya probadas de mejora, en la nuestra podrían resultar inviables.

Es decir, si bien considero que varios de esos postulados pueden resultar útiles para optimizar nuestra administración pública, en cualquier

---

<sup>45</sup> Paramés, Carlos, *Op. cit.*, p. 494.

ejercicio de mejora que implique la importación de un modelo, debemos de considerar, como lo apuntan Arellano y Cabrero, aparte de las características al interior de nuestras instituciones, las particularidades sociales, políticas y culturales que nos definen. Con ello, el ejercicio será más provechoso ya que, por un lado, se descartará aquello que no sea factible para su transportación y, por el otro, aquello que se pretenda implantar tendrá posibilidades mucho mayores de éxito.

[...] se ha supuesto que toda tecnología organizacional aplicada con éxito en un contexto puede ser transferida a otro contexto con cambios mínimos o adaptaciones simples.[...] Tal pareciera ser el supuesto nada o poco discutido en [...] América Latina.[...] pareciera válido suponer que tales modas [...] en un buen número de casos[...] fracasan debido a que los supuestos culturales, los mecanismos simbólicos, y las reglas de interpretación, a nivel de lo global, de lo organizacional y de lo individual, varían de una realidad a otra.

[...] Con ello no pensamos que necesariamente esta reflexión deba terminar en un discurso sobreidealizado de teorías "autóctonas" [...] de la organización [...]. Ni tampoco a justificar ineficiencias y vicios de las organizaciones de nuestra región por una defensa de la cultura y los valores. Pero el partir de un supuesto de heterogeneidad y diferenciación, en lugar de uno de homogeneidad y universalidad, pareciera ser un paso autocrítico necesario [...].<sup>46</sup>

Este aspecto, el de la exportación - importación de ideologías administrativas, lo abordaré de manera más detallada al final de este mismo capítulo. Ahora se revisarán algunas ideas sobre el punto analizado.

#### 1.4.1 La propuesta española

Otra consideración que se debe agregar es que los esfuerzos de mejora gerencial de la administración pública no son nuevos. No obstante que hay referencias más antiguas, encontramos dos muy sólidas tanto en el trabajo del norteamericano Millet<sup>47</sup> de 1954, donde propone el uso más eficiente posible de los recursos que conforman a las organizaciones de gobierno mediante técnicas novedosas de management, así como en el ya

<sup>46</sup> *Ibid*, pp. 398-400.

<sup>47</sup> Millet, John D., *Management in the public service*, Mc Graw-Hill, E.U., 1954.

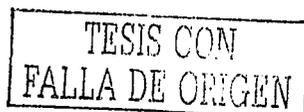
comentado texto de Carlos Paramés. En éste, se proponen directrices para una nueva administración capaz de resolver las deficiencias prevaletentes, los problemas humanos y materiales de hoy, así como de prever, en alguna medida, los que nos depara el futuro. Las enumera de esta forma:

**Carlos Paramés:  
Propuestas para una Nueva Administración Pública**

#	Descripción
1	<i>Una administración preocupada por la información</i> Información clara a la ciudadanía y a los propios funcionarios sobre los objetivos que se persiguen y de los fundamentos sobre los que se apoya para la toma de decisiones.
2	<i>Una administración de participación</i> Participación de los funcionarios en la fijación de los objetivos de las políticas públicas y en la articulación de programas que permitan alcanzarlos. Una democracia administrativa que permita la participación ciudadana
3	<i>Ser la respuesta de los poderes públicos a las peculiaridades de su cultura, de su economía y de la sociedad</i> El medio geográfico, la historia, la cultura, la economía, la sociedad y la política determinan los rasgos de la burocracia y son variables relevantes para emprender cualquier plan de reforma de la administración pública
4	<i>Administración racional, administración flexible</i> Racional significa que antes de crear una organización hay que plantearse seriamente los objetivos a alcanzar. Además, que sea flexible para movilizarse dinámicamente, sin rigidez
5	<i>Administración de la interdependencia</i> En un mundo interdependiente, la administración pública debe responder rápidamente a las demandas: de integración administrativa y económica, de ordenación del sistema monetario doméstico, de regulación adecuada del comercio internacional, de libre circulación de personas y capitales, etc.
6	<i>Administración y productividad</i> Es fundamental la administración racional y control de los recursos humanos y financieros, así como establecer mecanismos que permitan medir la eficacia del funcionamiento del sector público
7	<i>El hombre como protagonista de la acción administrativa</i> Proporcionarle una retribución justa y posibilidades de carrera
8	<i>Planificación y dirección política</i> La actividad de la administración debe someterse a una rigurosa planificación económica, social y administrativa

Fuente: Paramés, C., Op. cit., pp. 494-504. Elaboración propia

De acuerdo a lo anterior, este autor propone el uso del concepto de administración pública del *deber ser* (la que caracteriza como informada,



participativa, singular, racional y flexible, interdependiente, productiva, personalista y planificada) en la que, indica, las prácticas de los métodos, los procedimientos y las técnicas del management, pueden y deben cumplir una importante tarea instrumental al servicio de la administración pública, misma que identifica como motor del cambio e instrumento para el bienestar colectivo.

#### **1.4.2 La versión norteamericana: el paradigma posburocrático y la reinención del gobierno**

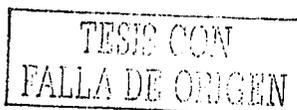
Como antes se indicó, la serie de ineficiencias de la administración pública propiciaron que la reforma de gobierno represente un tema del que se ha venido hablando en los últimos años en los ámbitos académicos y laborales en todo el hemisferio. Estados Unidos no es la excepción, en este país, la administración de Clinton presentó un amplio plan de reforma cuando en 1993 Al Gore lanzó a la opinión pública el National Performance Review, mismo que recoge de manera prácticamente literal las ideas de Barzelay<sup>48</sup> con relación al paradigma posburocrático y de Osborne y Gaebler<sup>49</sup> sobre la reinención del gobierno. Independientemente de que generó un acalorado debate acerca de su metodología y posibilidades de éxito, se considera que el documento fue de utilidad para impulsar procesos de mejora en la administración pública norteamericana.

El programa lanzado por Gore partió de reconocer que la administración pública estadounidense no cubría a cabalidad los intereses de los norteamericanos.<sup>50</sup> Entre sus objetivos figuraban la provisión de servicios a la ciudadanía (considerada, en forma muy puntual en esta iniciativa, como cliente de la acción del gobierno) bajo parámetros de calidad similares a los de las mejores empresas privadas, así como lograr un cambio en la cultura laboral de los funcionarios públicos en todos los

<sup>48</sup> Barzelay, Michael, Breaking through bureaucracy, University of California Press, California, 1992.

<sup>49</sup> Osborne, D. y Gaebler, T., Reinventing government, Addison Wesley, N.Y., 1992.

<sup>50</sup> El documento que enseguida se examinará, ilustra el generalizado desencanto de la población y de los propios empleados respecto a la actuación de las agencias gubernamentales en los Estados Unidos.



niveles administrativos (se hablaba de crear una cultura empresarial pública).<sup>51</sup> Sobre este último aspecto, el propio Gore indicó:

Nuestro objetivo a largo plazo es cambiar la cultura del gobierno federal[...] Un gobierno que considere a la gente primero, considera primeramente a sus propios empleados también. Con esto se faculta a éstos últimos, liberándolos de reglas y regulaciones que insensibilizan el pensar. Esto delega autoridad y responsabilidad. Y esto provee para ellos un sentido de misión claro.<sup>52</sup>

A pesar de que el contenido del programa no se analizará a profundidad ya que sus conceptos fundamentales están contenidas en las obras de Barzelay y de Osborne y Gaebler (de hecho el segundo fue el asesor para la ejecución de este proyecto), conviene decir que entre sus líneas ideológicas figuraban: 1) el dar a los clientes voz y posibilidad de elección (estableciendo estándares de servicio para el cliente), 2) hacer que las organizaciones públicas compitan estableciendo dinámicas de mercado en la prestación de servicios, 3) utilizar esos mecanismos de mercado para resolver problemas, 4) descentralizar el poder en la toma de decisiones y 5) asegurar que todos los empleados trabajen en base a la obtención de resultados.<sup>53</sup>

### **A) El paradigma posburocrático**

Barzelay coincide con los autores que antes hemos estudiado en que el paradigma burocrático-weberiano sufrió un agotamiento y no es suficiente para enfrentarse a la nueva dinámica social y organizacional. Por lo tanto, basado en los resultados exitosos del programa STEP (Striving Toward Excellence in Performance) durante los años ochenta en el estado de Minnesota, propone un modelo más eficiente, en el que mecanismos de mercado y de competencia sean incorporados para solucionar problemas de despido y morosidad en la actuación de las organizaciones estatales.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Gore, Albert, The Gore Report on Reinventing Government, 1993, pp. 11-66.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 66. Traducción propia.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp. 43-91.

<sup>54</sup> Varias de las ideas de esta sección se obtuvieron de Arellano, D., Gestión pública en Estados Unidos. Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1, CIDE, México, 1995, pp. 128-133.

Entre otras aseveraciones, Barzelay indica que la gestión presupuestal en el modelo burocrático está basada en la idea del gasto y el ahorro, no en términos de los objetivos y de la manera más eficiente de lograrlos. Por lo tanto, para este autor es claro que la efectividad de este paradigma caducó ante la creciente complejidad de los contextos en que la acción de gobierno de desenvuelve. Advierte que ante una sociedad cada vez más demandante e informada, las características que definen a una organización posburocrática y que las diferencian de una burocrática vienen dadas de la forma siguiente:

- Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia posburocrática hacia las necesidades y perspectivas del “cliente”.
- Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia posburocrática u “orientada al cliente”, por los resultados que alcanza para sus clientes.
- Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquellos.
- Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia posburocrática compite por negocios.
- Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a

realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes.<sup>55</sup>

Por lo anterior, los valores de las organizaciones públicas posburocráticas deben ser, entre otros, la calidad, el cliente, el valor, el servicio, los incentivos, la innovación, y la flexibilidad e impulso a las discrecionalidad de sus empleados. Plantea Barzelay que el agotamiento del modelo burocrático se produce por dos eventos: por regla general las acciones de la burocracia difícilmente cubren las necesidades que se supone deben resolver,<sup>56</sup> y la existencia de un nuevo contexto de creciente exigencia de acción eficaz de las administraciones públicas. Por consiguiente, agrega que el nuevo paradigma requiere de cambiar una serie de valores muy arraigados al interior de la administración pública tradicional:<sup>57</sup>

- Del interés público al del valor de resultados de los clientes.
- De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- De la administración de cosas a la producción de servicios.
- Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- De justificar costos a entregar valor.
- De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.

<sup>55</sup> Barzelay, M. *Op. cit.*, pp. 8-9, citado por Arellano, D., *Op. cit.*, pp. 128-129.

<sup>56</sup> Al respecto, Knott y Miller indican que un sentimiento antiburocrático se ha propagado como una epidemia y que los votantes han responsabilizado a la burocracia de la ineficiencia y desperdicios gubernamentales. Además, agregan que no es erróneo definir a la burocracia "como el resultado entendible pero ineficiente de acciones razonables de individuos con metas normales". Knott, Jack H. y Miller, Gary J., Reforming Bureaucracy. The politics of institutional choice, Prentice-Hall, NJ, 1987, pp. 5 y 11.

<sup>57</sup> "La reforma ortodoxa es inadecuada por que las variables que determinan la eficiencia burocrática no son las variables estructurales (jerarquía, especialización, reglas, plantillas) que la ortodoxia señala como cruciales". *Ibid.*, p. 119.

- De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar procedimientos.
- De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios de control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados.<sup>58</sup>

## **B) Reinventar el gobierno**

Al mismo tiempo y en función de las diversas iniciativas privatizadoras presentadas en el sector público de los Estados Unidos, diversos autores<sup>59</sup> con experiencia en la mejora de la gestión de empresas privadas, en el manejo de técnicas novedosas y surgidos de las escuelas de negocios empezaron a plantearse la posibilidad de incorporar dichas técnicas al sector público. En este marco aparece el texto de Osborne y Gaebler, en el cual el gobierno es visto como "socio" del sector privado para enfrentar los problemas nacionales prioritarios ante contextos cada vez más complicados; postura que se diferencia radicalmente de las anteriores que han visto tanto al gobierno como al sector privado ya como el problema, ya como la solución, en diversas facetas de la historia política y administrativa norteamericana.

Sin embargo, para crear al nuevo socio, es necesario transformar los procedimientos y actitudes del gobierno de manera fundamental, convertirlo en un aparato eficiente mediante el empleo de tecnología y técnicas de vanguardia y que tenga visión empresarial, es decir, para llegar a ser ese nuevo socio, el gobierno necesita reinventarse. Para lo cual proponen diez dimensiones de cambio:

---

<sup>58</sup> Barzelay, M. *Op. cit.*, p. 118, citado por Arellano, D., *Op. cit.*, pp. 129-130.

<sup>59</sup> Arellano sugiere que motivados muy probablemente por la decepción en los limitados resultados iniciales de tales acciones.

**Osborne y Gaebler:  
Dimensiones para la reinención del gobierno**

#	Descripción
1	<i>Hacer del gobierno un catalizador,<sup>100</sup> dirigir el timón en vez de remar</i> El papel del gobierno no es hacer, sino dirigir estratégicamente, encontrando las vías por las cuales conducir la acción colectiva
2	<i>El gobierno pertenece a la comunidad</i> El gobierno debe posibilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos
3	<i>Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia</i> Ésta obliga a las organizaciones y agencias en pensar en el cliente, a premiar la innovación y no al procedimiento
4	<i>Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas</i> Evaluar a las organizaciones por sus resultados respecto a una misión
5	<i>Un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción</i>
6	<i>Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia</i> Los ciudadanos pueden ser considerados, al momento de entrar en contacto con una agencia pública, como el cliente. La revolución cultural del gobierno es en esencia poner a los clientes primero
7	<i>Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos</i> Producir ganancias para el uso público es una idea sustantiva de este nuevo paradigma
8	<i>La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención</i> Entender y atacar de raíz los problemas y prever futuras mutaciones de los fenómenos que deriven en conflictos nuevos
9	<i>El gobierno debe descentralizarse y pasar de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo</i> Diseñar agencias descentralizadas con una misión y recursos propios
10	<i>El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia</i> No guiar las acciones del gobierno por compromisos, ver hacia el cliente y hacia el mercado

*Fuente: Osborne y Gaebler, Op. cit., citados por Arellano D., pp. 131-133. Elaboración propia*

### 1.4.3 La visión latinoamericana del Estado necesario

En este orden, B. Kliksberg, complementando su crítica al Estado actual latinoamericano, propone los rasgos de lo que debe ser el perfil de este Estado para América Latina, donde se observa gran coincidencia con lo

<sup>100</sup> Otros autores en torno a la NGP emplean, para explicar lo mismo, la expresión de gobierno facilitador. En el mismo sentido, el CLAD apunta que la función del Estado no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo mediante dos condiciones: garantizando la existencia de condiciones macroeconómicas saludables y la inversión masiva en educación. CLAD, *Op. cit.*, p. 22

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

expuesto por Paramés (lo relativo a la flexibilidad, racionalidad y democratización entre otros aspectos). En palabras del propio Kliksberg: "Se está configurando lentamente (por que estos son procesos desde ya de una extremada complejidad y dificultad histórica y de ninguna manera son procesos de corto plazo) la imagen de un Estado alternativo al Estado actual; [...] una imagen objetivo de lo que sería el Estado deseable o el Estado necesario"<sup>61</sup>. Para este autor, los rasgos que empiezan a aparecer se pueden resumir de la siguiente manera:

**Bernardo Kliksberg:  
Rasgos del Estado Latinoamericano necesario<sup>62</sup>**

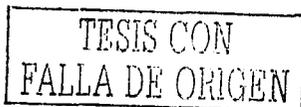
#	Descripción
1	<i>Gobernabilidad</i> Realizar los arreglos necesarios para generar un Estado que sea efectivamente soberano, que se pueda hablar de que hay una política nacional en todos los campos sustantivos
2	<i>Democratización de la sociedad</i>
3	<i>Discriminación positiva<sup>63</sup> - Gestión interinstitucional</i> Tener en cuenta los intereses de las mayorías para enfrentar la <i>deuda social</i> mediante programas interinstitucionales y multi-institucionales
4	<i>Descentralización</i> Se puede demostrar una correlación significativa entre descentralización y eficiencia organizacional, y entre descentralización y democratización
5	<i>Una verdadera política de personal</i>
6	<i>Replanteo del modelo de relaciones con la ciudadanía</i> Las directrices deben ser la transparencia, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía, establecer canales de participación social y la configuración de un aparato en interacción constante con los ciudadanos
7	<i>Flexibilidad organizacional - Innovatividad - Organización Participativa</i> Implantar un modelo organizacional casi opuesto al heredado de tipo weberiano: flexible y con capacidad de adaptación rápida al contexto, que estimule la innovatividad y los círculos de calidad
8	<i>Especializado en manejar algunas aptitudes</i> Una gran capacidad de concertación social, de promoción de las capacidades de la sociedad civil y para gerenciar programas sociales masivos

Fuente: Kliksberg, Bernardo, *Op. cit.*, pp. 101-108. Elaboración propia

<sup>61</sup> Kliksberg, Bernardo, *Op. cit.*, p. 101.

<sup>62</sup> Kliksberg utiliza también el concepto de Estado deseado.

<sup>63</sup> De acuerdo al autor por *discriminación positiva* se entiende, por ejemplo, redistribuir el gasto público de otros sectores de la economía hacia los sectores sociales básicos.



## 1.5 Estrategias para reformar al Estado y a la administración pública

En este punto explicaré las tácticas que un par de los estudiosos del tema han propuesto para acceder al éxito en tan delicada misión. Como muchos autores lo indican, el desafío se remite únicamente a la modernización del aparato de gobierno; lo que está en juego es una transformación radical en la forma en que el mismo Estado opera, para pasar de un esquema que como lo hemos visto, pareciera obsoleto ante la creciente complejidad del mundo moderno, a un escenario de más racionalidad, mayor democracia y mejor servicio, entre otras variables objetivo. Al respecto, y para culminar con la obra que hemos estudiado, Kliksberg propone una metodología que puede ayudar a dicho objetivo, de acuerdo a las siguientes directrices conceptuales, como él las identifica.

**Bernardo Kliksberg:  
Directrices para transformar el Estado Latinoamericano**

#	Descripción
1	<i>Un gran acuerdo político nacional</i> El tema no se reduce a la modernización técnica del Estado, se requiere transformarlo; para ello, se requiere un gran acuerdo político nacional <sup>64</sup>
2	<i>Una gerencia pública calificada</i> Línea de cambio que está generando valiosas experiencias
3	<i>Cambiar el enfoque prescriptivo por el heurístico</i> No podemos prescribir rigidamente por que no tenemos suficiente saber acumulado, lo que podemos hacer es <i>experimentación social controlada</i> . <sup>65</sup> Además, el difícil contexto que enfrentan nuestras organizaciones públicas dificulta la transferencia mecánica de tecnologías administrativas
4	<i>Pasar de la estrategia globalista a la selectiva</i> No se debe pretender cambiar todo el aparato público, sino elegir algunos cuellos de botella muy importantes para los objetivos nacionales y elegir áreas donde haya viabilidad para el cambio

<sup>64</sup> Cobra particular relevancia lo expresado por Kliksberg a once años de distancia, ya que justamente eso es lo que se viene discutiendo en los últimos meses en nuestro país.

<sup>65</sup> Al respecto, Ricardo Uvalle indica que "la ciencia administrativa ha perdido tiempo en la postulación y defensa de doctrinas. El costo ha sido alto, dado que las evidencias, el saber empírico, la generación y el ordenamiento de los conceptos en administración pública han quedado en lugar secundario, favoreciendo la "argumentación" relacionada con los rasgos de la realidad, esto es, con sus elementos fenomenológicos". Uvalle, R., Estudio introductorio, en Hood, Christopher y Jackson, Michael W., La Argumentación Administrativa: CFE, México, 1997, p. 34.

#	Descripción
5	<i>Articulación entre planificación económica con reforma del Estado y de la administración pública</i> Normalmente los esfuerzos de reforma se hacían de modo desarticulado con las grandes metas de planificación global
6	<i>Integración</i> En términos operacionales, de realidades, y no de pregones, ya que América Latina tiene en la reforma del Estado un gran debate común
7	<i>El credo</i> Erradicar conjeturas como la de que el Estado es ineficiente por naturaleza o la fracasomanía de los latinoamericanos, ya que ese credo no tiene validez empírica. Si bien hay características de ineficiencia en el sector público, es viable la excelencia gerencial en él, ya que múltiples experiencias así lo avalan

Fuente: Klüksberg, Bernardo, *Op. cit.*, pp. 101-114. Elaboración propia

De lo expresado por este autor, habría que retomar varias ideas que se antojan como fundamentales para acceder a escenarios donde nuestro Estado y nuestra administración pública sean vistos por la ciudadanía como instrumentos eficaces en la mejora de su calidad de vida. En primer lugar, la firma del Acuerdo Político Nacional para el Desarrollo Nacional convenido por el Ejecutivo federal y los partidos políticos de nuestro país en octubre de 2001 parece constituir un punto de arranque para tal propósito. Este documento, si bien muy general, cubre las agendas social, económica, internacional, y política; en esta última habría que resaltar tres objetivos que me parecen muy importantes y que van muy de la mano de lo señalado líneas atrás:

- Asegurar la adecuada distribución de competencias y recursos entre la Federación, los estados y los municipios.
- Afianzar las políticas de transparencia, de rendición de cuentas, de combate a la corrupción y a la impunidad.
- Promover el acceso de los ciudadanos a la información oficial para generar una relación más democrática entre gobernantes y gobernados.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Tomado de la página electrónica del Diario Reforma.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Además, el documento indica que el conjunto de lineamientos generales y sus correspondientes acciones derivarán en la instrumentación de políticas públicas y de reformas legislativas. Otra idea que debe resaltar dentro de la propuesta de Kliksberg es el salto del enfoque prescriptivo al heurístico. En la actualidad es insostenible la postura asumida por muchos teóricos, ya sea desde la academia o desde el interior de algunas de las muchas organizaciones que conforman el sector público, consistente en formular recomendaciones respecto a lo que es o debería ser la administración pública. Los tiempos modernos exigen acciones de transformación y mejora, no la simple contemplación de los múltiples problemas que la aquejan.

Por su parte, y ante las insuficiencias en el desempeño del sector gubernamental vistas antes, David Osborne (coautor de la reinención del gobierno) y Peter Plastrik, proponen en un libro reciente la transformación radical (el cambio del ADN organizacional) de los organismos y sistemas públicos mediante la combinación de cinco estrategias: central, de las consecuencias, del cliente, del control y de la cultura.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Osborne, D. y Plastrik, P., La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 62-67.

**Osborne y Plastrik:  
Estrategias para la transformación de los organismos públicos**

<b>Mecanismo</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Procedimiento</b>
Propósito	1. Estrategia Central	*Claridad en el propósito *Claridad en el papel *Claridad en la dirección
Incentivos	2. Estrategia de las Consecuencias	*Consecuencias que se deriven de los resultados *Gestión empresarial *Gestión por rendimientos
Responsabilidad	3. Estrategia del Cliente	*Libertad de elección para el cliente *Elección competitiva *Garantía de calidad para el cliente
Poder	4. Estrategia del Control	*Capacitación de organismos *Capacitación del empleado *Capacitación de la comunidad
Cultura	5. Estrategia de la Cultura	*Cambio de hábitos *Cambio de vínculos afectivos *Cambio de mentalidad

Fuente: Osborne y Plastrik, *Op. cit.*, p. 62

Cabe mencionar que, aunque sin la profundidad ni el ritmo deseado, desde hace algunos años el gobierno federal ha venido implantando planes de mejora para nuestra administración pública, los cuales guardan cierta semejanza con algunas particularidades de las estrategias anteriores. Entre estas acciones se pueden mencionar las correspondientes al mejoramiento de los propósitos y objetivos, la incorporación de gestión y recompensas con base a resultados, la mejora en calidad y cantidad de los servicios suministrados a los clientes y una mejor capacitación a los recursos humanos participantes que permita caminar hacia el cambio de hábitos y mentalidad de éstos últimos.

## 1.6 Especificidades de la NGP

No obstante que en la literatura disponible sobre gestión pública no existe consenso acerca del significado, alcances y el momento en que aparece la nueva gerencia pública, la evidencia sugiere que los lineamientos en torno a la NGP se incorporaron en el sector académico gracias a diversos procesos de reforma que en la práctica se estaban ejecutando a fines de los años ochenta y principios de los noventa en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, primordialmente. Es decir, estas reformas nutrieron y consolidaron una propuesta que tiempo después llegó a ser académica, aunque algunos autores sugieren que ambos procesos se presentaron al mismo tiempo. Lo que es claro es que la NGP se convirtió en la fuente oficial de las iniciativas de reforma, ello se corrobora en documentos y apoyos generados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE.

De acuerdo a Osborne y Plastrik, el proceso de transformación que está experimentando la administración pública contemporánea ha sido calificado de diversas maneras: nueva gerencia pública, reinención, rediseño, reforma del sector público, etc., pero que independientemente del término que se le quiera dar, la realidad es que en el mundo desarrollado se ha ido expandiendo un proceso de reestructuración de las organizaciones públicas de gran magnitud.<sup>68</sup> En la misma obra se indica que en marzo de 1996 la OCDE celebró su primera reunión a nivel ministerial sobre administración pública, en cuyo informe se explica que los miembros participantes tenían las mismas razones de peso para realizar cambios. Entre esas razones figuraban la situación económica mundial, la insatisfacción de los ciudadanos y la crisis fiscal. Asimismo, el informe refiere que resultaba sorprendente que los países estuvieran reaccionando de formas sumamente parecidas ante tal escenario, entre ellas estaban:

<sup>68</sup> Osborne, D. y Plastrik, P.. *Op. cit.*, p. 23.

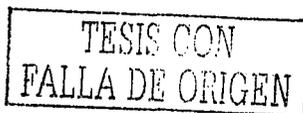
- a. Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas y ceder responsabilidades a los niveles inferiores de la administración.
- b. Revisar lo que el gobierno debería hacer y pagar; lo que debería pagar pero no hacer; y lo que no debería ni hacer ni pagar.
- c. Reducir el número de funcionarios y la privatización y corporativización de las actividades.
- d. Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación y los mecanismos de mercado.
- e. Orientar al cliente, lo cual supondría fijar criterios claros de calidad para los servicios públicos.
- f. Establecer criterios y medidas de rendimientos.
- g. Llevar a cabo reformas para simplificar las normas y reducir gastos.<sup>69</sup>

Para Hood y Jackson, la NGP es un neologismo, una abreviatura conveniente, pero imprecisa, para denotar una filosofía de la administración que vino a dominar la agenda de la administración pública en los años ochenta de los países arriba indicados. Asimismo, para estos autores resulta discutible que exista una sola nueva administración pública; ellos suponen que la NGP puede considerarse, como el cameralismo,<sup>70</sup> como un movimiento genérico que cruza diferentes sectores de las políticas y fronteras nacionales.<sup>71</sup> Agregan que no hay un texto clásico que plasme en forma contundente sus ideas y que quizá la única obra de la época proviene de un documento oficial: el Tratado de la Tesorería de Nueva Zelanda (Government Management, NZ Treasury), de 1987. Considerando las ideas de otros autores indican que la NGP implica 1) un cambio de las *políticas* a la *administración*, 2) un cambio de la

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>70</sup> Doctrina administrativa surgida en el siglo XVIII; muy influyente en Europa.

<sup>71</sup> Hood, Christopher y Jackson, Michael W., *Op. cit.*, p. 288.



agregación a la *desagregación* en la organización del servicio público, 3) un cambio de *planeación* y el *bienestar* que brinda el *servicio público* al énfasis en la *reducción de costos* y la *disciplina laboral*, 4) un cambio del *proceso* a la *producción* en los mecanismos de controles y responsabilidades (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficiencia) y 5) un divorcio de la *provisión* y la *producción* (o la entrega) en la política pública (asociado a contratos con el sector privado).<sup>72</sup> Para estos autores, la NGP tiene una base intelectual ecléctica, recogiendo elementos de corrientes como el nuevo institucionalismo económico, que floreció en los cuarenta, y la cultura corporativa, que floreció en los ochenta, y que la NGP puede ser vista en muchos sentidos “como un desarrollo del movimiento internacional de la administración científica, con su preocupación por eliminar el desperdicio y medir los productos del trabajo como una condición del trabajo efectivo”.<sup>73</sup>

Igualmente, mediante el análisis de las semejanzas entre la NGP y el cameralismo, distanciadas por una brecha de dos siglos, Hood y Jackson demuestran que no hay postulados cien por ciento originales y que, como ellos lo indican, diferentes filosofías administrativas pueden tener doctrinas en común y ser recurrentes en algunos de sus planteamientos básicos. Entre estas semejanzas están el uso del término “administración pública”, el énfasis en la tecnología administrativa como clave de una administración estatal eficaz, la idea de que la ejecución puede y debe separarse de las altas políticas, las nociones de austeridad, así como la preferencia por evitar la administración estatal directa de transacciones o procesos complejos.<sup>74</sup>

Por otra parte, y de acuerdo a los ingleses Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner y Louise Fitzgerald, no existe una definición clara o al menos consensuada sobre lo que realmente significa la nueva

---

<sup>72</sup> *Ibid.* p. 289.

<sup>73</sup> *Ibid.* p. 290.

<sup>74</sup> *Ibid.* p. 293.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

administración pública. Además, de acuerdo a ellos, la controversia no es sólo en relación a lo que significa o a lo que está en proceso de convertirse la NGP, sino que también en lo que ésta debería ser.<sup>75</sup> Estos autores indican que al menos cuatro modelos de NGP pueden ser identificados, y que a la vez que cada uno de estos modelos se aparta de los modelos tradicionales de la administración pública, contienen también diferencias importantes y características distintivas.

En esencia, estos cuatro modelos representan el intento inicial de los cuatro investigadores ingleses para construir una tipología de los tipos ideales de la NGP, de la que presento un resumen:

**Modelo 1: El manejo de la Eficiencia.** Este modelo puede ser visto como el primero que emergió y dominó los inicios y mediados de los años ochenta. Significó una intentona para que el sector público se manejara con una lógica empresarial, guiado por crudas nociones de eficiencia. Consejeros del gobierno surgidos del sector privado jugaron un importante papel en la implantación de estas ideas en la administración pública. Para sus críticos, significó un inapropiado modelo importado de la gestión de empresas privadas que no consideró las particularidades de las organizaciones del sector público. Éste fue diagnosticado como sobredimensionado, gastador, burocrático en exceso y como insatisfactorio en su accionar. Se le identificó como parte del problema y no como parte de la solución, con el resultado de que reformas institucionales recurrentes fueron conducidas desde la cima del sistema político en una forma que no habría sido concebida en la década de los setenta.

Entre sus temas centrales incluye:

- Una creciente atención al control financiero; una fuerte preocupación por las ganancias monetarias y de eficiencia; lograr más con menos; un crecimiento de sistemas más elaborados de costos y de información.

---

<sup>75</sup> Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald, L., The new public management in action, Oxford University Press, Oxford, 1996.

- Una columna vertebral gerencial más fuerte; una administración por jerarquía; fijación clara de objetivos y monitoreo de la actuación.
- Expansión de auditorías financieras y operativas; insistencia en métodos más transparentes de revisión de la actuación; mayor establecimiento de estándares y bench-marking.<sup>76</sup>
- Marcado incremento en la facilidad de respuesta a los clientes; un rol más importante de sectores de proveedores no públicos; mayor orientación hacia el mercado y los clientes.
- Desregulación del mercado laboral e incremento del ritmo de trabajo; desgaste de los acuerdos nacionales sobre sueldos y condiciones, y acuerdos colectivos; acuerdos individuales sobre paquetes de compensaciones a niveles gerenciales, combinados con contratos de menor duración; mucho mayor rotación en niveles gerenciales dentro del sector público.
- Cierta impulso a un menor burocratismo y a una dirección más empresarial, pero aún con estrictos requerimientos contables retrospectivos.
- Nuevas formas de gobierno corporativo; marginación de representantes y sindicatos; un incremento en importancia a los aspectos estratégicos de la organización.

Agregan estos autores que la nueva política económica de Thatcher fue vista como la conductora de este modelo, pero que sería simplista considerar todos los cambios en el estilo de la NGP actualmente observables como una fenomenología del Thatcherismo. Además de que algunas de las nuevas formas y estilos organizacionales no son compatibles con la preocupación de este modelo de mantener control administrativo directo.

**Modelo 2: Achicamiento y Descentralización.** Este modelo puede ser visto tanto como de incremento en la significación, como contradictorio respecto a algunos de los cambios tempranos originados por la difusión de las ideas correspondientes del Modelo 1. Se sustenta en la idea de que el

<sup>76</sup> Técnica que versa en el análisis e implantación en la organización de las mejores prácticas y procedimientos de los competidores líderes en un mercado.



movimiento histórico hacia organizaciones grandes, verticalmente integradas, aparecidas en el periodo 1900-1975, parece ir en reversa. Esto ha resultado en algunos desarrollos organizacionales muy generales que incluyen compactación y achicamiento organizacional, una búsqueda de mayor flexibilidad organizacional, tendencia a un mayor grado de estandarización, incremento en la estrategia de descentralización, responsabilidad en el ejercicio financiero, incremento en la contratación por fuera y una división entre un pequeño centro estratégico (corporativo) y una gran periferia operacional.

Este modelo fue menos dominante que el Modelo 1 durante los ochenta, pero ahora tiene una importancia creciente, ya que representa la incorporación dentro del sector público de los aspectos señalados anteriormente. Sus indicadores clave abarcan:

- Un (si bien todavía ambiguo) movimiento de planeación hacia los cuasi-mercados<sup>77</sup> como el mecanismo para asignar recursos dentro del sector público.
- Una tendencia a pasar de la administración por jerarquía a la dirección por contrato; la emergencia de más organizaciones públicas a nivel local flojamente acopladas (fragmentadas según los críticos).
- Una división entre un pequeño centro estratégico y una gran periferia operacional; análisis de mercado y contratación por fuera de actividades no estratégicas.
- Achicamiento; una drástica reducción en las nóminas de los organismos públicos; tendencia a estructuras organizacionales más planas; reducciones en el número del personal.
- Movimiento de la administración por “comando y control” asociada al Modelo 1 a nuevos estilos administrativos, como la dirección por influencia; un rol más importante de las redes de organización; énfasis en las alianzas estratégicas entre organizaciones como una nueva forma de coordinación.

<sup>77</sup> Mecanismos que simulan mercados de competencia, pero en los cuales el servicio, por lo general, es gratuito. Se cree que son benéficos ya que las variables buscadas son la calidad, eficiencia, posibilidad de elección, respuesta y equidad.

- Un intento por pasar de las formas estandarizadas de servicio a un sistema de servicio caracterizado por más flexibilidad y variedad.

**Modelo 3: En busca de la Excelencia.** Este modelo es asociado de manera obvia con la cadena de "excelencia" de los ochenta, influenciada a través de varios best-sellers de la época. De cierta forma, representa la aplicación a los servicios públicos de los principios de la escuela de las relaciones humanas de la teoría de la organización, misma que enfatiza fuertemente en la importancia de la cultura organizacional. Este modelo rechaza el enfoque altamente racionalista del Modelo 1 y, en cambio, le da importancia al rol de los valores, cultura, ritos y símbolos sobre los cuales la gente se conduce en el trabajo. Además, existe un fuerte interés en saber como las organizaciones manejan el cambio y la innovación.

El Modelo 3 de la NGP puede ser subdividido en dos aproximaciones: abajo hacia arriba y arriba hacia abajo. El enfoque abajo hacia arriba ha sido históricamente mejor desarrollado, enfatizando en temas de larga vigencia sobre desarrollo organizacional y aprendizaje. Este modelo puede ser caracterizado por los siguientes indicadores:

- En el enfoque abajo hacia arriba: énfasis en el desarrollo organizacional y aprendizaje; reconocimiento de la cultura organizacional como una forma de adherente para la institución; descentralización radical con actuación juzgada por resultados.
- En el enfoque de arriba hacia abajo: intentos explícitos para asegurar el cambio cultural; programas de administración del cambio cultural; énfasis en formas carismáticas de liderazgo para el sector público; programas más intensivos de entrenamiento corporativo; establecimiento de logotipos corporativos, misión organizacional y uniformes; una estrategia explícita de comunicación; una gestión de recursos humanos más agresiva y estratégica.

**Modelo 4: Orientación al Servicio Público.** Este modelo es actualmente el menos desarrollado y aún no manifiesta su máximo potencial. Representa una fusión de las ideas de gestión de los sectores privado y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

público, reenergizando a los gerentes de este sector mediante el esbozo de una misión de servicio público distintiva pero compatible con la incorporación de nociones de administración de alta calidad originadas de buenas prácticas transferibles del sector privado. Ello confiere legitimidad a un sector público con nuevo estilo, el que pregona haber roto con los aspectos patológicos del pasado, pero mantiene un sentido de propósitos e identidad distintivos. No obstante, los críticos señalan que estos planteamientos contienen contradicciones de origen.

El modelo de orientación al servicio público es un ejemplo de la recopilación de ideas surgidas del sector privado pero aplicadas en un contexto que difiere. Puede ser caracterizado por los siguientes lineamientos:

- Una mayor preocupación por la calidad del servicio (uso creciente de la administración de la calidad total); un acercamiento a la dirección basada en valores y en una misión para alcanzar la excelencia en los servicios públicos.
- Atención a las preocupaciones y valores del usuario en el proceso administrativo; confianza en la voz del usuario como la fuente característica de retroalimentación; cobra relevancia el concepto de ciudadanía.
- Un deseo de traspasar el poder de los cuerpos designados hacia los cuerpos elegidos a nivel local; escepticismo sobre el rol de los mercados en los servicios públicos.
- Énfasis en el desarrollo del conocimiento social por encima de la entrega de servicios rutinarios (como el trabajo desarrollado comunalmente o la valoración de necesidades sociales).
- Una continua fijación de tareas y valores distintivos en el servicio público, administración de las políticas distintivas de la provisión colectiva; énfasis en el asegurar la participación y el accountability<sup>78</sup> como preocupaciones para legitimar la gestión en el sector público.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Práctica de rendición de cuentas del aparato de gobierno a la ciudadanía.

<sup>79</sup> Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald, L., *Op. cit.*, pp. 10-15 (traducción propia).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Lo que se debe resaltar es que en la bibliografía relacionada con este tema<sup>80</sup> se insiste en varios aspectos indiscutiblemente ciertos con relación a las reformas para la mejora que viene sufriendo la administración pública. Primeramente, que estos eventos no son nuevos sino que ya tienen varios lustros de gestación y desarrollo. Sin embargo, pareciera que en los últimos años se han realizado de una forma global en todo el hemisferio occidental y con técnicas y fines más o menos semejantes, amalgamándose todo este movimiento, bajo el patrocinio institucional de la OCDE, en lo que se conoce como NGP.

En segundo término, se acepta el hecho de que si bien varios de los postulados que giran en torno a la NGP provienen de la gestión de empresas privadas (como por ejemplo la administración total de la calidad), en su mayoría se trata de iniciativas de mejora que tienen que ver con la aplicación de una poderosa herramienta: el sentido común, y que han venido aplicándose desde hace muchos años en el sector público.

Otro aspecto que me parece fundamental es de que se insiste en el hecho de que la NGP no parece ser una moda pasajera; al contrario, independientemente del nombre o la edad que se le quiera adjudicar, todo parece indicar que durante un lapso considerable se seguirán discutiendo las ventajas o desventajas de su aplicación en las esferas públicas, para así consolidarse como un modelo referencial para la mejora de nuestras instituciones de gobierno. Para consolidar esta argumentación nos auxiliaremos de los planteamientos de David Shand, administrador principal del servicio de gerencia pública de la OCDE en París:

La reforma en la gerencia del sector público no es nueva. En los últimos 30 años [...] muchas organizaciones individuales, en los niveles de gobierno federal y local han desarrollado sus propias iniciativas dirigidas a la eficiencia, eficacia y servicio al cliente [...] pero lo que parece ser diferente acerca de las reformas actuales es su gran alcance, en muchos casos implicando cambios significativos en los límites y estructura del sector público, [...].

<sup>80</sup> Para algunos autores, la escuela francesa es la que por primera vez plasma los lineamientos de lo que se constituiría como NGP. Si se desea profundizar en ello se puede consultar la referida obra de Omar Guerrero (pp. 29-31), donde se muestra que autores como Messenet y Gelinier empleaban en los setentas terminología e ideas del nuevo management público, tales como la orientación hacia el mercado, el concepto del cliente-ciudadano, nociones de eficiencia y costo, la descentralización e ideas de misión organizacional.

La nueva gestión pública (NGP) no es considerada como una moda pasajera. [...] Mientras sus objetivos y orígenes pueden diferir entre países, las estrategias y direcciones generalmente convergen. [...] Hay consenso en que el desarrollo del sector público puede y necesita ser mejorado. [...]

Para algunos, este paradigma de la nueva gestión del sector público, simplemente significa innovar e importar técnicas del sector privado. [...] Yo no lo veo de ese modo. Las herramientas de planeación corporativa, el desempeño medurado y la intención de proveer una responsabilidad más clara son herramientas generales de la gestión del "sentido común" y han sido usadas en muchas organizaciones del sector público antes que las amplias reformas gubernamentales hubieran comenzado [...].<sup>81</sup>

Asimismo, Shand identifica dos tipos de cambio originados en este movimiento: los cambios "macro" y los cambios "micro", así como los componentes del mencionado paradigma de la nueva gestión del sector público:

1. A los cambios macro los relaciona con los cambios estructurales y los referentes a los que determinan el límite del Estado. Entre éstos menciona a la privatización (sobre cuya utilidad manifiesta su escepticismo) y el establecimiento de agencias de servicio autónomas, separadas de los departamentos de los ministerios.
2. Los cambio micro, los cuales a su entender tienen un nivel más general de aceptación y un patrón común en los países de la OCDE, lo que evidencia una preocupación por mejorar el desempeño del sector público, se dan por medio de:
  - Programas más efectivos, por ejemplo, mejorar las metas.
  - Operaciones más eficientes; economizando en recursos de staff y capital.
  - Mejorar la calidad y prestación de los servicios.

Entre los componentes de una aproximación integral del nuevo paradigma, propone:

1. Enfocarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.

<sup>81</sup> Shand, David, La nueva gestión pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional, en *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, Revista de Administración Pública, INAP, México, 1996, #91, pp. 77-82.

2. El reemplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas con un medio ambiente que descentralice la gestión de las decisiones. Que la colocación de recursos y la prestación del servicio sean llevadas de forma más cercana al punto de la prestación, el cual provea un espacio para la retroalimentación por parte de los clientes y otros grupos de interés.
3. Flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público, el cual debe proveer más costo efectivo en el resultado de las políticas.
4. Nuevas políticas de manejo de personal que den mayor flexibilidad al desarrollo del staff (por ejemplo, a través de multihabilidades).
5. El uso de mecanismos para mejorar cuestiones tales como el desempeño en la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado dentro de las organizaciones del sector público.
6. Incentivos para mejorar el desempeño (o por lo menos remover dicentivos) que permitan a las organizaciones lograr un porcentaje de ahorros de su desempeño mejorado.
7. El fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para "conducir" al gobierno a dar respuesta a cambios externos y a intereses diversos rápida y flexiblemente y al menor costo.
8. Mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar los resultados.

De los puntos anteriores, separa con fines de una discusión particular:<sup>82</sup>

- Un enfoque al cliente o al consumidor.
- Descentralización: De responsabilidades (a otros niveles de gobierno). Del centro a los departamentos operativos, incluyendo el establecimiento de agencias autónomas. Dentro de las organizaciones.
- Práctica del concesionamiento (agrega que deben especificarse niveles de autonomía, resultados, sanciones y recompensas).<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Para este autor, la descentralización, la liberación de reglas y el haber dotado a los administradores mayor flexibilidad y autonomía, han sido los factores clave para mejorar el desempeño del sector público.

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp. 82-88.

## 1.7 Impactos y avances de la NGP en nuestro país

Los avances e impactos que han tenido las propuestas inherentes a la NGP en casi todo nuestro hemisferio son evidentes. En múltiples casos, en países como Nueva Zelanda, Australia, Gran Bretaña e incluso los Estados Unidos, se han presentado resultados nada despreciables de mejora de la gestión pública.<sup>84</sup> Nuestro país no es la excepción, si bien los cambios parecen ser muy lentos y poco espectaculares. Sin embargo, los esfuerzos realizados en esta materia no se pueden soslayar.

En este orden, una de las primeras iniciativas que, recogiendo las ideas de la NGP, se originaron en el gobierno federal mexicano fue el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. El cual fue establecido por parte del Ejecutivo federal con el propósito de modernizar nuestro sector público y que fuera publicado por la administración de Carlos Salinas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989. Entre sus objetivos se encontraban:

- Fortalecer e impulsar la modernización económica del país
- Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales
- Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos
- Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción
- Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos

Mientras que sus líneas de acción o estrategias eran las siguientes:

---

<sup>84</sup> Para una revisión de algunos de estos casos internacionales exitosos, consultar el libro referido de Osborne y Plastrik, así como la obra citada de Ferlie, Pettigrew, Ashburner, y Fitzgerald.

- Desconcentración y descentralización
- Desregulación administrativa
- Agilización de trámites
- Modernización integral de los sistemas de atención al público<sup>85</sup>

En la administración de Ernesto Zedillo, el documento que retoma esta serie de iniciativas y constituye su pivote impulsor durante su gestión es el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, eje a su vez del Plan Nacional de Desarrollo de igual periodo, lanzado en 1995. Este programa de modernización se implantó debido a que la administración pública de nuestro país aún no respondía a cabalidad a las expectativas de la sociedad y, para su conformación, recoge algunos de los más importantes principios de la NGP. Al respecto, durante su presentación se indicó lo siguiente:

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo hoy se presenta el Programa de la Administración Pública 1995-2000. Este programa parte de reconocer que la ciudadanía percibe [...] la persistencia de un centralismo que se refleja en la concentración de actividades y decisiones, percibe la persistencia de una regulación excesiva que inhibe la iniciativa individual y motiva la discrecionalidad y el abuso, percibe la carencia de un sistema adecuado de rendición de cuentas y de niveles mínimos de calidad en los servicios al público.

[...] De ahí que el objetivo principal del programa que hoy presentamos consiste en transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una firme cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

[...] Por eso, una línea prioritaria en la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre facultades, funciones, y estructuras, con objeto de favorecer la descentralización, acercar la gestión gubernamental a las comunidades y estimular que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo.

[...] Otra línea prioritaria de nuestra estrategia, será extender e intensificar el esfuerzo de desregulación y simplificación de las disposiciones normativas al interior del gobierno.

[...] Así también, es preciso cambiar la orientación de la evaluación del sector público, para medir no sólo la utilización de insumos y el cumplimiento de normas, sino el logro real de objetivos.

[...] Por eso, el programa propone avanzar en el establecimiento de un servicio profesional de carrera que permita garantizar, que quienes sirven desde el sector

<sup>85</sup> Objetivos y líneas de acción tomados de La administración pública contemporánea en México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, CFE, México, 1993, pp. 212-219.

público cuenten con los conocimientos, aptitudes y habilidades para desarrollar mejor sus funciones".<sup>86</sup>

Como se puede observar, las ideas en torno al programa coinciden plenamente tanto con lo que los diferentes autores revisados proponen como una administración pública descada, como con lo que la teoría sobre nueva gerencia pública indica. En este sentido, el reconocimiento acerca de la existencia de un elevado grado de centralismo en la administración pública reflejado en la concentración de actividades, una regulación excesiva que propicia la discrecionalidad, así como la falta de mecanismos de rendición de cuentas y de niveles mínimos de calidad en la prestación de servicios constituye un primer paso adecuado hacia la transformación de las organizaciones de gobierno. Además, esta serie de distorsiones coincide exactamente con la caracterización realizada por los teóricos en materia de gerencia que hemos revisado. La influencia de la NGP es evidente en la configuración del PROMAP cuando se habla de querer transformar a la administración pública en una organización eficaz, eficiente, y con una cultura de servicio; de favorecer la descentralización; de acercar la acción de gobierno a las comunidades; de desregulación y simplificación; y del cumplimiento de objetivos.

En esta lógica, el documento tiene el mismo derrotero de lo acordado meses atrás en la reunión sobre administración pública celebrada por la OCDE, particularmente en lo referente a la búsqueda de la descentralización, el estudio de medios más rentables para prestar servicios, la orientación al cliente, el establecimiento de criterios de rendimiento y la realización de reformas para la simplificación de normas y la reducción de gastos.

En cuanto a los modelos de NGP propuestos por Ferlie, Pettigrew, Ashburner, y Fitzgerald, me parece que lo contenido en el PROMAP coincide de manera amplia con los supuestos que subyacen en los modelos

<sup>86</sup> Resumen del discurso de Ernesto Zedillo durante la presentación del mencionado plan en Los Pinos, el 6 de mayo de 1996. Fuente: página electrónica de la Presidencia de la República.

1 y 2, mientras que con los modelos 3 y 4 sus coincidencias no son tan sólidas debido a que en las organizaciones públicas falta mucho trabajo en materia de una administración adecuada de la cultura organizacional, en la obtención de parámetros de calidad elevados en la prestación de los servicios y preocupación por el usuario, en el establecimiento de valores distintivos para la gente que labora en ellas, en los trabajos comunales, y en la rendición de cuentas. Los programas y líneas de acción que contempló el PROMAP son los siguientes:

**Programa de participación y atención ciudadana:**

- Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública
- Mecanismos para mejorar la atención al público
- Transparencia
- Revisión y simplificación del marco normativo actual
- Estándares de calidad
- Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo
- Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos
- Fortalecimiento del federalismo

**Programa de descentralización y/o desconcentración administrativa:**

- Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas
- Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades

**Programa de medición y evaluación de la gestión pública:**

- Creación de indicadores de desempeño
- Sistema integral de información
- Fortalecimiento de los órganos internos de control

## Programa de dignificación, profesionalización y ética del servidor público:

- Actualización de conocimientos y habilidades
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos
- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servidor público
- Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades<sup>87</sup>

A la luz del paso de algunos años desde la implantación de este ambicioso programa, es evidente que no todos los objetivos se han alcanzado, sin embargo si se puede afirmar que existe un avance estimable en varias de las áreas que lo conforman.

La tendencia a concentrarse en la administración por resultados en los países desarrollados, que ha venido acompañada por todo un abanico de corrientes administrativas resumidas bajo el término de *nueva gerencia pública*, ha tenido una repercusión importante en América Latina.

[...] Por ejemplo, para fines de 1997 alrededor de 65% de las unidades gubernamentales en México habían mejorado sus estándares de servicio [...] y muchas habían desarrollado un registro de sus indicadores.

[...] Hoy, en algunas áreas de la administración pública mexicana los ciudadanos saben qué deben esperar del gobierno, lo que, aún si no lo obtienen, es ya una ventaja. Además, la Unidad de Modernización Administrativa de la Secodam ha venido promoviendo una mentalidad amigable con el *cliente*, la reingeniería de procesos, la calidad total y una mayor subcontratación dentro del sector público.

[...] La Secodam ha buscado apoyar todo esto con un renovado esfuerzo de capacitación y difusión (había creado ocho centros de entrenamiento a fines de 1997, para capacitar a los servidores públicos en las técnicas de la nueva gerencia pública).<sup>88</sup>

Sin embargo, los múltiples casos donde la evidencia indica un éxito relativo, como en lo correspondiente a la implantación del desempeño en base a objetivos y la rendición de resultados, el establecimiento de parámetros de gestión claros que permitan hacer una evaluación objetiva de esa actuación, y el fortalecimiento de la autonomía operativa de los organismos estatales, no son causa suficiente para abandonar estos

<sup>87</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.

<sup>88</sup> Méndez, José Luis, *Estudio Introdutorio*, en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAT, FCE, México, 1999, p. 38.

esfuerzos, por el contrario, deben constituir retos hacia la mejora de nuestra administración pública.<sup>89</sup>

No obstante los avances en esta área, en realidad éstos no han sido generalizados ni rápidos, ya sea porque no ha habido un consenso entre los tomadores de decisiones dentro de cada dependencia sobre la importancia o la idoneidad de las reformas, o por la incertidumbre sobre cómo hacer la transición a los nuevos patrones[...], pues el viejo paradigma que se enfoca en los procedimientos es todavía muy fuerte.<sup>90</sup>

Indudablemente que el desafío de readecuar a nuestra administración pública para estar en posibilidades de enfrentar con buenas probabilidades de éxito las demandas de una sociedad cada vez más exigente, informada e interesada en participar en las esferas correspondientes al campo de acción del gobierno, es mayúsculo. El uso de las mejores técnicas y tecnologías es una necesidad para cumplir tan delicado propósito.

Es en este orden de ideas donde tiene validez el empleo de la nueva gerencia pública (o el nombre que adopte después), como un instrumento de ayuda para las entidades estatales. Su utilización, adecuada a nuestro contexto latinoamericano, si bien no constituye una panacea como ya se mencionó, pareciera constituir una sólida opción para dirigir el rumbo hacia un mejor cumplimiento de nuestra misión pública y hacia una gestión más racional de nuestros recursos humanos y financieros.

Hay una gran pregunta abierta con la que nos encontramos en esta parte final del siglo XX, que es la pregunta de si seremos, entre todos: funcionarios, ciudadanía, personas vinculadas de alguna manera u otra con este tema, capaces de contestar a este desafío fundamental, planteado como exigencia imperiosa por los pueblos de América Latina.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Para Longo y Echevarría, las deficiencias en los resultados de la implantación de la NGP en Latinoamérica se observan en "un insuficiente aplanamiento de las cadenas de autoridad formal, [...] un grado de descentralización heterogéneo [...] pero que con frecuencia puede ser calificado como escaso.[...] Su éxito requiere afrontar [...] las dificultades técnicas que derivan de la inexistencia y debilidad del repertorio de indicadores, [...] las dificultades derivadas de las resistencias culturales, de poder, etc., que implica introducir en las burocracias el trabajo por objetivos y la rendición de cuentas por resultados. [...] La profesionalización del empleo público sigue siendo, en la mayor parte de los entornos gubernamentales latinoamericanos una asignatura pendiente. Salvo algunas reformas de alcance sectorial o parcial, entre las que cabe destacar la del IFE mexicano, la última década no ha visto avances significativos en ese sentido. Spink, Longo y Echevarría, Stark, *Op. cit.*, pp. 144-147.

<sup>90</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

<sup>91</sup> Kliksberg, Bernardo, *Op. cit.*, p. 115.

### **1.8 Observaciones y propuestas en torno a las críticas realizadas a la NGP: una perspectiva contextual y cultural**

Como es natural en cualquier iniciativa de tal magnitud, sobre la NGP se han lanzado varias críticas provenientes de los sectores laborales y académicos. Muchas de ellas son infundadas o carecen de sentido. Algunas otras se generan debido a que esta nueva filosofía administrativa afecta intereses de los propios sectores que lanzan estas objeciones. Sin embargo, también hay críticas serias; algunas de las cuales sería útil revisar.

Me parece que las más importantes tienen que ver con los problemas que acarrea la importación no del esquema de la NGP en particular, sino en general de modelos administrativos desarrollados en otras latitudes. Como lo indicamos páginas atrás, Arellano y Cabrero objetan el que por regla general, la incorporación de éstos en las organizaciones públicas latinoamericanas se haga de una manera acritica, suponiendo que toda tecnología organizacional aplicada en un contexto puede ser transferida a otro con cambios mínimos o adaptaciones sencillas. Agregando que varias iniciativas de este tipo fracasan debido a que no consideran nuestras particularidades culturales y simbólicas a nivel individual y organizacional.<sup>92</sup>

Sin lugar a dudas tienen razón. Varios de los documentos revisados en este trabajo dan cuenta de ello. No obstante, en términos generales, la incorporación de algunos de los más relevantes aspectos en torno a la NGP en nuestra administración pública, tal como se ha constatado, es un hecho innegable. Si nos referimos particularmente al sector portuario, tal como adelante se observará, la evidencia encontrada valida lo anterior. Por tanto, cabría preguntarnos si, a pesar de la carencia en el análisis y tratamiento de los aspectos referidos por ambos autores, la implantación de varios de los postulados fundamentales inherentes a la NGP es factible en nuestra realidad. O bien, si es que en nuestras organizaciones

<sup>92</sup> Arellano y Cabrero, *Op. cit.*, pp. 398-399.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

gubernamentales en lo general, y en las administraciones portuarias en lo específico, se han desarrollado esfuerzos que persigan un manejo adecuado de los aspectos contextuales, culturales y simbólicos.

Si bien no tengo una respuesta definitiva, considero que ésta viene dada en función de ambos elementos. Primeramente, dada la condición tan lamentable, en lo general,<sup>93</sup> de nuestra administración pública hasta hace muy pocos años, algunas de las medidas remediadoras que propone la NGP podían tener impacto benéfico inmediato, aún sin los esfuerzos previos requeridos en los aspectos mencionados atrás. Por ejemplo, los esfuerzos encaminados a la descentralización de las agencias que dirigen nuestros puertos, propició que éstas, al tener la facultad de resolver en los lugares de origen la mayoría de los diversos problemas a los que se enfrentan, trajo en forma independiente de cualquier otro esfuerzo colateral, beneficios muy estimables, entre ellos el tiempo de respuesta a los usuarios de los puertos. Por otro lado, mi desarrollo profesional me ha permitido constatar que en este subsector de nuestra economía se hacen esfuerzos, si bien todavía poco consumados, desde hace algún tiempo en esta materia.

Desde este enfoque, habría dos elementos fundamentales para comprender la actuación de las organizaciones y para la transferencia de modelos administrativos originados en países industrializados con destino en Latinoamérica: las peculiaridades del contexto y nuestros rasgos culturales; con su consideración, los ejercicios de gestión e importación tendrán posibilidades de éxito más sólidas. En este sentido, resulta conveniente seguir a Erhard Friedberg quien señala que "en cuanto proceso de construcción de un orden local y contingente, el fenómeno de la

---

<sup>93</sup> Se hace esta aclaración por que al interior de nuestra administración pública han existido algunos ministerios, como el de Relaciones Exteriores o el de Hacienda, a los que normalmente se les ha considerado como poseedores de cuerpos más profesionalizados.

organización siempre incorpora y superpone naturaleza y cultura, [...] intención y azar".<sup>94</sup>

El primer elemento, el contexto o medio ambiente, es fundamental en la gestión de todas las organizaciones, de él dependen tanto para obtener los elementos indispensables para funcionar (recursos humanos, materias primas, insumos de trabajo, energía, etc.), como para colocar los productos o servicios producidos, en proporciones que las condiciones económicas del mismo contexto dicten. Para explicar su relevancia<sup>95</sup> me auxiliaré de una corriente muy valorada dentro de los estudios de la organización: la teoría de la contingencia estructural,<sup>96</sup> misma que se encarga de analizar la forma en que las instituciones y empresas se adaptan y relacionan con las variables contextuales (técnicas, económicas, sociales y culturales)<sup>97</sup> prevalecientes en el lugar donde se asientan.<sup>98</sup>

John Child apunta que si la estructura organizacional no está adaptada a su contexto, las oportunidades de desarrollo se perderán, los costos se incrementarán y la permanencia de la empresa estará amenazada.<sup>99</sup> Para Michel Crozier y Erhard Friedberg, esas mismas variables son restrictivas en el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones, por lo que de ellas va a depender el éxito o la supervivencia de la organización.<sup>100</sup> De acuerdo a ambos autores, el análisis de esta dependencia es lo que constituye el tema central de los trabajos (de

---

<sup>94</sup> Friedberg, E., Las cuatro dimensiones de la acción organizada, *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. II, #2, segundo semestre de 1993, p. 293.

<sup>95</sup> Relevancia que se constata en este trabajo, ya que la mayoría de los factores utilizados para explicar los resultados de la reforma portuaria, a nivel tanto general (capítulo 2) como particular (capítulo 4), son de origen contextual.

<sup>96</sup> Conocida comúnmente como teoría o escuela de la contingencia.

<sup>97</sup> Nótese que los teóricos de esta corriente (entre los que destacan Blau, Hall, Lawrence y Lorsch, y Perrow, de los Estados Unidos, así como Burns, Pugh y Woodward, de la Gran Bretaña) consideran a la cultura como una de las variables del contexto. Sin embargo, a continuación de ésta dedicaré una sección particular para desarrollar este aspecto.

<sup>98</sup> Sobre el particular, Longo y Echevarría proponen "adoptar una visión de la gerencia acorde con su verdadera naturaleza plural y fragmentada, sensible a los factores de contingencia en los que se desenvuelven las organizaciones públicas y privadas". Spink, Longo y Echevarría, Stark, *Op. cit.*, p. 148.

<sup>99</sup> Child, John, *Organizational Structure, Environment and Performance: The role of strategic choice*, *Sociology*, vol. 6, 1972, p. 8.

<sup>100</sup> Crozier, M. y Friedberg, E., *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, México, 1989, p. 110.

orientación "estructural") surgidos de esta escuela, como una respuesta a los estudios organizacionales basados en sus procesos internos (como, por ejemplo, los de la escuela de las relaciones humanas).<sup>101</sup>

En una investigación ahora clásica, Blau indica que la teoría de la contingencia trata de determinar y explicar las principales dimensiones de la dependencia de las organizaciones en las circunstancias que presenta el contexto y en medir (mediante la aplicación de análisis estadísticos) su impacto sobre las estructuras y el funcionamiento de las organizaciones.<sup>102</sup> Además de formularse dos interrogantes: respecto a qué tipo de variables afectan las características de las empresas (por lo general estructurales) y en qué forma, y sobre la influencia de esas características en el grado de cumplimiento de los mismos organismos. Para Crozier y Friedberg, las investigaciones de Blau han permitido darnos cuenta de la importancia que tienen el medio y el contexto particular de las organizaciones para poder comprender sus procesos internos, además de haber originado una apertura dentro de la teoría de la organización hacia algunos problemas que anteriormente tendían a ser ignorados.<sup>103</sup>

Con relación a esto, el científico inglés Tom Burns, estudioso de los tipos de equilibrio y grados de adaptación que se establecen entre el funcionamiento de las organizaciones y sus medios socioeconómicos, indica que las empresas siguen dos modelos de organización: el "mecánico" y el "orgánico".<sup>104</sup> Los sistemas mecánicos son caracterizados por su rigidez, definición precisa de actividades, responsabilidades y poder, así como una bien desarrollada estructura jerárquica en la cual la

<sup>101</sup> *Ib.*

<sup>102</sup> Blau, P. M., *The comparative study of organizations*, Industrial and Labor Relation Review, vol. 18, abril de 1965, pp. 323-338, citado por Crozier, M. y Friedberg, E., *Op. Cit.*, p. 111.

<sup>103</sup> Sin embargo, en una postura crítica los mismos autores indican que al tratar la relación organización-situación como una situación de dependencia unilateral, las investigaciones de esta escuela no permiten negar la autonomía de la organización en tanto constructo humano, político y cultural (en cuanto a que todo fenómeno político es un hecho cultural y no natural) frente a las exigencias externas. Es decir, para ellos el contexto limita pero nunca elimina la capacidad de opción de los actores organizativos.

<sup>104</sup> Conviene aclarar que se trata, como bien lo señalan Crozier y Friedberg al analizar esta propuesta, de modelos ideales, es decir, de abstracciones que es difícil encontrar. En la realidad, las organizaciones se acercarán ya sea a un modelo o al otro.

información, decisiones e instrucciones fluyen hacia abajo en la organización. Por el contrario, los sistemas orgánicos son más versátiles, el trabajo pierde aquí mucha de su definición formal, la comunicación fluye hacia arriba y abajo por medio de la estructura jerárquica a nivel más de consultas que de órdenes, y el jefe no es visto como una figura a la cual hay que venerar. Burns concluye que los sistemas mecánicos son apropiados para condiciones estables mientras que los sistemas orgánicos son útiles para condiciones de cambio.<sup>105</sup>

Complementando lo anterior, Paul Lawrence y Jay Lorsch sugieren que existe una relación fundamental entre a) las variables externas (la incertidumbre, la diversidad y la naturaleza de las restricciones del medio), b) los estados internos de diferenciación y de integración,<sup>106</sup> y c) los procedimientos para resolver los conflictos, y que en la medida en que las estructuras y los procedimientos organizativos de una empresa se adaptan a esta relación, dependerá el nivel más o menos elevado de resultados que ésta alcance.<sup>107</sup>

Además, Crozier y Friedberg agregan que toda empresa para poder cumplir con sus objetivos debe negociar con su medio, y que en el cumplimiento de sus misiones, ciertos actores estarán forzados a identificarse con las necesidades y problemas de los actores de los segmentos del medio específico con los cuales deben mantener relaciones adecuadas y a favorecerlos en cuanto a las exigencias del funcionamiento interno o con el éxito de la organización.<sup>108</sup>

Otra línea de investigación relevante dentro de la teoría de la contingencia es la que trata las relaciones entre el medio ambiente, la

<sup>105</sup> Burns, T., Management in the Electronics Industry, Social Science Research Centre, Universidad de Edinburgo, 1958, citado por Woodward, Joane, Industrial organizations: theory and practice, Oxford University Press, Londres, 1965, pp. 23 y 25.

<sup>106</sup> De acuerdo a los autores, existe una contradicción entre la necesidad de hacer una diferenciación organizativa (tanto de las estructuras como de las preferencias de los actores) para poder tratar con eficacia un medio fraccionado y la necesidad de integración de la organización (ejecutar procedimientos que resuelvan los conflictos generados por la diferenciación).

<sup>107</sup> Lawrence, P. R. y Lorsch, J. W., Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration, citados por Crozier y Friedberg, *Op. cit.*, p. 126.

<sup>108</sup> Crozier y Friedberg, *Op. cit.*, pp. 134-136.

estructura y la estrategia organizacional. Al respecto, Chandler establece que la estrategia de un organismo determina su estructura en el tiempo y que el común denominador de ambos elementos es la aplicación de los recursos empresariales a las demandas del mercado. Donde la estructura significa el diseño para integrar los recursos organizacionales existentes a las actuales demandas; mientras que la estrategia es el plan para la asignación de los activos a una demanda anticipada. Por consiguiente, Chandler plantea que históricamente, el rol de la administración ha sido el planear y dirigir el uso de recursos para cubrir las exigencias de corto y largo plazos del mercado. En esta lógica, de los dos tipos de decisiones administrativas, la estratégica tiene que ver con la distribución a largo plazo de los bienes existentes y el desarrollo de otros nuevos, indispensables para asegurar el la marcha y el crecimiento futuro de la organización. La otra decisión, la táctica, se encarga de asegurar la eficiencia y el uso adecuado de los recursos actuales, cuya asignación ha sido antes decidida.<sup>109</sup>

Por otra parte, el segundo elemento, referente a la cultura, como antes se señaló es también fundamental para comprender nuestros arreglos al interior de las organizaciones gubernamentales<sup>110</sup> y para que, mediante su manejo, la implantación de modelos surgidos en el exterior sea exitosa, ya que si olvidamos nuestra conformación simbólica y cultural, lograremos, tal como Arellano y Cabrero señalan, copias defectuosas de patrones ajenos. En esta materia me parece que quedan algunos elementos pendientes y que me parecen igualmente valiosos e imprescindibles para la mejora de nuestras organizaciones públicas a través de su manejo: el de la transformación de los valores simbólicos y culturales, el estudio de las

---

<sup>109</sup> Chandler, A., Strategy and Structure, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1962, p. 383.

<sup>110</sup> "La aceptación e implantación del management conlleva la puesta en cuestión de culturas, intereses y sistemas de poder de los actores afectados dentro y fuera del sector público". Spink, Longo y Echevarria, Stark. *Op. cit.*, p. 148.

dependencias entre las culturas nacionales y las organizacionales,<sup>111</sup> las dimensiones que su estudio incorpora y sus repercusiones para el caso mexicano. Para su desarrollo me auxiliaré del estupendo trabajo del científico holandés Geert Hofstede,<sup>112</sup> quien en base a una investigación empírica sobre los valores de la gente en subsidiarias de la empresa IBM en 53 países, incluyendo México, propone un modelo de cuatro dimensiones de diferencias entre las diversas culturas nacionales:

I) Desigualdad social o índice de la distancia de poder (con relación a quienes lo ejercen, como los directivos de la empresa, y quienes no, como los empleados operativos). II) La relación entre el individuo y el grupo (o grado de individualismo en sociedad). III) Conceptos de masculinidad y feminidad. IV) Formas de enfrentar la incertidumbre.

A manera de resumir los resultados de la investigación,<sup>113</sup> señalaré que nuestro país (al igual que todas las naciones latinoamericanas participantes, a excepción de Costa Rica), en base a las calificaciones obtenidas por los empleados, presenta los siguientes rasgos: gran distancia de poder, marcado colectivismo, clara masculinidad y fuerte rechazo a la incertidumbre, en base a la siguiente distribución:

---

<sup>111</sup> Este aspecto, el de la cultura organizacional, se retoma en el cuarto capítulo para explicar diferencias de gestión en los puertos estudiados. La cultura nacional, al ser la misma en las respectivas organizaciones que los dirigen, se descartó como factor explicativo; sin embargo, su ilustración es útil para comprender algunos de los problemas referentes al traslado de filosofías administrativas, como la que se expone en este trabajo.

<sup>112</sup> Hofstede, Geert, Cultures and Organizations. Software of the mind, McGraw-Hill International, 1991, pp. 43-134.

<sup>113</sup> Aunque pudiera resultar sorprendente que los empleados de una multinacional pudieran servir para identificar diferencias en sistemas de valores nacionales, ellos representan muestras casi perfectas, ya que son similares en todo, excepto en la nacionalidad, lo que hace que ésta variable constituya el factor explicativo de las diferencias encontradas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### Dimensiones encontradas en nuestra cultura nacional

Rasgo	Peculiaridades de las organizaciones de estos países	Peculiaridades ideológicas, políticas y sociales de estos países
Distancia de poder alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Distribución de poder inequitativa.</li> <li>* Jefes paternalistas</li> <li>* Empleados temerosos y con poca iniciativa</li> <li>* Jefes y subordinados se saben diferentes</li> <li>* Poder centralizado</li> <li>* Mucho personal supervisor</li> <li>* Gran separación entre los salarios de jefes y subalternos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El poder prevalece sobre el derecho</li> <li>* El poderoso tiene privilegios</li> <li>* Gobiernos autocráticos</li> <li>* Diferencias grandes en ingresos en la sociedad</li> <li>* La ideología política busca y practica la lucha por el poder</li> <li>* Las teorías administrativas se basan en el rol de los dirigentes</li> </ul>
Colectivismo elevado	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Las relaciones empleador-empleado se perciben en términos familiares</li> <li>* La administración es una administración de grupos</li> <li>* Las relaciones prevalecen sobre las tareas</li> <li>* Los títulos permiten acceder a grupos de mayor estatus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El individuo nace en familias o grupos grandes que lo protegerán a cambio de lealtad</li> <li>* Países generalmente pobres</li> <li>* Rol dominante del Estado en la economía</li> <li>* Poder político ejercido hacia grupos de poder</li> <li>* Preeminencia de ideologías de igualdad</li> </ul>
Masculinidad elevada	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se supone que los hombres deben ser seguros, agresivos y ambiciosos</li> <li>* Vivir para trabajar</li> <li>* Acento en la equidad, competición entre colegas y el desempeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Los valores dominantes son el éxito material y el progreso</li> <li>* Roles por género bien diferenciados</li> <li>* Sociedad correctiva</li> <li>* Número pequeño de mujeres en cargos políticos por elección</li> </ul>
Rechazo a la incertidumbre alto	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La incertidumbre se percibe como una amenaza constante que debe ser combatida</li> <li>* Aceptación de riesgos comunes; temor ante riesgos desconocidos</li> <li>* Necesidad emocional por las reglas; rechazo a la innovación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Muchas y específicas leyes</li> <li>* Percepción negativa de la gente hacia las instituciones</li> <li>* Nacionalismo, xenofobia, represión a minorías</li> <li>* Fundamentalismo e intolerancia religiosa, política e ideológica</li> </ul>

*Fuente: Hofstede, Op. cit., pp. 43-134. Elaboración y traducción propias*

Como se puede observar, la caracterización realizada por Hofstede en el plano organizacional para países como México coincide en forma plena con la propuesta por autores como Paramés, Kliksberg y los mismos Arellano y Cabrero. Si bien, tal como se ha revisado, hay fuertes tendencias al cambio, la centralización del poder, la presencia de recursos humanos mal pagados, timoratos y sin iniciativa, la existencia de camarillas que brindan

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

protección a cambio de una lealtad mal entendida, un medio ambiente plagado de incertidumbre, el temor ante el riesgo y la innovación, así como una obsesiva necesidad por los reglamentos, son todas ellas condiciones que han definido durante mucho tiempo a las organizaciones gubernamentales de Latinoamérica.<sup>114</sup> Con Arellano y Cabrero hay una concordancia muy marcada cuando éstos, al hacer la caracterización histórica de las instituciones latinoamericanas, indican:

La lógica de la dominación que implica la organización tiene un doble perfil: es leída por los miembros de la organización a través de los lentes de la autoridad personal (la autoridad de la nobleza indígena, después de los peninsulares en la Colonia, y después de los cultos y organizados criollos en las primeras fases independentistas, bajo un lente patrimonialista) pero de la que están separados culturalmente (y en ocasiones étnicamente) por un abismo. Es sobre este doble perfil que hay que entender a las organizaciones en América Latina.<sup>115</sup>

El propósito de este trabajo impide comentar con amplitud y en forma particular los aspectos ideológico, político y social señalados por Hofstede; baste decir por el momento que, lamentablemente, la identificación realizada nos retrata casi a la perfección.

Respecto al traslado de ideas, el autor coincide con Arellano y Cabrero al indicar que su exportación hacia personas de otras naciones sin considerar los valores de los contextos en donde fueron desarrolladas y en donde se implantarán, puede ser un error que no sólo tiene que ver con asuntos políticos, ya que también se presenta en la educación y, en forma particular, en la administración y la organización. En cuanto a la distancia de poder, Hofstede señala basado en un estudio colateral que registros altos, como los de México, se asocian a latitudes geográficas bajas, a poblaciones grandes y a condiciones de pobreza (las ex-colonias en general presentan esta condición). Asimismo, los perfiles que propone este científico para países con alta masculinidad coincide perfectamente con lo observado en Latinoamérica y en países como Japón, donde el rol de la

<sup>114</sup> Se debe considerar que Hofstede da a conocer su investigación en 1991. De esa fecha a la actualidad, los sistemas políticos y administrativos latinoamericanos se mueven, si bien pesadamente, hacia la democratización y a una mayor eficiencia, respectivamente, de sus procesos.

<sup>115</sup> Arellano y Cabrero, *Op. cit.*, p. 407.

mujer en las instituciones sociales, políticas y organizacionales ha sido tradicionalmente secundario, no obstante que, en forma afortunada, estas tendencias parecen revertirse en la actualidad.

De lo visto en el trabajo de Hofstede podemos obtener varias lecciones interesantes. Indudablemente, los rasgos particulares de nuestro país con relación a las cuatro dimensiones de diferencias entre las diversas culturas nacionales dificultan la aplicación de filosofías como la NCP, originadas en otras naciones, donde éstas dimensiones difieren en gran medida. Por ejemplo, la actuación en base a objetivos demanda negociación constante entre los miembros de las organizaciones, situación que se dificulta en países como México, donde la alta distancia de poder genera escenarios evidentes de desigualdad entre dirigentes y empleados.

Dado que las culturas nacionales homogenizan el sistema de valores de los integrantes de la sociedad en su conjunto, incluyendo a los miembros de las organizaciones, sean éstas públicas o privadas, convendría iniciar una depuración de estos valores que faciliten la mejora en ambos niveles. En este sentido, se deben generar escenarios que propicien iniciativas educativas y conductas adecuadas para modificar aspectos que se siguen presentando en el país y nos sitúan en desventaja frente a otros. Entre éstas y de acuerdo a lo que se observó antes, estarían la gran disparidad en el nivel de ingresos entre ricos y pobres, el poder extremadamente alto de la clase política dirigente, las evidentes luchas por el poder, el materialismo extremo, el machismo, el temor ante el riesgo, la poca innovación, la necesidad emocional de tener muchas leyes, la intolerancia religiosa, política, e ideológica, y la percepción negativa hacia las instituciones públicas.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Sin embargo, un trabajo más reciente indica que hay tendencias hacia el cambio (si bien lento y heterogéneo) de ese tipo de valores, asociadas a los procesos de modernización antes vistos. En materia económica, hay una gradual aceptación de las reglas de economía de mercado y, entre el sector con estudios superiores (66%), a la privatización de empresas estatales. En política, el valor que más se asocia al cambio es el de la consolidación de un estado de derecho (que garantice el cumplimiento de las leyes), la igualdad y la capacidad de incidir en las decisiones vía el voto (una nueva cultura democrática). Al mismo tiempo, a nivel social hay un proceso de individualización (a pesar del fuerte sustrato comunitario) y de tolerancia sexual,

A pesar de saber que un cambio cultural es difícil y muy lento, la evolución en el sistema de valores es una condición factible y necesaria para pasar de escenarios con democracias incipientes o incluso esquemas dictatoriales, a otro de mayor apertura y pluralidad. Como referencia de que ésta es una opción alcanzable tenemos el caso español. Además, la investigación de Hofstede muestra que los factores culturales han generado el éxito económico y la competitividad industrial de Japón y del resto de los países orientales conocidos como tigres asiáticos. Asimismo, el trabajo da a conocer que estos países presentan una ventaja adicional: la orientación a la planeación a largo plazo, donde la mentalidad materialista e inmediatista no existe. Aspecto que deberíamos recuperar para el caso mexicano.

Dado lo anterior, no es ilusorio proponer también el desarrollo económico basado en valores culturales. Éste deberá solidificar nuestra incipiente democracia, con lo que la distancia de poder deberá reducirse paulatinamente. Si se presenta este escenario, la aplicación de paradigmas que han demostrado su utilidad para mejorar las organizaciones del gobierno en otras latitudes, será más factible. Y es que la democracia plena sólo se presenta en sociedades económicamente sólidas; las poblaciones pobres y subalimentadas, como lo indica Hofstede, generan democracias pobres; por lo que la única salida es el desarrollo económico para América Latina.

Finalmente, se debe apuntar que el trabajo de Hofstede ofrece una visión amplia pero a la vez precisa de lo que son los factores culturales nacionales y organizacionales. Su investigación permite, tal como él lo señala, que las disciplinas de las Ciencias Sociales sean menos etnocéntricas, además de que facilita el contar con una visión global de ellas, no en una sola dirección.

Asimismo, existen otras críticas en torno a la NGP. Investigadores como Omar Guerrero, objetan que la nueva gestión pública pretende desvincular al management de la política y suprimir a ésta como fuente del Estado, el cual quedaría situado alrededor de aquél. También indica como debilidad que la NGP tiene amplias variaciones de enfoque, la ausencia de un sentido original de sus propuestas y que las técnicas del management privado raramente se han aplicado a las organizaciones del gobierno.<sup>117</sup> Reconociendo que no hay respuestas contundentes ya que el debate continúa abierto, me gustaría hacer realizar algunos comentarios sobre estos puntos. Primeramente, no creo que se pueda separar en forma plena y automática la gestión pública de la política y suprimir de tajo la relevancia que esta ciencia tiene como canal rector de la vida de las instituciones políticas y del Estado; tampoco creo que esa sea la pretensión de la nueva gerencia pública. Me parece que debemos situarnos en un plano realista y recordar lo propuesto por Cabrero al inicio de este capítulo cuando señala que en las naciones latinoamericanas la modernización de sus organizaciones públicas es un problema amplio e interconectado de cambio político, social, económico y, por supuesto, administrativo, a diferencia de lo que sucede en los países del llamado primer mundo, donde este asunto es un problema básicamente de mayor eficiencia administrativa. En nuestro país, ambos aspectos, el político y el administrativo, tendrán que ir de la mano hacia procesos de mejora que los sitúen en capacidad de enfrentar con posibilidades de éxito las expectativas de la sociedad, incorporando los elementos más útiles de paradigmas importados o domésticos. En esta dinámica, la NGP podría apoyar la reconversión del aparato administrativo. Además, también se debe recordar lo pronunciado por Kliksberg cuando advierte que en el caso de las naciones latinoamericanas, previamente a la reforma amplia del Estado y de sus organizaciones públicas se debe presentar un acuerdo

<sup>117</sup> Guerrero, O. *Op. cit.*, pp. 36-37.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

político nacional. En vez de abandonar nuestro sistema político, debemos, entonces, de solidificarlo.<sup>118</sup>

En cuanto a las variaciones de enfoque y la ausencia de originalidad de sus propuestas, coincido con lo que indica Guerrero. Si recordamos la categorización realizada por los autores ingleses encabezados por Ferlie y Pettigrew, veremos que esto es cierto. Sin embargo, no me queda claro si las variaciones de enfoque representan una debilidad o, si en determinado momento, podrían constituir una fortaleza. Además, se debe repasar lo indicado por Lynn y Wildavsky en cuanto a que la importancia de la gerencia pública mora en el hecho de que incorpora varios aspectos, tanto simbólicos como concretos, en relación a lo que representa la gerencia en el sector público y la manera como se debe hacer, agregando que incluso no es relevante que hallemos una definición concreta de este vocablo; por su parte, Hood y Jackson agregan que la NGP tiene una base intelectual ecléctica. Por otro lado, tal y como ya lo hemos examinado, la NGP no es una filosofía completamente nueva, aunque a decir verdad, ninguno de los autores vistos dijo que lo fuera. Algunos de ellos señalan que su origen se remonta una o dos décadas atrás, para algunos otros, entre ellos los mismos Hood y Jackson, su origen es mucho más viejo. Me parece que el tema de la edad de la NGP es irrelevante y lo que habría que destacar es que la implantación adecuada de varios de sus componentes es factible y útil.

La afirmación de que las técnicas del management privado raramente se han aplicado a las actividades del gobierno me genera dudas. Primero habría que aclarar que la NGP no es en sí misma una técnica y que muchos de sus principios no tienen nada que ver con la gestión privada

<sup>118</sup> Al respecto, Longo y Echebarria indican que "la nueva gestión pública, [...] no incluiría cambios en las instituciones que afectan el origen, la distribución y formas de legitimación del poder político, la naturaleza del régimen político, las relaciones entre los poderes del Estado, [...] tampoco abarcaría cambios en el papel del Estado a través de una modificación extensiva o restrictiva de sus responsabilidades ante la sociedad; [...] el énfasis de los reformadores, [...] ha sido incrementar la eficiencia del sector público mediante nuevas disposiciones institucionales que orienten el comportamiento de sus actores internos y externos a una mayor racionalidad económica (Schwartz, 1994:49); ni las instituciones políticas, ni las responsabilidades centrales

(recordemos lo dicho por David Shand). Además, convendría evocar a Kliksberg cuando propone que para transformar al Estado no basta modernizarlo técnicamente, ya que se requiere el componente político. No obstante, la aplicación de tecnologías originadas en el sector privado en los organismos públicos es una realidad. A nivel internacional hay muchos textos que dan cuenta de ello.<sup>119</sup> En cuanto al contexto nacional también existen varios casos; como referencia obvia me permito citar dos obras del autor de esta investigación.<sup>120</sup>

### **Conclusiones:**

De acuerdo a lo analizado en este primer capítulo, tanto el Estado como la administración pública de diversos países cayeron en una crisis de legitimidad; situación originada, entre otros elementos, por una actuación inadecuada e incapaz de satisfacer de manera digna las demandas de la ciudadanía. Este hecho es particularmente evidente en el conjunto de las naciones latinoamericanas, mismas que, como el caso de México, están realizando esfuerzos para tratar de erradicar los rasgos que determinaron durante muchos años el proceder de sus aparatos de gobierno. Entre estos se cuentan la monopolización de las decisiones, actuación de funcionarios teniendo como único referente el simple cumplimiento de leyes y normas (aunque sabemos que eso en incontables casos ni siquiera se cumplió), la búsqueda de la satisfacción de intereses de mandos superiores o camarillas y no de las demandas de la sociedad, manejo inadecuado de los recursos públicos, etc.

---

del Estado del bienestar han sufrido una alteración sustancial en este periodo, a pesar de la retórica del discurso político en algunos países". Spink, Longo y Echevarria, Stark, *Op. cit.*, pp. 101-102.

<sup>119</sup> Además de las obras recomendadas antes en esta sección, como ejemplo se recomienda consultar el Volumen 18, número 2, del invierno de 1994 (pp. 127-199), de la *Public Productivity and Management Review*.

<sup>120</sup> Torres, Jaime, Implantación de mejoras bajo el enfoque de la reingeniería de procesos: el caso del puerto de Guaymas, tesina de maestría en A. P., CIDE, México, 1996 y del mismo autor, Experiencias, resultados y

Ante este panorama, parece que existe pleno consenso de orden internacional de que una de las vías para lograr una readecuación en el desempeño de las organizaciones de gobierno es la implantación de una verdadera gerencia pública, misma que, de modo irónico, según los norteamericanos Lynn y Wildavsky, lo que tiene de nuevo es un hincapié renovado en los problemas antiguos, destacando su aplicación contemporánea.<sup>121</sup>

Además, tanto la teoría que sobre el particular ha venido prevaleciendo en la administración pública moderna, como los esfuerzos prácticos emprendidos en diversas latitudes en los últimos años, tal como se observó, coinciden en una serie de características o propuestas para enfrentar esa crisis de legitimidad. Estas propuestas y fenómenos heurísticos que intentan la gradual transformación hacia la mejora presentados en muchas organizaciones públicas del mundo, particularmente en los países miembros de la OCDE,<sup>122</sup> es lo que se aglutina con el nombre de la nueva gerencia pública. Misma que en sus objetivos muestra gran similitud con la caracterización realizada sobre la administración pública deseada.

Si bien coincido con los ingleses Ferlic, Pettigrew, Ashburner y Fitzgerald en que no existe una definición contundente sobre lo que significa o lo que debería de ser la nueva gerencia pública, ésta se puede entender como una nueva filosofía respecto a la manera de hacer las cosas en las organizaciones de gobierno. Así, la NGP gira, entre otras cosas, en la actuación buscando el logro de objetivos comunes (sentido de misión organizacional); la rendición de cuentas en el desempeño profesional; la estructuración y toma de decisiones organizacionales en forma horizontal y

---

elementos a considerar en la implantación de programas de reingeniería de procesos en organizaciones públicas (ponencia). 1er Congreso Nacional de Egresados en A. Pública, INAP, México, 2000.

<sup>121</sup> Lynn, Naomi B., y Wildavsky, Aaron, *Op cit*, p. 239.

<sup>122</sup> En este sentido, el investigador mexicano Luis F. Aguilar, ha señalado que a la NGP (de la que es impulsor en nuestro país) se le puede identificar como el consenso de la OCDE.

no verticalmente; la descentralización en la toma de decisiones (a nivel tanto personal como organizacional). Todo ello para asegurar que los procesos de prestación de bienes y servicios al interior de los organismos públicos alcancen parámetros de calidad que satisfagan los requerimientos de las sociedades modernas.

Otros rasgos relevantes que definen a la NGP, mismos que persiguen la eficacia, la eficiencia y la economía en la gestión pública, son: el desarrollo de capacidades estratégicas en la gestión del gobierno (como el timoncar y no remar que propone Osborne, y la desconcentración de bienes y servicios); el énfasis en los procesos y la reorganización de las organizaciones públicas en torno a ellos (eliminando estructuras centralizadas); así como la autonomía y responsabilidad en la actuación de los servidores públicos.

Para el caso mexicano, tal como se señaló antes, varios de estos elementos se vieron reflejados en el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal de 1989 y en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, con los cuales se empezó la readecuación de nuestras organizaciones de gobierno. Por su parte, la versión primera del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, planteado por la nueva administración federal, se alinea de manera incluso más clara en dirección de este paradigma administrativo, razón por la cual en los próximos años se estarán discutiendo estos elementos en las esferas públicas y sus efectos en la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

A pesar de estos avances, se puede afirmar que una condición necesaria para que la incorporación y gestión en las organizaciones públicas latinoamericanas de filosofías y doctrinas administrativas gestadas en el exterior sea adecuada, es el tratamiento igualmente conveniente de las dimensiones contextuales y culturales que se han revisado en el apartado

anterior. Esto permitirá, respectivamente, una mejor lectura y adaptación a los mercados en que se que participa, así como la erradicación de distorsiones que definen en gran medida nuestro quehacer social y organizacional: gran inequidad en la distribución de poder, un exagerado colectivismo, niveles de masculinidad demasiado altos, y un fuerte rechazo a la incertidumbre que frena nuestra capacidad de innovación. Sólo con ello, este ejercicio será lo suficientemente sólido para permitir que, a mediano y largo plazos, la transformación de nuestra administración pública se constituya como un hecho incuestionable, sin posibilidad de retorno a escenarios indeseados y experimentados hasta hace muy poco.

**CAPÍTULO DOS. EL SUBSECTOR PORTUARIO NACIONAL: LA REFORMA,  
LA INCORPORACIÓN DE DIVERSOS POSTULADOS DE LA NGP Y SUS  
RESULTADOS**

Después de haber revisado las dimensiones teóricas en torno a lo que debería ser una gerencia pública de vanguardia y sus repercusiones generales para el caso mexicano, en este capítulo explicaré los efectos particulares surgidos a raíz de la aplicación de varias de sus premisas en el subsector portuario nacional. Para tal efecto, primero se muestran las características históricas del sistema político-institucional mexicano y su transformación, impulsada esencialmente por el nuevo modelo económico implantado en México, luego las de nuestro sistema portuario y su nuevo marco institucional. Lo anterior para demostrar que ambos elementos compartían elementos comunes, como la centralización y la inflexibilidad, que los hicieron inviables ante la nueva realidad nacional y mundial, y que se han reformado incorporando elementos igualmente similares, entre los que destaca la descentralización y la liberalización.

### **2.1 Rasgos históricos del sistema político mexicano**

Stephen Morris plantea que el sistema político mexicano ha sido considerado casi enigmáticamente único, lo que ha generado la imposibilidad de alcanzar un acuerdo general sobre su definición precisa. Lo anterior debido a que el sistema presentaba una amplia variedad de aspectos: ni del todo democrático ni decididamente autoritario, la política pública no era ni abiertamente capitalista ni pronunciadamente socialista; los grupos de interés se movilizaban y desmovilizaban, y las elecciones no eran ni honestas ni totalmente fraudulentas.<sup>123</sup> Para él, los elementos institucionales fundamentales del sistema existían en el nivel

<sup>123</sup> Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*. S. XXI Editores, México, 1992, pp. 39-40.

organizacional, cuyo modelo podía caracterizarse como autoritario-corporativista, mismo que presentaba un grupo dominante de instituciones y procesos: un sistema de autoridad sumamente centralizado que se aglutinaba en el jefe del Ejecutivo;<sup>124</sup> controles corporativistas sobre organizaciones sociales relevantes;<sup>125</sup> el dominio del entonces gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre los cargos políticos y las elecciones;<sup>126</sup> una clara tendencia autoritaria de gobierno desde la cima y una represión selectiva.<sup>127</sup>

Por su parte, Matilde Luna además de reconocer al eje Presidente de la República-PRI como uno de los elementos principales del régimen político, propone otro elemento: la naturaleza intervencionista del Estado mexicano.

[...] frente al modelo democrático liberal propio del capitalismo, caracterizado por un equilibrio entre los poderes [...], por una política de partidos y una lógica ciudadana, por una diferenciación formal entre la economía, la administración y la política y por un predominio de las fuerzas del mercado en la conducción de la economía, el régimen mexicano se caracteriza por un acentuado poder del Ejecutivo; por una lógica de tipo corporativo y por una política intervencionista [...], factores que han producido un nivel muy bajo de diferenciación entre la economía, la administración y la política y una determinación del aparato administrativo como ámbito de la política.<sup>128</sup>

<sup>124</sup> El autor indica que con frecuencia se trazan analogías de carácter literario entre el presidente en turno, los antiguos emperadores aztecas y los reyes españoles. Al respecto, Carpizo propuso que las causas que explicaban el predominio del presidente (y que originaron que el régimen político fuera tachado de presidencialista) eran: 1) Es el jefe del partido predominante. 2) La debilidad del Poder Legislativo. 3) La no interferencia de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos que le interesan al presidente. 4) La marcada influencia en la economía a través del banco central, organismos de participación estatal y de sus facultades en la materia. 5) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él. 6) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles sobre los medios masivos de comunicación. 7) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el Ejecutivo. 8) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales. 9) La fijación de la política exterior, sin que exista algún freno en el senado. 10) El gobierno directo de la zona más importante del país, el Distrito Federal. 11) Un elemento psicológico: que en lo general se acepte el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione. Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, S. XXI editores, 1993, pp. 25-26.

<sup>125</sup> Señala Morris que el PRI era la entidad corporativista por excelencia, la que concentraba tres sectores: obrero, campesino y popular; donde además numerosas organizaciones sancionadas oficialmente, como los sindicatos, se vinculaban con uno de esos sectores. Añade que además otros sectores en teoría autónomos, como la prensa, los partidos políticos de oposición, la iglesia e incluso los intelectuales dependían también para su bienestar, de una u otra manera, del gobierno.

<sup>126</sup> Agrega el mismo investigador que "más que ser un partido gobernante [...], el PRI se concentraba sólo en las funciones electorales y de reclutamiento, y por lo demás permanece sometido al Ejecutivo y a la burocracia gubernamental".

<sup>127</sup> Morris, *Op. cit.*, pp. 43-46.

<sup>128</sup> Luna L., Matilde, Los empresarios y el cambio político, México, 1970-1987, Ediciones Era, IIS-UNAM, 1992, pp. 13-14.



Para esta autora, el régimen presidencialista estrecharía la relación entre la administración y la política, al ser el Ejecutivo el jefe del gobierno y el jefe del partido. Además, el predominio de este poder, la débil política de partidos y los arreglos corporativistas como forma de establecer las relaciones entre Estado y sociedad, contribuiría significativamente a la imposibilidad de diferenciar la política de las políticas, es decir, a la politización del aparato administrativo.<sup>129</sup>

## **2.2 Transformación del sistema político mexicano**

Al igual que lo acontecido con el aparato de administración estatal, cuyas características históricas vienen experimentando una transformación después de arraigarse durante un buen rato en la escena pública nacional, su contraparte, el sistema político, observa un cambio similar impulsado por el empuje de una sociedad más informada y demandante, además de la crisis económica que se gestó en los años setenta y estalló en los ochenta y que a su vez trastocó el orden político del pasado, lo que a su vez desencadenó un proceso de liberalización económica seguido de una readecuación del sistema político.

Como lo apuntaba hace unos años el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), el acuerdo político institucional resolvió el problema del desequilibrio político en el México posrevolucionario, logrando promover el cambio con estabilidad política. De acuerdo al mismo centro, dado que ese acuerdo se había mantenido intacto, las transformaciones observadas en las últimas décadas rebasaban las reglas del pacto histórico que las hizo posibles. Para el CIDAC, el proceso hacia formas más complejas de organización económica y social exigía un desarrollo paralelo en las instituciones políticas, ya que el acuerdo institucional que permitió por

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 16.

varios años el cambio con estabilidad, a inicios de los noventa lo obstaculizaba.

Era evidente la necesidad, agregaba el CIDAC, de transformar las estructuras, así como los mecanismos y procedimientos que caracterizaban al sistema político mexicano; además de restablecer mecanismos que permitieran equilibrios entre las diversas fuerzas sociales, que evitaran el abuso del poder y que fueran lo suficientemente flexibles para adaptarse a las cambiantes condiciones del contexto.<sup>130</sup> Además, dicho centro de investigación presentía que la viabilidad del cambio era considerable:

Los elementos para que se establezca en México un sistema moderno de pesos y contrapesos, claro y transparente, eficaz como promotor de estabilidad política y de modernización económica, capaz de establecer procedimientos que fomenten una mayor democratización de la vida política, ya existen. La historia del país está llena de ejemplos de ellos, pero la coyuntura actual requiere del impulso gubernamental para iniciar el proceso y hacerlos funcionar.<sup>131</sup>

Sin duda alguna, y a pesar de que el acontecer político nacional ha venido viviendo en los más recientes años varios eventos que parecerían surgidos del pasado, el cambio observado en nuestro país desde la década pasada le da la razón al CIDAC. Por una parte, el sistema de partido predominante o de Estado, al perder las elecciones presidenciales, no existe más. El poder del Ejecutivo es notoriamente más acotado debido, entre otros eventos, a que los poderes Legislativo y Judicial constituyen ahora verdaderos contrapesos políticos, su influencia en la opinión pública es mucho menor que en el pasado ya que no tiene el control sobre los medios masivos de comunicación, tampoco tiene ya el gobierno del Distrito Federal, además de que su figura ya no es vista como una especie de monarca y es continuamente cuestionado. Por otro lado, la democratización de la vida

---

<sup>130</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A.C. Reforma del sistema político mexicano. Diana, México, 1990, pp. 33-34.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 49.

política es una realidad, ya que los partidos compiten en condiciones de mucha mayor equidad y la elección del electorado es respetada.<sup>132</sup>

Considerando lo planteado por el CIDAC, una buena parte de la explicación de esta transformación la tendría la economía. Como nos lo recuerda este centro, la política y la economía son dos eventos que se nutren mutuamente; donde la política económica tiene un efecto directo sobre la estructura del sistema político, por consiguiente, una economía abierta (como la nuestra desde hace varios años) requeriría de un sistema político abierto y competitivo (como el que poco a poco hemos ido consolidando), además, una situación crítica en la economía puede generar un rápido deterioro político; de la misma forma, las decisiones en materia política pueden traer consecuencias económicas muy importantes. Es decir, en ese proceso de interacción continua, reforzando o debilitando la estabilidad social, ambos factores pueden ser causa o efecto indistintamente.<sup>133</sup>

En ese orden, el mismo CIDAC nos recuerda que durante más de 40 años, México se caracterizó por una economía cerrada (modelo de sustitución de importaciones), al igual que por un sistema político también cerrado y un Estado promotor de crecimiento.<sup>134</sup> En los setentas el modelo se agotó ocasionando una estrangulación en la balanza de pagos, sin embargo, la bonanza petrolera y el crédito externo posibilitaron al gobierno posponer algunas decisiones que eran necesarias en esos años. Esto produjo un costo muy alto tanto en lo económico como en lo político: la deuda externa creció más que la capacidad para pagar, los precios del petróleo cayeron, el salario mínimo cayó más del 50% en términos reales y el ingreso per cápita también bajó sustancialmente; además, el margen con

---

<sup>132</sup> Esto no quiere decir que todos los vicios de nuestro sistema político se hayan erradicado; por ejemplo, el control corporativo sobre algunas centrales obreras por parte del que fuera el partido dominante sigue prevaleciendo. Sin embargo, los cambios ocurridos apuntan claramente hacia una apertura y democratización del sistema.

<sup>133</sup> CIDAC, *Op. cit.*, pp. 50-51.

el que triunfaba el PRI fue disminuyendo hasta el que obtuvo en las elecciones de 1988, el más bajo de toda la historia hasta entonces. Ante este escenario, a mediados de la década de los ochenta se implantó el programa de liberalización y desregulación de la economía, enfocado a:

- La liberalización de importaciones.
- La eliminación de regulaciones y restricciones a la actividad económica en general, y a la inversión extranjera en particular.
- Cambios en la estructura del gasto público, enfatizando en la inversión en infraestructura y reduciendo el gasto corriente.
- La reprivatización de las entidades productivas propiedad del gobierno, que consumían una cantidad enorme de subsidios directos o indirectos.
- El replanteamiento de los subsidios gubernamentales en un intento de que el gasto directo del gobierno llegue a los sectores más pobres.<sup>135</sup>

Como antes se apuntó, los aspectos económicos y políticos guardan una relación muy estrecha; donde las políticas implantadas en cualquiera de ellos tendrá repercusiones en el otro. En esta lógica, queda claro que las medidas que se impulsaron en los ochenta para que nuestra economía asignara recursos y generara intercambios bajo arreglos de mercado, más que ser un fin en sí mismas, constituyeron un medio para que el gobierno recuperara el control y la legitimidad política.

La reforma económica ha traído diversas consecuencias políticas y ha erosionado rápidamente las viejas estructuras políticas que eran muy dependientes del patronaje político, clientelismo, preeminencia de poderes burocráticos discrecionales en la toma de decisiones y de una tradicional prominencia política tanto del presidente como del partido oficial.[...] Las decisiones en materia de política económica y la evolución

<sup>134</sup> Como lo señala M. Luna, las tasas sostenidas de crecimiento, el relativo progreso de la industrialización, los bajos niveles de inflación y la estabilidad cambiaria experimentadas durante varios años, se convirtieron en fuentes importantes de la legitimidad del régimen. Luna, M., *Op. cit.*, p. 15.

<sup>135</sup> CIDAC, *Op. cit.*, pp. 56-58.

política a partir de 1982,[...] demuestran que la interacción entre lo económico y lo político es constante y, siempre, bidireccional.[...] Por lo tanto, la liberalización de la economía, la apertura comercial y otros procesos de apariencia meramente económica fueron resultado de un imperativo político: la necesidad de recobrar el crecimiento económico, aun a costa de la afectación de intereses creados.[...] Es decir, la decisión de cambiar el rumbo económico del país,[...] resultó de un profundo cálculo político,[...] el objetivo era mantener el orden político del país.<sup>136</sup>

En esta proporción de reciprocidad, el mismo centro de investigación agregaba que sin una transformación al sistema político, la reforma económica sería inviable. Añadía que la readecuación del sistema político liberaría fuerzas que darían un mayor impulso y profundidad a la reforma económica.

De esta manera, es posible afirmar que al liberar el sistema político no sólo se dará respuesta a las nuevas relaciones y demandas que la reforma económica está generando, sino que se fortalecerá y asegurará el éxito de la misma. [...]Sin embargo, a pesar de que la reforma económica constituye un factor fundamental para transformar al sistema político, es ya insostenible la antigua estructura del mismo. [...]Los cambios que ya se han puesto en marcha en la esfera económica exigen la adaptación del sistema político.<sup>137</sup>

Esa evolución del sistema político nacional constituía una condición imprescindible ante una realidad de apertura no sólo en los órdenes económicos y financieros, sino también en los sociales y culturales. Además, y como lo señalaba el CIDAC, las economías cerradas tienden a generar menos participación política, a la vez que producen mayor movimiento de los grupos de interés, mientras que las economías abiertas tienden a fomentar una participación ciudadana más amplia, lo cual ha ocurrido (si bien de manera muy lenta) en los últimos años en México.

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, pp. 58-59.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 62.



### 2.3 Características históricas del sistema portuario mexicano<sup>138</sup>

No obstante que el comercio entre las naciones utiliza los puertos para el 95% del intercambio de bienes del mercado mundial y que México es uno de los primeros diez países con relación a la longitud de sus litorales con 11 mil 500 kilómetros, históricamente el transporte de mercancías por vía marítima ha ocupado un lugar secundario en el sistema de transporte nacional respecto al transporte ferroviario y de autotransporte carretero. Baste con mencionar que, en promedio, tan sólo el 10% de la carga total se maneja vía marítima.<sup>139</sup> Las causas de esta situación derivan de la relación comercial con los Estados Unidos, la cual, en su mayor parte, se satisface con los medios citados;<sup>140</sup> sólo las exportaciones de petróleo y azufre dieron lugar a un desarrollo portuario especializado importante en el Golfo de México (terminales de alta tecnología propiedad de Pemex).

Para evidenciar lo anterior, se debe señalar que fue hasta mediados de la década de los años cincuenta cuando se formuló el primer intento de planificación integral de los puertos del país con el Programa de Progreso Marítimo, mientras que a fines de los setenta se instrumentó el Programa de Puertos Industriales cuyos principales resultados fueron la ampliación del puerto de Lázaro Cárdenas y la construcción de Altamira. Este programa constituyó un primer intento por instituir a los puertos nacionales como propulsores de la descentralización de la actividad económica e industrial

<sup>138</sup> Para profundizar en esta temática, en los rasgos actuales del sistema y en los orígenes de la reforma portuaria, ver de Alarco, Germán y Del Hierro, Patricia, Límites económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano 1992-1995, en Gestión y Política Pública, CIDE, vol. V, # 1, 1er semestre de 1996.

<sup>139</sup> Esa cifra se refiere a la carga comercial, es decir, sin incluir petróleo y sus derivados. Cuando se incluye a éstos, la cifra sube a niveles cercanos al 30%.

<sup>140</sup> De acuerdo a un trabajo preparado por los bufetes Grupo de Economistas Asociados (GEA) y Coopers & Lybrand (C&L) para la SHCP y Puertos Mexicanos en 1993, llamado Función y Perfil Económico de los Puertos Mexicanos, menos del 30% del comercio exterior de México, en relación con su valor, se realiza por medio de los puertos (aunque cifras oficiales manejan un 80%, debido a que se está considerando con relación a su volumen donde destaca la presencia del petróleo), ya que el comercio con los estados fronterizos norteamericanos representa el 77% del total realizado con los EUA, país que a su vez absorbe aproximadamente el 70% del valor de nuestras exportaciones y un 60% de las importaciones. Operaciones cubiertas primordialmente por autotransporte.

del país, así como impulsores del aprovechamiento de regiones costeras estratégicas. Es en la década de los ochenta cuando los puertos empezaron a cobrar relevancia en los planes de desarrollo aunque, si bien durante los últimos años se aceleró el fortalecimiento y modernización de la infraestructura y equipamiento portuarios, la integración del transporte marítimo con los modos terrestres sigue presentando deficiencias, lo que impide el pleno desarrollo de los puertos del país.<sup>141</sup>

Por otro lado, los diversos organismos y autoridades que participan en la administración de los servicios portuarios han registrado una evolución. En 1970 se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, con objeto de guiar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos, así como los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación. Dicha Comisión propició la formación de sociedades mercantiles de servicios portuarios, como medio para la realización de sus objetivos. El Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT), creado en 1975, tuvo entre sus facultades la promoción de la realización de nuevos desarrollos portuarios. En cuanto a la organización del sistema portuario, en la administración de Salinas se creó el órgano desconcentrado Puertos Mexicanos, que se encargó de la dirección directa de 22 puertos, de la construcción de la infraestructura, el cobro de los derechos y aprovechamientos en la materia y del registro estadístico.

A lo largo de la historia, los puertos nacionales, mismos que se clasifican en comerciales, petroleros, pesqueros y turísticos, habían sido operados, esencialmente, como organismos rígidos e ineficientes<sup>142</sup> del sector público.

---

<sup>141</sup> Esta sección se obtuvo del apartado *Desarrollo de la Administración Portuaria Mexicana* plasmado en la *Exposición de motivos de la Ley de Puertos*. Ejecutivo Federal, 1993, p. 13.

<sup>142</sup> A pesar de esa ineficiencia, se debe reconocer cierto grado de eficacia en la conducción de los puertos mexicanos en esos años, esto es así debido a que contribuyeron, de una forma u otra, a alcanzar el objetivo de

Esa característica se tradujo en varios factores que afectaban la operación adecuada y desarrollo de los puertos. En un análisis del estado en que se encontraban las áreas a cargo de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, se resumía la problemática presentada en 1992 de la siguiente forma:

1. Bajo dinamismo de la actividad portuaria para una economía cuyo comercio exterior había crecido a una tasa anual del 16% en los últimos años. En términos del PIB, México ocupaba en 1992 el décimo tercer lugar mundial, pero su tráfico de contenedores, modalidad preponderante en el transporte marítimo, le colocaba apenas en el lugar 37.<sup>143</sup>
2. Elevado número de puertos de altura en el país, lo que provocaba dispersión en las inversiones e insuficiencia en la disponibilidad de recursos para desarrollar y conservar apropiadamente los puertos principales. Sólo en seis se utilizaba más del 40% de la capacidad instalada.
3. Carencia de una infraestructura moderna y eficiente de enlace terrestre entre los puertos y los centros de producción y consumo.
4. Administración gubernamental excesivamente centralizada.
5. Desarticulación entre la actividad portuaria y los programas regionales y locales.
6. Prestación monopólica de los servicios portuarios por parte de empresas del gobierno federal y rigideces laborales que imponían barreras a la libre entrada de operadores y prestadores de servicios.
7. Escasa participación del sector privado en la operación de terminales y prestación de servicios.

---

intercambiar mercancías con el exterior, a pesar de que la política económica de aquella época no alentaba esa práctica. Por otro lado, resulta claro que los funcionarios portuarios no tenían los incentivos suficientes para basar su actuación en la búsqueda de la eficiencia y la rendición de cuentas.

<sup>143</sup> Para resaltar lo anterior consideremos que Rotterdam, con alrededor de 40 mil metros de muelles, maneja anualmente 300 millones de toneladas, mientras que los 90 puertos mexicanos, con una longitud de muelles mayor de 130 mil metros, manejan alrededor de 50 millones de toneladas de carga comercial (sin incluir petróleo y sus derivados).

8. Las nueve empresas paraestatales de servicios portuarios que operaban en diversos puertos del país mantenían una situación financiera precaria debido a que, desde su creación, estuvieron sujetas a criterios de fomento, y no a la generación de rendimientos de mercado.
9. Un esquema financiero global que impedía evaluar resultados por puerto, propiciaba la existencia de subsidios cruzados y distorsionaba la asignación de inversiones acordes con la demanda y rentabilidad de los mercados.<sup>144</sup>
10. Un esquema tarifario uniforme para todos los puertos, que no reconocía diferencias en inversiones y costos de operación.
11. Limitada coordinación entre las diferentes autoridades en los puertos y con los usuarios.
12. Ausencia de una cultura común de eficiencia y competitividad entre todos los participantes en los puertos (naveros, operadores y autoridades).
13. Falta de sistemas informáticos modernos.
14. Problemas de tenencia de la tierra, especialmente en los desarrollos de FONDEPORT.
15. Carencia de diagnósticos y normas en materia de contaminación.<sup>145</sup>

Asimismo, se debe subrayar que el concepto de "sistema portuario nacional" se refiere al conjunto de puertos del país, pero no tiene ninguna connotación en términos de un sistema preconcebido o planeado. Este sistema se conforma por 108 puertos, terminales y marinas, existiendo 54 en el océano Pacífico y 54 en el Golfo y el Caribe. Del total, destacan por su relevancia

---

<sup>144</sup> Esos y otros problemas en el manejo financiero de las empresas encargadas en esos años de proporcionar los servicios portuarios, además de algunas propuestas de mejora que son concordantes con la reforma que se implantaría después (como lo referente a la descentralización operativa y la eliminación de transferencias), se pueden ver con mayor profundidad en Ortiz, E., Torres, M., y Cabello, A., Estructura financiera de las empresas paraestatales del subsector marítimo mexicano. Empresa Pública. Problemas y Desarrollo, CIDE, vol. 1, #1, enero-abril, 1986, pp. 161-187.

<sup>145</sup> Análisis plasmado en un documento interno del organismo Puertos Mexicanos, donde se analizaba el estado en que se encontraban las áreas a cargo de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, del año 1994.

comercial 21 puertos (ver tabla 1); en ellos funciona una Administración Portuaria Integral, de las que se hablará más adelante. Se cuenta con más de 100 kilómetros de muelles, de los cuales el 45% se ubica en los puertos del Pacífico y el 55% en los del litoral Atlántico. De esta longitud de muelles, el 35% está destinado al movimiento comercial, el 27% al de pesca, el 21% a la actividad turística, y el 17% restante a la Armada de México, astilleros, e instalaciones especiales.<sup>146</sup>

**Tabla 1**  
**Principales puertos comerciales del país**

LITORAL / PUERTO	TON.*
<b>Pacífico</b>	27,539
Ensenada	1,005
San Carlos	61
Pichilingue	361
La Paz	1,110
Guaymas	2,153
Topolobampo	1,715
Mazatlán	712
Manzanillo	6,632
Lázaro Cárdenas	13,490
Acapulco	52
Salina Cruz	248
<b>Golfo y Caribe</b>	27,626
Altamira	4,307
Tampico	4,685
Tuxpan	1,301
Veracruz	11,596
Coatzacoalcos	3,011
Frontera	21
Cd. del Carmen	226
Progreso	1,538
Morelos	482
Cozumel	459
<b>TOTAL</b>	<b>55,165</b>

\* Se refiere al movimiento registrado en 1998 (cifras en miles de toneladas. No incluyen petróleo ni minerales, como la sal, operados en terminales privadas). Fuente: Los puertos mexicanos en cifras, 1992-1998. SCT - Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. Elaboración del autor.

<sup>146</sup> Fuente: Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.

Por su parte, la mano de obra directa es prestada por cerca de 18 mil trabajadores. Además, son muchos más numerosos los empleos indirectos relacionados con la actividad portuaria, como son los que generan los usuarios de los puertos, los agentes navieros y aduanales y, en general, los exportadores e importadores.

Ante el panorama descrito, el gobierno federal ha realizado un importante esfuerzo desde hace varios a la fecha para reestructurar el sistema portuario, para lo cual se han emprendido acciones para ir corrigiendo paulatinamente las fallas enunciadas, para la construcción de infraestructura y el equipamiento de los puertos, así como para contar con una administración más eficiente y descentralizada en ellos. El sistema portuario mexicano cuenta ya con terminales de contenedores en los principales puertos del Pacífico y del Golfo, así como con varias instalaciones para el manejo de granel mineral y agrícola, además de otras terminales especializadas. En materia de infraestructura, se requieren fuertes inversiones para conservar y mejorar los muelles, vías conexas, vialidades, accesos, bodegas, instalaciones graneleras, de refrigeración y algunas otras.

#### **2.4 El nuevo marco institucional de los puertos mexicanos**

En este sentido, desde la administración de Salinas el sistema portuario nacional experimenta una radical transformación, impulsada por los factores descritos anteriormente. Estos cambios van encaminados, como antes se indicó, a crear administraciones portuarias descentralizadas, con autonomía en su operación y en sus finanzas. Igualmente, se contempla una mayor participación del capital privado (cosa que está ocurriendo en casi todos los puertos) para la administración de terminales y para la prestación de servicios.

[...]En México la actividad portuaria experimenta una profunda transformación que incluye, entre otros aspectos, el reemplazo de las bases legales y operativas vigentes durante varios decenios. Por largo tiempo los puertos mexicanos han permanecido a la zaga de los adelantos tecnológicos y el mejoramiento de los métodos operativos. El uso intensivo de la mano de obra y la persistencia de un sistema laboral estratificado poco flexible, por ejemplo, inhibieron la utilización de equipo técnico más avanzado. Otros obstáculos para el progreso sectorial han sido la concentración de carga en algunos puertos, el uso ineficiente de los recursos disponibles y el control monopólico tanto de los servicios conexos de transporte terrestre cuanto de las maniobras portuarias.<sup>147</sup>

Con relación con la política para las comunicaciones y transportes, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estableció, entre otros objetivos, el mejoramiento de la planeación, control y ejecución de los desarrollos portuarios. Y dada la magnitud de las inversiones que exige su modernización, se previó alentar, como recién se indicó, una mayor participación de la inversión privada. De esta manera, el propósito fundamental de la modernización portuaria es que los puertos apoyen la economía del país sirviendo eficazmente a las actividades comerciales.

[...]Durante 1992 se continuó con el proceso de modernización del Sistema Portuario Nacional cuyas líneas de acción se inscribían en el aumento de la productividad, la superación del rezago acumulado en infraestructura, la construcción de terminales especializadas de carga y la descentralización portuaria. La participación de la inversión privada fue fundamental para impulsar las acciones realizadas en este ámbito.<sup>148</sup>

De la misma forma que en el resto de la economía, se propuso redefinir el papel del gobierno en materia portuaria a fin de que, como rector del desarrollo nacional, asuma sólo funciones de carácter normativo y planeee, conduzca, coordine y oriente la actividad. Como complemento de lo anterior, se planteó fortalecer la desconcentración de actividades mediante una mayor participación de los particulares en la construcción y operación de la infraestructura, dentro de un marco regulador claro y moderno que dé certidumbre al inversionista y, sobre todo, que garantice el servicio oportuno y adecuado al usuario, en un ambiente de competitividad y libre

<sup>147</sup> Pérez Escobedo, María A. *Revista Comercio Exterior*, abril de 1995, Vol. 45, núm.4, p. 363.

<sup>148</sup> Presidencia de la República, *Crónicas de Gobierno*, 1992, p. 588.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

conurrencia de los interesados. Asimismo, se dispuso descentralizar las competencias para que las problemáticas correspondientes a cada puerto sean resueltas en el sitio de origen, así como desregular y simplificar la normatividad para establecer una relación sencilla entre autoridades y particulares.

Todos estos cambios se reflejaron en la nueva Ley de Puertos,<sup>149</sup> la cual prevé, entre otras cosas, la creación de una figura innovadora, la Administración Portuaria Integral (API), constituida legalmente como una sociedad mercantil, la cual, mediante concesión otorgada por la autoridad, asume todas las funciones administrativas dentro de un puerto, incluyendo la planeación, la promoción y la construcción de infraestructura (actividades antes encomendadas a Puertos Mexicanos). Es decir, cada puerto tendría su administración propia, autónoma y autosuficiente. Además, los puertos deficitarios cerrarían o recibirían subsidios transparentes y justificados.

Mientras que la participación del gobierno federal en la API se daría, en su caso, a través de la propiedad de acciones de las sociedades mercantiles constituidas con tal propósito, el administrador portuario no siempre se encargará de operar las terminales y prestar los servicios, sino que en el título de concesión se le obliga a que lo realice a través de terceros. Lo anterior obedece a que en algunos casos se estima más conveniente que se especialice en funciones puramente administrativas, sin involucrarse en la operación, con la finalidad de promover una mayor competencia y eficiencia en el puerto.

La aparición de la mencionada nueva Ley de Puertos marca un precedente en la historia de la gestión de nuestro sistema portuario, al darle cabida a un nuevo esquema de organización.

[...]Este día fue publicada en el Diario Oficial una nueva Ley de Puertos. Con ella se buscaba fortalecer la participación de los inversionistas privados en la construcción y operación de la infraestructura portuaria y, al mismo tiempo, garantizar un servicio

<sup>149</sup> Ejecutivo Federal, Ley de Puertos, julio de 1993.

oportuno y adecuado al usuario<sup>150</sup> en un ambiente de competitividad y libre competencia.

[...]Por otra parte, no obstante los esfuerzos del gobierno federal por construir y equipar los puertos, así como a mejorar su administración, se advertían carencias y deficiencias de importancia en la prestación de los servicios, pues las inversiones requeridas eran cuantiosas y no podían ser cubiertas con recursos gubernamentales.

[...]En la Ley de Puertos sobresalió la figura conocida con el nombre de Administración Portuaria Integral, realizada con el objeto de que en los puertos sus directivos o concesionarios asumieran con autonomía operativa y financiera las actividades de construcción, planeación, promoción y fomento, así como la operación de los sistemas internos de vigilancia y seguridad. [...]Las concesiones podrían otorgarse hasta por un plazo de 50 años al sector social y privado, mismas que podrían ser prorrogadas hasta por un plazo igual y en una sola ocasión; una vez concluida la concesión o su prórroga, las obras e instalaciones pasarían al dominio de la nación. También se estableció la participación de capital foráneo que sólo podría participar con 49% de las acciones.<sup>151</sup>

Para garantizar una eficiente utilización de las zonas del puerto se previó que cada Administración Portuaria Integral se sujete a un *programa maestro de desarrollo portuario*, siendo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la encargada de autorizar dicho programa. Al respecto, la nueva Ley establece en su artículo 41:

El administrador portuario se sujetará a un programa maestro de desarrollo portuario, el cual será parte integrante del título de concesión y deberá contener:

I. Los usos, destinos y modos de operación previstos para las diferentes zonas del puerto o grupos de ellos, así como la justificación de los mismos.

II. Las medidas y provisiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro y su conexión con los sistemas generales de transporte.

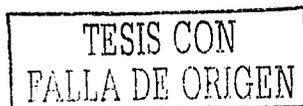
El programa maestro de desarrollo portuario y las modificaciones substanciales a éste, serán elaborados por el administrador portuario y autorizados por la Secretaría (de Comunicaciones), con base en las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional.<sup>152</sup>

A diferencia del concepto tradicional que considera a los puertos sólo como lugares de abrigo y protección, en la nueva Ley de Puertos se les distingue por las áreas y terrenos que lo integran, como es el caso del recinto portuario y la zona de desarrollo. La infraestructura portuaria existente, así

<sup>150</sup> El usuario de un puerto, respecto a la cuota de puerto y atraque, es la persona física o moral que sea propietaria, titular de derechos o poseedora de la embarcación de que se trate o sus representantes (agente naviero general o agente naviero consignatario); con relación a la cuota de muelle, es el propietario de la carga o sus representantes. Estos conceptos serán explicados más adelante.

<sup>151</sup> Presidencia de la República. *Crónicas de Gobierno*, 1993, pp. 342 y 343.

<sup>152</sup> Ejecutivo Federal, *Op. cit.*, p. 22.



como todos los bienes y áreas marítimas y terrestres de los recintos portuarios serían objeto de concesión por parte de la misma secretaría, conservando su carácter de bienes del dominio público, esto es, no se desincorporarían. Por lo que hace a los servicios que se prestan en las terminales, marinas e instalaciones de uso público, siempre deberán prestarse bajo las mismas reglas que las de un servicio público y en condiciones de trato equitativo a los usuarios. Asimismo, cuando así lo determine el título de concesión respectivo, se permitirá la concurrencia de todos aquellos prestadores de servicios que reúnan los requisitos para tal efecto. En relación a esto, el artículo 44 de la nueva Ley de Puertos señala que los servicios portuarios pueden ser los siguientes:

- I. Servicios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interna, tales como el pilotaje, remolque, amarre de cabos y lanchaje.
- II. Servicios generales a las embarcaciones, tales como el avituallamiento, agua potable, combustible, comunicación, electricidad, recolección de basura o desechos y eliminación de aguas residuales, y
- III. Servicios de maniobras para la transferencia de bienes o mercancías, tales como la carga, descarga, alijo, almacenaje, estiba y acarreo dentro del puerto.<sup>153</sup>

En este orden, se abrió la posibilidad de que los administradores portuarios, los operadores de terminales, marinas e instalaciones, así como las empresas prestadoras de servicios realicen sus operaciones eligiendo entre diversas opciones: con equipo y personal propios, mediante la celebración de contratos mercantiles con empresas que cuentan con trabajadores dotados de los implementos indispensables para el desempeño de sus labores, o con otros prestadores de servicios portuarios.<sup>154</sup> A la vez, se propuso que en donde exista Administración Portuaria Integral, los prestadores de servicios de maniobras siempre sean sociedades mercantiles. Para el otorgamiento de las cesiones parciales de derechos se acordó en la adjudicación por

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>154</sup> Este propósito se acompañó en 1995 con una reforma laboral, mediante la cual y previa indemnización, se liquidaron las relaciones laborales con antiguos sindicatos y fueron creados sindicatos de empresa con nuevos contratos colectivos de trabajo, donde se estipularon pagos por jornada y no por destajo, menores prestaciones indirectas, etc. Para ello, las maniobras empezaron a ser ofertadas por empresas privadas.

concurso, cuyo procedimiento podría iniciarse, incluso, a petición de parte. Los criterios de selección considerarán las contraprestaciones a favor del gobierno federal, las ofertas de calidad del servicio, las inversiones comprometidas, los volúmenes operados, y los precios y las tarifas para el usuario.

Con el propósito de fomentar la inversión, se propone un plazo máximo de la concesión hasta por 50 años tomando en cuenta las características de los proyectos y los montos de inversión. Además del referido régimen de concesiones y permisos se prevé uno especial de contratos para la ocupación de áreas, construcción y operación de terminales o prestación de servicios dentro de las áreas concesionadas a la Administración Portuaria Integral. Se trata de dos tipos de contratos. Para los bienes, el administrador portuario cederá parcialmente los derechos y obligaciones derivadas de su título de concesión. Con esto se haría posible exigir a los cesionarios el cumplimiento de las mismas obligaciones que se impongan al administrador portuario. Para los otros servicios, sólo se celebrarán los contratos de prestación de servicios correspondientes. No obstante la celebración de esos contratos, el administrador portuario siempre responderá ante la Secretaría de Comunicaciones por las obligaciones establecidas en su título de concesión.

El uso de los bienes y la prestación de los servicios sólo quedarán sujetos a regulación tarifaria cuando no existan otras opciones portuarias o modos de transporte para el tránsito de mercancías y personas que establezcan un ambiente de competencia razonable. La regulación que en su caso se llegara a establecer se mantendrá únicamente mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

Finalmente, el Ejecutivo federal destaca que la normatividad propuesta, además de los propósitos expresados, busca, por un lado, ser una ley de fomento para lograr una mayor participación de la sociedad y, a la vez, establecer el marco para que los puertos se aprovechen más racionalmente.

[...]La segunda generación de puertos cuenta con una mejor organización, lo cual permite estar en contacto con los transportistas y los socios comerciales que por lo demás han construido su infraestructura dentro del área portuaria. La tercera generación surge con la expansión mundial del uso a gran escala de la contenerización y el intermodalismo.

La percepción de esos puertos es de constituirse en nodos dinámicos para la compleja red internacional de producción y distribución, convirtiéndose así en centros integrales de transporte y plataformas logísticas para el comercio mundial. La constitución de las Administraciones Portuarias Integrales responde en gran medida a esta percepción moderna de la operación y desarrollo portuario.<sup>155</sup>

En resumen, este nuevo marco operativo y legal para la conducción de los puertos de nuestro país, aprobada por el gobierno federal en diciembre de 1992, se propuso alcanzar los siguientes objetivos:<sup>156</sup>

1. Redefinición del papel del estado en la actividad portuaria: a fin de que el gobierno dejara de participar en su administración, así como en la operación de terminales y en la prestación de los servicios.
2. Descentralización: cada puerto o conjunto de pequeños puertos dentro de una misma entidad federativa tendrá su administración propia, autónoma y autosuficiente (creación de las APIS).
3. Privatización: apertura a la inversión privada, nacional y extranjera, en la operación de terminales e instalaciones, en la prestación de servicios e, incluso, en la propia administración de los puertos (en las APIS).
4. Competencia entre los puertos y dentro de cada uno de ellos: liberación de precios, supresión de subsidios cruzados, eliminación de monopolios y barreras de entrada; sobre todo en los servicios de maniobras de carga y descarga.
5. Libre contratación laboral y salarios de mercado: eliminación de exclusivismos y de prácticas laborales restrictivas; a fin de promover la inversión privada y la competitividad de los puertos.
6. Vinculación de los puertos con el desarrollo regional: participación estatal y municipal a través de una comisión consultiva en el puerto, integrada por autoridades, gremios y asociaciones.

<sup>155</sup> Sergio Ruiz Olmedo en nota aparecida en El Financiero el 13 de julio de 1994, p. 25-A.

<sup>156</sup> Estos objetivos aparecen en el documento interno referido de Puertos Mexicanos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

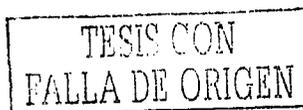
7. Coordinación de autoridades: establecimiento de bases para contar con una apropiada coordinación que permita alcanzar un sano equilibrio entre los objetivos de la regulación gubernamental y la necesidad de hacer más eficiente el tránsito de mercancías en los puertos.
8. Mayor integración entre los puertos y los sistemas nacionales de transporte. Inclusión de los circuitos de origen-destino de los productos en los programas nacionales de comunicaciones y transportes, a fin de contar con enlaces adecuados entre los distintos modos de transporte.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Es claro que este esquema de gestión portuaria descentralizada no tiene patente nacional, ya que se además de recoger la filosofía de la NGP, se basa en las experiencias en la materia de otros países. Por ejemplo, en España el organismo Puertos del Estado (dependiente del Ministerio de Fomento), con responsabilidades generales sobre el conjunto de puertos de titularidad estatal, y encargado de la ejecución de la política portuaria del gobierno y del control de la eficiencia del sistema (conformado por 27 autoridades portuarias en las que se engloban 50 puertos), desde hace varios años (en base a una ley promulgada en 1992) viene trabajando para dotar de autonomía en la gestión operativa y económico-financiera a los puertos y organismos públicos portuarios, lograr la autofinanciación del sistema, alcanzar la competencia en y entre los puertos públicos, lograr la libertad tarifaria, conseguir mejoras en la competitividad de esos puertos y fomentar la participación del capital privado en la gestión (de hecho, en cuanto a inversiones, se proyecta que éste alcance niveles de un 40% en el Plan de Infraestructura Portuaria 2000-2007). Además, los puertos españoles de interés general se rigen por consejos de administración autónomos, conformados por las autoridades portuarias, funcionarios del gobierno central, autoridades locales, así como representantes municipales, de la comunidad y de organismos empresariales (todas ellas características prácticamente idénticas a las implantadas en México materia portuaria).

En el caso de los Estados Unidos, por cuestiones históricas, geográficas, económicas y de prácticas administrativas, la descentralización es todavía más evidente, ya que las terminales más importantes constituyen empresas públicas locales, ya sea del estado o del municipio. Tomemos como ejemplo los casos de los puertos de Nueva York-Nueva Jersey y de Long Beach, dos de los puertos más grandes en el mundo. El primero es un organismo biestatal formado en 1921 con el nombre de Autoridad del Puerto de Nueva York, aunque en 1972 cambió a Autoridad del Puerto de Nueva York y Nueva Jersey para identificar con mayor precisión su carácter de agencia compartida. El puerto es una empresa pública autosuficiente en términos operativos y financieros (depende de sus propios ingresos, generados las tarifas aplicadas a los usuarios de sus facilidades) por lo que no recibe traspasos monetarios de ningún estado o municipio. Para su control, el gobernador de cada estado nombra 6 miembros de la junta de consejeros (previa aprobación del senado), quienes fungen como funcionarios públicos sin pago durante 6 años. Además, éstos nombran un director ejecutivo encargado de dirigir las políticas de la empresa y las operaciones cotidianas.

En cuanto al puerto de Long Beach, basta saber que oficialmente recibe el nombre de Departamento Portuario de la Ciudad de Long Beach, para comprender su naturaleza. En él, las directrices son implantadas por la Junta de Consejeros Portuarios, los que son nombrados por el alcalde con aprobación del consejo municipal, quien también aprueba el presupuesto anual del puerto. Igualmente, los consejeros nombran un director ejecutivo responsable de las operaciones portuarias. Como el de NY-NJ, el puerto es autosuficiente en sus finanzas y en su operación. Fuente: páginas electrónicas de ambos puertos.



## **2.5 Puesta en marcha de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) y desincorporación de las terminales más relevantes**

Durante el año de 1993, año en que se inician los trabajos formales de la reforma portuaria nacional, se realizaron los siguientes trámites y trabajos relativos a la constitución de las APIS:

- Autorizaciones de las dependencias competentes para la constitución de las sociedades mercantiles paraestatales.
- Determinación y delimitación de los recintos portuarios.
- Elaboración de títulos de concesión y avalúos.
- Proyecciones financieras de gasto e inversión.<sup>158</sup>

Mientras que, en lo correspondiente al año de 1994, se otorgaron 62 concesiones portuarias y entraron en operación 17 Administraciones Portuarias Integrales en los principales puertos. Hoy en día, a través de estas administraciones, cuya distribución se muestra en la tabla siguiente, se maneja casi el 100% de las mercancías que transitan por los puertos nacionales.

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

**Tabla 2**  
**Distribución de Administraciones Portuarias Integrales**

Litoral del Pacífico	Litoral del Golfo de México
Ensenada	Altamira
Baja California Sur*	Tampico
Cabo San Lucas**	Tamaulipas*
Guaymas	Tuxpán
Topolobampo	Veracruz
Mazatlán	Coatzacoalcos
Puerto Vallarta	Dos Bocas
Manzanillo	Tabasco*
Lázaro Cárdenas	Campeche*
Acapulco***	Progreso
Salina Cruz	Quintana Roo*
Puerto Madero	
Bahías de Huatulco**	

\*: Administradas por gobiernos estatales

\*\*: Administradas por Fonatur

\*\*\*: Administrada con capital privado

Fuente: Coordinación General de Puertos y Marina Mercante

Con la finalidad de abundar en el marco de operación de estas entidades paraestatales, vale la pena citar algo de lo que en la época se redactó sobre el particular:

[...]El establecimiento de las APIS se planeó en dos fases. Durante la primera, aún en proceso, las autoridades deben suscribir el capital de la administración portuaria, al tiempo que cada API adquiere autonomía para determinar las políticas y acciones pertinentes para la autosuficiencia financiera de los puertos. En la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

segunda etapa, una vez que éstos se consoliden como empresas rentables, las acciones representativas del capital social se licitarán entre los particulares.[...] La ley prevé el establecimiento de una comisión consultiva del puerto, con representantes de los gobiernos estatales y municipales, las cámaras regionales de industria y comercio, los usuarios, los sindicatos y la propia administración del puerto. Este órgano colegiado se encargará de elaborar recomendaciones sobre las reglas de operación, las tarifas, las orientaciones del programa y la coordinación entre los administradores, los operadores y los prestadores de servicios para garantizar la eficiencia portuaria.<sup>159</sup>

Para complementar el nuevo marco legal se promulgaron en ese mismo año la nueva Ley de Navegación, el Reglamento de la Ley de Puertos y se elaboró el de Coordinación de Autoridades Portuarias y de Marinas. Para septiembre de 1994, se habían cerrado 21 de las 22 delegaciones de Puertos Mexicanos, concluyendo así, las actividades operativas de este organismo.

Como primer paso, y obedeciendo a razones prácticas, el capital de las APIS fue aportado en su totalidad por el gobierno federal. Posteriormente, cuando se consoliden las empresas, las acciones representativas de su capital se ofrecerán en venta a los particulares mediante licitación. No obstante, durante esta etapa de transición cada una de las APIS estará habilitada para establecer políticas y tomar decisiones de manera autónoma en todos los aspectos concernientes a la administración del puerto.

El capital inicial que suscribió el gobierno, más los ingresos que obtienen las APIS por los cobros que realizan por concepto de entrada de buques, atraque y muellaje, así como por los contratos de cesión parcial de derechos con terceros, permiten que el puerto opere de manera autosuficiente, cubriendo todos sus gastos de operación, mantenimiento de infraestructura y de promoción. Simultáneamente a esto, el gobierno federal lleva a cabo licitaciones para la concesión de terminales, instalaciones y servicios dentro de los distintos puertos; con ello se busca acelerar la participación privada. Una vez constituidas todas las APIS, el órgano

---

<sup>159</sup> Pérez Escobedo, M., *Op. cit.*, pp. 304-305.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

desconcentrado Puertos Mexicanos concluyó su proceso de extinción, habiéndose asegurado la adecuada operación de los puertos.<sup>160</sup>

Por otra parte, el nuevo esquema para la administración portuaria planteó varias etapas con relación al tiempo. Para el periodo 1994-1995 se propuso lograr, en términos generales y considerando las particularidades de cada puerto, la consolidación administrativa y financiera de las APIS.

En lo que corresponde a 1996, se mejoró la gestión de estas organizaciones, obteniéndose avances significativos respecto a la productividad. En este aspecto, es de destacarse la implantación de convenios de gestión signados por las APIS con su coordinación central, donde se establecieron indicadores que, para cada una de las áreas sustantivas de estas empresas, permitieran ir evaluando los avances en la materia.<sup>161</sup> Por otra parte, dentro de los objetivos estratégicos se planteó la expansión del espectro de actividad de los puertos, en función de las actividades de promoción y comercialización.<sup>162</sup>

Aunado a este último esquema, se debe resaltar el hecho de que las actas que dan fe al nacimiento de las APIS plantean la utilización de las técnicas administrativas que optimicen los recursos humanos, materiales y financieros. Al respecto, es pertinente acotar lo siguiente:

"[...] el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que la empresa pública es una organización que debe estar sujeta a las políticas de rectoría económica del Estado, sin perder de vista su carácter empresarial y que debe impulsar y fortalecer el sector paraestatal de tal forma que las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y productividad".<sup>163</sup>

En este sentido, si contrastamos algunos de los fines de la NGP con los propósitos que se plantean para las APIS, parecería clara la incorporación

<sup>160</sup> Puertos Mexicanos, Los Puertos Mexicanos. Inversión hacia el futuro, (documento), 1994, p. 15.

<sup>161</sup> Al respecto, fueron muy útiles los trabajos de apoyo a esta temática realizados por algunos alumnos de maestría en Administración Pública del CIDE durante la intervención organizacional en diferentes APIS en el verano de 1995. El correspondiente al de Coahuacalco, Ver., se ejecutó por el autor de esta tesis.

<sup>162</sup> Metas plasmadas por la Coordinación de APIS.

<sup>163</sup> Administración Portuaria Integral de Guaymas, Son., Acta Constitutiva, diciembre de 1993, p. 3.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de algunos de los postulados de la primera en estas últimas. Entre esos objetivos se tiene el de erradicar prácticas obsoletas con relación a la actuación de directivos, mandos medios y del personal operativo participante en la conducción de nuestros puertos, situación que se presentaba hasta fechas muy recientes. Esta situación obedeció, entre otros factores, a la carencia de una misión organizacional (aunque recientemente se han realizado intentos para lograr su manejo) y a la sobreprotección al interior de las entidades del gobierno (lo que no permite una verdadera rendición de cuentas), situaciones contra las que actualmente se lucha para lograr su eliminación. Además, la aparición de un nuevo esquema organizacional en la gestión portuaria da pauta a que se sigan o adopten nuevas disciplinas, tratando al mismo tiempo de erradicar o no copiar viejos moldes o vicios en la práctica administrativa.

[...]Los empeños de modernización del sistema portuario mexicano apuntan hacia el mejoramiento de la eficiencia operativa, la superación del rezago acumulado en infraestructura, la construcción de terminales especializadas de carga y la desregulación del sector. Es claro que los puertos más eficientes son los más rentables, ofrecen los mejores servicios y cuentan con los sistemas de comunicación y traslado de mercancías más rápidos y de menor costo.<sup>164</sup>

Por su parte, el gobierno de Zedillo, en concordancia con su predecesor, continuó con las medidas emprendidas referentes a la transformación de nuestro sistema portuario, además de que resulta claro que se trata de un proceso de mediano a largo plazo. La concepción que ese gobierno asumió para este subsector va en sentido similar de lo comentado en el capítulo primero, en lo referente a la presentación del PROMAP:

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que ayer presenté a la nación, otorga una gran importancia a la ampliación de la infraestructura, como condicionante de la productividad y la competitividad de toda la economía. La modernización y ampliación de nuestra infraestructura portuaria y el fomento de nuestra marina mercante tienen un carácter estratégico para el desarrollo nacional. Contar con una infraestructura portuaria adecuada, moderna y suficiente, es un requisito fundamental para el crecimiento económico de nuestro país: por un lado, fortalece la integración económica

---

<sup>164</sup> Pérez Escobedo, M. *Op. cit.*, pp. 306 y 307.

nacional; por otro, influye determinantemente en la competitividad de nuestro comercio exterior.

En este sentido, es claro que la mayoría de nuestras terminales portuarias, marítimas, así como sus accesos terrestres, necesitan ser ampliados y modernizados. [...] En el Plan Nacional de Desarrollo se expresa la necesidad de promover inversiones privadas mediante la concesión de la operación de las terminales especializadas de contenedores y la privatización<sup>165</sup> de las terminales de carga general y de la prestación de servicios portuarios.<sup>166</sup>

Como se observa, los objetivos en la materia apuntaron en la misma dirección, además de que los esfuerzos para continuar el proceso de modernización y privatización de servicios y terminales portuarios continuó su marcha, misma que no ha estado exenta de problemas, dadas las inercias que sobre la manera de trabajar se tenían en nuestros puertos. Sobre el proceso de privatización, es conveniente ilustrar, para su comprensión, lo que el panorama presentaba hasta febrero de 1996:

Hasta la fecha, se han llevado a cabo nueve licitaciones. En seis, hubieron ganadores; para dos (la de contenedores de Lázaro Cárdenas y la terminal de usos múltiples de Altamira II), no se registraron postores y una (la terminal de usos múltiples de Manzanillo II) fue declarada desierta.

Las seis concesiones son: 1) la terminal de usos múltiples de Altamira fue asignada a Rehabilitación de Maquinaria Remancost; 2) la terminal de contenedores de Manzanillo a TMM en forma conjunta con Stevedoring Service of America; 3) la de contenedores de Veracruz a la empresa ICA, junto con Internacional Container Terminal Services; 4) la de usos múltiples de Manzanillo a Operadora de la Cuenca del Pacífico; 5) la de usos múltiples de Lázaro Cárdenas II a Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y 6) la de usos múltiples de Lázaro Cárdenas a ISPAT Mexicana.<sup>167</sup>

En los últimos años se han reforzado las acciones de licitación y de cambio en la naturaleza de los derechos de propiedad de las instalaciones portuarias, ya que la mayoría de las terminales especializadas, al menos la más importantes, están siendo operadas por particulares. Lo mismo ocurre con los servicios portuarios, como los de carga y descarga de mercancías, así como el remolque. En cuanto a la licitación de las acciones para el

<sup>165</sup> Como antes se apuntó, la privatización en el subsector portuario mexicano debe ser entendida como la posibilidad de la iniciativa privada para actuar en asociación con el Estado en la producción o control de la oferta de servicios públicos.

<sup>166</sup> Palabras de Ernesto Zedillo en El Gobierno Mexicano. Crónica Mensual, 1994, resumen de una reunión efectuada en el puerto de Manzanillo sobre la modernización del sistema portuario nacional, pp. 158 y 159.

<sup>167</sup> Revista el Mercado de Valores, núm. 2, febrero de 1996, p. 4.

control global de las APIS, debido a problemas de diversa índole y a resistencias ante el cambio, el proceso ha sido más lento; al momento sólo una de ellas, la de Acapulco, se traspasó a la iniciativa privada para su operación. Sin embargo, se espera que en los próximos años se realicen las acciones para la licitación de varias Administraciones Portuarias Integrales más. Además, y a pesar de que durante la administración de Vicente Fox no se han realizado pronunciamientos novedosos con relación a este subsector de nuestra economía, el esquema proyectado por sus antecesores se ha venido afianzando y todo hace suponer, dada la mentalidad empresarial de la cúpula del gobierno federal, que incluso se reforzará.

## **2.6 Resultados generales de la reforma portuaria nacional**

Como ahora se verá, a raíz de los cambios administrativos, jurídicos y estructurales emprendidos en nuestro sistema portuario ahora se cuenta con puertos rentables y autónomos, además de servicios razonablemente eficientes, competitivos y seguros. Igualmente, con el fin de estar en condiciones de enfrentar aceptablemente la creciente competencia internacional, la infraestructura es mayor y se ha modernizado. Los siguientes son algunos indicadores<sup>168</sup> relevantes que sirven para ilustrar que los resultados, en términos generales, han sido adecuados a partir de la reforma emprendida que originó la aparición de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) desde mediados de la década de los noventa.

### **2.6.1 Resultados financieros**

Los principales puertos del país han alcanzado la autosuficiencia financiera y no requieren de subsidios para su operación ni para el desarrollo de las obras que permiten su expansión. Gracias a la conjunción de esfuerzos de

---

<sup>168</sup> Se podría cuestionar la veracidad de estos indicadores en función de que son generados por la misma autoridad encargada de promocionar la reforma; sin embargo, hay instancias como la SHCP o Secodam, encargadas de la revisión de esa información. Asimismo, a través de varias pláticas con usuarios, operadores y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

carácter técnico que permiten garantizar una adecuada prestación en tiempo y forma de los servicios suministrados, así como los relativos a la mercadotecnia y comercialización, nuestros puertos han visto como se ha incrementado en forma sensible la demanda por sus servicios. Esto se ha traducido en un incremento en sus ingresos y el que operen con utilidades, no obstante el que vengán ejecutando inversiones cada vez mayores en infraestructura, además de pagar contraprestaciones (por la explotación de bienes propiedad del gobierno federal) e impuestos de ley.

En el periodo 1995 - 2000, los ingresos totales de las APIS pasaron de 1,004 millones de pesos (del 2000) a casi 2,393 millones,<sup>169</sup> lo que significa un incremento del 138% en este rubro.

### **2.6.2 Inversiones y capacidad instalada**

Las inversiones totales en infraestructura portuaria y equipo en el mismo lapso alcanzaron los 17,285.4 millones de pesos distribuidas de la manera siguiente: La realizada por las APIS totalizó 4,612 millones (pasando de 384 a 1,306 millones). Por su parte, el aporte del capital privado sumó 9,576 millones (85% nacional y el 15% restante del exterior). Además, el gobierno federal invirtió 3,097.4 millones para la ampliación de Puerto Progreso y para el señalamiento marítimo y dragado de puertos sin API.

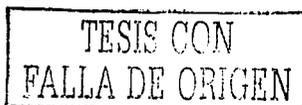
Como indicador relevante de ese incremento en la inversión privada, se tiene que el número de prestadores de servicios pasó de alrededor de 150 en 1994 a más de 1,150 en la actualidad (incluyendo nuevos prestadores y aquellos que se regularizaron).

Tanto las inversiones comentadas como las mejoras en productividad hicieron posible que el número de terminales y la capacidad instalada para manejo de carga comercial se duplicara, pasando de 59 a 120 millones de

---

funcionarios de los puertos nacionales más importantes, puedo afirmar que existe consenso en que el nuevo modelo de gestión resulta ventajoso. En este trabajo se analizarán los resultados en dos de ellos.

<sup>169</sup> Datos contenidos en el informe de la SCT titulado El Sector Comunicaciones y Transportes, 1994 - 2000, de donde se obtuvo también la información contenida en esta sección.



toneladas. Además, con los incrementos contemplados, se piensa enfrentar los incrementos de demanda previstos.

Por otro lado, el tendido de muelles llegó a 24.9 kilómetros para carga comercial,<sup>170</sup> lo que significa un avance del 34.6% respecto a lo que existía en 1994. En este concepto, sobresale el incremento del 71.4% en el número de posiciones de atraque en terminales especializadas de contenedores, ya que de 7 existentes en 1994 se llegó 12 en el año 2000.

Paralelamente, el número de grúas de muelle aumentó de 10 a 28 en el mismo periodo, lo que equivale a un incremento del 180%. En el mismo sentido, las grúas de patio pasaron de 19 a 39 en el 2000.

Por su parte, la capacidad instalada de remolcadores prácticamente se duplicó, al pasar de 16 unidades a 31 en la actualidad, con una potencia acumulada de 95,336 caballos frente a los 46,594 del '94.

En lo referente a la infraestructura para manejo de turistas y cruceros, se tuvo un incremento aún mayor, pasando de 6 posiciones de atraque a 15.

### **2.6.3 Productividad y tarifas por servicios de maniobras**

El conjunto de obras realizadas, el mayor equipamiento y las nuevas condiciones de competencia originaron, a su vez, aumentos en la calidad de los servicios prestados y en la productividad para su ejecución. En el caso de la carga contenerizada (la cual se ha indicado representa el tipo de carga más relevante a nivel internacional), los puertos de Altamira, Manzanillo y Veracruz alcanzaron productividades del orden de entre los 28 y 30 contenedores por hora, parámetros similares al de puertos líderes del extranjero.

Estos incrementos en la productividad han originado que la estadia de las embarcaciones en los puertos nacionales haya disminuido, lo que provoca estimables ahorros económicos. Como referencia, en la actualidad

---

<sup>170</sup> No se incluye lo relativo al petróleo, sal y yeso que se manejan en instalaciones especializadas privadas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en el puerto de Veracruz, un barco estándar de contenedores permanece en los muelles 17 horas, contra los dos días que tomaba en 1994.<sup>171</sup>

Por su parte, las tarifas de los servicios de maniobras de carga y descarga de graneles agrícolas, minerales, contenedores y carga general, observaron una reducción del 36, 25, 6 y 22%, respectivamente, entre 1995 y el año 2000.

#### **2.6.4 Volúmenes de carga y números de pasajeros<sup>172</sup>**

En este rubro destaca indudablemente el manejo de contenedores, cuyas cifras se duplicaron entre 1994 y el 2000, pasando de 550 mil unidades a 1 millón 285 mil. Por su parte, el total de carga transportada, incluyendo petróleo y sus derivados, llegó en el 2000 a los 241 millones de toneladas, lo que significa un incremento del 30% respecto a las 185.4 de 1994.<sup>173</sup>

Asimismo, el número de pasajeros que utilizan los puertos nacionales tanto en cruceros como en transbordadores se ha venido incrementando sensiblemente en los últimos años. Para el 2000 se tuvieron registros de 8.9 millones de personas, lo que contrastado con los 5.3 millones de 1994, significa un 68% de aumento.

#### **Conclusiones:**

En función de lo visto en las páginas anteriores, es evidente que nuestro sistema político ha evolucionado hacia un esquema más democrático, congruente con la apertura económica experimentada desde hace algunos lustros, donde el sistema de pesos y contrapesos se ha vuelto más efectivo y

---

<sup>171</sup> Sin embargo, se debe mencionar que algunos de los logros que se presumen en esta materia (como la reducción en las estadias de los barcos graneleros agrícolas de 15 a sólo 2 días), obedecen más bien a la erradicación de ineficiencias y corruptelas que en estos días serían intolerables, pero que el pasado no sólo se observaron, sino que eran práctica común.

<sup>172</sup> Se incluyen primero las cifras correspondientes a la carga en cuanto a que son más relevantes en la actividad portuaria.

donde el poder, en buena medida, se ha descentralizado. Este cambio también ha influido en la transformación del aparato de administración pública.<sup>174</sup> En este sentido, nuestro subsector portuario ha venido sufriendo una serie de readecuaciones y ajustes en su accionar. Estos cambios pretenden lograr y después consolidar una gestión soportada en la eficacia (logro de objetivos), la eficiencia (mayor productividad y un mejor uso de los recursos públicos) y en la racionalidad económica (induciendo esquemas de mercado en las transacciones mercantiles).

Es igualmente cierto que en esta conversión se han hecho presentes varios de los más importantes lineamientos que la NGP plantea, entre los que habría de destacar los siguientes:

1. La redefinición del papel del Estado en la actividad portuaria. Con la finalidad de que el gobierno dejara de participar en su operación y en la prestación de servicios; permitiendo que estas actividades las ejerza el sector privado y el Estado regule (timonear y no remar).
2. Descentralización. Cada puerto tiene su administración propia, autónoma y autosuficiente.
3. Privatización de terminales y servicios, incluso de las propias APIS. De hecho, las terminales más importantes del sistema portuario nacional, casi todos los servicios y una API (Acapulco) son operados con capital privado.
4. Competencia entre los puertos y al interior de los mismos. Gracias a la liberación de precios y tarifas, supresión de subsidios, eliminación

---

<sup>173</sup> No obstante, se debe señalar que independientemente de las mejoras realizadas, los volúmenes de carga que se manejan en los puertos de México (y del mundo) están primeramente en función de las condiciones económicas que priven en el país.

<sup>174</sup> La mayoría de los especialistas en el tema consideran que es imposible desasociar a la política de la administración pública. Incluso Knott y Miller indican que la reforma administrativa debe ser analizada como un proceso político. Knott y Miller, *Op. cit.*, p. 12.

de monopolios y barreras de entrada a los mercados (en especial en los servicios de maniobra de carga).

5. Generación de recursos en vez de gastarlos. El caso presentado confirma que, basado en una adecuada actuación, el gobierno puede crear beneficios financieros además de los económicos, los cuales le permitirán construir más infraestructura y mejorar los servicios.

Sobre el tercer elemento, la privatización de unidades económicas y servicios, tema que ha generado muchas controversias en amplios sectores de la academia y laborales, me parece oportuno hacer algunas observaciones. En primer término, recordar que el objetivo primordial de las iniciativas de reforma es la dignificación de nuestra administración pública; en esta dinámica y en función del caso presentado, resulta claro que la privatización es sólo un medio para acceder a tal propósito, no un fin en sí mismo. Es decir, las iniciativas privatizadoras podrían ser vistas como una condición necesaria, más no suficiente para la mejora de ciertos sectores, particularmente los vinculados a condiciones de mercado en su operación, al interior de nuestra administración pública.

Esto lo confirma lo sucedido en nuestro subsector portuario, donde uno de los fines de la reforma experimentada fue la de generar situaciones de competencia al interior de los puertos y entre ellos, evitando el traspaso de monopolios públicos al sector privado. Considerando que mediante la privatización de terminales y servicios se lograron esas dos condiciones, además de la mejora radical de los servicios proporcionados, la lección aprendida es que sí y sólo si la incorporación del capital privado resulta útil para remediar ciertas problemáticas al interior de las organizaciones de gobierno, es bienvenida su participación.

Además, la privatización junto a los demás factores indicados han influenciado de manera significativa la gestión en los puertos nacionales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

más relevantes, contribuyendo sin duda en su mejora y al mismo tiempo en la del sistema portuario en su conjunto. Entre estos resultados se pueden contabilizar una mejor infraestructura y mejor equipamiento, mayor competitividad, reducción de las tarifas portuarias, el incremento de la productividad (en algunos puertos se han alcanzado niveles internacionales) y, en general, en una gestión portuaria rentable y con parámetros de prestación de servicios adecuados y de calidad, que se han traducido en la satisfacción de los clientes de estos servicios.

Por consiguiente, la evidencia indica la existencia de una correlación positiva entre la aplicación de varios de los aspectos que rodean a la NGP en nuestro puertos y estos desenlaces. No obstante, y como veremos a continuación y en los próximos capítulos, hay otra serie de variables que permiten explicar bajo una óptica más integral y objetiva los resultados encontrados en forma global en el sistema portuario nacional y los particulares en cada puerto. En este sentido, hay que decir que no en todos los puertos los resultados han sido óptimos, debido a causas cuyo origen se podría encontrar tanto en la gestión del mismo puerto, como por razones externas o contextuales. Entre las primeras se puede suponer la existencia de manejos deficientes de la cultura organizacional y de los factores de adaptación, mientras que entre las últimas se encuentran condiciones de mercado adversas y la existencia de ciertos grados de centralismo, lo que genera capacidades de reacción no satisfactorias ante entornos dinámicos.

Otro nivel de análisis para entender el origen y los saldos de la reforma portuaria tiene que ver con los incentivos que se le presentan a los individuos para asumir determinadas conductas en las organizaciones. Knott y Miller proponen que el problema con las burocracias es que han estructurado un sistema de incentivos que guía a personas racionales a conductas equivocadas y que es sorprendente la cantidad de patologías de

la burocracia que es explicada desde esta perspectiva.<sup>175</sup> En el caso que estamos analizando, las condiciones políticas, económicas y administrativas imperantes en nuestro país en décadas atrás generaron los incentivos para que, a nivel organizacional, se crearan camarillas con un estilo de gestión poco competitivo, despreocupadas en la calidad de los servicios ofertados y de rendir cuentas sobre el uso de recursos públicos.

Sin embargo, con el advenimiento de la crisis económica y política las reglas del juego a nivel institucional cambiaron en ambos sistemas para intentar recobrar los niveles de vida de la sociedad y con ello recuperar la legitimidad del régimen. Ante una economía abierta y una administración ahora sí preocupada por la eficacia y la eficiencia, con mayores controles sobre el uso de presupuestos, ingresos y egresos, se generaron los incentivos organizacionales e individuales para adecuar la actuación, de quienes no lo venían haciendo, dentro de ese esquema, ya que de no ocurrir ese ajuste la continuidad en el puesto sería muy dudosa. Éste, el que se refiere a los incentivos, fue uno de los factores que propiciaron que se tuvieran organizaciones públicas más productivas, incluyendo a las portuarias.

Por otra parte, es indudable que los indicadores económicos, además de la política económica e industrial implantada y que se retomará en el cuarto capítulo, que ahora se presentan ayudan también a comprender los resultados globales en nuestro sistema de puertos en los últimos años; esto es así debido a que los niveles en la actividad de los puertos están fuertemente ligados a los niveles de actividad económica de la región a la que atienden. En este sentido, el crecimiento sostenido que han registrado el Producto Interno Bruto y las exportaciones comerciales no petroleras (a excepción de 1995 en el caso del primero) desde la fecha en que se estableció la reforma portuaria, constituyen elementos que han favorecido el

---

<sup>175</sup> Knott y Miller, *Op. cit.*, pp. 173-179

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mejoramiento del subsector y que explican en buena medida su adecuada marcha a partir del nuevo esquema de gestión implantado.

<b>Exportaciones no petroleras y PIB nacionales</b>				
Año	PIB*	% de variación	Exportaciones no petroleras**	% de variación
1991	1,221,763,620	---	2,823.3	---
1992	1,249,936,352	2.3	3,355.1	18.8
1993	1,260,351,974	0.8	4,045.8	20.6
1994	1,331,435,052	5.6	4,646.6	14.8
1995	1,209,052,700	-9.2	5,985.0	28.8
1996	1,287,401,277	6.5	6,631.1	10.8
1997	1,395,247,461	8.4	8,530.5	28.6
1998	1,455,594,109	4.3	9,719.2	13.9
1999	1,504,374,752	3.4	11,311.7	16.4
2000	1,615,360,666	7.4	12,559.1	11.0

\* Cifras del 2do. Trimestre en miles de pesos de 1993.

\*\* Cifras del mes de junio en millones de dólares. Incluyen industria maquiladora.

Los periodos seleccionados son proporcionales al total de cada año. Fuente: INEGI, página electrónica.

No obstante, a pesar de la influencia positiva de las cifras anteriores, la evidencia indica que el resultado de las políticas específicas implantadas en este subsector es satisfactorio. Se podría afirmar que éstas han generado incentivos para la eliminación de prácticas administrativas obsoletas y el acercamiento hacia esquemas más racionales en la generación y asignación de recursos. Además, los indicadores recién vistos que se traducen en mejores servicios para la clientela de los puertos mexicanos, parecen apuntar en la misma dirección.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.1 Estudio de caso exitoso: el puerto de Ensenada<sup>177</sup>

#### Ubicación y antecedentes<sup>178</sup>

Ensenada es un puerto con vocación comercial, para pesca de altura y para cruceros turísticos. La ciudad y puerto se ubican en la parte norte del estado de Baja California, en el litoral del Pacífico y a 110 Km al sur de la frontera entre México y los Estados Unidos. Este puerto apoya a la región geoeconómica del noroeste, relacionándose principalmente con el estado donde se ubica y con el norte de Sonora; zona donde se ubican alrededor del 17% de los parques industriales del país. Cuenta con una autopista que lo comunica con Tijuana y, por extensión, con el sur del estado de California. Su ubicación le permite a Ensenada atender importaciones y exportaciones hacia y desde la costa oeste de los Estados Unidos y Canadá, así como a los mercados de la Cuenca del Pacífico, Centro y Sudamérica, además del mercado local, regional y nacional.

Es en el año de 1824 cuando se empieza a poblar el área de la bahía de Todos Santos que corresponde a la actual ciudad de Ensenada. Para 1877

<sup>176</sup> Los casos de estudio se centrarán en el análisis de los resultados conseguidos por las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) de Ensenada y de Topolobampo, abarcando desde su creación, en 1994, hasta el año 2000. Además de la utilidad que este análisis representa para los fines de este trabajo, se debe destacar que los estos puertos son comparables en cuanto a su tamaño (medianos), su propósito (regional), y su vocación (comercial, granelera y turística). El aspecto turístico, como se verá más adelante, está mucho más desarrollado en Ensenada con una moderna terminal de cruceros. Sin embargo, en Topolobampo existe una terminal de transbordadores que comunica al puerto con Baja California; y en lo correspondiente a los cruceros turísticos, su Programa Maestro de Desarrollo señala como una oportunidad y factor clave del éxito para el puerto el desarrollo de esta importante actividad al igual que el de las marinas turísticas.

<sup>177</sup> Como se ha indicado, los puertos de Ensenada y Topolobampo son administrados por su API correspondiente, cuyo origen y responsabilidades se explicaron en el anterior capítulo. Baste agregar que para cumplir sus objetivos ambas cuentan con un director general; gerentes de operaciones e ingeniería, comercialización, administración y finanzas, así como de contraloría, dependientemente de la Secodam; además de subgerencias y jefaturas de departamento que, junto con el personal de apoyo, conforman plantillas de cerca de 30 personas. Por otra parte, sus respectivos consejos de administración cuentan con 9 miembros titulares representantes de, entre otras dependencias, la SHCP, SCT, SECODAM, Ayuntamiento Municipal, el sector privado y de la propia API.

<sup>178</sup> La información y datos que sirvieron para ilustrar esta sección, y la correspondiente a Topolobampo, se obtuvieron de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante (DGPMM); a su vez, forman parte de los programas maestros de desarrollo para ambos puertos, realizados por sus respectivas APIS.

se abrió formalmente el puerto al comercio, fundamentalmente de viveres y enseres elaborados al interior del país y de algunas importaciones provenientes de Oriente. La fundación oficial de la ciudad ocurre el 15 de mayo de 1882 y para el 9 de agosto de 1886 recibe la categoría de puerto de altura. El 7 de enero de 1938 se publica la disposición de practicaaje para el puerto, mientras que el 16 de enero de 1952 se crea el municipio de Ensenada con una extensión de 51,952 Km<sup>2</sup>. En esa época, en febrero de 1955, se publican las tarifas generales de maniobras. Es igualmente por esos años cuando inicia el auge pesquero del puerto, mismo que duraría hasta los años ochenta.

En 1956 se inicia la construcción del rompeolas principal y de rellenos para ganar terrenos al mar (el puerto contaba con un recinto de 86 hectáreas sin considerar áreas de agua), cuya primera etapa de trabajos concluye en diciembre de 1972; decretándose estos terrenos ganados al mar como bienes del dominio público, incorporándose al recinto portuario. En el año de 1974 se ratifica la habilitación de Ensenada como puerto de altura y para 1975 la empresa paraestatal Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V., absorbe los gremios de trabajadores portuarios existentes en la localidad.

En el año de 1990 se comienza el manejo de contenedores en Ensenada. Sin embargo, las cada vez mayores dimensiones de los buques portacontenedores motivó que en años posteriores, dada la limitada infraestructura que existía, dejaran de arribar al puerto, con la consiguiente pérdida de este tipo de carga. En esa misma década, a raíz del embargo atunero impuesto por el país vecino del norte, la captura de esta especie decayó, lo que a su vez originó una disminución importante en la actividad del puerto.

Es a partir de 1993, con la promulgación de la Ley de Puertos, y después con la creación de la API de Ensenada y su correspondiente concesión integral para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes federales que integran el recinto portuario y para la prestación de

los servicios portuarios que le otorgó la SCT el 30 de junio de 1994, cuando el puerto de Ensenada inicia su modernización.

El 10 de marzo de 1995 se decreta el actual recinto portuario, previéndose un área de reserva al sur del mismo, estableciéndose en 250.4 hectáreas su superficie total (87.1 de tierra y 163.3 de áreas de agua).

### **Áreas e infraestructura con las que cuenta el puerto**

El puerto de Ensenada se divide en ocho áreas: comercial, astilleros, de pesca, pesca deportiva y ribereña, de desarrollos náuticos turísticos, base naval, zona de graneles minerales, y el área de reserva para una posible ampliación. En cuanto a las terminales más importantes del puerto, destacan:

- *Terminal de usos múltiples.* Concebida, desarrollada y licitada por la API de Ensenada, es operada desde abril de 1997 por la empresa Ensenada International Terminal (EIT), S.A. de C.V., de capital nacional y filipino. Sirve para operar todo tipo de mercancías, destacando el movimiento de contenedores con equipo especializado, contando para ello con un área de 72,300 m<sup>2</sup>, 21,000 m<sup>2</sup> de patios y una bodega de 3,000 m<sup>2</sup>. Además, dispone de los muelles 1,2 y3 del puerto, los que suman 520 metros lineales.
- *Muelles privados de uso industrial.* Estos se integran por las terminales de graneles minerales que corresponden a las empresas Cementos Mexicanos (Cemex), S.A. de C.V., y Amaya Curiel y Cía., S.A. de C.V., cesionarias que, en conjunto, movieron el 75% del total de carga del puerto en el periodo 1990 – 1999. La terminal de Cemex, de 5.5 hectáreas, cuenta con un muelle para barcasas de 85 metros y una bodega de recepción de caliza para la producción de cemento. La terminal de la empresa Amaya Curiel, de 3.1 hectáreas, empezó a operar en 1997 (bajo la coordinación de la API) grava y

arena de la región para su exportación a San Diego. Cuenta con un muelle para barcazas de 110 metros de largo construido en 1998 y patios de almacenamiento.

- *Terminal de cruceros.* Es operada por la empresa Ensenada Cruiseport Village (ECV), S.A. de C.V. Cuenta con 13.9 hectáreas de terrenos ganados al mar. Una vez que esté totalmente concluida contará con tres posiciones de atraque, una marina para 190 embarcaciones y áreas de tierra para servicios a los turistas. Actualmente cuenta con dos muelles de 170 y 180 metros de longitud, los cuales entraron en operación a mediados del año 2000, bajo la coordinación ya de la API de Ensenada.
- *Pesca y cabotaje.* Incluye dos muelles pesqueros de 330 metros cada uno, así como los llamados muelles de entremuros y de cabotaje, de 204 y 446 metros, respectivamente. En total, esta zona administrada por la API abarca una superficie de 10.3 hectáreas, las cuales incluyen patios de almacenamiento, cobertizos y bodegas. Esta zona de uso público maneja productos perecederos del mar como sardina, anchoveta y atún, así como productos de cabotaje y mercancía general de altura, en menor medida. Para este 2001 se prevé que la API licite la ampliación del muelle de pesca y cabotaje, con un área total de 6,000 m<sup>2</sup> (300 por 20 metros).

En resumen, la infraestructura del puerto de Ensenada viene dada de la siguiente forma:

### Muelles de atraque

<i>Muelle</i>	<i>Metros lineales</i>	<i>Calado</i>
Pesca	660	7 m.
Grancles	220	8 m.
Cabotaje	650	8 m.
Cruceros	360	10 m.
Carga general	185	10 m.
Altura	300	12 m.

*Fuente: DGPMM*

### Áreas de almacenamiento

<i>Área</i>	<i>Superficie (m<sup>2</sup>)</i>
Bodegas y almacenes	11,306
Cobertizo	5,000
Patios	31,000

*Fuente: DGPMM*

### Análisis de mercado

El puerto de Ensenada presenta una situación particular con respecto a los demás puertos del país debido a estar ubicado prácticamente en la frontera noroeste con los Estados Unidos, además de tener, a cortas distancias, centros nacionales productores y de consumo, tales como las industrias maquiladoras localizadas en la franja fronteriza de Baja California y algunas de Sonora. Asimismo, las cuatro ciudades más importantes del estado están ubicadas en esta franja y han crecido de forma dinámica en los últimos años.

A distancia relativamente corta se encuentra la ciudad de San Diego, California, y a sólo tres horas de la frontera se ubican dos de los puertos más desarrolladas a escala mundial: Long Beach y Los Angeles. Ambos, con sus correspondientes medios de conexión multimodal y enlaces terrestres de primer orden, someten al puerto de Ensenada a una muy

dura competencia en lo concerniente a la captación de cargas derivadas de los insumos necesarios y productos generados por la importante industria de la zona.

Por otra parte, la reciente tendencia de desarrollo tecnológico para el caso del transporte marítimo apunta hacia la construcción de embarcaciones de cada vez mayor tamaño y la incorporación de cadenas de transporte multimodal, lo que ha impuesto la necesidad de concentrar mayores volúmenes de carga en los puertos para garantizar la rentabilidad en la operación de las empresas transportistas. Los puertos de Long Beach y los Angeles, que se ha dicho son los principales competidores del puerto en estudio, son concentradores de carga que se puede considerar dentro de la zona de influencia de Ensenada. Por ello, esta terminal portuaria tendrá que diseñar y aplicar los mecanismos de operación, desarrollo y promoción necesarios para garantizar una adecuada inserción futura en el dinámico mercado en que compete.

### **Movimiento de carga**

Históricamente, el puerto de Ensenada ha manejado de manera preponderante granel mineral y productos pesqueros (en especial atún y anchoveta), y en menor escala carga general y graneles agrícolas. Durante el periodo 1990 - 1994, la carga movilizada bajó a una tasa media anual de -3.61%, con una tendencia decreciente en la mayoría de los tipos de carga.

En contraste, a partir de 1995, el proceso de consolidación de la API de Ensenada genera las bases de un crecimiento sostenido que para 1997 ya constituye una tendencia firme y que permite recuperar, en 1998, los volúmenes manejados a principios de la década. En este sentido, la tasa media de crecimiento anual para el quinquenio 1995 - 1999 fue de un muy estimable un 15.16%, aunque el avance obtenido en el año 2000 respecto a 1999 fue del 8.4%, tendencia esperada para los próximos años, salvo para el manejo de contenedores, donde se esperan cifras mayores;

independientemente de que con los niveles registrados en el año 2000 ya se han superado ampliamente los máximos históricos.

En cuanto al manejo de contenedores, su máximo histórico se alcanzó también en el 2000, al registrarse 150,851 toneladas y 28,859 Teus,<sup>179</sup> lo que señala crecimientos del 22.4 y del 39%, respectivamente, en relación a 1999 y de más del 100% en promedio respecto a 1993, año previo a la creación de la API. Esto se consiguió, además de las labores de promoción, gracias al equipo y terminal especializados para su manejo.

### Evolución de la carga en el puerto de Ensenada

Tipo de carga	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
General fraccionada	63.5	13.4	11.9	7.9	5.2	5.5	13	5.8	3.2	2.7	-
General unitizada	43.5	12.8	23.6	41.2	36.6	13.3	14	23.8	71.9	111.9	145.9
Granel min mecanizado	737	629	559.9	287.7	75.2	706.2	597.2	696.3	793.3	1,096.1	1,165.3
Granel min semmec.	9.7	40.3	13.9	32	30.4	-	2.3	-	13.7	51.4	68.5
Granel agrícola	5	31.8	35	19.6	16.7	-	17.9	-	-	-	-
Perceederos	107.8	87.2	78.4	57.8	44.6	92	71	72.5	72.2	61.7	39.1
Contenedores	84.5	120.9	133.5	88.4	17.6	6.7	3.9	51.8	50.5	123.2	150.9
Número de Teus	9,011	14,046	18,764	12,049	2,328	849	1,178	14,796	14,274	20,744	28,859
Fluidos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.5	-
TOTAL	1,046	935.4	856.2	515	903.1	823.7	719.3	850.2	1,004.8	1,448.5	1,569.7

Cifras en miles de toneladas.  
Fuente: CGPMM

De acuerdo a lo anterior, es indiscutible que la carga más relevante para el puerto la ha constituido el granel mineral, cuya participación representa aproximadamente el 75% del total. Sin embargo, es de destacarse el crecimiento que en los últimos años ha tenido el movimiento de contenedores. Lo que enfila al puerto, en términos del manejo de carga, a una configuración más comercial que la presentada años atrás y a niveles

<sup>179</sup> Un TEU (Twenty-Foot Equivalent Unit), es una unidad que representa un contenedor de 20 pies de largo.

de competitividad de carácter internacional. A manera de referencia y tomando como base el año 2000, convendría indicar que en el granel mineral mecanizado sobresale el movimiento de caliza con 739, 048 toneladas (63% de esa carga) y la arena cribada con 426,300 (37%). En lo correspondiente a la carga general destaca el movimiento de varilla con 83,623 toneladas (57%) y la lámina en rollo con 23,752 (16%). Mientras que la escoria, con 62,443 toneladas (91%) y el yeso, con el 9% restante, sobresalen dentro del granel mineral semimecanizado. La carga movilizada en contenedores es tan variada que hace imposible su clasificación.

### **Movimiento de pasajeros y de cruceros turísticos**

El movimiento de pasajeros y cruceros constituye una actividad, dada su antigüedad e impacto, de gran relevancia y arraigo para la ciudad y el puerto de Ensenada. Es de destacarse que después de Cozumel, este puerto es el que más cruceros recibe, superando a lugares como Cabo San Lucas, Mazatlán y Puerto Vallarta, entre otros. Las líneas que llegan a Ensenada son la Carnival Cruise Line y la Royal Caribbean Cruise, mismas que cubren una ruta que parte del puerto de Los Angeles. Además, en el corto plazo se prevé el arribo de un crucero diario con origen en San Diego y uno mensual que partiría desde Hawai. El movimiento histórico viene dado de la manera que se muestra enseguida.

#### **Movimiento de pasajeros y cruceros en Ensenada**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pasajeros (miles)	171.6	362.5	353.7	342.9	333.3	274.5	347.2	334.8	327.7	334	336
Cruceros	321	651	598	629	561	204	229	231	221	216	219
Pasajeros/ crucero	437	535	557	592	545	1,346	1,516	1,449	1,483	1,546	1,534

Fuente: CGPMM

La información precedente ejemplifica claramente las nuevas tendencias en materia de cruceros: buques cada vez mayores para permitir que en

ellos viaje un mayor número de turistas, con la finalidad de hacer menos visitas a los puertos en ruta y generar con ellos ahorros económicos muy considerables.<sup>180</sup> En ese sentido, en Ensenada el número de visitantes se ha mantenido más o menos constante a partir de 1991, aunque con un número menor de arribos, generado por la condición ya señalada. No obstante, de acuerdo a los planes trazados por la API, se espera que con la nueva terminal de cruceros, más las medidas en materia de promoción que se vienen ejecutando, en corto plazo se tenga un crecimiento considerable de arribo de cruceros y se rebase el registro histórico del año referido en lo que respecta a número de pasajeros.

### **Prestadores de servicios en el puerto**

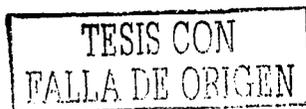
De acuerdo a lo reflejado en el cuadro que sigue, y como ya se había mencionado, la situación que prevalecía antes de la creación de la API de Ensenada era la limitada oferta de servicios portuarios, mismos que en forma prácticamente monopólica y con mala calidad, ofrecía la entidad paracastatal Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada (SPYME).

Esta situación se podría entender, más no justificar, si repasamos lo analizado en el capítulo primero de este trabajo, donde se explica que el paradigma prevaleciente lustros atrás era el de un Estado obeso, prestador de servicios ineficientes en la mayoría de los casos, despreocupado respecto a la calidad y en la percepción de la clientela respecto a ellos.

Sin embargo, con la implantación del modelo de gestión a través de APIS, mismo que como ya se explicó recoge varios postulados respecto a la filosofía de la NGP, y la liberalización de nuestro sistema económico, la situación a empezado a revertirse y, entre otras cosas, se han generado los incentivos y cadenas económicas para ofrecer, bajo ajustes de mercado, más y mejores servicios con la participación del sector privado pero con la regulación del Estado. Sin duda, el caso de Ensenada se ajusta en esa dirección.

---

<sup>180</sup> Tales como combustible, derechos portuarios, administrativos, etc.



**Prestadores de servicios en el puerto de Ensenada  
(situación anterior vs. la actual)**

<b>Servicio</b>	<b>Prestadores de servicios en 1994</b>	<b>Núm. de Prestadores de servicios en la actualidad</b>
Maniobras	Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada (SPYME)	2
Pilotaje	Sindicato de Pilotos	1
Lanchaje	SPYME	1
Remolque	SPYME	1
Amarre de cabos	SPYME	2
Avituallamiento	SPYME	20
Agua potable	SPYME y otro más	2
Extracción de aguas residuales	*	1
Recolección de basura	SPYME	1
Recolección de desechos sólidos	*	1
Báscula	SPYME	1
Fumigación	*	1
Reparación de buques	SPYME	39
Reparación de contenedores	SPYME	4
Lavandería	SPYME	1
Servicios turísticos	*	43
Servicios generales	SPYME	4
Descarga de sardina y anchoveta	SPYME	2
Reparación de redes	SPYME	2
Reparación y Mto. de equipo	SPYME y 7 más	1
<b>TOTAL</b>	<b>10**</b>	<b>130</b>

\* Se desconoce el dato      \*\* Conocidos  
Elaboración del autor con datos de la CGPMM

**Productividad en la prestación de servicios de carga**

Los servicios de maniobras de carga y descarga de mercancías fueron proporcionados en forma monopólica hasta 1995 por la empresa paraestatal Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V. Sin embargo, a raíz de la reforma portuaria que originó la creación de las APIS y la libre entrada de prestadores de servicios, aunado a la adjudicación de la terminal de usos múltiples a EIT, desde 1997 existe la autorización para que cuatro empresas presten servicios de maniobras, dos de ellas

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

especializadas en la descarga de sardina y anchoveta: Servicio de Industria Pesquera, S.A. de C.V. y Productos de Ensenada, S.A. de C.V.

Los rendimientos alcanzados en el periodo 1993 - 1999 se presentan en la siguiente tabla, donde cabe destacar que la carga general fraccionada,<sup>181</sup> el granel semimecanizado, la carga unitizada, así como la de contenedores (cuya productividad se ha duplicado) se manejan con equipos de Estibadores de Ensenada y de Ensenada International Terminal, mientras que el granel mineral mecanizado es operado con equipos de Cemex y de Amaya Curiel.

**Rendimientos por tipo de carga**

Tipo de carga	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
General fraccionada	25	12	17.4	18	15.9	18.7	14.1
General unitizada	129	190.6	103	202	295.3	155.2	181.3
Granel mineral mecanizado	376	600	750	700	400	456	400
Granel mineral semimecanizado	96.3	111.2	-	118	110	172.6	179.9
Granel agrícola semimecanizado	99.5	132.5	-	67.6	-	-	-
Perecederos	20.1	26.9	36.8	21	22	16.7	16.6
Contenedores	17.5	15	12.3	18	20	30	34

*Toneladas hora buque en operación<sup>182</sup>*

*Fuente: CGPMM*

<sup>181</sup> La carga general fraccionada es mercancía general de abasto para la Isla de Cedros, operada con ganchos (grúas) de barcos pesqueros. La carga general unitizada se conforma principalmente de varilla y alambón en cabotaje, y es maniobrada por medio de ganchos del propio buque (casi siempre tres).

<sup>182</sup> Las toneladas hora buque en operación se refieren al tonelaje movilizado por hora de o hacia un buque, siempre y cuando este se encuentre en actividad productiva (quitando tiempos muertos imputables al hombre o a la naturaleza, como la presencia de lluvia en exceso). En cuanto a las maniobras de graneles, el tipo mecanizado se realiza por medio de succión y banda transportadora de barco a chalán, mientras que para el semimecanizado se emplean almejas (quijadas metálicas) montadas en las grúas del barco. Por su parte, los contenedores antes eran movilizados con equipo del propio barco, pero a raíz de la adecuación de la terminal de usos múltiples, se cuenta con grúas especializadas de muelle.

### Situación financiera de la API de Ensenada

Los principales rubros de ingresos para esta empresa están representados por la aplicación de tarifas por uso de infraestructura propiedad del gobierno federal a las embarcaciones y cargas que usan el puerto, contraprestaciones recibidas por cesiones parciales de derechos, así como arrendamientos y contratos de servicios. Al constituirse esta paraestal, una de sus principales tareas fue la de regularizar todos los contratos previamente signados en razón de concesiones otorgadas directamente por la SCT a particulares para el uso de áreas del recinto portuario, por medio de su sustitución por contratos de cesión parcial de derechos (derechos cedidos por la API a un privado para la explotación de una zona específica del puerto). Los ingresos por este concepto, junto a aquellos originados por tarifas de infraestructura, constituyen los más relevantes del puerto.

#### Ingresos de la API de Ensenada 1995-1999

Concepto	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
Infraestructura	20,276	79	31,937	72	33,787	56	38,182	63	47,239	62
Cesiones	2,268	9	4,448	10	8,770	14	9,564	16	15,079	20
Arrendamiento de equipo	-	-	425	1	1,114	2	765	1	606	1
Contratos de prestación de servicios	1,093	4	3,619	8	3,699	6	3,216	5	3,285	4
Otros*	2,146	8	3,734	8	13,303	22	9,042	15	9,533	13
<b>TOTAL</b>	<b>25,783</b>	<b>100</b>	<b>44,163</b>	<b>100</b>	<b>60,673</b>	<b>100</b>	<b>60,770</b>	<b>100</b>	<b>75,742</b>	<b>100</b>

\*Incluye productos financieros y venta de activo fijo  
Cifras en miles de pesos de junio del 2000. Fuente: CGPMM

Revisando estas cifras se puede afirmar sin temor a equivocarnos que las mejoras de carácter operativo, promoción, equipamiento y calidad en los servicios se han traducido en una situación financiera adecuada y en plena expansión, suficiente para enfrentar las necesidades de construcción de nueva infraestructura y de mantenimiento de la ya existente, además de los gastos corrientes de operación. Es de destacarse lo correspondiente a los ingresos totales de la empresa, los cuales se triplicaron en sólo cuatro años. Además, es significativo el registro obtenido en los rubros de ingresos por uso de infraestructura y por contratos de cesión parcial de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

derechos, los cuales constituyen ingresos propios de la empresa y le garantizan su solvencia financiera.

### **3.2 Indicadores de una gestión exitosa en Ensenada**

Una vez que se han conocido los rasgos característicos de este puerto, así como algunas de las acciones emprendidas y sus resultados, las razones por las que sostengo que este es un ejemplo de caso exitoso a raíz de la reforma portuaria, se resumen como sigue:<sup>183</sup>

- El manejo de contenedores<sup>184</sup> pasó de 849 Teus en 1995, a cerca de 29,000 en el 2000 (de casi 7 a alrededor de 151 mil toneladas), lo que significa que ahora se manejan niveles entre 20 y 30 veces mayores. En este sentido, el número de buques portacontenedores recibidos se incrementó de 15 a más de 150 en el mismo periodo. Además, se espera un crecimiento considerable para los próximos años.
- Como complemento del logro anterior, se debe resaltar la planeación que permitió que la API lograra la licitación y adjudicación al sector privado de la terminal de usos múltiples (especializada en el manejo de contenedores), la cual es ahora mucho más eficiente gracias a su equipamiento especializado.
- El manejo de carga en general pasó de 824,000 a 1,569,689 toneladas en el mismo lapso, lo que significa que se tuvo un incremento que prácticamente duplicó las cifras. Además, gracias al desarrollo de los contenedores, se tiene más diversificación en el tipo

---

<sup>183</sup> La descripción de estos indicadores de una gestión exitosa no quiere decir que la API de Ensenada carezca de problemáticas particulares o tropiezos, sin embargo, considero que estos se ven claramente superados por los primeros.

<sup>184</sup> Es importante señalar que la carga en contenedores (contenerizada) debido a su valor y seguridad, es la referencia obligada para considerar la relevancia de los puertos en el mundo, constituyéndose hoy en día como la más importante dentro del tránsito marítimo.



de cargas, con lo que el puerto se ha modernizado y su riesgo, financieramente hablando, se ha reducido.

- En cuanto a los cruceros turísticos, un logro que se considera muy relevante es la construcción de una terminal exclusiva para recibir cruceros en el puerto. Esta terminal, dado que fue preconcebida particularmente para el turismo que visita el puerto, brinda instalaciones más adecuadas y mejores servicios (una vez concluida en su totalidad contará con un centro comercial y con marina propia). Pensada para incrementar los registros en este rubro, que desde 1995 mantiene cifras más o menos constantes en cuanto al número de arribos (204 vs. 219 en 2000), con un aumento no despreciable en el número de pasajeros (274,555 a 336,000) y una mejora del 15% en cuanto a la cantidad promedio de pasajeros por crucero (1,346 a 1,556),<sup>185</sup> se debe tomar en cuenta que esta nueva terminal inició operaciones a mediados del 2000, por lo que su verdadero impacto aun no se hace notar, aunque se espera sea significativo para el puerto y la ciudad.
- Con relación a los rendimientos operativos del puerto, destaca el incremento observado en la carga contenerizada, pasando de 12 a 34 toneladas por hora en el mismo periodo, lo que significa una mejora muy estimable en este importante aspecto. Esto coloca a Ensenada en condiciones de competencia en ese tipo de carga frente a otros puertos.
- Otro indicador relevante es el evidente incremento de la inversión privada en la construcción, operación y equipamiento de terminales vía concursos públicos, lo cual constituye uno de los fines que pretendió la reforma emprendida. En el caso de Ensenada destaca lo

---

<sup>185</sup> Respecto a 1994, el incremento ha sido más evidente: de 545 vs. 1,556. Esto se debe, como se enunció antes, a que los buques turísticos cada vez son de mayor tamaño, lo que también ha originado menos arribos.

relativo a la terminal de usos múltiples y la de cruceros turísticos. Estas inversiones se resumen de la forma siguiente:

#### Inversión privada en el puerto de Ensenada

Empresa	Concepto	Inversión*	Fecha contrato y monto**
Ensenada Cruise Port Village	Construcción de terminal de cruceros	25 millones	***
Ensenada International Terminal	Equipamiento de terminal de usos múltiples y ampliación de muelle	8.5 millones	28/04/97 32.9 millones
Ainaya Curiel	Construcción de terminal de productos péticos	12.8 millones	10/06/96 67.7 millones
Nishikawa y Asociados	Instalación para productos perecederos	****	11/05/99 5.1 millones
BGB, Tecno	Instalación para manejo de productos refrigerados	****	10/04/00 20.2 millones

\* En dólares \*\* En pesos. Corresponde a la oferta ganadora por la adjudicación del contrato y/o compra de equipo \*\*\* En este caso no hubo concurso público \*\*\*\* Se desconoce el monto  
Elaboración propia con datos de la CGPMM

- En este mismo sentido, conviene señalar igualmente lo correspondiente a la incorporación del sector privado en la prestación de los servicios portuarios públicos, donde destacan los de maniobras, remolque y pesaje, entre otros. Es de destacarse que en la actualidad casi un centenar y medio de empresas brinden este tipo de servicios frente a los cerca de diez registrados antes de la reforma, lo que ha originado más y mejores servicios para los usuarios del puerto, así como el que existan varias opciones en la mayoría de ellos.
- La inversión y planeación realizada por la API de Ensenada, ya sea en forma autónoma o compartida, es otro factor que considero necesario comentar por los propósitos conseguidos. Primeramente habría que señalar un aumento en la seguridad para la zona de carga y las instalaciones portuarias: para tal efecto se construyó un deflector de olas, con el propósito de minimizar el efecto del rebase del oleaje sobre el rompeolas principal y con ello evitar que el agua

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

penetre en el puerto interior. Esta obra, iniciada en 1997, consiste en una estructura de concreto de 5 metros de altura por mil de longitud, encajada sobre el espigón,<sup>186</sup> y para la que se requirió una inversión de 11.5 millones de pesos, siendo concluida a inicios del año 2000. Además, se obtuvo una evidente mejora en la relación puerto – ciudad: en los puertos modernos, una de las normas básicas que permiten su crecimiento y desarrollo, es el contar con relaciones estrechas y armónicas con las ciudades en que se asientan. Esta condición se ha conseguido en Ensenada gracias a las acciones tomadas en forma conjunta entre el municipio y el puerto. Para este propósito se levantaron dos obras: el andador turístico y el libramiento del recinto portuario.

El andador turístico o malecón (conocido en Ensenada como ventana al mar), se inició en agosto de 1996 y consiste en un corredor de adoquín con bancas e iluminación nocturna de 10 metros de ancho por 1,100 de largo, dentro del recinto portuario. Se concluyó en 1998 con una inversión total de 16.1 millones de pesos sufragada por la API, más 2.2 para su mantenimiento. Gracias a su privilegiada vista a la bahía y a sus servicios, se ha constituido como el principal paseo para los habitantes de esta ciudad, además de que ha propiciado un interesante desarrollo comercial en sus alrededores, lo que a su vez ha generado la creación de más servicios y fuentes de empleo.

Por su parte, el libramiento del recinto portuario servirá para reordenar el tránsito vehicular de la ciudad y el puerto, ya que separará el tránsito urbano del industrial portuario, lo que beneficiará a ambas entidades. Consiste en un tramo de autopista con una plantilla de 34 metros por 1.3 kilómetros de longitud, con un paso a desnivel y entronques. La API destinó 27 millones de

---

<sup>186</sup> Estructura protectora de la costa hecha a base de rocas y concreto, y que generalmente se construye en forma perpendicular a la línea de playa con el fin de atrapar el transporte residual del litoral o retardar la

pesos para la ejecución de esta obra (en la que también intervienen los tres niveles de gobierno), misma que inició en junio del 2000.

- Por último, se debe destacar lo relativo a las finanzas de la API; particularmente en lo correspondiente al rubro de ingresos, que como vimos antes, se triplicaron en solo cuatro años (1995 a 1999). En este sentido, todo parece indicar que la empresa ha conseguido algunos de los objetivos más relevantes que su creación planteó, los cuales además guardan semejanza con lo que Osborne y Gaebler proponen en torno a la producción de ganancias económicas para la mejora de servicios en la gestión pública:

- 1) Mejor planeación, promoción, y calidad y seguridad en el servicio.
- 2) Estos aspectos permiten que inversionistas privados participen más activamente en la operación del puerto.
- 3) Estos a su vez atraen más cargas, construyen más obras y participan en la prestación de mejores servicios portuarios al generar competencia.
- 4) Ello origina que la actividad se haga más dinámica y se generen más recursos económicos.
- 5) Con ellos se puede generar más infraestructura que asegura el crecimiento del puerto y se generan mejores relaciones con la ciudad y entorno que le rodea. A la vez, estos recursos permiten la continuidad en las labores de planeación y comercialización, además de posibilitar una adecuada vigilancia en torno a la calidad de los servicios.

### 3.3 Estudio de caso no exitoso: el puerto de Topolobampo<sup>187</sup>

#### Ubicación y antecedentes

El puerto de Topolobampo se localiza también en la costa del Océano Pacífico al noroeste del país, en la parte norte del estado de Sinaloa. Brinda soporte para el desarrollo de las industrias establecidas en la zona de Los Mochis y de los parques industriales de la región, así como para las actividades productivas y comerciales de la zona centro y norte de Sinaloa, sur de Sonora y parte de Chihuahua.

Después de la revolución mexicana, en los años cuarenta del pasado siglo, periodo de gran desarrollo de infraestructura, Topolobampo es acondicionado con instalaciones que se consideraban como necesarias para impulsar el desarrollo de la rica región del Valle del Fuerte, donde se asientan la ciudad y puerto del mismo nombre. Las instalaciones aludidas consistían en un muelle fiscal de 10 por 98 metros para carga y descarga, una bodega de 20 por 30 metros, dos atracaderos para transbordadores, un muelle tipo T de Pemex con sus respectivos tanques de almacenamiento, un muelle de madera para barcos pesqueros propiedad de la ahora extinta paraestatal Productos Pesqueros Mexicanos, así como un cobertizo y servicio de agua, electricidad y vía férrea.

Sin embargo, después de la construcción de nuevas instalaciones con las más altas especificaciones técnicas de la ingeniería portuaria, con la finalidad de potenciar el crecimiento de la producción agropecuaria, industrial y pesquera de la región, así como el fomentar la diversificación de las actividades productivas de la región noroeste, este puerto de 301 hectáreas (de las cuales 191 son zonas de agua y 110 de tierra) fue inaugurado formalmente en junio de 1991. Al respecto, en aquella época se dijo:

---

<sup>187</sup> A pesar de que en Topolobampo se han presentado varias mejoras a partir de la creación de su API, las cuales más adelante se comentarán, señalo que es un caso no exitoso debido a que no se han cumplido, al menos hasta el momento del análisis, los objetivos más relevantes de la reforma. De hecho, y en un plano más general, este puerto no ha cumplido los objetivos para los que fue creado.

Topolobampo va más allá de un gran puerto del noroeste de la República; es en mucho el despegue de esta gran región de México para que la República entera se sume a nuestro programa de incorporación a la cuenca del Pacífico.<sup>188</sup>

### **Áreas e infraestructura con las que cuenta el puerto**

El recinto portuario dispone de áreas de navegación, muelles, bodegas, patios y cobertizos, mismas que se detallan a continuación. En primer término se indican las terminales más importantes:

- *Terminal de Petróleos Mexicanos.* Terminal marítima de 6.7 hectáreas especializada en el manejo de productos petroleros.
- *Terminal de Sematur.* Terminal de transbordadores para pasajeros y de carga, los cuales cubren la ruta Topolobampo – La Paz.
- *Terminal de Cemex.* Especializada en el manejo de cemento. Cuenta con dos silos mecanizados con capacidad unitaria de 800 toneladas, equipo de bombeo, atracadero para chalanes de 2,000 toneladas, además de espuela de ferrocarril.
- *Terminal Transoceánica de Topolobampo.* Especializada en el manejo de graneles agrícolas y minerales. Cuenta con un muelle marginal de 135 metros en un área de 4 hectáreas.
- *Productos Pesqueros de Topolobampo.* Empresa dedicada a la operación de una planta procesadora de productos pesqueros; para lo cual cuenta con instalaciones especializadas y dos atracaderos.
- *Club Náutico de Topolobampo.* Club privado de yates, instalado desde hace 25 años en un área de casi dos hectáreas.

---

<sup>188</sup> Andrés Caso Lombardo, secretario de Comunicaciones y Transportes, septiembre de 1990. En Topolobampo, un nuevo puerto en el Pacífico. Documento editado por la SCT, Puertos Mexicanos y el gobierno del estado de Sinaloa, 1991, p. 23.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- *Procesadora de Alimentos El Batamote.* Empresa dedicada a la industrialización, conservación, enlatado y comercialización de alimentos, principalmente del mar.
- *Muelle de carga general.* De 99 metros de largo, es operado por la API de Topolobampo para recibir carga diversa y graneles.
- *Muelle de contenedores.* También operado por la API, tiene 240 metros de longitud. Se usa básicamente para manejar graneles agrícolas y minerales.
- *Instalación pública para transbordadores.* Igualmente operada por la paraestatal, es utilizada principalmente por la empresa Baja Ferries que ofrece servicios de transbordadores también con la ruta Topolobampo - La Paz.
- *Muelles de pesca.* Instalaciones orientadas para el atraque de embarcaciones dedicadas a la captura de productos pesqueros, principalmente camarón. Totalizan alrededor de 600 metros de longitud.

Es oportuno indicar que el área de 18,167 m<sup>2</sup> donde se instala el Club Náutico de Topolobampo está ocupada en forma irregular (sin el contrato de cesión parcial de derechos y el pago de contraprestación correspondiente), por lo que se pretende recuperar ese terreno. Esta misma situación priva en los muelles donde se asientan las embarcaciones pesqueras, donde la API, poseedora de la concesión integral para la operación y administración del puerto por parte de la SCT, no ha logrado establecer los contratos respectivos con los dueños de estos barcos que le permitan establecer el cobro de derechos en virtud del uso que vienen sufriendo estos muelles.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, en el recinto portuario existen asentamientos humanos irregulares (viviendas y comercios), mismos que ocupan cerca de 4 hectáreas e impiden el establecimiento de nuevas industrias en el sector donde se ubican.

#### Muelles y patios del puerto de Topolobampo

Muelle	Operador	Longitud (metros)	Patios (m <sup>2</sup> )	Bodegas (m <sup>2</sup> )
Privado	Pemex	400	-	-
Carga general	API	99	6,600	1,620
Contenedores	API	240	144,800	4,480
Transbordador	API	150	-	-
Transbordador	Sematur	63	-	-
Privado	Transoceánica	135	-	4,200
Privado	Cemex	70	-	-
Pesca	Cooperativas P.	547*	-	-

\* Existen 5 muelles de pesca  
Fuente: CGPMM

#### Análisis de mercado

El principal movimiento de carga en este puerto lo representa el manejo de productos agrícolas, como el maíz y sorgo; y minerales a granel, como la urea y fertilizantes, entre otros. Esta actividad se origina por que la zona donde se asienta el puerto cuenta con 415 mil hectáreas de riego, las que representan el 55% del total estatal. Topolobampo está comunicado hacia el norte, ya sea por autotransporte o por ferrocarril, con ciudades fronterizas como Nogales y Mexicali, además de contar con conexiones de primer orden a ciudades de la región como Los Mochis, Culiacán y Mazatlán.

De acuerdo a estudios en la materia, este puerto cuenta con una zona de influencia radial de 500 kilómetros, la cual abarca los estados de Sinaloa, Baja California Sur, Sonora y Chihuahua. Además, Topolobampo compite con Guaymas y Mazatlán en atraer las cargas movilizadas vía

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

marítima por las empresas ubicadas en su zona de influencia, las cuales realizan su elección sobre la base de la cercanía del puerto, facilidades operativas, rendimientos y costos.

### Movimiento de carga

Los registros del movimiento de carga por el puerto de 1994 A 1999 señalan que Topolobampo es un puerto de cabotaje<sup>189</sup> con vocación granelera, con registros irregulares:

**Evolución de la carga comercial en el puerto de Topolobampo**

Tipo de carga	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
General fraccionada	18	30	33	75.5	54.4	58.1	1.7	11.5	53	339	411.7
Contenedores					1.8	1.3	0.4				
Granel agrícola	104.1	44.1	40.8	118.6	74.4	45	42.5	261.9	448.1	561.8	105.6
Granel mineral	55.3	118.1	164.7	172.3	326.9	269.6	84.7	216	291.1	245.6	295.5
Total	177.4	192.2	238.5	366.4	457.5	374	129.3	489.4	792.2	1,146.4	812.8

Cifras en miles de toneladas<sup>(\*)</sup>

Fuente: CGPMM

Si bien el movimiento total de carga se duplicó entre el '94 (fecha de creación de la API) y el '99, se debe considerar que a inicios de aquella década el tránsito por el puerto tenía cifras muy bajas. De hecho, el incremento de poco más de 400,000 toneladas en ese lapso obedece principalmente a la carga general, en función del incremento en la demanda de mercancías del estado de Baja California Sur, esto originó el inicio de la empresa Baja Ferries, operadora de transbordadores con servicio diario, los cuales transporta camiones con carga diversa.

<sup>189</sup> Un puerto de altura sirve principalmente para el intercambio internacional, mientras que uno de cabotaje atiende intercambios de carácter nacional.

<sup>190</sup> Incluye únicamente el movimiento comercial registrado en el recinto fiscalizado administrado por la API, es decir, se excluye el movimiento registrado por Pemex y Sematur.

En cuanto al granel mineral, se observa que, salvo en 1995, ha mantenido registros estables. En este tipo de carga destaca el movimiento de cemento (72,000 toneladas en 1999) comercializado por Cemex.

En lo que respecta al granel agrícola, si bien se presentan incrementos, su comportamiento es sumamente erróneo, sujeto a las condiciones de producción en el agro. Por ejemplo, durante el '99 se tuvo un descenso muy marcado en el manejo de maíz (el principal producto en este rubro) debido a la sequía que prevaleció en la región.

Asimismo, es de destacarse el nulo movimiento de contenedores que se presentó en el periodo, no obstante que la construcción del puerto fue pensada para movilizar ese tipo de carga.

#### **Prestadores de servicios en el puerto**

De la información que se leerá en el cuadro siguiente se puede señalar que, en términos generales, lo que ha sucedido en este puerto es un traspaso casi íntegro de un monopolio en la prestación de los servicios (al menos los más relevantes) de una paraestatal, Servicios Portuarios de Mazatlán, a otra, la API de Topolobampo. Esto, además de la problemática prevaleciente en el servicio de remolque, genera que los servicios portuarios en este lugar sean de una calidad probablemente debajo de las expectativas de la clientela y que lo sitúan en posición desventajosa frente a otros puertos nacionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Prestadores de servicios en el puerto de Topolobampo  
(situación anterior vs. la actual)**

<b>Servicio</b>	<b>Prestadores de servicios en 1994</b>	<b>Núm. de Prestadores de servicios en la actualidad</b>
Lanchaje	Servicios Portuarios de Mazatlán (SPM)	1
Avituallamiento	SPM	1
Combustible y lubricantes	SPM	3
Vigilancia	SPM	API
Maniobras de carga y descarga	SPM	API
Amarre de cabos	SPM	API
Fumigación	SPM	API
Suministro de agua	SPM	API
Renta de equipo	SPM	API
Tomacorrientes p/ contenedores refrig.	SPM	API
Báscula	SPM	API
Remolque	SPM	Pemex <sup>191</sup>
Telecomunicación	SPM	API
Lavandería	SPM	*
Reparación de embarcaciones, contenedores y redes	SPM	*
Recolección de basura	SPM	API

\* Se desconoce el número

Fuente: CGPMM

**Productividad en la prestación de los servicios de carga**

Como antes se apuntó, los servicios de maniobras necesarios para movilizar los productos que llegan o salen por el puerto de Topolobampo son proporcionados por la Administración Portuaria Integral de este lugar, quien vino a sustituir en estas labores a la empresa Servicios Portuarios de Mazatlán, la que además proporcionaba prácticamente todos los servicios restantes.

Esta situación, junto a un equipamiento apenas básico, ha originado que la productividad en las maniobras requeridas para manipular los productos en este puerto para su comercialización, al parecer no cumpla

<sup>191</sup> Dado el bajo número de arribos de buques comerciales, este servicio lo proporciona Pemex, lo que genera dos problemas: el que se haga según las condiciones de la paraestatal, generando un mal servicio y el que la paraestatal lucre con un servicio que no le corresponde prestar ni cobrar.

plenamente con las expectativas de los usuarios;<sup>192</sup> además de que en términos generales, presente indicadores bajos respecto a otros puertos, lo cual se aprecia en las tablas siguientes.

#### Rendimientos por tipo de carga en Topolobampo

Tipo de carga	1998	1999
General fraccionada	68	111
Granel mineral semimecanizado	113	153
Granel agrícola semimecanizado	234	191

Toneladas hora buque en operación

Fuente: CGPMM

#### Comparativo de Topolobampo con otros puertos del rendimiento en 1999 por tipo de carga

Tipo de carga	Veracruz	Tampico	Lázaro Cárdenas	Manzanillo	Guaymas	Mazatlán	Ersenada	Topolobampo
Granel mineral mecanizado	246	488	1,222	614	-	-	400	-
Granel mineral semimecanizado	163	214	-	273	-	-	180	153
Granel agrícola semimecanizado	206	239	251	305	-	-	-	191
Perecederos	-	-	-	146	-	23	17	-

Fuente: CGPMM

#### Situación financiera de la API de Topolobampo

Además de tener entre sus principales rubros de ingresos la aplicación de tarifas por uso de infraestructura a las embarcaciones y cargas que usan el puerto, junto a las contraprestaciones recibidas por cesiones parciales

<sup>192</sup> Al respecto, la API de Topolobampo identifica en la pág. 39 de su Programa Maestro de Desarrollo 2000-2005 como una de sus debilidades: "maquinaria y equipo de tipo convencional para realizar las maniobras del manejo del granel agrícola y la carga general, por lo que los usuarios [...] demandan mayores productividades".

de derechos, arrendamientos y contratos de servicios, tal como sucede en su similar de Ensenada, en Topolobampo otra fuente importante de ingresos lo constituye la prestación de servicios, principalmente los de maniobras de carga. Su composición se observa enseguida.

#### Ingresos de la API de Topolobampo, 1997-1999

Concepto	1997	1998	1999
Infraestructura	28,874	39,450	30,141
Cesiones	265	444	474
Contratos de prestación de servicios	12	15	20
Maniobras y servicios	22,340	30,204	14,391
Otros*	4,384	9,031	10,142
<b>TOTAL</b>	<b>55,875</b>	<b>79,144</b>	<b>55,168</b>

\* Incluye productos financieros y servicios conexos  
Cifras en miles de pesos de 1999. Fuente: CGPMM

De lo anterior se desprende que la prestación de maniobras y servicios es una importante vía para esta empresa de allegarse de recursos financieros, lo que contraviene el espíritu de la reforma portuaria, la que como hemos indicado buscaba, entre otros aspectos, el que el sector privado se responsabilizara de ellos en condiciones de competencia. Por otra parte, los resultados disponibles en cuanto a los ingresos globales muestran un camino irregular, sin una tendencia clara. Lo anterior obedece a que el movimiento base o medianamente seguro que habrá de movilizarse por Topolobampo es sumamente bajo, ya que la mayoría de la carga a operar está sujeta, en forma particular en este puerto, a las condiciones específicas de la economía regional y a condiciones climáticas, como el caso visto del maíz.

Por lo anterior, un desarrollo futuro satisfactorio en este puerto no es una condición garantizada, sobre todo si se presentan una serie de eventos que ponen en riesgo la viabilidad de este puerto, como una

eventual salida de la terminal marítima de Pemex de este puerto, situación que la misma API advierte como una de sus amenazas:

Cambio en la política de Pemex referente al movimiento de sus productos por la terminal marítima ubicada en el recinto portuario, lo que afectaría directamente a los ingresos recibidos por la API, en los programas de mantenimiento de dragado, así como su partición en el movimiento total de carga del puerto.<sup>193</sup>

### 3.4 Indicadores de una gestión no exitosa en Topolobampo

Después del análisis de las características de este puerto, así como de los resultados más ilustrativos de la gestión de la API, se puede decir (si bien reconociendo que en ciertos aspectos hay avances interesantes) que, en términos generales, los resultados conseguidos por la Administración Portuaria Integral de Topolobampo no han alcanzado los fines que pretendió la reforma en los puertos más importantes del país y que originaron su creación. En forma sintética, las razones que me hacen afirmar esto aparecen a continuación:

- No obstante que el puerto se concibió para manejar fundamentalmente contenedores<sup>194</sup> y así constituirse como un puerto moderno y eficiente, la realidad es que nunca ha registrado un movimiento importante,<sup>195</sup> y desde 1996 no mueve un solo contenedor. En este sentido, cabe agregar que el muelle de 240 metros de longitud construido para tal propósito está subutilizado, mientras que la zona de almacenamiento de contenedores de 10.5

<sup>193</sup> API de Topolobampo, *Op. cit.*, p. 40.

<sup>194</sup> Al respecto, convendría recordar lo que se señaló con la creación del puerto: "Topolobampo, la nueva terminal marítima de altura inaugurada en junio de 1991, es una pieza clave del sistema portuario nacional en el Mar de Cortés y en el litoral del Pacífico. La terminal comprende una zona destinada al movimiento de contenedores con una banda de atraque. [...] se dispuso una plataforma de 14 hectáreas [...], 10.5 hectáreas de la plataforma se destinan a la zona de almacenamiento de contenedores y el resto a las terminales especializadas". SCT, Puertos Mexicanos y gobierno del estado de Sinaloa, *Op. cit.* pp. 9 y 10.

<sup>195</sup> Aunque en carga general sí se han tenido incrementos, éstos vienen dados por movimientos en doble sentido entre Topolobampo y la península a través de transbordadores en cuyo interior viajan camiones con mercancía diversa y sin clasificación alguna.

hectáreas, así como la bodega y cobertizo de 4,500 m<sup>2</sup> están en desuso.

- La empresa depende financieramente en buena medida de la operación de la terminal marítima de Pemex,<sup>196</sup> así como para la prestación del servicio de remolque (el que se ejecuta a través de los remolcadores de la paraestatal, lo que contradice la misión de ésta, al igual que de nueva cuenta la naturaleza de la reforma portuaria) y para los planes de dragado del canal de acceso y dársena del puerto. Esta situación se ha originado por que la empresa, en función del comportamiento del mercado, no ha logrado diversificar los tipos de carga que maneja, además de que los existentes presentan mucha inestabilidad, con lo que el riesgo financiero de operación es muy alto.
- A pesar de que desde un inicio se pensó en que las APIS no prestaran los servicios portuarios en forma directa, sino que éstos fueran proporcionados por privados bajo condiciones de mercado (libre entrada, liberalización de tarifas, etc.), que permitieran la existencia de opciones para los usuarios del puerto, la API de Topolobampo continúa operando en forma directa y monopólica casi todos los servicios portuarios, incluyendo los de maniobras (particularmente la descarga de buques graneleros).
- Muy probablemente por el hecho anterior y tal como ya se observó, los rendimientos operativos en las maniobras de carga y descarga son bajos comparados con otros puertos. En parte esto se explica por que la maquinaria y equipo para el manejo de carga no se han modernizado, ya que son de tipo convencional.

---

<sup>196</sup> La API aplica las tarifas correspondientes por el uso de infraestructura a las embarcaciones de Pemex que atracan en el puerto. El movimiento de productos petrolíferos que maneja la paraestatal no se incluyen en la estadística que hemos presentado ya que, como en el resto de los puertos, éste se considera independiente del comercial.

- En gran medida por lo explicado anteriormente, el grado de inversión privada en el puerto es muy bajo.<sup>197</sup> Como complemento a todo esto, convendría señalar otro indicador negativo de gestión por parte de la API de Topolobampo: no ha sido capaz de adjudicar una sola área o terminal vía concurso público, lo que le impide cumplir uno de los fines que justificaron su creación. Lo anterior permite contrastar la situación existente entre Ensenada, un puerto con importante inversión privada y Topolobampo, donde el nivel es francamente pobre.

Cabe destacar que meses atrás se licitó la terminal de contenedores, acción que fracasó, además de condiciones de mercado quizá no muy propicias para tal fin, presumiblemente por la falta de un plan de negocios bien estructurado y su correspondiente promoción, lo que generó nulo interés del sector privado.

- A pesar del costo en la inversión pública de las obras realizadas para habilitar este puerto, mismas que sumaron 226,015 millones de pesos de 1991<sup>198</sup> (cifra que si se quiere reexpresar a pesos actuales habría que multiplicar por cuatro), y de que al puerto llegan dos líneas de ferrocarril,<sup>199</sup> el grado de dinamismo y uso del puerto es muy bajo.

<sup>197</sup> Aunque sabemos que algunas empresas han realizado modestas inversiones para la mejora de sus terminales, el Programa Maestro de Desarrollo del puerto no las menciona, acaso por su bajo nivel.

<sup>198</sup> De los cuales, el ahora órgano extinto Puertos Mexicanos, aportó 67,015; la SCT, 50,000; el gobierno del estado de Sinaloa, 94,000; y Ferrocarriles Nacionales de México, 15,000.

<sup>199</sup> El puerto cuenta con 7.5 kilómetros de acceso ferroviario que une sus instalaciones con el ferrocarril Chihuahua-Pacífico, del cual Topolobampo es su terminal marítima y a través de 940 kilómetros de vías lo comunica con Ciudad Juárez, con enlace al puerto de Galveston y acceso al este de los E. U. Mientras que el Ferrocarril del Pacífico enlaza al puerto con el resto del país y, a través de la ciudad de Nogales, Sonora, con la frontera noreste con los mismos E. U. Además, el patio del recinto portuario cuenta con diez vías férreas paralelas.

- Tal como ya se observó, existen áreas ocupadas en forma anormal (incluyendo los muelles de pesca), así como asentamientos humanos irregulares, los cuales ocupan cerca de 6 hectáreas del recinto e impiden el establecimiento de nuevas industrias relacionadas con la actividad y el pleno desarrollo del puerto.
- En resumen, una vez repasados los resultados a raíz de la creación de la API de Topolobampo, se puede afirmar que esta empresa presenta deficiencias importantes en su gestión. Por un lado, se observa que simplemente heredó el monopolio en la prestación de los servicios portuarios de parte de la empresa paraestatal que le precedió, los cuales ha seguido proporcionando en idéntica condición. Además, no ha sido capaz de fomentar y adjudicar nuevas unidades económicas a particulares que podrían estar interesados en operar terminales o instalaciones portuarias. Por consiguiente, no se han abierto nuevos centros de negocio que permitieran diversificar las actividades portuarias en Topolobampo y contribuir con ello, si bien marginalmente, a que el Estado, por medio de la Administración Portuaria Integral de este lugar, logre ampliar sus fuentes de ingreso, disminuir su riesgo financiero y dinamizar la generación de fuentes de empleo. Dadas estas condiciones, no parecería exagerado cuestionar las condiciones en que opera este puerto y sugerir la mejora en la gestión de la administración portuaria de Topolobampo.

### **Conclusiones:**

El estudio de los casos de Ensenada y Topolobampo permite formular algunas reflexiones finales. En primer término, los resultados en Ensenada van de la mano de la afirmación que se formuló en el capítulo anterior, donde se apuntaba que la reforma implantada en este subsector

económico ha sido, en términos financieros y operativos, adecuada. En este puerto, los saldos obtenidos indican un mejoramiento en el número y en la calidad de los servicios proporcionados, en el dinamismo económico del puerto y en las finanzas de su API. En forma particular, me parece que estos eventos están asociados al efecto sinérgico que genera la presencia de las tres variables o indicadores comentados al inicio de este trabajo: el incremento en el número de prestadores privados en los servicios portuarios, su complemento, el aumento en el grado de inversiones del capital privado, y el desarrollo de la carga contenerizada, la más relevante en esta actividad. Estas variables guardan una relación circular, donde cada una de ellas es impulsada por las otras dos, a la vez que su presencia es estimablemente benéfica sobre ellas; es decir, si cualquiera de estos factores no se hubiera presentado, la aparición de los dos restantes habría sido dudosa.

En Topolobampo tal sinergia no se ha presentado, este caso parece ilustrativo para demostrar que en una reforma global exitosa, no todos los casos son satisfactorios. Se trata de un puerto que no se ha abierto a las condiciones que demanda el mercado, que sigue proporcionando servicios limitados en cuanto a su número y con niveles de eficiencia y calidad que no alcanzan a los actuales estándares de una realidad globalizada. Siendo tal vez demasiado estrictos, podría suponerse que estas deficiencias tengan raíces históricas, y que la creación de Topolobampo se deba al paradigma prevaleciente en otras épocas en México, donde la mala planeación, el populismo y el derroche de los recursos públicos no eran la excepción:

Sinaloa tendrá su puerto porque Sinaloa lo necesita [...] tendrá su puerto a la altura que requiere el enorme dinamismo que están demandando las exportaciones del estado, hoy agropecuarias [...] mañana agropecuarias e industriales.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Carlos Salinas de Gortari, junio de 1989, en SCT, Puertos Mexicanos y gobierno del estado de Sinaloa, *Op. cit.*, p.2.

Es evidente que este último propósito, de acuerdo a lo revisado en este capítulo y a lo que se observará en el siguiente, no se cumplió, al menos en el lapso escrutado. Sin embargo, a raíz de este ejercicio comparativo de ninguna manera se podría aseverar que las diferencias encontradas en los puertos estudiados corresponden a bajos niveles en la actitud o aptitud del personal participante en el caso de Topolobampo y a niveles altos en Ensenada. Podría ser. Pero de la información disponible y del estudio practicado no se puede inferir tal situación. Me parecen más significativas y convenientes otro tipo de variables que se explicarán en el siguiente capítulo. Además, la problemática presentada en este puerto más que constituir una barrera infranqueable, representa un abanico de posibilidades para la mejora, no sólo de la gestión organizacional de la API, sino también de las relaciones de esta paraestatal con sus clientes, la población, y autoridades del municipio en donde se sitúa.

Otro hecho significativo es que en Topolobampo, no obstante que se realizan esfuerzos para su erradicación, existen desde hace varios años problemas al interior de su recinto portuario, tales como la dependencia en Pemex para la prestación de servicios de remolque y en la ejecución de programas de mantenimiento de las áreas de agua, además de la presencia de asentamientos humanos irregulares. Este tipo de factores obstaculizan la operación y planeación del puerto, además de que con su presencia la incorporación de nuevos paradigmas administrativos no se puede realizar de manera plena. Por ejemplo, la existencia de familias en zonas destinadas para actividades inherentes a la actividad portuaria, además de inutilizarlas, genera un ambiente de inseguridad en los derechos de propiedad. Esto puede ahuyentar al capital privado a establecer en este lugar centros de negocio, imposibilitando con ello el logro de uno de los fines de la reforma. Luego entonces, la erradicación de este tipo de inconvenientes es una condición necesaria en este tipo de iniciativas.

CAPÍTULO CUATRO. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS DE LOS RESULTADOS ALCANZADOS EN LOS PUERTOS DE ENSENADA Y TOPOLOBAMPO A PARTIR DE LA REFORMA

Después de haber revisado las causas que originaron la reforma portuaria nacional, así como los impactos globales en el conjunto de puertos que conforman este subsector económico, y los resultados alcanzados en las Administraciones Portuarias Integrales de Ensenada y de Topolobampo, dedicaré este último capítulo a analizar las que, a mi parecer, constituyen las variables explicativas básicas de los resultados en los dos casos de estudio.

Si bien, dada la naturaleza de este trabajo, no desarrollaré un ejercicio econométrico donde a cada una de las variables explicativas (independientes) de un evento estudiado (variable dependiente) le es asignado un valor numérico que, mediante una regresión matemática, determina una estimación cuantitativa acerca del aporte de las primeras para explicar a la segunda, si en cambio, intentaré determinar y exponer los factores fundamentales que ayuden a comprender los saldos obtenidos en ambos puertos. Estos resultados, tal como se ha ilustrado, son convenientes en términos generales para el sistema portuario nacional, lo mismo que en Ensenada, mientras que en el caso de Topolobampo no son satisfactorios.

En este orden, para explicar en los dos puertos abordados los resultados de gestión obtenidos a partir de la reforma portuaria, es decir, nuestra variable dependiente, utilizaré los siguientes factores o variables independientes: de naturaleza interna se tiene la aplicación de las premisas que propone la NGP, así como un sucinto análisis organizacional que abarcará algunos aspectos de la cultura de la empresa y su capacidad

de adaptación con el contexto;<sup>201</sup> mientras que de carácter externo o inherentes al medio ambiente, se cuenta con la ubicación geográfica del puerto, así como la actividad económica de la región que atiende y su perfil industrial.

La primera variable, al ser por razones naturales la más relevante en nuestro trabajo, y la que constituye el hilo conductual del mismo, se explicará al final a manera de resumen de este capítulo. La breve aproximación desde la teoría de la organización resulta interesante dada la relevancia y utilidad que esta ciencia ha alcanzado para explicar el fenómeno organizacional, particularmente el de las entidades públicas. Por su parte, las variables externas señaladas me parecen indispensables para diferenciar los ámbitos geográficos y económicos donde se asientan los puertos en estudio; con ello se asegura que la comparación sea más justa.

Este ejercicio se justifica si se considera que en este tipo de análisis, tanto interno como del contexto en que se desenvuelven las empresas que dirigen los puertos que se vienen comparando, reside, según E. Friedberg, todo el interés del enfoque sobre la organización, es decir, en proporcionar un marco para estudiar y comprender el quehacer organizacional, concebido como la estructuración social de campos de acción.

En lugar de separar artificialmente mercado de trabajo, sistemas profesionales, mercado económico y organización, este análisis parte de un continuo de sistemas de actores interdependientes y en competencia, tanto en torno a la definición como a la resolución de problemas [...].<sup>202</sup>

En cuanto a los mercados, este trabajo se suma a la propuesta del mismo autor sobre la necesidad de emprender análisis específicos del fenómeno que se estudia, ya que si bien muchos de ellos guardan en forma muy general características comunes en su lógica de comportamiento, cada

---

<sup>201</sup> Evidentemente esta variable es de naturaleza tanto externa o contextual (ya que es afectada por elementos que la organización no puede controlar), como interna (influida por la capacidad de decisión y reacción de la empresa), por esta última condición se le ubica así.

<sup>202</sup> Friedberg, E., *Op. cit.*, p. 308.

mercado presenta características particulares. En este orden, al señalar que el mercado no existe; sólo hay mercados concretos, agrega:

Esta formulación es deliberadamente brusca. En ella no se tiene en cuenta el hecho de que, para los economistas, el mercado es un axioma cuya utilidad ya no hay que demostrar. Pero lo que busco es subrayar la urgente necesidad de tomar distancia respecto de ese axioma para poder abordar el análisis empírico de los mercados. Y, desde tal perspectiva de investigación, ya no hay, en efecto, sino mercados concretos, [...] es decir, espacios concretos de competencia entre actores, [...].<sup>203</sup>

Para continuar con el preámbulo de este capítulo y para reforzar lo anterior resulta útil seguir a José L. Méndez, quien señala que uno de los objetivos de las ciencias sociales es “el avanzar en el conocimiento a través de la clarificación del debate entre diversos modelos explicativos”,<sup>204</sup> agregando el mismo autor que existe un particular debate entre dos enfoques teóricos o explicativos para comprender la naturaleza en la formulación de políticas públicas: el de los “estilos nacionales de políticas”, donde las instituciones y la cultura de un país son las variables fundamentales para entenderlas, y el que Méndez identifica como “ecológico”, mismo que se centra en las coyunturas históricas particulares que rodean a las políticas, o en la forma en que su medio ambiente evoluciona. Dentro de este último se indica que, por ejemplo, si una sensación de crisis, una coalición política homogénea y una percepción de soluciones efectivas y accesibles para esta crisis coinciden en un momento dado, independientemente del país o región, tenderán a surgir políticas activas.<sup>205</sup>

En la misma obra se menciona que la necesidad de clarificar el debate entre estos enfoques y de calibrar su sustento empírico, obliga al conocimiento científico a proceder, fundamentalmente, a través de la comparación de casos.<sup>206</sup> Dentro de los métodos que utilizan menos casos

<sup>203</sup> *Ib.*

<sup>204</sup> Méndez, José Luis, Regiones y política industrial..., p. 3.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 4 (las políticas públicas activas son las que implican mayor coordinación, recursos y acciones).

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 5.

destacan dos diseños: el de casos más semejantes y el de casos más diferentes,<sup>207</sup> los cuales sirven para realizar un diseño que permita aislar una relación entre dos fenómenos o variables del resto de posibles variables o causas. Todo ello, continúa el investigador, para asegurar, en la medida de lo posible, que la política pública activa que se trata de explicar sea causada por los tres factores mencionados en el enfoque ecológico.

Empleando un análisis de tipo histórico, observamos que esta argumentación coincide plenamente con lo sucedido en nuestra investigación. En los años previos a la reforma portuaria (décadas de los setentas y ochentas e inicio de los noventas) la situación imperante era la despreocupación en el manejo de los recursos disponibles y hacia el cumplimiento de objetivos, además de la existencia de grupos y pactos no escritos para mantener situaciones de privilegio alejadas de los intereses generales. Por consiguiente, no existía la necesidad de encontrar soluciones efectivas a una crisis que no se percibía. Sobre la readecuación que se presentó años después, es oportuno tener presente que en nuestros casos de estudio las políticas activas no se originaron en los puertos seleccionados, sino que sus administradores se encargaron de operar bajo un modelo concebido por un órgano central (la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante de la SCT). Entidad en torno a la cual confluó una percepción de una crisis (recordemos los problemas y desviaciones intolerables que se presentaban en nuestros puertos), una coalición

---

<sup>207</sup> En el diseño de casos más semejantes se comparan políticas públicas en casos situados en contextos similares (dos países parecidos o casos dentro de uno solo) y se observan las diferencias. Al hacerlo, se descartan un buen número de variables independientes constantes (tipo de cultura, instituciones, nivel de desarrollo, etc.) y se establecen vínculos causales entre las pocas variables que no hayan cambiado. Se emplea para establecer análisis de tipo histórico o vertical (en dos momentos).

En el diseño de casos más diferentes, se comparan casos dentro de contextos diferentes y se observan las semejanzas para establecer vínculos causales. Se emplea para análisis comparativos horizontales contemporáneos.

política homogénea<sup>208</sup> (integrada, además de los directivos de la SCT y de los administradores de los puertos, por funcionarios de la SHCP, SECOFI y SECODAM), y una percepción de soluciones efectivas (que a través, entre otras cosas, del empleo de varios elementos de gerencia pública moderna propiciarán la creación de puertos rentables y eficientes), lo que generó una política activa que dio paso a la reforma portuaria y a la creación de las APIS. Luego entonces, la propuesta de Méndez nos es muy útil para entender el por qué se genera una política pública. En el caso concreto del subsector portuario a nivel central, nos ayuda a concebir de mejor manera las causas que configuraron la reforma y la forma en que las coyunturas históricas y su medio ambiente evolucionaron.

En cuanto a la naturaleza, el estilo y los resultados en torno a una determinada política pública activa, considero que los enfoques de los estilos nacionales de políticas y el ecológico, independientemente del debate en torno a su peso específico en este proceso, son consistentes con lo propuesto por Hofstede. Este autor nos ha ilustrado como la cultura nacional de cualquier país determina en gran medida las características presentadas en los ámbitos social, político y organizacional. A su vez, estos rasgos establecen fundamentalmente la manera de realizar nuestros arreglos institucionales y la forma de ejecutar el proceso de hechura de políticas. En cuanto al aspecto ecológico, el mismo investigador plantea que la evolución y readecuación de tales escenarios son eventos (si bien complicados) factibles en el mediano y largo plazos, lo cual se está presentando en nuestro tema de análisis.

Luego entonces, los resultados globales presentados en el sistema portuario nacional a raíz de la reforma parecen obedecer en gran medida a

---

<sup>208</sup> Knott y Miller indican que al igual que en varias transformaciones políticas, las reformas administrativas norteamericanas fueron implantadas no por que todos los miembros estuvieran de acuerdo en sus fines

la aplicación de ciertas ideas en torno a la filosofía de la NGP (además de los factores económicos referidos antes), ya que ha sido la variable innovadora, mientras que los actores y el entramado organizacional portuario (asi sea con cambios de nombre) se han mantenido más o menos constantes. Ahora bien, los resultados obtenidos en el estudio comparativo que se ha venido desarrollando entre Ensenada y Topolobampo vienen dados por otra serie de elementos internos y externos, los cuales mencioné al inicio de este capítulo. Las diferencias en los resultados obtenidos bajo el nuevo modelo de gestión en los dos puertos analizados ya han sido revisadas, quedando por explicarse los factores que rodean a cada uno de ellos. Para este fin explicaré primero los elementos externos o referentes al medio ambiente.

#### **4.1 Variables externas: ubicación del puerto, política industrial y nivel de actividad económica de los estados donde se asientan**

##### **4.1.1 Ensenada**

La ubicación geográfica de un puerto es de vital relevancia para comprender su dinamismo, el cual depende en gran medida del nivel de actividad económica y del perfil industrial de la región a la que atiende. La zona noroeste del país, misma en que se asienta el puerto de Ensenada es, de acuerdo a José Negrete Mata, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, una región estratégica para el desarrollo nacional que se ha constituido como una plataforma para la exportación en franca apertura hacia el capital y mercado internacionales, y que viene realizando esfuerzos de adaptación a las tendencias de internacionalización de la

---

últimos, sino por que una coalición dominante podía coincidir en medios comunes para diferentes propósitos. Knott y Miller, Op. cit., p. 10.

economía.<sup>209</sup> El mismo autor señala que estas tendencias se expresan en los siguientes elementos:

1) el representado por el desplazamiento de capitales del norte de los Estados Unidos hacia la región suroeste de ese país, de manera destacada hacia California; proceso mediante el cual, por extensión, se influye en el norte de México y particularmente en Baja California; 2) el que representa la Cuenca del Pacífico, con Japón y California a la cabeza; y 3) el del Tratado de Libre Comercio.<sup>210</sup>

Además, se menciona que las fuerzas regionales han venido ganando en autonomía y que ya no es tan parcial la definición y aplicación de los programas del gobierno federal en el estado. Se subraya que en esta nueva relación entre el centro y las fuerzas regionales han influido el dinamismo y las características particulares de la economía de Baja California. Según Negrete, la dinámica de la economía bajacaliforniana y el modelo de desarrollo alcanzado se pueden comprender sólo si se consideran los siguientes factores, los cuales son relevantes para los propósitos de este trabajo:

1. Históricamente el estado es de reciente creación, lo que permitió que se poblara por migrantes que tuvieron que adaptarse a nuevos esquemas de trabajo, generalmente proclives a la modernización: la economía agraria del Valle de Mexicali fue orientada a la exportación.
2. En forma global, la economía de Baja California cambió de la secuencia sector primario-terciario-secundario, a la secuencia sector terciario-secundario-primario. Es decir, de una economía agraria, con un desarrollo importante del comercio y los servicios y una industria débil que permitía el predominio de Mexicali y el valle, pasó al predominio del sector comercial y del resto de los servicios, seguido de una importante presencia de la industria maquiladora e

<sup>209</sup> González Casanova, Pablo y Cadena, Jorge (coordinadores), La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas, La Jornada Ediciones - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, 1994. Apartado del estado de Baja California, p. 35.

<sup>210</sup> *ib.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

industria de origen regional, desplazando a un tercer lugar al sector primario, lo que significó un nuevo polo de crecimiento hacia la costa, con Tijuana como centro.<sup>211</sup>

En esta obra también se mencionan algunos lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995, entre ellos el del gobierno promotor, rasgo particular de los gobiernos emanados del PAN.<sup>212</sup> En este sentido, se menciona que debe haber menor interferencia del gobierno en la actividad económica y en su fomento, con redistribución del ingreso y libre concurrencia, así como impedimento de los monopolios. Asimismo, se reseñan algunos de los logros y programas de gobierno plasmados en los informes correspondientes de la administración de Ernesto Ruffo:

Respecto al primer informe, entre otros aspectos se comenta el objetivo de buscar nuevas fuentes de inversión y el de enfrentar los retos de la apertura en la economía nacional al mercado internacional; sobre el particular, se decía que "el reto no es postergable, el mundo y su interrelación avanzan y quien cierra sus fronteras pagará con el rezago y atraso nacional".<sup>213</sup>

En lo que corresponde al segundo informe de gobierno, se presumía que el fomento agropecuario, turístico, e industrial, entre otros aspectos importantes para la vida de la comunidad, tenía ya la posibilidad de consolidarse en el futuro inmediato.

Como se podrá observar, la política económica e industrial establecida en Baja California desde inicios de los noventas, coincide plenamente con la política federal implantada en la materia. Resulta evidente también que ambas son consistentes con los lineamientos de la NGP. De la política federal, sería interesante revisar sus rasgos más importantes:

---

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>212</sup> Al respecto, se debe señalar que Baja California fue pionero en la implantación de este tipo de política, al ser el primer estado donde se tuvo un gobierno de ese instituto político.

<sup>213</sup> Ernesto Ruffo. Citado por José Negrete en González Casanova, Pablo y Cadena, Jorge. *Op. cit.*, p. 47.

[...] el nuevo enfoque de la política industrial tiene como propósito fundamental, crear mercados competitivos<sup>214</sup> [...] se promueve la iniciativa de los empresarios y ellos se constituyen en el motor que impulsa la dinámica de la economía. [...] en el pasado la política industrial se caracterizaba por una participación excesiva del gobierno en la industria, la cual también se expresaba en regulaciones excesivas que obstaculizaban el desempeño empresarial, [...] se estableció una nueva estrategia que tomó la forma de medidas de carácter estructural, referidas a la apertura comercial y a la desregulación económica, y medidas de tipo macroeconómico coyuntural, enfocadas a lograr la estabilización global.<sup>215</sup>

Resulta claro que varios de esos objetivos se cumplieron en el caso de Ensenada donde, como ya se revisó, la apertura, promoción, y desregulación, originaron un incremento considerable en la participación del capital privado nacional y extranjero en la operación portuaria.<sup>216</sup> Como es natural, en ese documento se considera que el TLC con América del Norte consolidó la apertura comercial de nuestro país. Respecto al desarrollo de la industria maquiladora (rubro fundamental tanto en la economía de Baja California como en la de la ciudad y puerto de Ensenada) y a la política regional, se mencionaba:

Diversas medidas se han destinado a promover el desarrollo de la industria maquiladora, la cual se ha consolidado en estos años como uno de los principales generadores de empleo y de divisas con que cuenta México. [...] En materia de desarrollo regional, podemos decir que esta administración ha vivido una época de transición, de un modelo en que básicamente la política industrial trataba de predeterminar qué lugares o regiones iban a ser promovidos, hacia una política en que se ha buscado que sean las propias condiciones de mercado las que determinen la distribución geográfica de la actividad económica.<sup>217</sup>

Entre las medidas para impulsar esta expansión de la industria maquiladora y la nueva política industrial, se identificaron las siguientes: la promoción de la inversión, el comercio exterior, política comercial,

---

<sup>214</sup> En este aspecto se debe señalar la creación de la Comisión Federal de Competencia, misma que ha combatido la existencia y creación de monopolios en todas las ramas de la economía. En el caso portuario, cuando se presenta algún concurso público para la operación de terminales o de servicios, se encarga de avalar la participación de cada uno de los oferentes.

<sup>215</sup> Fernando Sánchez Ugarte, ex-Subsecretario de Industria de la SECOFI, en García, Adalberto (coordinador). *La política industrial en México*, SECOFI, El Colegio de México, ITAM, CONCAMIN, México, 1994, pp. 79-80.

<sup>216</sup> Además de los factores expuestos, su estratégica posición geográfica le otorga a Ensenada la ventaja de recibir cruceros turísticos con origen en San Diego o Los Angeles, los cuales tienen la finalidad además de gozar de los atractivos del lugar, de practicar los juegos de casino a bordo.

<sup>217</sup> *Ibid.*, pp. 82 y 88.

normalización y calidad, tecnología, capacitación y asistencia técnica, pequeña y mediana industria, así como medidas de carácter financiero y ecológico. Igualmente, se decía que habían operado los programas sectoriales, la política de precios y compras públicas, y la política regional.

#### 4.1.2 Topolobampo

Para conocer más el perfil de este estado nos apoyaremos en el trabajo de Marcial Martínez del Villar, investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), quien explica que durante los años ochenta, la economía sinaloense continuó ligada a sus actividades productivas tradicionales: la agricultura, la pesca y el turismo, y que su mercado primordialmente se encontró en el exterior. La demanda ha dependido, en su mayoría, del mercado estadounidense así como de las reglamentaciones que en materia agrícola, pesquera o sobre servicios turísticos se establecen en el país del norte.<sup>218</sup> Asimismo, se afirma que en lo social, los gobernadores Antonio Toledo Corro (1981-1986) y Francisco Labastida Ochoa (1987-1992) no pudieron superar los añejos contrastes regionales, ya que se mantiene el estigma de "estado violento"; el narcotráfico, los asaltos y los secuestros, continúa Martínez del Villar, siguen siendo causas de temor.

En lo que respecta a la economía, se destaca la importancia de la agricultura, una de las principales del país; donde sobresale el cultivo de granos y de hortalizas, principalmente el tomate.

El lugar que ocupa la agricultura es resultado de condiciones naturales así como de las obras de infraestructura realizadas para apoyarla. El estado es bañado por once ríos que dejan escurrimientos anuales de 15 mil 169 millones de metros cúbicos de agua y cuenta con nueve presas cuya capacidad es de 15 mil 813 millones de metros cúbicos. Con este sistema hidráulico se cubría, hasta el ciclo agrícola 1989-1990, un área de 872 mil hectáreas, lo que significaba el 72% de la superficie cultivada.<sup>219</sup>

<sup>218</sup> González Casanova, Pablo y Cadena, Jorge. *Op. cit.* Apartado del estado de Sinaloa, p. 71.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 72.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En esta obra también se destaca el que Sinaloa no sea considerada una entidad relevante en cuanto a la producción de manufacturas. Además, se advierte que el crecimiento de las actividades económicas no ha sido suficiente para que el desarrollo en el estado sea uniforme.

No obstante lo anterior, los esfuerzos por implantar un desarrollo industrial en este estado no son nuevos. De ello dan cuenta Gustavo Garza y Jaime Sobrino,<sup>220</sup> quienes señalan que entre 1963-1968 se crean para tal fin la *Dirección de Desarrollo y Promoción Industrial* (sustituido después por el *Comité de Promoción y Fomento Industrial*), la *Comisión de Programación Industrial y del Desarrollo Económico*, la *Ley de Fomento Industrial* y el *Fondo de Fomento Industrial*, no obstante, su aportación fue marginal, ya que en ese lapso Sinaloa incrementó su participación en la industria nacional de 1.2 a tan sólo el 1.3% del total.

Por su parte, el periodo 1969-1974 atestigua la creación del *Consejo Estatal de Desarrollo Económico* (desapareciendo la Comisión de Programación Industrial y del Desarrollo Económico), así como del *Programa Sinaloa 1970-1980, Desarrollo Integral* (consistente en un diagnóstico sobre las actividades económicas del estado y su infraestructura, así como en el diseño y ejecución de las acciones necesarias para alcanzar una tasa de crecimiento en el PIB de 8.5% anual), que da origen a las empresas estatales *Parques Industriales de Sinaloa, S.A. de C.V.* (cuya finalidad era erigir parques industriales en Culiacán, Los Mochis, Mazatlán y Topolobampo), y *Promotora de Inversiones de Sinaloa, S.A. de C.V.*

Para el ciclo 1975-1980, y siguiendo a estos autores, desaparece el Consejo Estatal de Desarrollo Económico y se crea en su lugar el *Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico*. Por su parte, el *Programa de Zonas y Parques Industriales* se pone en operación en 1976, con la construcción de la primera etapa del parque industrial portuario en Mazatlán.

---

<sup>220</sup> Garza, Gustavo y Sobrino, Jaime. *Industrialización periférica en el sistema de ciudades de Sinaloa*. El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1989, pp. 208-230.

En lo correspondiente al periodo 1981-1986, desaparece el Fondo de Fomento Industrial así como las empresas Parques Industriales de Sinaloa, S.A. de C.V., y Promotora de Inversiones de Sinaloa, S.A. de C.V., para que entre en operación el *Fondo Impulsor de Sinaloa, S.A. de C.V.* Asimismo, el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico cambia de nombre para llamarse *Comité de Planeación para el Desarrollo*. Además, en 1985 se publica el *Programa Nacional de Fomento Industrial del Estado de Sinaloa, 1985-1990*, cuyos marcos de referencia son el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior y el Programa de Alimentación, persiguiendo los siguientes objetivos: 1) incremento de la ocupación industrial, 2) lograr cierto equilibrio regional y 3) promover la integración y eslabonamiento industrial.

Por su lado, la fase 1987-1992 no fue la excepción en materia de reacomodos, ya que la Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales se transformó en la *Secretaría de Promoción Económica*, cuya primera misión de fomento industrial fue la formulación de proyectos de empresas específicas. Sin embargo, la obra más trascendente de la administración de Labastida Ochoa en materia industrial, relatan Garza y Sobrino, es el arranque de las obras de construcción de infraestructura para hacer de Topolobampo un puerto industrial y comercial.

Las razones del proyecto de promover industrialmente a Topolobampo se sintetizan en tres esferas. En el ámbito interno, el gobierno del estado reconocía la necesidad de impulsar la industria para promover la diversificación económica de la entidad.

La factibilidad de desarrollo de largo plazo de la industria hace indispensable contar con una infraestructura adecuada a las características y orientación exportadora de los proyectos. En este sentido, mi administración ha impulsado el desarrollo de Topolobampo como un futuro polo industrial que aproveche todas las inversiones federales realizadas en el pasado y los recursos con que cuenta esa zona de nuestra entidad. [...] El proyecto permitirá sentar las bases para un proceso de industrialización intensivo.<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> Francisco Labastida Ochoa en 1987 durante su primer informe de gobierno, citado por Garza y Sobrino. *Op. cit.*, p. 219.

En el ámbito nacional, se señalaba que gracias al auge económico asiático la Cuenca del Pacífico se había convertido en una zona de intenso intercambio comercial y de exportación de productos manufacturados. En ese sentido, se pensaba que Topolobampo podría constituirse en una opción atractiva para la instalación de plantas maquiladoras y otras plantas exportadoras, además de llegar a ser un puerto comercial dada su buena posición geográfica y sus óptimas condiciones naturales para el abrigo y navegabilidad. Mientras que en el terreno sectorial, la investigación señala que existía la intención de realizar considerables inversiones federales que impulsarían la actividad económica (que además de las que ya he explicado, incluían la instalación de dos maquiladoras, y la posibilidad tanto de instalar una refinería de Pemex, como de la ampliación por parte de la CFE de la termoelectrica existente en este puerto). Además, se menciona que, de realizarse todas las obras previstas, Topolobampo podría alcanzar los 250 mil habitantes para el año 2010, lo que haría de Topolobampo un importante proyecto dentro de las acciones de descentralización industrial.<sup>222</sup> Con la finalidad de darle viabilidad a la iniciativa, inclusive se menciona que el gobierno del estado habría destinado aproximadamente el 10% de sus inversiones para colaborar en la realización de las obras descritas y otras acciones de planificación.

Además, el documento que se revisa indica que en Ahome, municipio donde se asienta Topolobampo, se proponía formar un eje agroindustrial entre esta ciudad y Los Mochis, que se especializaría en la producción de alimentos, bebidas, textiles, química, hule y plástico, maquinaria no eléctrica y transporte; sin embargo, ese desarrollo industrial nunca se materializó. Las causas del fracaso de las iniciativas presentadas, no obstante la aparición de la gran cantidad de organismos y planes vista, se puede comprender analizando el próximo párrafo:

---

<sup>222</sup> En realidad ni una ni otra cosa se han cumplido ya que, como se vio en el anterior capítulo, no ha existido un desarrollo industrial ni comercial importante en la localidad, la cual permanece como una pequeña villa.

La revisión de las políticas de industrialización [...] muestran, en primer lugar, que al inicio de cada administración ocurre una práctica generalizada de rebautizar las diferentes dependencias creadas por la [...] anterior, sin modificar en la práctica las funciones limitadas que cumplen. En segundo lugar, existe una notable desarticulación en los tres niveles de la planeación [...]. En tercer lugar, y lo que es más importante, los programas existentes no cuentan aún con un análisis riguroso de los determinantes de la dinámica y localización de la industria, además de no existir la coordinación con sus contrapartes nacionales, ni disponibilidad de recursos financieros suficientes.<sup>223</sup>

Por último, se menciona que el crecimiento industrial ocurrido en este estado ha sido inducido por la dinámica del sector agropecuario local y no por los efectos difusores de la economía nacional, y que la estrategia de la administración labastidista se centraba en la creación de Topolobampo como puerto industrial, tratando de articular el enfoque regional al sectorial. Para constatar lo descrito en páginas anteriores, presentaré y comentaré algunos indicadores de carácter económico e industrial correspondientes a estos estados: el PIB total, el PIB industrial, el del sector primario, la participación de estos indicadores en el PIB nacional, el número de establecimientos de la industria maquiladora, y el valor de las exportaciones e importaciones.

#### PIB Total de la Actividad Económica

Año	Baja California	% del PIB nacional	Sinaloa	% del PIB nacional
1993	32,280,985	2.79	26,891,848	2.33
1994	34,564,015	2.87	26,953,396	2.23
1995	32,726,727	2.89	26,198,595	2.31
1996	35,229,542	2.96	26,631,740	2.24
1997	39,452,448	3.10	27,328,034	2.15
1998	41,252,702	3.09	27,842,813	2.09
1999	43,226,867	3.12	28,059,715	2.03

*Cifras en miles de pesos de 1993*

*Fuente: INEGI, página electrónica*

<sup>223</sup> Garza y Sobrino. *Op. cit.*, p. 228.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### PIB de la Industria Manufacturera

Año	Baja California	% del PIB nacional	Sinaloa	% del PIB nacional
1993	5,713,502	2.60	1,812,030	0.82
1994	6,267,766	2.74	1,946,094	0.85
1995	6,265,095	2.88	1,863,663	0.86
1996	7,293,364	3.02	2,031,912	0.84
1997	8,185,729	3.09	1,994,756	0.75
1998	8,918,742	3.13	2,091,052	0.73
1999	9,627,102	3.25	2,155,121	0.73

*Cifras en miles de pesos de 1993*

*Fuente: INEGI, página electrónica*

### PIB de la Industria Agropecuaria, Silvicultura y Pesca

Año	Baja California	% del PIB nacional	Sinaloa	% del PIB nacional
1993	1,187,284	1.63	5,779,890	7.95
1994	1,140,346	1.57	5,261,251	7.22
1995	1,402,725	1.89	5,628,633	7.59
1996	1,402,318	1.82	5,713,360	7.42
1997	1,545,661	2.00	5,999,465	7.78
1998	1,707,026	2.15	5,937,580	7.47
1999	1,599,321	1.97	5,595,965	6.90

*Cifras en miles de pesos de 1993*

*Fuente: INEGI, página electrónica*

Los cuadros anteriores evidencian primeramente la mayor solidez de una creciente economía bajacaliforniana respecto a la estancada economía sinaloense. Al respecto, cabe indicar que el incremento registrado en la actividad económica en Baja California en el lapso presentado fue del 34%, mientras que en Sinaloa fue de apenas el 4%; además, la primera entidad pasó de superar de un 20% a un 54% a la segunda en el nivel de actividad. Esta información es relevante en nuestro trabajo, ya que además de que el intervalo analizado (la creación de las APIS en 1994 hasta el 2000)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

coincide con el aquí presentado, constituye un elemento exegético muy estimable para el fin que se persigue.

Una situación similar se observa en lo que corresponde a la actividad industrial manufacturera, donde el predominio y dinamismo de la entidad fronteriza es aún mayor, ya que el perfil de este estado se orienta hacia los sectores secundario y terciario, así como a la industria maquiladora. En este rubro el estado de Baja California cuadruplica las cifras registradas en Sinaloa; mientras que sus crecimientos han sido del 68 y del 19%, respectivamente.

Por el contrario, se corrobora que el desarrollo industrial fabril de Sinaloa es muy pobre comparativamente hablando, y que su perfil se orienta hacia un sector primario sólido, el cual triplica los niveles registrados en Baja California, no obstante que en este último sector se observa un decrecimiento del 3% en Sinaloa, mientras que en Baja California se ha presentado un crecimiento del 35%.

En lo correspondiente a la industria maquiladora, basta observar el cuadro que sigue para ilustrar, además de su crecimiento en el ámbito nacional, su relevancia para la economía bajacaliforniana como generadora de divisas y empleos, ya que esta entidad absorbe más de una tercera parte del total de establecimientos.

#### Número de Establecimientos Maquiladores

Periodo	Total Nacional	Baja California	Estados fronterizos	Otros estados
1980	539	195	496	43
1990	1,594	597	1,376	218
2000	3,465	1,156	2,521	944

Fuente: INEGI, página electrónica

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior es claro inferir los efectos positivos que una economía en franca expansión, con un fuerte sector manufacturero y maquilador, origina para el puerto de Ensenada. Particularmente en lo referente al manejo de mercancías varias, movilizadas por contenedor, tipo de carga que, como ya se observó, viene creciendo a ritmo elevado. Caso contrario a lo sucedido en Sinaloa, donde la economía, además de no haberse diversificado al no tener un desarrollo del sector manufacturero importante, se encuentra en una fase estacional desde hace varios años.

En una forma que nos acerca a la realidad, los anteriores elementos se pueden condensar si observamos la tabla que aparece a continuación, referente a la magnitud de las exportaciones e importaciones.

#### Valor de las Exportaciones

1er semestre	Baja California	% / total nacional	Sinaloa	% / total nacional
1997	4,580	8.76	406.27	0.78
1998	5,311	9.15	421.19	0.73
1999	4,842	7.60	410.61	0.64

*Las cifras pertenecen al periodo enero-junio. Se expresan en millones de dólares  
Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior (CE), Bancomext, México, junio de 1999*

#### Valor de las Importaciones

1er semestre	Baja California	% / total nacional	Sinaloa	% / total nacional
1997	4,081	8.11	177	0.35
1998	4,540	7.44	190	0.31
1999	4,072	6.19	189	0.29

*Las cifras pertenecen al periodo enero-junio. Se expresan en millones de dólares  
Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior (CE), Bancomext, México, junio de 1999*

La información de las tablas anteriores es contundente y corrobora lo argumentado hasta ahora en este capítulo referente a dos realidades diametralmente opuestas en materia económica, industrial y comercial en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

las dos entidades federativas exploradas. Mientras que el peso específico del estado de Baja California en relación al volumen de exportaciones e importaciones totales del país es muy significativo, el correspondiente a Sinaloa es prácticamente marginal; además, los registros de la primera entidad sobre la segunda son más de 10 y 20 veces mayores, respectivamente. Esto genera indudablemente efectos positivos en el nivel de actividad y en las finanzas del puerto de Ensenada, a la vez que para Topolobampo las repercusiones son claramente negativas. Sin embargo, hay que precisar, recordando lo señalado al inicio del segundo capítulo, que sólo una fracción del total de ese movimiento comercial se moviliza vía marítima, pero más que un problema, esto constituye mayores oportunidades de expansión en las operaciones en el primer puerto, mientras que en el segundo las perspectivas no parecen ser del todo favorables.

## **4.2 Factores o variables internas**

### **4.2.1 Una aproximación cultural desde la teoría de la organización**

Considero que la cultura organizacional constituye un factor explicativo trascendente para los resultados de esta investigación, particularmente si la estamos abordando desde la óptica de la nueva gerencia pública. Para ilustrar la relevancia de este fenómeno para la NGP, convendría retomar lo expresado por el investigador español Rafael Bañón, quien indica que el nuevo paradigma postburocrático propone, en primer lugar, generar un cambio de la cultura de la organización. Al respecto, siguiendo a Barzelay, menciona que este cambio cultural se puede resumir en cinco principios:

1. Centrarse en el proceso para conseguir que los productos sean como podrían y deberían ser.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2. Centrarse en ayudar a los clientes/ciudadanos a resolver sus problemas.
3. Preocuparse de la política pública correspondiente y de los clientes, en lugar de las normas y los conocimientos técnicos.
4. Centrarse en producir valor neto con relación a unos costos razonables.
5. Preocuparse por la gente y las relaciones derivadas del trabajo.<sup>224</sup>

En el mismo sentido, Esteban Moctezuma y Andrés Roemer coinciden en que uno de los puntos de partida esenciales de este nuevo paradigma es el que considera que el origen de los problemas de gobierno radica en la cultura organizacional administrativa vigente y no en las personas que conforman el sector público. Complementando lo anterior agregan lo siguiente:

Clarificar los objetivos del gobierno y sus instituciones, establecer incentivos adecuados y elevar los índices de imputabilidad de los funcionarios, son condiciones necesarias, más no suficientes, para operar una transformación integral de la administración pública. Sumado a lo anterior, resulta indispensable generar entre los funcionarios públicos una nueva cultura basada en una ética de responsabilidad profesional y de profundo compromiso con el servicio público.<sup>225</sup>

Por su parte, Stephen Robbins indica que existe consenso acerca de que el concepto de cultura organizacional se refiere a un conjunto de significados comunes por parte de los integrantes de una organización y que hace que ésta sea diferente a otras. Judith Gordon coincide con la afirmación anterior y la enriquece al señalar:

La cultura de una organización describe la parte de su ambiente interno que incorpora la serie de supuestos, creencias y valores que comparten los miembros de la organización y que usan para guiar su funcionamiento. Las culturas organizacionales que son fuertes, estratégicamente correctas y adaptables tienen repercusiones positivas para el desempeño económico de la organización a largo plazo.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), La nueva administración pública, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp. 93-94.

<sup>225</sup> Moctezuma B., Esteban y Roemer, Andrés, Por un gobierno con resultados, FCE, México, 1999, p. 43.

<sup>226</sup> Gordon, J. R., Comportamiento organizacional, Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1997 p. 471.

Además, Robbins identifica diez elementos que determinan la esencia de la cultura organizacional: 1) la identidad de los miembros, 2) énfasis en el grupo, 3) el enfoque hacia las personas, 4) la integración en unidades, 5) el control, 6) tolerancia al riesgo, 7) los criterios para recompensar, 8) tolerancia al conflicto, 9) el perfil hacia los fines o metas y 10) el enfoque hacia un sistema abierto.<sup>227</sup>

Esta autora afirma que en años recientes los teóricos organizacionales han empezado a reconocer la importancia del estudio del fenómeno cultural y el papel que desempeña en la vida de los miembros de la organización. En este sentido, y coincidiendo con lo expuesto al inicio de este capítulo, observa a la cultura organizacional como una variable explicativa:

[...] el origen de la cultura como variable independiente que afecta las actitudes y conductas de los empleados se origina hace apenas cuarenta y cinco años en el concepto de institucionalización. Cuando una organización se institucionaliza, adquiere vida propia además de la de sus miembros.<sup>228</sup>

Con la finalidad de hacer más evidente la relevancia del tratado cultural en las organizaciones, hago referencia al famoso trabajo de Peters y Waterman sobre 62 grandes empresas norteamericanas que presentaban un magnífico desempeño en la época de su investigación. Según los dos autores, una de las razones primordiales de su éxito era el hecho de tener un fuerte compromiso con una serie de valores compartidos y ampliamente aceptados por sus miembros.<sup>229</sup> Un libro también muy influyente en aquella época refuerza la anterior idea de la forma siguiente:

Las compañías que han cultivado sus respectivas identidades al haber creado valores, fabricado héroes, señalado ritos y rituales, reconociendo la red cultural, tienen una ventaja. Estas corporaciones tienen valores y creencias que pasan a los demás, no solamente productos. Tienen relatos que contar, no solamente buscan utilidades. Tienen héroes a los que los administradores y trabajadores pueden emular, no solamente burócratas sin rostro. En suma, son instituciones humanas

<sup>227</sup> Robbins, S. P., Comportamiento organizacional, Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1994, p. 620.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 619.

<sup>229</sup> Peters, Thomas J., y Waterman, Robert H., In search of excellence, Harper and Row Publishers Inc., Nueva York, 1982.

que tienen un significado práctico para la gente, tanto dentro como fuera del trabajo.<sup>230</sup>

Por otro lado, sabemos que las organizaciones son espacios para la realización humana donde se presenta una abundante fenomenología social. Para Linda Smircich, las organizaciones son teatros para desempeñar roles, dramas y libretos que se constituyen en arenas políticas orientadas al desempeño del poder. Una de sus obras es interesante y útil para este trabajo, ya que trata de las relaciones y temáticas de investigación entre las organizaciones y el management, señalando que existen cinco ejes:

1. Management comparativo. Su campo de acción tiene que ver con la variación en las prácticas de dirección y actitudes hacia el trabajo practicadas en diversos países. La cultura es considerada como un factor de fondo que varía en cada país, una variable explicativa que influencia el desempeño de la organización.
2. Cultura corporativa. La cultura se define como un pegamento social o normativo que mantiene a la organización en forma cohesionada. La cultura organizacional puede ser otro nivel crítico o llave por la cual los administradores pueden influir y dirigir el curso de las organizaciones.
3. Cognición organizacional. La cultura establecida como un sistema de cogniciones divididas o un sistema de conocimientos y creencias. Aquí la cultura es observada como un sistema único para percibir y organizar la manifestación material, cosas, eventos, conducta y emociones.
4. Simbolismo organizacional. La organización como una cultura, concebida como un patrón de un discurso simbólico, que necesita interpretarse, leerse o descifrarse para ser entendido.

---

<sup>230</sup> Deal, Terrence E. y Kennedy, Allan A., Corporate cultures. Addison Wesley Publishing Company, Reading, Mass., 1982, p. 15.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

5. Procesos inconscientes y organización. La cultura es analizada desde la perspectiva de la expresión de procesos psicológicos inconscientes y su manifestación consciente.<sup>231</sup>

En este trabajo hemos venido y continuaremos abordando algunos de los aspectos anteriores, particularmente los subyacentes en los tres primeros puntos. Respecto al primero, se debe resaltar la coincidencia con Hofstede respecto a la trascendencia de la cultura nacional para explicar el desempeño de la organización y el de sus empleados. Además, los principios gerenciales y los estudios de la organización coinciden en otro aspecto con lo que plantea el mismo autor y que en la actualidad tiene una influencia determinante constituye uno de los pilares de la NGP: la administración de la calidad. Término que de acuerdo a Judith Gordon, se asocia con un esfuerzo de toda la organización, a largo plazo, para crear una cultura que facilite la producción de bienes y servicios de calidad. La misma autora señala que de un estudio de 34 empresas diferentes se determinó que las culturas organizacionales con esfuerzos internos fuertes para la capacitación y el desarrollo contribuían a iniciar y sostener actividades para la administración de la calidad.<sup>232</sup>

Para el análisis organizacional nos apoyaremos en la misma autora quien sostiene que la fuerza y la consistencia de la cultura de una organización, la claridad de su misión, la importancia que conceda a la participación de los empleados en la toma de decisiones y su capacidad para propiciar una respuesta positiva ante el cambio organizacional sirven para pronosticar la eficacia de la organización. Respecto al segundo punto, agrega:

La cultura de una compañía refleja la filosofía organizacional básica de sus líderes. Esta filosofía, así como los valores, creencias, y supuestos más básicos que sustentan la cultura de la organización suelen quedar expresados en la misión de la

<sup>231</sup> Smircich, Linda, Concepts of culture and organizational analysis, en *Administrative Science Quarterly*, Cornell University, Septiembre 1983, pp. 339-358.

<sup>232</sup> Gordon, Judith, *Op. cit.*, pp. 476 y 484.

compañía. [...] *Un enunciado formal de la misión*, [...] expresa las creencias básicas de la cultura, define el éxito para los empleados y establece los parámetros de los resultados. Los requisitos de la industria en la cual opera la organización, así como su cultura nacional, pueden ejercer influencia en las creencias que se expresan en el enunciado de la misión.<sup>233</sup>

Complementando lo anterior, caracteriza a la organización aprendiz (aquella que usa la experiencia para volver a evaluar sus objetivos y valores básicos y para modificar su cultura) en seis aspectos, el segundo de los cuales señala:

Las personas comparten una visión, la cual refleja tanto los valores como los supuestos fundamentales, y que surge de muchos puntos de la organización. Los líderes [...] contribuyen a crear y alentar la visión, así como a inspirar el compromiso de los trabajadores, [...].<sup>234</sup>

De acuerdo a lo anterior, se puede asegurar que el estudio de la misión organizacional representa una de las claves de acceso disponibles para comprender la dimensión cultural de cualquier empresa. Por lo tanto, realicé una breve intervención organizacional en las APIS de Ensenada y Topolobampo con el objetivo de conocer la forma en que los funcionarios de estas empresas perciben el concepto de misión, así como distinguir el grado de homogeneidad de los objetivos y metas fundamentales al interior de estas organizaciones, además de los procesos estratégicos que se ejecutan.<sup>235</sup> Seleccionándose para este fin a los funcionarios de los primero y segundo niveles jerárquicos más altos (gerentes y subgerentes) disponibles al momento de la visita, ya que se les consideró por su posición y tamaño como una muestra prácticamente perfecta.<sup>236</sup>

---

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 474 (las cursivas son mías).

<sup>234</sup> *Ibid.*, pp. 479 y 480.

<sup>235</sup> Además de este estudio, se realizó otro que consistió en encuestar a cinco de los clientes de cada una de las dos administraciones portuarias para calibrar la calidad de los servicios brindados en el puerto. Sin embargo, a pesar de la problemática vista en Topolobampo, en ambos casos los resultados indicaron que gracias a la aplicación del nuevo modelo de gestión, los servicios han mejorado a partir de la reforma, por lo que esta variable se descartó como variable explicativa dentro del estudio organizacional.

<sup>236</sup> Otro elemento que añade representatividad a la muestra es que prácticamente todo el personal encuestado tiene una antigüedad significativa en la empresa y en su correspondiente posición. Además, sus niveles de escolaridad son similares, por lo que la aptitud del recurso humano participante no es un factor que explique diferencias.

El método utilizado consistió en entrevistas personales y en la aplicación de un cuestionario escrito (el cual se anexa) con preguntas abiertas sobre los conceptos descritos, junto con un par de preguntas integradas con elementos cerrados y abiertos con la finalidad de conocer su opinión sobre la mejora de los servicios y del puerto en general, además de las condiciones de los recursos humanos a partir de la reforma implantada. Aunque debido a agendas de trabajo no fue posible entrevistar a todos los funcionarios que en ese momento se encontraban en el puerto, a todos se les practicó el cuestionario. En ambos puertos se pudieron aplicar cinco estudios (de alrededor de ocho posibles), aunque en Topolobampo dos no fueron entregados.

Los resultados encontrados en los intercambios verbales y en las pruebas escritas (las que se anexan, manteniendo el anonimato del encuestado), si bien no son contundentes, indican que en Ensenada hay una mayor homogeneidad respecto a la manera de percibir la misión organizacional, así como los objetivos y procesos estratégicos. Respecto a la misión, además de una mejor integración hay en algunas respuestas del personal de este puerto coincidencia con lo estipulado para ello en el Programa Maestro de Desarrollo. Mientras que en lo correspondiente a los objetivos y procesos, además de la condición ya señalada, se converge en lo referente a los programas de administración de calidad. Todo hace suponer que estas condiciones estarían relacionadas con una cultura más fuerte.<sup>237</sup> No obstante, los empleados entrevistados en ambos puertos aprecian que las condiciones del puerto en lo general, y las suyas en lo particular, han mejorado mucho con la creación de las APIS y la reforma portuaria implantada en los noventa.

---

<sup>237</sup> Estos resultados no indican, de forma alguna, aptitud o actitud insuficientes del personal de Topolobampo que amablemente nos abrió las puertas de esta empresa y que se prestó para la realización del trabajo. Si, en cambio, denotan problemas relacionados con la cultura organizacional y que pueden ser corregidos con un tratamiento adecuado, el cual se ilustrará más adelante. Además, si bien en el caso de Ensenada se observa mayor cohesión en el manejo de estos conceptos, su mejora es también recomendable.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Si tratamos de entender las desigualdades en los resultados de este estudio, habría que remitirse nuevamente a la teoría de la organización. Esta ciencia que señala que “en lugar de ser un fenómeno monolítico, la cultura organizacional está integrada por varias subculturas intervinculadas, conectadas y en ocasiones en conflicto”.<sup>238</sup> Algo de esto podría estar ocurriendo en el caso de la API de Topolobampo.<sup>239</sup>

Además de lo anterior, otros autores señalan que tres son los factores identificados como influencias dominantes sobre el desarrollo de la cultura y la estructura de la organización:

- Los valores y características de la sociedad circundante
- El pasado de la organización y la orientación que le han dado los antiguos dirigentes
- Factores de contingencia como la tecnología, características de la industria, etc.<sup>240</sup>

Aunque los primer y tercer puntos no son tratados en esta investigación, el segundo parece proponer algo interesante: por muchos años y en términos generales, nuestros puertos fueron administrados de una manera excesivamente centralizada, donde además sus dirigentes siguieron conductas y arreglos que generaban incentivos para el desarrollo de una gestión sin la debida transparencia y rendición de cuentas, y donde los compromisos para satisfacer las necesidades de los usuarios y de la propia organización eran muy limitados, además de que se carecía de una efectiva

---

<sup>238</sup> Martin, Joanne y Siehl, Caren, Organizational culture and counterculture: An uneasy symbiosis, *Organizational Dynamics*, Otoño 1983, p. 53.

<sup>239</sup> En este sentido, es oportuno comentar que en esta empresa las áreas administrativas y operativas se encuentran separadas en una distancia cercana a un kilómetro. Además, la API de Topolobampo destaca en su Programa Maestro de Desarrollo como una de sus debilidades la falta de enlace electrónico entre las oficinas administrativas y operativas, lo que de acuerdo al documento, dificulta el intercambio de información y la toma de decisiones para las actividades portuarias.

<sup>240</sup> Abravanel, Allaire, y Firsnotu, Cultura organizacional. Legis, Colombia, 1992, p.24.

planeación.<sup>241</sup> No puedo asegurar que esta era la situación prevaleciente en Topolobampo antes de la reforma, sin embargo, por inercia, influencia o abandono algunos de estos valores podrían haber arraigado en este puerto una cultura organizacional a la que tal vez le está significando un esfuerzo extraordinario el adecuarse a las demandas de la actualidad. Además, la misma teoría propone que las culturas de las organizaciones pueden ser vistas como activos o como pasivos. Por el lado de los activos, las culturas pueden ser una fuente importante de compromiso y continuidad. Colocada como pasivo, la cultura puede ser una fuente de resistencia al cambio e inflexibilidad y es necesario cambiarla.<sup>242</sup> Por consiguiente, se puede afirmar que de acuerdo a lo antes visto, los esfuerzos realizados por la API de Topolobampo no han sido suficientes para constituirse como una organización totalmente aprendiz.

En su investigación, Gordon plantea que se puede diagnosticar la cultura de la organización para determinar si respalda las metas organizacionales, si fomenta las mejoras constantes de la calidad o si crea una organización aprendiz y que si no lo hace, se puede cambiar, lo cual aplicaría en nuestro segundo caso de estudio. Después de indicar que no hay un método preciso, la autora propone el siguiente modelo de cinco elementos para implantar los cambios de cultura:

1. Desarrollar una visión clara del rumbo futuro de la organización y de la cultura que se requiere para cumplirlo.
2. Asegurar el apoyo de los mandos superiores.
3. Hacer que los mandos superiores modelen la nueva cultura ante los subalternos, con un comportamiento que represente los valores y las expectativas deseadas.

---

<sup>241</sup> Ejemplo característico de esta situación es lo que sucedía en el puerto de Veracruz, lo que originó su requisita por el gobierno federal. Para más detalles al respecto, consultar el artículo de Evelyn Rodríguez O. en *Regulación de los sectores de infraestructura y energéticos en México*, ITAM, México, 1999.

<sup>242</sup> Gerloff, Edwin A., *Organizational theory and design, a strategic approach for management*. Mc Graw-Hill series in management, 1985, p. 218.

4. Operar los cambios en la estructura de la organización, en los sistemas de recursos humanos y en los estilos y las prácticas administrativas que sustenten el cambio de la cultura.
5. Elegir y socializar a los recién llegados para que encajen en la nueva cultura.<sup>243</sup>

Como complemento, Gordon apunta que instituir programas de administración de calidad y establecer organizaciones aprendices son otras dos maneras de cambiar la cultura de la organización, medidas que me parecen recomendables para su implantación en Topolobampo. En el mismo orden, algunos autores coinciden en que algunas de las características comunes de las transformaciones culturales exitosas incluyen la habilidad de implantar en forma llana objetivos y metas organizacionales. El conjunto de rasgos para esta evolución, incluye:

- Un nuevo énfasis en el entrenamiento e inversión en el personal.
- Una habilidad para comunicar, en términos operacionales simples, objetivos, estrategias, planes y programas.
- Un estilo gerencial directo, que utiliza la comunicación cara a cara con el personal de todos los niveles: “gerenciar” recurriendo al lugar de trabajo.
- Una preocupación para mejorar la eficiencia y la efectividad, así como un nuevo espíritu de trabajo a través de técnicas tales como la implantación de estándares de desempeño competitivos.
- Un liderazgo fuerte y actitudes proactivas, no reactivas, a los eventos sociales.
- Fomento de la actividad empresarial emprendedora y de la innovación.
- Gerencia más profesional que aficionada, con base en la remuneración por resultados.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Gordon, Judith R., *Op cit.*, pp. 481-483.

<sup>244</sup> Taylor, Bernard y Harrison, John, Planeación estratégica exitosa, Legis, Colombia, 1991, pp. 223-224.

Finalmente, reconociendo que si bien no existe evidencia que permita aseverar que todas o por lo menos la mayoría de estas características ocurrieron en la API de Ensenada, es de suponerse que se han presentado en mayor medida en ella que en el caso de su homóloga de Topolobampo (la cual deberá redoblar esfuerzos para su lograr su manejo) y que contribuyeron a que se consiguiera una buena cantidad de las metas que la reforma portuaria persiguió.

#### **4.2.2 Factores de adaptación**

De acuerdo a lo revisado en el capítulo inicial, en el apartado donde se explicaban los rasgos de la teoría de la contingencia estructural y la relevancia de las variables contextuales, una adecuada adaptación al medio ambiente constituye un elemento esencial para el éxito o la supervivencia de cualquier organización. Además, este ejercicio, aunque más complejo, será cada vez más prioritario en la medida en que las variables sociales, económicas y políticas que presente el medio ambiente, como ocurre en la actualidad, se tornen más complejas.

En este sentido, recordemos la advertencia indicada por J. Child: si la estructura organizacional no está adaptada a su contexto, las oportunidades de desarrollo se perderán, los costos se incrementarán y la permanencia de la empresa estará amenazada.<sup>245</sup> Esa circunstancia pareciera estar ocurriendo en Topolobampo, donde, a diferencia de lo registrado en Ensenada, el acomodo de su API a las variables que el contexto regional presenta (aún reconociendo que éstas son adversas, particularmente las económicas), no ha sido la óptima. Al mismo tiempo, esas mismas variables, como lo indicarían Crozier y Friedberg, son restrictivas en el cumplimiento de los objetivos del puerto de Topolobampo,

---

<sup>245</sup> Child, John, *Op. cit.*

y del ajuste adecuado a ellas va a depender el éxito o la supervivencia de la empresa.<sup>246</sup>

También se ha indicado que de acuerdo a T. Burns, en el esfuerzo de adaptarse al medio donde se asientan, las organizaciones adoptan estructuras y sistemas rígidos o flexibles; donde las primeras son adecuadas para situaciones seguras o estables y las segundas para escenarios turbulentos o de cambios, propicios para implantar una reingeniería de los procesos estratégicos que sustentan el entramado organizacional.<sup>247</sup> Por consiguiente, se puede suponer que ante el escenario de cambios rápidos que propició la reforma portuaria, la cual en primer lugar requería de la mejora respecto a la manera de ejecutar los procesos estratégicos que soportan la misión de las Administraciones Portuarias Integrales, así como en el estilo de relacionarse con su medio ambiente específico en el cumplimiento de sus metas para contribuir con ello a su modernización, la administración portuaria de Topolobampo no ha evolucionado en grado suficiente hacia esquemas que la nueva realidad demanda.<sup>248</sup> En ella, la flexibilidad en la estructura y en la toma de decisiones organizacionales constituye un factor primordial para estar a la altura de las exigencias contemporáneas del contexto y del mercado.

Como antes se revisó, Lawrence y Lorsch observan que existe una relación fundamental entre las variables externas o contextuales, los estados internos de diferenciación y de integración que presenta la organización y los procedimientos para resolver los conflictos, y que en la medida en que las estructuras y los procedimientos organizativos de una

---

<sup>246</sup> Crozier, M. y Friedberg, E., *Op. cit.*

<sup>247</sup> Burns, T., *Op. cit.*

<sup>248</sup> Crozier y Friedberg señalan, basados en un estudio donde participó Burns, que ante las amenazas provenientes de un contexto turbulento, varias de las empresas participantes reaccionaron, si bien en forma inconsciente y sin que hubiera una planificación, reforzando las principales características de sus modos de organización y funcionamiento. Esto lo explican señalando que en muchas ocasiones a través de las reglas de juego que estructuran sus sistemas de acción, los actores organizativos se ven indirectamente forzados a utilizar, si no quieren perder, ciertas estrategias y determinadas respuestas frente a las amenazas del medio, instrumentos que refuerzan el modo de organización existente. Para ellos, esas reglas y estructuras se convierten en barreras para el aprendizaje (lo que puede suceder en Topolobampo, cuya API, como lo vimos antes, no se ha constituido como una organización aprendiz). Crozier y Friedberg, *Op. cit.*, pp. 179-180.

empresa se adapten a esta relación, dependerá el nivel más o menos elevado de resultados que ésta alcance.<sup>249</sup> En esta lógica, se puede inferir que la API de Topolobampo no ha sido capaz de implantar con suficiencia una diferenciación organizativa, que integre tanto sus estructuras y procesos, como las preferencias de sus clientes y trabajadores, para poder enfrentar con vigor un medio ambiente segmentado. Como complemento a lo anterior, Crozier y Friedberg dirían que esta organización, en el cumplimiento de su misión, no ha negociado en forma adecuada con su medio ni ha identificado en forma aceptable las necesidades de los actores con las que guarda relación.<sup>250</sup> Todo esto se suma a las restricciones que tal como hemos analizado antes, afectan la gestión de esta entidad.

Estos últimos autores indican que en empresas que funcionan con menos resultados de gestión, la diferencia entre el nivel de productividad necesario para el éxito y el nivel indispensable para que sobreviva puede ser grande. Agregando que esta diferencia define el margen de tolerancia del medio, es decir, el margen de maniobra dentro del cual una organización es relativamente libre de fijar sus propios objetivos y normas que se ubicarán, en la mayoría de los casos, en un nivel de eficiencia satisfactorio, pero no óptimo.<sup>251</sup> Lo que muy probablemente podría estar ocurriendo en Topolobampo.

Como conclusión y regresando al tipo de decisiones administrativas propuestas por Chandler,<sup>252</sup> observamos que en Topolobampo ambas presentan deficiencias. La estratégica, que tiene que ver con la distribución a largo plazo de los activos de la empresa y el desarrollo de otros nuevos, pareciera que para la concepción y desarrollo de este puerto no consideró las evidentes adversidades del mercado. Mientras que la táctica, debido a

---

<sup>249</sup> Lawrence, P. R. y Lorsch, J. W., *Op. cit.*

<sup>250</sup> Crozier, M. y Friedberg, E., *Op. cit.*

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>252</sup> Chandler, A., *Op. cit.*

los elementos recién vistos, no ha permitido un uso más adecuado de los recursos disponibles.

#### **4.2.3 Aplicación de la NGP**

Si bien esta variable es fundamental para explicar los resultados conseguidos tanto a nivel global en el sistema de puertos más importantes del país como específicamente los registrados en Ensenada y Topolobampo, al igual que todas las demás, depende de otras para funcionar y generar efectos positivos. Hablando en términos generales, su presencia obedeció en gran medida a situaciones ya explicadas antes: la generación de incentivos para el cambio organizacional, además de el reconocimiento de una crisis, una coalición política homogénea y una percepción de soluciones efectivas para generar puertos mejores y modernos. Todo esto hace suponer que algunos de los postulados inherentes a la NGP se reconocieran como las soluciones efectivas al problema que preveía, y a su vez generó una política activa con los desenlaces ya revisados. No obstante, un análisis más detallado nos diría que en realidad todas las variables explicativas utilizadas en este capítulo guardan relación entre sí o con otros factores. Por ejemplo, si recordamos lo revisado en el apartado cultural, una estrategia para generar un cambio en la cultura de alguna organización es la de impulsar programas de calidad, aspecto que a su vez la NGP incorpora como uno de sus estándares. Es decir, habría una relación causal y circular entre estos elementos.

Me parece que si tratamos de realizar un pequeño modelo que incorpore las variables analizadas, habría que considerarlas siguiendo la división que hemos venido utilizando, es decir, como internas y externas. Con base en esto, considero que un manejo adecuado de las variables internas,

como la cultura de la organización, la capacidad de adaptación de la organización al contexto y la incorporación de elementos de NGP, predisponen a la organización hacia la mejora y readecuación de su actuación. Es decir, la administración eficiente de estos elementos sería en este modelo una condición necesaria, que no suficiente, para alcanzar el mejoramiento de las administraciones portuarias nacionales.

Menciono que no es una condición suficiente ya que la preeminencia de las variables externas en este tipo de empresas es indiscutible. Al respecto, se debe recordar que el uso de un puerto está íntimamente ligado al nivel de actividad económica de su zona de influencia y a las condiciones de mercado imperantes; además, el subsector portuario mexicano enfrenta condiciones de cerrada competencia.<sup>253</sup> Luego entonces, y completando este esquema, las variables externas vendrían a calibrar esta predisposición.<sup>254</sup> En donde un medio ambiente favorable generaría condiciones de éxito ante una predisposición alta, mientras que ante un nivel bajo de este último elemento, el éxito no estaría asegurado. Sin embargo, cabe aclarar que en esta condición, ante una predisposición baja, existe la posibilidad de generar los arreglos correspondientes para revertir esa situación, mientras que ante un contexto integrado por variables adversas, las oportunidades de mejora para un puerto son muy limitadas. El modelo se conformaría de la forma que sigue.

---

<sup>253</sup> Al respecto, el trabajo ya citado de los economistas Germán Alarco y Patricia del Hierro indica que el poder monopolístico de los puertos en México es inexistente o reducido (pp. 216-218). Ensenada se sitúa en el primer grupo y Topolobampo en el segundo.

<sup>254</sup> Predisposición que puede ser entendida, de acuerdo a lo planteado por Crozier y Friedberg, como la capacidad de autonomía de acción de la organización en tanto constructo político y social. Crozier y Friedberg, *Op. cit.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Modelo básico bidimensional para explicar  
los resultados de las APIS**

		Variables Externas	
		<i>No Favorables</i>	<i>Favorables</i>
P r e d i s p o s i c i ó n	<i>Baja</i>	<u>No Éxito</u> <u>Muy Probable</u>	<u>Éxito</u> <u>No asegurado</u>
	<i>Alta</i>	<u>Éxito</u> <u>Incierto</u>	<u>Éxito</u> <u>Muy Probable</u>

De acuerdo a lo anterior y a los resultados que hemos observado, la API de Ensenada muestra una predisposición que se ubicaría entre niveles medios y altos, además de que se inserta en un contexto favorable, por lo que su éxito sería muy probable, situación que se ha constatado íntegramente. En el caso de Topolobampo, observamos en su API una predisposición que se situaría en niveles medios ante un contexto no favorable, por lo que su accionar se ubicaría entre situaciones de no éxito y éxito incierto, lo cual, de acuerdo a lo reseñado antes, no se ha desmentido.

En resumen, podemos decir que el puerto de Ensenada encontró un medio ambiente exterior favorable, el cual aprovechó plenamente mediante una adaptación adecuada y el empleo de algunas de las propuestas de la NGP vistas en el capítulo inicial de la investigación. Esto es claro si repasamos cinco de ellas que me parecen oportunas para esta explicación:

- Énfasis en la capacidad estratégica del gobierno (timonear y no remar). Tal y como se presentó en el tercer capítulo, la API de Ensenada se limita a dirigir, no operar la actividad portuaria. Esto permite que la organización dedique esfuerzos a la planeación y desarrollo.
- El replanteo del modelo de relaciones con la ciudadanía. Donde para nuestro estudio habría que rescatar la configuración de un aparato que esté atento a las señales del contexto y en interacción constante con la ciudadanía. En el caso de Ensenada hemos visto que las autoridades portuarias, el gobierno municipal y el sector social han unificado esfuerzos para generar obras de beneficio general que permiten un desarrollo armónico puerto-ciudad.
- Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia posburocrática compite por negocios. Si bien no afirmo que la API de Ensenada reúna todas o la mayoría siquiera de las características que, como vimos antes y de acuerdo a Barzclay, conforman a una organización posburocrática, si me queda claro que al menos esta premisa la cumple. Basta recordar el incremento registrado de negocios, nuevas empresas y prestadores de servicios en el puerto a partir de la reforma; ello le ha permitido diversificar e incrementar sus volúmenes operativos y financieros.
- Cada administración pública debe ser la respuesta de los poderes públicos a las peculiaridades de su cultura, de su economía y de la sociedad. En este aspecto, se propone la configuración de una administración flexible que permita a la organización actuar en forma dinámica y sin rigideces y le posibilite asimismo enfrentar satisfactoriamente las cuatro características que como ya revisamos, Paramés identifica como más significativas de la sociedad contemporánea: el cambio, la complejidad, la crisis y la urgencia.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Como se ha comentado en páginas anteriores, la API de Ensenada ha sido capaz de encarar en términos muy aceptables, las situaciones de cambio y de crisis que tuvo que enfrentar a partir de la reforma que posibilitó su creación.

- Cambiar el enfoque de tipo prescriptivo por el heurístico. De forma complementaria a lo anterior considero muy útil el recordar esta recomendación planteada por Bernardo Kliksberg, en el sentido de que no es posible plantear los problemas que aquejan a nuestras administraciones públicas en términos prescriptivos dado que no se tiene suficiente saber acumulado y que lo que podemos hacer es experimentación social controlada. Por consiguiente, un ejercicio que se podría recomendar (o reforzar, para decirlo con mayor propiedad, ya que desde hace algunos años se ejecutan acciones en la materia) en Latinoamérica es el de generar los esfuerzos necesarios para que las organizaciones públicas se vuelvan más dinámicas, de tal forma que logren completar en forma satisfactoria el circuito entre la realización de planes y programas y la acción organizacional. Por supuesto que esta iniciativa deberá tener un referente teórico, pero este no deberá plantearse en términos demasiado complejos que imposibiliten la práctica. En este sentido, considero que el caso de Ensenada es ilustrativo dado que se trata de una experimentación social donde los resultados son concretos y satisfactorios y en donde la incorporación de varios de los postulados de la NGP resultó un ejercicio conveniente, dada su inclinación eminentemente práctica.

En el caso de Topolobampo vemos que al tener que encarar un medio ambiente desfavorable, en términos generales estos aspectos no se han cumplido: la API de este lugar no ha desconcentrado los servicios ya que continúa ocupada en las labores de operación y prestación de los servicios portuarios. El cuanto al replanteo de las relaciones con la ciudadanía, es

evidente la desvinculación entre el puerto con la ciudad y región donde se asienta, incluso se presentan asentamientos humanos irregulares tal como se vio antes. Tampoco se han logrado abrir nuevos centros de negocios u operadores, además de que su adaptación al contexto no parece ser la adecuada. Sin embargo, el quinto punto resulta interesante aún en este caso, ya que los resultados de esta experiencia deberán permitir la corrección de errores y el replanteamiento de ciertos objetivos.

### **Conclusiones**

A partir de lo revisado en este capítulo, me parece que se puede finalizar con lo siguiente:

Tanto las variables internas como las externas que afectan a la organización son relevantes para entender su desempeño. Además, la relación entre estos factores es dinámica y circular, si un eslabón de esa cadena se rompe o es insatisfactorio, automáticamente colapsa la adecuada marcha de la organización. En este orden, y de acuerdo a la que hemos encontrado, resulta claro que las administraciones portuarias de nuestro país no son la excepción; en estas empresas, las variables contextuales parecieran tener un peso específico de mayor relevancia.

Por medio del análisis de la reforma portuaria nacional y a través de la comparación de lo sucedido en Ensenada y Topolobampo, este trabajo podría ayudar, independientemente de la dimensión, a enriquecer el debate entre el enfoque explicado de los estilos nacionales o regionales y el enfoque ecológico. En este sentido, las causas de generación de políticas activas y reformadoras para el subsector portuario nacional son congruentes con el modelo explicado al inicio del capítulo.

Aunque los dos estados donde se asientan los puertos en análisis implantaron políticas industriales activas, solamente Baja California logró

consolidar un desarrollo industrial (particularmente maquilador) relevante, lo que genera una influencia positiva para el puerto de Ensenada. Además, mediante una serie de reajustes en su interior, guiados por nociones administrativas actualizadas, la API de este lugar ha sabido potenciar las oportunidades que el contexto le brinda.

En el caso de Topolobampo se presenta una especie de círculo vicioso: el puerto no acaba de despegar por el bajo dinamismo industrial y comercial de la región, pero a la vez la economía de esta última no despega por el fracaso en el objetivo de hacer de Topolobampo un gran puerto y complejo industrial y factor estratégico de desarrollo.

Resulta claro que la actual administración de este puerto no es la responsable de esta situación. Ésta se generó por la falta de un adecuado ejercicio de planeación en la escala de inversiones y en las perspectivas que el mercado podría ofrecer. Además, la API de Topolobampo ha generado beneficios estimables para el puerto. Uno de ellos es que los usuarios del puerto consideran que los servicios portuarios, si bien se siguen prestados en forma monopólica y directa y no alcanzan aún los parámetros de calidad suficientes, han mejorado en gran medida desde que se implantó el nuevo esquema de gestión.

No obstante lo anterior y a reserva de que las condiciones de mercado mejoren, es evidente que queda mucho por hacer en esta empresa. Una alta predisposición que lleve como estandarte una cultura organizacional enfocada a la calidad y a la satisfacción del cliente, es un requerimiento básico en cualquier organismo público para estar en posibilidades de encarar satisfactoriamente las demandas que las coyunturas sociales, políticas y económicas actuales exigen. A esa dinámica debe ingresar este puerto si quiere estar en posibilidades de responder a ello. Por su parte, Ensenada debe consolidar las acciones que le permitan reforzar y asegurar su permanencia en ella.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Adicionalmente a esa cultura, se requiere el empleo de una serie de filosofías administrativas para solventar con buenas probabilidades de éxito esas exigencias. Por lo revisado en este trabajo e independientemente de las diversas experiencias internacionales que existen en la materia, la evidencia sugiere que también para el contexto latinoamericano una de ellas lo constituye la NGP. Medio en el que su aplicación, condicionada a la serie de readecuaciones señaladas en el primer capítulo, revestirá mayores probabilidades de éxito.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Esta última sección del trabajo la empezaré comentando los aportes de esta investigación a la construcción del conocimiento teórico y empírico de la administración pública latinoamericana, particularmente a la de la gerencia en la zona.

En primer término quiero señalar que, al quedar claro que varios de los elementos más relevantes de la nueva gerencia pública propiciaron que la reforma implantada en el subsector portuario mexicano arrojará resultados satisfactorios, y a pesar de la oposición de ciertos sectores académicos y laborales, ésta filosofía administrativa es factible y útil para que por medio de su implantación diversos sectores públicos de México y América Latina sean mejorados, ya que las deficiencias en la materia y los rasgos culturales son similares en casi todos los países del subcontinente.

Sin embargo, a pesar de que esta investigación corrobora que este paradigma es útil para nuestro contexto, también se demostró mediante el estudio de los casos que su establecimiento no genera automáticamente buenos resultados ni resuelve todos los problemas en la gestión de las organizaciones, ya que existen otros factores que inciden en ella.

En este sentido, el trabajo demuestra que las variables que presenta el contexto donde se asientan los organismos estatales, particularmente aquellos encargados de coordinar el suministro de bienes o servicios bajo lógicas de mercado, tienen un peso específico muy grande en la explicación de esos resultados de gestión. Sin embargo, también se ilustró que a pesar de la influencia del contexto o medio ambiente, las organizaciones siempre presentan niveles de autonomía en sus decisiones (lo que yo identifiqué como predisposición) para enfrentarse a las coyunturas que le rodean.

Por consiguiente, los logros de las agencias públicas quedarán determinados por un balance entre la eficacia de su predisposición y las condiciones que presente su medio ambiente.

También se ha demostrado que en el ejercicio de optimización de nuestra administración pública, la privatización, como comúnmente se entiende, constituye un recurso, dentro de los varios existentes, para lograr tal propósito, no un fin en sí mismo. No obstante, este trabajo comprueba que de acuerdo a la propuesta del CLAD y a lo acontecido en el tema analizado, la privatización no es tal, más bien, se trata de la incorporación de ciertos sectores de la sociedad, que lógicamente incluye al empresarial, para actuar en forma asociada con el Estado, en actividades públicas no-estatales, como la prestación de servicios y la operación de terminales portuarias.

Asimismo, después de haber hecho el análisis particular de los cuatro capítulos que conforman esta investigación, quiero señalar una serie de comentarios y reflexiones finales que se originan de lo encontrado en ellos y que amplían lo comentado anteriormente; destacándose que la mayoría de las hipótesis de trabajo de alguna forma u otra se han corroborado, o al menos no se han desechado.

Con relación al supuesto fundamental, que decía que la reforma implantada en nuestros puertos siguió los lineamientos generales planteados por la nueva gerencia pública y que esto contribuyó a conseguir resultados satisfactorios, la evidencia indica que así fue. La acción inicial fue la de comprobar que existen grandes semejanzas entre los principios de la NGP y los que persiguió la reforma portuaria. Asimismo, se demostró que los resultados a partir de la implantación del nuevo paradigma administrativo han sido aceptables. Esto bastaría para afirmar que existe una correlación positiva entre estos resultados y la

presencia de la NGP, sin embargo, esta aseveración se amplió conforme se avanzó en la investigación.

También se evidenció con suficiente amplitud y en base al estudio comparativo, que los resultados conseguidos en la API de Ensenada hablan de una experiencia exitosa y los encontrados en su similar de Topolobampo indican una gestión no exitosa a partir de los objetivos que la reforma planteó. Asimismo, se observó que además de la adecuada aplicación o no de varios de los postulados inherentes a la NGP, otros factores explican en forma fundamental las diferencias que presentan ambos puertos en sus resultados de gestión.

El resultado no exitoso de la API de Topolobampo nos indica que la implantación de un nuevo modelo administrativo no permite por si mismo y como por arte de magia la obtención de resultados positivos, ya que éstos están sujetos también a componentes internos y al contexto que envuelve a la organización. En este caso, una predisposición insuficiente enfrentada con un medio ambiente desfavorable y problemáticas al interior del puerto originó desenlaces no del todo satisfactorios.

Para entender los desenlaces de la reforma portuaria nacional habría que hacer una serie de observaciones finales sobre el particular. A nivel global, abarcando todo el sistema de puertos, los resultados satisfactorios se definen en base a dos ejes: el económico-industrial (de origen externo) y el administrativo-organizacional (de naturaleza interna). En el primero, además de la nueva política industrial, el evidente crecimiento en el PIB durante el periodo que hemos analizado, y que se reflejaron en un notable crecimiento en el nivel de intercambios internacionales de productos, constituyen las variables explicativas relevantes. Mientras que en el segundo eje, la aparición de un modelo de gestión novedoso, la NGP, representa un elemento aclaratorio fundamental, sobre todo si se considera que las variables contextuales (económicas y geográficas) varían

de un puerto a otro, mientras que la aplicación de este nuevo esquema permanece constante en todo el sistema.

Este pilar interno creo un marco adecuado de actuación que aprovechó las condiciones de un contexto favorable en lo general. En este escenario, la presencia de ambos ejes es esencial, la ausencia de alguno de ellos habría impedido la consecución de los logros que se han reseñado.

Esa misma división sirve para comprender los resultados encontrados a nivel local o específicos en cada puerto. En el primer eje, además de la ubicación geográfica, el nivel y el perfil de actividad económica de los estados en donde se asientan o a los que sirven los puertos, representan los factores interpretativos a considerar. Mientras que en el segundo, además de la actuación en base a los lineamientos de la NGP, el manejo de la cultura organizacional y los factores de adaptación integran elementos explicativos de primer orden.

Como complemento a lo anterior, y considerando que es difícil desasociar el elemento político del administrativo, se debe reconocer que incluso aspectos correspondientes al primer elemento, como el hecho de que el gobierno del PAN en Baja California sea un gobierno promotor de la actividad económica e industrial, favorecen el desarrollo y mejora de la gestión portuaria. En cambio, las acciones de Labastida Ochoa para hacer de Topolobampo un puerto industrial y comercial de primer nivel fracasaron.

Lo ocurrido en el subsector portuario parece indicarnos que las entidades paraestatales, coordinadas por un ministerio u organismo central y sujetas en su accionar a las condiciones de mercado, representan el tipo ideal de organizaciones en los cuales implantar iniciativas de mejora basadas en la filosofía de la NGP, particularmente si las condiciones imperantes en la industria y mercados a los que atiende son favorables. Además, esta clase

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de acciones deberán de estar basadas en niveles de actitud (compromiso) y aptitud (conocimientos) satisfactorios.

Como ya se señaló, este trabajo demuestra que los postulados de la nueva gerencia pública constituyen una herramienta factible y recomendable para los procesos de reforma de la administración pública en México y en Latinoamérica; a la vez, esta reforma administrativa constituye uno de los pilares de las iniciativas de reforma del Estado que están forjando en la región. Estos principios serán más sólidos aún si se ejecutan los arreglos culturales necesarios para nuestra realidad que se señalaron en el capítulo inicial. Es bien sabido que durante muchos años lo que en ella se fomentó, en términos generales, fue una cultura basada en la corrupción,<sup>255</sup> las camarillas, el uso despreocupado de los recursos humanos, materiales y financieros, la falta de rendición de cuentas, el servilismo hacia los mandos superiores y no hacia la ciudadanía, la falta de delegación en las responsabilidades y toma de decisiones al personal subordinado, etc., características bien arraigadas y muy difíciles de erradicar. El subsector portuario de nuestro país no es la excepción, y en fechas no muy lejanas esas características eran las imperantes y, si bien en la actualidad muchas de ellas se han erradicado, algunas persisten. A nivel más general, tal como lo vimos en el primer capítulo, desde hace algunos años se vienen realizando afanes para revertir esa situación y afortunadamente parece que estamos empezando a ver los frutos de esa iniciativa.

Respecto a la experiencia de incorporación de la NGP en el subsector portuario que se ha reseñado, así como en las demás áreas de nuestra administración pública donde se han ejecutado iniciativas de este tipo, debo reconocer que no dispongo de información suficiente con relación a la forma en que se trataron las características y realidades culturales que

---

<sup>255</sup> "La corrupción es un mecanismo crucial en el estilo único de gobernar de México. Al asignar el botín, la corrupción ayuda a socavar el potencial de las organizaciones para poner en peligro al sistema, y contribuye así a aliviar las demandas de clase". Morris, *Op. cit.*, p. 62.

nos definen. Ante los buenos resultados que se han obtenido, es de suponerse que algunos de estos elementos se han considerado. Sin embargo, en caso de que no sea así, su tratamiento permitirá que estos saldos se optimicen. Además de recordar que las transformaciones culturales son factibles, debemos considerar que en nuestro país, al igual que lo sucedido en los ámbitos político y administrativo, en el cultural se han ido logrando en forma paulatina avances estimables. Por ejemplo, en lo correspondiente al índice de masculinidad (que de acuerdo al estudio presentado indicó registros muy altos para nuestro país al igual que casi la totalidad de las naciones latinoamericanas), se observa una tendencia de abatimiento en la zona desde la fecha en que se ejecutó la investigación de Hofstede a nuestros días; esto es así ya que la participación de la mujer en los mercados políticos, sociales y económicos es cada vez más relevante. Asimismo, en los otros elementos negativos que nos definen como la gran distancia de poder, el marcado colectivismo y el fuerte rechazo a la incertidumbre, se han presentado mejoras. Todas ellas, permitirán que la incorporación de filosofías importadas se realice de mucho mejor forma.

Es oportuno recordar que de acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, no considero que la nueva gerencia pública constituya la panacea para la múltiple lista de problemas que aquejan a nuestras administraciones públicas. Más bien, habría que subrayar su carácter útil pero, como toda técnica o paradigma de cualquier naturaleza, esa utilidad es limitada y además sujeta a otras condiciones, lo que fue comprobado con los casos aquí presentados. Asimismo, ha quedado demostrado que la NGP no significa una mera importación de principios surgidos de la empresa privada.

En el mismo sentido, y ante un panorama plagado de demasiada estridencia en los ámbitos académico y laboral, donde múltiples teorías y filosofías administrativas, no pocas de ellas encontradas, se erigen como

“las salvadoras”, así como ante las disonancias que rodean nuestra vida política, me parece que lo más recomendable es asumir una posición serena y objetiva. Si bien esta actitud debe encaminarse a la acción, al fenómeno heurístico del que habla Kliksberg para optimizar nuestra administración pública, debe imperar el análisis objetivo de las ventajas y desventajas de cualquier doctrina administrativa, no importando su origen. Me parece que no se puede adoptar una disposición maniquea, ya que no hay teorías buenas o malas, simplemente algunas de ellas, o algunos de sus elementos, son más pertinentes para determinados contextos que otros. Por otra parte, si la posición es la de rechazar a priori cualesquiera de las filosofías disponibles simplemente por su naturaleza, las cuales supuestamente trastocan la esencia de nuestra administración pública tradicional, para nunca pasar a la corrección de sus múltiples deficiencias, le estaremos brindando un apoyo muy pobre a ésta.

Lo referente a la NGP y la importación de modelos va más allá de un simple problema de términos, es ante todo un problema cultural y de factibilidad de un futuro mejor que desde ahora se puede ir construyendo. Como lo señala Uvalle: “A diferencia de los patrones convencionales de la acción de gobierno, la gerencia pública es una tecnología renovadora desde el momento en que con ella es posible concentrarse en la selección de alternativas y en los posibles escenarios del futuro”.<sup>256</sup> Y es que no se puede permitir el regreso a un pasado de nuestra administración pública plagado de vicios que en la actualidad serían inoperantes.

Además, habría dos elementos que recordar a partir del anterior párrafo. Uno se refiere a la actitud de servicio de la organización: si en la actualidad las corporaciones privadas están ponderando más este aspecto que las capacidades mismas de su personal, los organismos públicos con mayor razón deben fomentar una cultura uniforme basada en una

---

<sup>256</sup> Uvalle, R. *Op. cit.* p. 9.

conducta que busque la satisfacción de la ciudadanía en los servicios que se le prestan y en el logro de objetivos comunes. El otro aspecto se refiere a los estudios de factibilidad: nuestro país es vivo ejemplo de que en el desarrollo de grandes proyectos industriales ha faltado mayor rigor en su concepción que permita tener una mejor lectura del mercado al que habrán de enfrentarse estos proyectos, y con ello posibilitar el ahorro de recursos financieros considerables. Lo que se revisó en el tercer y cuarto capítulos para el caso de Topolobampo, puerto al que se le prediseñaron una vocación y perfil en desajuste con la realidad, dan cuenta de ello.

Con relación al debate entre la administración pública tradicional y la nueva administración o gerencia pública, considero oportuno agregar algunos elementos. Haciendo un símil con un computador, me parece que lo que subyace al interior de la administración pública se puede dividir en dos elementos: el Hardware, que estaría conformado por el entramado organizacional, y el Software, representado por los programas administrativos, culturales, laborales, etc., al interior de ese conjunto de organizaciones. Si se permite esta comparación, lo que habría que depurar o cambiar serían los programas que corren al interior de los organismos estatales. Filosofías como la NGP constituyen aplicaciones recomendables para solucionar determinados problemas, ya que no hay programa que resuelva todo. Además, la aplicabilidad de cualquier software importado no es del cien por ciento, ya que algunos de sus elementos son poco útiles en nuestras organizaciones; lo mismo ocurre con las filosofías administrativas, esto es así por que las necesidades de las naciones industrializadas y las de Latinoamérica son diferentes. En este escenario, el proveedor más recomendable de los programas para la mejora sería la gerencia pública, no la administración pública tradicional.

Por otra parte, considero que lo que se ha presentado en este trabajo coincide con las características que propone Majone para la hechura de

políticas públicas y que ya se revisaron: la búsqueda de la eficiencia, el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad política y el redescubrimiento de la importancia de las instituciones (entendidas en este caso como las reglas que sancionan el comportamiento organizacional). Respecto al primer punto, se debe señalar que a raíz de la reforma implantada en nuestro subsector portuario, los resultados indican que la mayoría de sus protagonistas (usuarios, operadores, prestadores de servicios, trabajadores, iniciativa privada y sector gubernamental) han mejorado su situación respecto a la situación previa. En cuanto al segundo punto, lo sucedido en nuestro análisis es consistente con uno de los lineamientos que busca la credibilidad política contemporánea: la delegación de poderes a agencias convenientes. En el subsector portuario nacional, esa delegación de poderes y esa credibilidad se han conseguido en gran parte con la aparición de las APIS. Finalmente, la creación de la nueva Ley de Puertos, que origino un marco normativo y derechos de propiedad más claros para todos los protagonistas de este subsector económico (usuarios, oferentes y administradores portuarios), que a su vez propiciaron resultados operativos ya revisados, es coincidente con lo que Majone sugiere como el redescubrimiento de la importancia de las instituciones. Más aún cuando este científico apunta que en esta mecánica se debe facilitar la delegación de poderes para la hechura de políticas a unidades tecnocráticas de considerable independencia, lo cual refleja lo sucedido en nuestra investigación.

Asimismo, coincido con la propuesta de Arellano y Cabrero respecto a la necesidad de emprender una reforma organizacional para cambiar el gobierno. Cabe recordar que estos investigadores indican que para analizar y mejorar a nuestra administración pública se debe considerar que ésta se compone por una serie de organizaciones de diversas particularidades, las cuales además presentan una naturaleza dual ya que están preconcebidas formalmente en cuanto a sus objetivos por el gobierno federal, pero a la

vez se enfrentan en su desarrollo a medios ambientes particulares con sus herramientas igualmente propias. Añaden que este enfoque que parte del estudio de las especificidades de cada organización debe ser un requisito para abarcar la complejidad en que se insertan.<sup>257</sup> En esta lógica, me parece que lo realizado en nuestro trabajo apunta en esa dirección. No obstante, los autores citados agregan que incluso en esta visión es frecuente observar que los organismos gubernamentales son pensados como instrumentos donde los actores políticos y burocráticos intentan aplicar sus propuestas y esperan respuesta en forma automática de ellos. Esta última situación es lo que pudo haberse presentado en Topolobampo, donde la distancia entre lo planeado y lo obtenido por su API es considerable. Por consiguiente, el análisis previo y constante de las particularidades de cada organización, así como de las condiciones que presenta su contexto debe constituir un ejercicio básico antes de emprender una iniciativa creadora o reformadora.

Hablando en un plano más general, ante una realidad con fronteras cada vez más porosas, donde los países con más desarrollo industrial y económico además de gozar de una gran injerencia en la política internacional dictan las reglas financieras mundiales, y en donde también el desarrollo de filosofías como la NGP se inserta en esta dinámica globalizadora, las naciones latinoamericanas deben mantener una actitud proactiva. Ante esta serie de eventos y como se comentó en el capítulo inicial, el desarrollo económico basado en valores culturales<sup>258</sup> pero que a la vez considere nuestras deficiencias en la materia, y una más acabada democracia constituyen las únicas opciones para que Latinoamérica se pueda insertar con mejores condiciones en esa dinámica y acceder a reorientar los beneficios de la globalización.

---

<sup>257</sup> Arellano y Cabrero, *Op. cit.*, pp. 7-12.

<sup>258</sup> Evidentemente esta condición no es suficiente. Se requieren también cambios estructurales en nuestra economía en materia financiera, de telecomunicaciones, laboral y energética, cuyas ventajas y problemáticas posibles en torno a su implantación se han venido discutiendo con mucho rigor en los últimos días.

En este orden, los cambios en las esferas social (donde presenciamos niveles más grandes de pluralidad y tolerancia en casi todos los órdenes de realización humana), política (donde atestiguamos surgimiento de una nueva cultura basada en una mayor equidad y democracia) y económica (con una cada vez mayor aceptación a la economía de libre mercado), experimentados en México en los últimos años y que se vinculan a procesos de modernización, guardan paralelismo con lo acontecido en el terreno administrativo. En este ámbito, los elementos que la NGP ha venido incorporando en nuestra administración pública apuntan hacia una gestión más racional, con mayor transparencia, mayor equidad y con la implantación de reglas de juego (para usuarios y empleados de ella) más claras.

Todo parece indicar que esta serie de transformaciones se seguirán presentando en la misma dirección, por lo que no sería desproporcionado esperar contar con mejores escenarios para la vida pública en nuestro país en el corto y mediano plazos.

Tal como se indicaba al inicio del capítulo final secundando lo indicado por José L. Méndez, el análisis comparativo como método de investigación aún no está lo suficientemente desarrollado en nuestro país. Por lo que este trabajo contribuye, así sea en forma marginal, a la formación teórico-empírica del campo. Finalmente, y sin dejar de reconocer que en la dirección de nuestros puertos prevalecen varios problemas con relación a la aptitud y actitud del recurso humano participante,<sup>259</sup> me gustaría responder a la pregunta que formula el mismo autor: ¿es posible descentralizar el poder y al mismo tiempo combatir en lugar de favorecer las fuertes tendencias a la corrupción en América Latina y fortalecer en lugar de debilitar la capacidad de los Estados latinoamericanos para guiar

---

<sup>259</sup> Si se desea profundizar en este aspecto, consultar las obras referidas del autor de esta tesis sobre la implantación de proyectos de reingeniería de procesos en nuestro país.

adecuadamente el desarrollo nacional?<sup>260</sup> Me parece que en función de lo que se ha encontrado en este trabajo y coincidiendo con él, se podría señalar que la respuesta es positiva.

---

<sup>260</sup> Méndez, José Luis, Estudio introductorio..., p. 41.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## ANEXO 1

### GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Estado.** De acuerdo a Andrés Serra Rojas, "se denomina Estado al conjunto de instituciones políticas, jurídicas y administrativas que tienen jurisdicción sobre toda la población de un territorio limitado por fronteras. Los poderes del estado son legislativo, ejecutivo y judicial".<sup>1</sup>

L. Legaz Lacambra, en el diccionario de ciencias sociales, indica que "el Estado es realidad social, o sea, vida humano-social de hombres asentados en un territorio, con una organización montada sobre un núcleo de poder, unificada por una suprema unidad de decisión (resultante de la interacción entre el núcleo de poder y sus oponentes) e informada por una idea de Derecho que se realiza en un sistema jurídico".<sup>2</sup>

Ignacio Burgoa O. agrega que "en el Estado convergen *elementos formativos*, o sea, anteriores a su creación como persona moral, y *elementos posteriores* a su formación pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentran la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno".<sup>3</sup>

**Administración pública.** Para Serra Rojas, ésta "es la acción de administrar la cosa pública, es decir, la gestión o servicio de intereses y bienes públicos. Es actividad dirigida a la conservación y mejor aprovechamiento del patrimonio y recursos de la comunidad. La administración, junto con el gobierno, componen las funciones especiales del Estado.

A menudo se emplea la expresión administración pública como sinónimo de gobierno. Cuando se comete ese error no se distingue entre dirección (gobierno) y simple gestión de acuerdo a directrices ya trazadas. La administración pública comprende toda la actividad estatal, con excepción de la legislativa, judicial o la de gobierno.

En su sentido objetivo, la administración pública, de acuerdo a su contenido, es la acción o actividad administrativa, con exclusión de la actividad política y la de gobierno. En su sentido subjetivo o formal, la administración pública hace referencia al órgano que administra y se integra con los diversos entes del poder público a los que se encomienda.

*La ciencia y el arte de la administración pública.* La Ciencia de la Administración Pública constituye una disciplina formativa y básica, que pertenece al grupo de las Ciencias Sociales. Con ellas aludimos a un

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*, UNAM, FCE, México, 1998, p. 437.

<sup>2</sup> Instituto de Estudios Políticos. *Diccionario de Ciencias Sociales*, Madrid, 1975, pp. 822-823.

<sup>3</sup> Burgoa, I. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1998, p. 147.

conocimiento científico en proceso de formación que discute los caracteres, fines, métodos idóneos y el objetivo propio de un conocimiento que estudia a la administración como una entidad pública al servicio de la comunidad.

*Las funciones de la administración pública.* Bernard Gournay distingue cuatro categorías: 1. Las funciones de soberanía en las que se incluye la defensa, las relaciones exteriores, la policía y la información. 2. Las funciones económicas como ingresos y egresos del Estado, crédito, *productividad*, agricultura, industria. 3. Las funciones sociales como salubridad y asistencia, alojamiento y urbanismo, derecho social, redistribución de las rentas. 4. Las funciones educativas y culturales como la investigación científica pura, la enseñanza general, técnica, artística, deportiva y el fomento cultural.

*Los elementos de la administración pública.* Wilson señala que la administración pública concierne a la acción, o sea, el aspecto operativo del Gobierno. Escoube agrega que la administración pública dispone de cuatro clases de elementos para lograr su finalidad: 1. Estructuras. 2. Procedimientos. 3. De material. 4. De personas.

*Política y administración.* El Poder Ejecutivo Federal tiene a su cargo dos funciones importantes: 1) la función administrativa y 2) la función gubernamental. Estas dos funciones diversas están estrechamente vinculadas.

A la función política se le ha llamado también función de gobierno y con ella se hace referencia a una actividad discrecional del Estado encaminada a la realización de los fines que le incumben. El gobierno se constituye con todos los órganos directores encargados del manejo de los negocios públicos. La libre iniciativa significa la posibilidad de señalar discrecionalmente el camino a seguir en el derrotero de los asuntos oficiales, en tanto que la administración pública se subordina a esta acción política y al orden de legalidad.

La administración pública y la función que le corresponde que es la función administrativa, tienen a su cargo la satisfacción de las necesidades públicas, siempre en el marco que le fija el derecho".<sup>4</sup>

A juzgar por Ignacio Burgoa, "el concepto de administración pública presenta dos aspectos: el *orgánico* y el *dinámico*. Conforme al primero comprende a todos los órganos centralizados o paraestatales que en diferentes ramos ejercen la función administrativa, y de acuerdo al segundo entraña la función misma que es, como ya se dijo, de servicio, de manejo y de gobierno de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de *cosa pública*".<sup>5</sup>

**Gobierno.** Juan Blasco Quintana indica que "un gobierno es la acción o efecto de gobernar, regir una nación, provincia o plaza. Así, se denomina gobierno en sentido lato al conjunto de personas y órganos revestidos de

<sup>4</sup> Serra Rojas, A., *Op. cit.*, pp. 15-18.

<sup>5</sup> Burgoa O., Ignacio, *Op. cit.*, p. 26.

poder, para expresar la voluntad del Estado y hacerla cumplir. El gobierno o conjunto de gobernantes lo forman todos los poderes o funciones de la autoridad pública, o sea, el legislativo, el ejecutivo y el judicial; pero la función en que muestran su actividad específica los gobernantes es la ejecutiva".<sup>6</sup>

Ignacio Burgoa complementa al señalar que "este concepto presenta varias acepciones. Desde el punto de vista orgánico, entraña el conjunto de autoridades del Estado, comprendiéndose entre ellas no sólo a las administrativas sino a las legislativas y judiciales formalmente consideradas.

Por otra parte, indebidamente y por una corruptela tradicional e histórica, el gobierno se ha identificado con los órganos del Estado en que se deposita el poder ejecutivo, excluyéndose a los otros dos tipos. Según su implicación pristina y ortodoxa, el citado concepto es el mismo poder público estatal, o sea, denota las tres funciones en que éste se manifiesta. Así, el acto de gobierno es el mismo acto de autoridad con sus elementos esenciales que son: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Instituto de Estudios Políticos. *Op. cit.*, pp. 954-955.

<sup>7</sup> Burgoa O., Ignacio, *Op. cit.*, pp. 206-207.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO 2**

**FORMATOS EMPLEADOS EN LA INTERVENCIÓN ORGANIZACIONAL**  
**REFERENTES AL ESTUDIO DE LA MISIÓN DE LAS APIS Y LA**  
**EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS SUMINISTRADOS**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

*Puerto:*

*Fecha:*

*Nombre:*

*Empresa:*

*Cargo:*

1. ¿Cuál es la misión organizacional de esta empresa?

2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales?

3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?

4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho \_\_\_\_\_ Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

*Razones principales de lo anterior:*

5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?

Mucho \_\_\_\_\_ Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

*Razones principales de lo anterior:*

**Observaciones:**

---

---

---

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

199

**CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS**

*Puerto:* \_\_\_\_\_

*Fecha:* \_\_\_\_\_

*Nombre:* \_\_\_\_\_

*Empresa:* \_\_\_\_\_

*Cargo:* \_\_\_\_\_

*Actividad preponderante de la empresa:* \_\_\_\_\_

**I. En una escala de 1 al 10, ¿qué calificación le otorgaría a los siguientes conceptos?**

1. La actuación de la Administración Portuaria Integral (API) \_\_\_\_\_

2. Los servicios proporcionados por la API

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

3. Los servicios proporcionados por privados (como el remolque, maniobras, seguridad):

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

**II. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios a raíz de la creación de la API?**

Mucho \_\_\_\_\_ Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

*Razones principales de lo anterior:*

**III. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?**

Mucho \_\_\_\_\_ Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

*Razones principales de lo anterior:*

**Observaciones:**

---

---

---

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO 3**

**RESULTADOS ENCONTRADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA  
INTEGRAL DE ENSENADA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

Puerto: *ENSENADA*

Fecha: *05-MAR-02*

Nombre:

Empresa: *API - ENSENADA*

Cargo:

1. ¿Cuál es la misión organizacional de esta empresa?

*SER COMPETITIVOS, DESARROLLANDO LAS POTENCIALIDADES DEL PUERTO COMO CONCENTRADOR Y DISTRIBUIDOR DE INSUMOS Y PRODUCTOS ELABORADOS DE Y HACIA DESTINOS DE ALTA Y CABOTAJE EN LA CUENCA DEL PACÍFICO, Y COMO ATRACTIVO TURÍSTICO REGIONAL.*

2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales?

*INCREMENTAR EL VOLUMEN DE CARGA, PASAJEROS Y CRUCEROS; ASÍ COMO CONTAR CON INFRAESTRUCTURA PARA EL MANEJO DE LA CARGA EN GENERAL Y DE APOYO PARA LAS ACTIVIDADES NAUTICO TURISTICAS, OBSERVANDO LA NORMATIVIDAD ECOLÓGICA EN TODAS LAS AREAS DEL PUERTO.*

3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?

*LICITAR AREAS DISPONIBLES PARA SU DESARROLLO, ASÍ COMO IMPLEMENTAR MEDIDAS COORDINADAS CON LAS AUTORIDADES PORTUARIAS PARA MEJORAR ASPECTOS ECOLÓGICOS, LA SEGURIDAD LABORAL Y LA RELACION PUERTO - CIUDAD*

4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

*ESTE MODELO HA PERMITIDO UNA RAPIDA RESPUESTA A LOS REQUERIMIENTOS DE LOS CLIENTES Y USUARIOS DEL PUERTO, Y SIMULTANEAMENTE SE HAN PODIDO IDENTIFICAR NUEVOS NICHOS DE CRECIMIENTO.*

5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

*TENIENDO COMO MARCO LOS SISTEMAS DE CALIDAD IMPLANTADOS EN LA API, LOS NIVELES DE INVOLUCRAMIENTO DEL PERSONAL HAN CRECIDO ACORDE A LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA MANTENER LAS CERTIFICACIONES.*

Observaciones:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

202

**CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

Puerto: ENSENADA

Fecha: 8/ABRIL/02

Nombre:

Empresa: API ENSENADA

Cargo:

1. ¿Cuál es la misión organizacional de esta empresa?

Contribuir al desarrollo del sector industrial, comercial, turístico y agropecuario del noroeste de la República, mediante el fortalecimiento de los potenciales del puerto como concentrador y distribuidor de insumos y productos elaborados, deplacar destinos de altern y cabotaje a la orden del día.

2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales?

Alcanzar la excelencia, apartir del desarrollo íptimo de la potencialidades del puerto. Pacifico, vinculando al entorno urbano y portuario y al ecológico.

- Alcanzar la excelencia, apartir del desarrollo íptimo de la potencialidades del puerto.
- Atender necesidades de clientes y usuarios
- Capacitar al personal y consolidar el trabajo en equipo
- Armonizar la relación Puerto - Ciudad, participando en obras que propicien concurrencia de los intereses ciudadanos y en actividades comunitarias.

3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?

El Programa Maestro de Desarrollo del Puerto reúne todos los elementos de planeación para el puerto. Así mismo, éste se integra con metodología derivada de la planeación estratégica, la cual se realiza dentro de un proceso de calidad ISO-9002.

4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior:

De jure, éstos son ofertados por la iniciativa privada, se ha creado un ambiente de negocios entre empresas. Han surgido más servicios y las oportunidades son cada vez mayores. La API tiene un papel administrativo, de planeación y desarrollo de nuevos negocios.

5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior:

Cero que al eliminarse la figura de sindicatos en los puertos, las condiciones contractuales se van mejorando. En el caso de API, se pudieran lograr más avances en este sentido si no sujetáramos a tanta normatividad por el hecho de ser del Gob. Fed.

Observaciones:

- Mi estimado creo que hay más preguntas de fondo con respecto a la alta dependencia que se sigue teniendo del centro del país.
- Otro punto, creo que nuestra marco jurídica (Ley Puertos) necesite una breva actualizada, en 8-9 años las condiciones y el entorno han cambiado 360° y no se ha hecho ninguna mención de mejora.
- Por otro lado no existen estrategias regionales para dar más valor a los puertos, es decir, no hay coordinación con los elementos en tierra que pueden detener al crecimiento de los puertos (tránsito, carreteras, aduanas, aeropuertos,

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

203

CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN  
PORTUARIA INTEGRAL

Puerto: Ensenada

Fecha: 8-Mar-02

Nombre:

Empresa: API Ensenada

Cargo:

1. ¿Cuál es la misión organizacional de esta empresa?

Administrar el puerto de Ensenada, B.C. proyectando de las instalaciones, y servicios que cumplan con los requisitos de sus clientes. Promover las potencialidades del puerto como puntal de desarrollo

2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales? del puerto de la república mexicana

- Desarrollar y mantener la infraestructura necesaria dentro del recinto por
- Proveer servicios de calidad que cumplan con estándares internacionales
- Evaluar y mantener políticas de seguridad y ecología que aseguren la correcta ejecución de las operaciones portuarias.
- Crear un vínculo con la comunidad ensenadense a través de obras, eventos, etc.

3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?

- Elaborar programas de desarrollo portuario.
- Licitar las áreas disponibles de acuerdo con los programas previamente elaborados.
- Mantener la certificación ISO 9000 y lograr la certificación ISO 14000
- Cooperar al personal de acuerdo a su puesto
- Visitar clientes actuales y potenciales para conocer sus necesidades.

4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

El principal beneficio es la admon. local y no centralizada. Con eso se conocen las necesidades y se aplican los recursos directamente en el puerto.

5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

Ya que una de las prioridades de la Admon. es contar con personal capacitado permanentemente, con el objetivo de que cumpla con sus objetivos, tanto estructurales como operacionales.

Observaciones:

---

---

---

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISION DE LA ADMINISTRACION PORTUARIA INTEGRAL**

Puerto: Ensenada

Fecha: 7/Julio/02

Nombre:

Empresa: Administración Portuaria Integral de Ensenada S.A. de C.V.

Cargo:

1. ¿Cuáles es la misión organizacional de esta empresa? Ser competitivos, desarrollando las potencialidades del puerto como concentrador y distribuidor de insumos y productos elaborados, de y hacia destinos de altura y cabotaje en la cuenca del pacífico y como atractivo turístico regional.
2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales?
  - Desarrollar el puerto como receptor y distribuidor de insumos y productos terminales.
  - Proporcionar instalaciones y servicios que complan con los requerimientos y necesidades de nuestros clientes.
  - Asegurar la capacitación del personal para lograr la excelencia en el servicio y la atención al cliente.
3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?
  - Certificarse en el sistema de calidad ISO 9001:2000 o ISO 14000
  - Alta promoción del puerto para obtener nuevos clientes
  - Aprovechamiento de la área en las licitaciones, para incrementar los servicios en el puerto.
4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

Se permite reaccionar más rápido a las necesidades de los clientes así como permite un libre desarrollo.

5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

Se permite mayor participación del personal en su trabajo.

Observaciones:

---

---

---

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

205

**CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

Puerto: Lusnada

Fecha: 8 de Marzo 2002

Nombre:

Empresa: API

Cargo:

1. ¿Cuál es la misión organizacional de esta empresa?

Proporcionar instalaciones y servicios portuarios de calidad que cumplan con requerimientos internacionales.

2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales?

- Incrementar la cantidad de clientes
  - Preservar el Puerto y sus instalaciones.
  - Proporcionar seguridad a los usuarios del Puerto.
  - Satisfacer las necesidades de los usuarios del Puerto.
3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?
- Promoción del Puerto dentro y fuera del País
  - Certificación de Calidad ISO 9000
  - Buscar la certificación en ISO 14000

4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

- SE HAN MEJORADO LOS SERVICIOS PORTUARIOS
- SE HA INCREMENTADO LA SEGURIDAD
- LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS A TRAVÉS DE INVERSIONES

5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

- SE BUSCA EL RECLUTAMIENTO CON PERFILES REQUERIDOS PARA CADA PUESTO.
  - SE PROMUEVE LA CAPACITACIÓN CONSTANTE.
- Observaciones:
- 
- 
- 
- 
- 

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

### CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

**Puerto:** EISENADA

**Fecha:** MARZO 04 2002

**Nombre:**

**Empresa:** AGENCIA DE BUQUES GIL OJEDA S.A.

**Cargo:** GERENTE

**Actividad preponderante de la empresa:** AGENCIA NAVIERA

**I. En una escala de 1 al 10, ¿qué calificación le otorgaría a los siguientes conceptos?**

1. La actuación de la Administración Portuaria Integral (API) 9

2. Los servicios proporcionados por la API

Servicio: SEGURIDAD EN EL PUERTO Calificación 9

Servicio: MANEJAMIENTO DEL PUERTO Calificación 9

3. Los servicios proporcionados por privados (como el remolque, maniobras, seguridad):

Servicio: REMOLCADOR Calificación 9

Servicio: MANIOBRAS Calificación 9

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

**II. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios a raíz de la creación de la API?**

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

**Razones principales de lo anterior:**

LOS SERVICIOS SE PRESTAN CON MAS RESPONSABILIDAD EN VIRTUD DE QUE ESTAN REGULARIZADO POR LA API, CON CONTRATOS Y GARANTIAS.

GRACIAS A ESTO LOS SERVICIOS SON MAS COMPETENTES Y REGULARES.

**III. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?**

Mucho XX Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

**Razones principales de lo anterior:**

EN GRAN MEDIDA SE TOMAN DECISIONES EN FORMA LOCAL POR LA API PARA PROMOVER EL PUERTO COMO OPCION PARA TRAFICO DE MERCANCIAS Y PASAJEROS.

**Observaciones:**

CONSIDERO QUE LA API DE EISENADA, NECESITA MAS RELACION CON LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y ESTATALES.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

207

### CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

Puerto: ENSENADA BCN

Fecha: 04 MARZO 2002

Nombre:

Empresa: SICARTSA

Cargo: COORDINADOR CONTROL MATERIALES

Actividad preponderante de la empresa: COMERCIALIZACION ACERO

I. En una escala de 1 al 10, ¿qué calificación le otorgaría a los siguientes conceptos?

1. La actuación de la Administración Portuaria Integral (API) 10

2. Los servicios proporcionados por la API

Servicio: Muelleaje Calificación 10

Servicio: Almacenaje Calificación 10

3. Los servicios proporcionados por privados (como el remolque, maniobras, seguridad):

Servicio: Maniobras Calificación 10

Servicio: remolque Calificación 10

Servicio: seguridad Calificación 10

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

II. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios a raíz de la creación de la API?

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior:

Un agil y eficiente servicio, tranquilidad y seguridad de nuestros materiales en dicho puerto.

III. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior:

han impulsado a la industria a utilizar como medio de transporte a los buques, ya que resulta mas economico y rapido dicho servicio.

Observaciones:

felicidades a la Administracion Portuaria de Ensenada por su eficiente labor y buen servicio que hemos recibido hasta este momento, de hecho de todos los puertos en este es en el que dejamos la mayor cantidad de nuestros materiales.

Andel

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

208

**ANEXO 4**

**RESULTADOS ENCONTRADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA  
INTEGRAL DE TOPOLOBAMPO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACION  
PORTUARIA INTEGRAL**

Puerto: TOPOLOBAMPA, SIN.

Fecha: 27 JUN - 01

Nombre:

Empresa: API DE TOPOLOBAMPA, S.A. DE C.V.

Cargo:

1. ¿Cuál es la misión organizacional de esta empresa?

*Administrar, explotar y mantener de la forma más eficiente posible las instalaciones e infraestructura concesionada a la empresa a partir de los estándares de los requerimientos de servicios portuarios.*

2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales?

*Llevar e implementar internacionales en la prestación de los servicios portuarios.*

3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?

- Mantenimiento de instalaciones y su nivel de cumplimiento.
- Prestación de servicios de maniobras de carga y descarga de buques.
- Promover la inversión privada en la actividad portuaria.

4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior:

*Cada vez se alcanzan estándares de productividad más altos en los servicios prestados y se ha obtenido la instalación de inversionistas privados en terminales del puerto.*

5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior:

*En lo que respecta al personal manobrista sindicalizado ya que ahora percibe directamente un salario de acuerdo al trabajo desempeñado.*

Observaciones:

---

---

---

---

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

210

**CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL**

Puerto: TOPOLUBAN PO

Fecha: 07/06/2001

Nombre:

Empresa: API

Cargo:

**1. ¿Cuál es la misión organizacional de esta empresa?**

*Administrar, explotar, desarrollar los bienes concesionados a la API logrando ser eficiente para mejorar del personal y de la región*

**2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales?**

*Administrar, promover y desarrollar oportunamente los bienes y servicios*

**3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?**

*procesos de mantenimiento y servicios conexos  
procesos administrativos  
procesos de recursos  
mantenimiento de instalaciones*

**4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?**

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior:

*Facilidad para tomar decisiones, nuevos contratos*

**5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?**

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior: *Se ha efectuando más al personal y se reconvoca a mejores condiciones.*

**Observaciones:**

*Desde la creación de las APIs se ha mejorado en los Puertos a raíz de tener contacto con los servicios se ha invertido en más telefonías con recursos propios y se tiene un contacto con la comunidad*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

211

**CUESTIONARIO PARA IDENTIFICAR LA MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN  
PORTUARIA INTEGRAL**

Puerto: Topolobampo

Fecha: Junio 27 de 2001

Nombre:

Empresa: API de Topolobampo S.A. de C.V.

Cargo:

**1. ¿Cuál es la misión organizacional de esta empresa?**

Cumplir con los fines para lo cual fue creado como son la explotación al máximo de los bienes del Gobierno Federal que ocupa el recinto portuario

**2. ¿Cuáles son sus objetivos y/o metas fundamentales?**

Considerarse como una empresa de servicios portuarios que satisfaga las necesidades de los usuarios del puerto y servir como medio de enlace y comunicación con el sureste de E.U. y la America del Pacifico

**3. ¿Cuáles son los procesos estratégicos que ejecuta la API?**

Esos procesos están repetidos con una excelente dirección y administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como con una permanente proyección a nivel regional e internacional de los servicios que proporciona la empresa

**4. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios, la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?**

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior: Se ha invertido en obras de infraestructura tales como pavimentación de paises, obras de atracaje de buques turísticos, así como inversión en equipo de maniobras y equipo contra incendios.

**5. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado las condiciones de los recursos humanos a raíz de la creación de la API?**

Mucho  Poco  Nada  Empeorado

Razones principales de lo anterior: Uno de los factores que influyen en el mejoramiento de las condiciones de los recursos humanos es la estabilidad, y en esta empresa además de ser una empresa seria que ofrece oportunidades de desarrollo también proporciona seguridad en el empleo y remuneraciones dignas y capacitación.

Observaciones:

---

---

---

---

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

212

**CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS**

**Puerto:** TOPOLOBAMPO, SIN.

**Fecha:** JUNIO 27/2001.

**Nombre:**

**Empresa:** AGENCIAS ADUANALES DEL PACIFICO, S.A. DE C.V.

**Cargo:** GERENTE GENERAL.

**Actividad preponderante de la empresa:** COMERCIO EXT. IMPORTACION Y EXPORTACION.

**I. En una escala de 1 al 10, ¿qué calificación le otorgaría a los siguientes conceptos?**

1. La actuación de la Administración Portuaria Integral (API) 9

2. Los servicios proporcionados por la API

Servicio: DESCARGA Calificación 9

Servicio: REEXPEDICION Calificación 8

3. Los servicios proporcionados por privados (como el remolque, maniobras, seguridad):

Servicio: MANIOBRAS Calificación 9

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

**II. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios a raíz de la creación de la API?**

Mucho xx Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

**Razones principales de lo anterior:**

ANTES SE TRABAJABA CON DIFICIENCIA DE EQUIPO Y PERSONAL. Y DE LARGA DISTANCIA COMO MAZATLAN., TODO SE ENTORPECIA POR EL -- TIEMPO REQUERIDO PARA SU SOLUCION.

**III. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?**

Mucho xx Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

**Razones principales de lo anterior:**

PERO SE REQUIEREN BODEGAS PARA EL ALMACENAMIENTO, Y DESPACHAR EL BUQUE. YA QUE HAY DEFICIENCIA DE TRANSPORTE.

**Observaciones:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

213

## CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

**Puerto:** TOPOLOBAMPO, SIN.

**Fecha:** JUNIO 27/2001.

**Nombre:**

**Empresa:** AGENCIA DE BUQUES ZAMORANO, S.A. DE C.V.

**Cargo:** GERENTE GENERAL.

**Actividad preponderante de la empresa:** AGENCIA CONSIGNATARIA Y REESPEDIDORA DE CARGA.

### **I. En una escala de 1 al 10, ¿qué calificación le otorgaría a los siguientes conceptos?**

1. La actuación de la Administración Portuaria Integral (API) 9

2. Los servicios proporcionados por la API

Servicio: CARGA Calificación 9

Servicio: DESCARGA Calificación 9

3. Los servicios proporcionados por privados (como el remolque, maniobras, seguridad):

Servicio: REMOLQUE Calificación 8

Servicio: MANIOBRAS Calificación 9

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

NOTA: REMOLQUE: POR SER PEMEX EL PRESTADOR DEL SERVICIO EXISTE EL PROBLEMA DE EL HONORARIO DE SOLICITUD HASTA LAS 15:00 HRS.

### **II. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios a raíz de la creación de la API?**

Mucho XX Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

**Razones principales de lo anterior:**

MEJOR ATENCION Y DISPONIBILIDAD DE EQUIPO.

### **III. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?**

Mucho XX Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

**Razones principales de lo anterior:**

SE HAN ABIERTO LAS PUERTAS A LOS PRODUCTORES Y COMERCIANTES DE LA REGION.

### **Observaciones:**

SE DEBEN MEJORAR EL EQUIPO PORTUARIO Y CONCIENTIZAR UN POCO MAS A LOS SUPERVISORES CON RESPECTO A EL VALOR DE SU TRABAJO

Y ATENCION AL CLIENTE.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

214

## CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

Puerto: 70 P.O. CASAPIC, S.A.

Fecha: 27 06 01

Nombre: \_\_\_\_\_

Empresa: INDUSTRIA PORTUARIA DEL NOROCCIDENTE S.A. DE C.V.

Cargo: GERENTE DE TECNICOS

Actividad preponderante de la empresa: \_\_\_\_\_

### I. En una escala de 1 al 10, ¿qué calificación le otorgaría a los siguientes conceptos?

1. La actuación de la Administración Portuaria Integral (API) 09

2. Los servicios proporcionados por la API

Servicio: PIERQUES (POCERANAMAN) Calificación 08

Servicio: DIVERSOS Calificación 10

3. Los servicios proporcionados por privados (como el remolque, maniobras, seguridad):

Servicio: SEGURIDAD Calificación 08

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

### II. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios a raíz de la creación de la API?

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior:

- Empleo de Personalidades
- Paises Generales
- Mejor Atención Personal
- Buena Atención

### III. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior:

- Se ofrece mayor servicio
- Equipo e instalaciones de mejor calidad
- Certificación en sistema de calidad

Observaciones:

Desatención al cliente en la recepción de  
servicio a los clientes sus proyectos encomendados y  
facilitar los expedientes de sus clientes, para que  
los se resuelva.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

215

**CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS**

Puerto:

Nombre:

Empresa: CEMEX MEXICO, S.A. DE C.V.

Cargo: Coordinador de Operaciones

Actividad preponderante de la empresa:

Fecha: 27/06/2001

**I. En una escala de 1 al 10, ¿qué calificación le otorgaría a los siguientes conceptos?**

1. La actuación de la Administración Portuaria Integral (API) 10

2. Los servicios proporcionados por la API

Servicio: Ayudas en fideicomiso. Calificación 10

Servicio: Seguridad Calificación 10

3. Los servicios proporcionados por privados (como el remolque, maniobras, seguridad):

Servicio: Piloteaje Calificación 10

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

**II. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios a raíz de la creación de la API?**

Mucho  Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior: Se observa una mejora en la conservación de las instalaciones, en forma general

**III. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?**

Mucho  Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior: Debido a las mejoras q se han realizado últimamente, se percibe una perspectiva muy favorable para hacer negocios en el Puerto

Observaciones:

Mi comentario es q las relaciones y los servicios de Cemex y API, son excelentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

216

**CUESTIONARIO PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS  
PORTUARIOS**

Puerto:

Fecha:

Nombre:

Empresa: Terminal Transacciona de Tapachula S.A de C.V.

Cargo: Agencia de Operaciones

Actividad preponderante de la empresa: Descarga de granos y  
Fertilizantes a granel.

**I. En una escala de 1 al 10, ¿qué calificación le otorgaría a los siguientes conceptos?**

1. La actuación de la Administración Portuaria Integral (API) 10

2. Los servicios proporcionados por la API

Servicio: Renta de fletes Calificación 8

Servicio: Mantenimiento Calificación 10

3. Los servicios proporcionados por privados (como el remolque, maniobras, seguridad):

Servicio: Remolque Calificación 10

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

Servicio: \_\_\_\_\_ Calificación \_\_\_\_\_

**II. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado los servicios a raíz de la creación de la API?**

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior: Mantenimiento de equipos  
y capacitación de personal,

**III. En su opinión, ¿qué tanto han mejorado la perspectiva para los negocios portuarios y la situación del puerto en general a raíz de la creación de la API?**

Mucho X Poco \_\_\_\_\_ Nada \_\_\_\_\_ Empeorado \_\_\_\_\_

Razones principales de lo anterior: Las instalaciones, servicios  
Las instalaciones, patios, la infraestructura,

Observaciones:

Falta equipo nuevo, Mantacarga  
etc.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

217

## BIBLIOGRAFÍA

- Abravanel, Allaire, Firsiroto et al. *Cultura organizacional*, Legis, Colombia, 1992.
- Administración Portuaria Integral (API) de Ensenada. *Programa Maestro de Desarrollo*, 2000-2005.
- Administración Portuaria Integral (API) de Guaymas. *Acta constitutiva*, diciembre de 1993.
- Administración Portuaria Integral (API) de Topolobampo. *Programa Maestro de Desarrollo*, 2000-2005.
- Alarco, Germán y Del Hierro, Patricia. *Límites económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano 1992-1995*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. V, núm. 1, primer semestre de 1996.
- Albert, Kenneth. *Manual de planeación estratégica*, McGraw Hill, México, 1984.
- Arellano, David. *Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique et al. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE - Miguel A. Porrúa, México, 2000.
- Aubert, Nicole y Gaulejac, Vincent. *El coste de la excelencia*, Paidós, México, 1993.
- Baker, E. L. *Managing organizational cultures*, en Management Review, vol. 69, 1980.
- Banco de Comercio Exterior (Bancomext). *Estadísticas de Comercio Exterior* (CD), México, junio de 1999.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (coordinadores). *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, España, 1996.
- Barzelay, Michael. *Breaking through bureaucracy*, University of California Press, California, 1992.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Beltrán, Castaños, Flores, Meyenberg y Del Pozo. *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.
- Blau, P. M. *The comparative study of organizations*, Industrial and Labor Relation Review, vol. 18, abril de 1965.
- Burgoa O., Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1998.
- Business Week. *Corporate culture*, octubre 27, 1980.
- Cabrero, Enrique. *Del administrador al gerente público*, INAP, México, 1997.
- *Estudio introductorio*, en Bozeman, Barry. *La gestión pública, su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - FCE, México, 1998.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1993.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A.C. *Reforma del sistema político mexicano*, Diana, México, 1990.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, (documento), 1998.
- Crozier, M. *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.
- Crozier, M. y Friedberg, E. *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, México, 1989.
- Chandler, Alfred D. Jr. *Strategy and Structure. Chapters in the history of the industrial enterprise*, the MIT Press, Cambridge, 1962.
- Child, John. *Organizational Structure, Environment and Performance: The role of strategic choice*, Sociology, vol. 6, 1972.
- Deal, Terence E. y Kennedy, Allan A. *Corporate cultures*, Addison Wesley Publishing Company, Reading, Mass., 1982.
- Denison, Daniel R. *Cultura corporativa y productividad organizacional*, Legis, Colombia, 1991.
- Ferlic, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald, L. *The new public management in action*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Friedberg, E. *Las cuatro dimensiones de la acción organizada*, Gestión y Política Pública, CIDE, Vol. II, núm. 2, segundo semestre de 1993.
- García, Adalberto (coordinador). *La política industrial en México*, SECOFI, El Colegio de México, ITAM, CONCAMIN, México, 1994.
- Garza, Gustavo y Sobrino, Jaime. *Industrialización periférica en el sistema de ciudades de Sinaloa*, El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1989.
- Gerloff, Edwin A. *Organizational theory and design. A strategic approach for management*, McGraw Hill, 1985.
- Giral, José. *Cultura de efectividad*, Grupo Ed. Iberoamericano, México, 1991.
- González Casanova, Pablo y Cadena, Jorge (coordinadores). *La República mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, La Jornada Ediciones - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, 1994.
- Gordon, Judith R. *Comportamiento organizacional*, Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1997.
- Grupo de Economistas y Asociados (GEA) y Coopers & Lybrand (C&L). *Función y perfil económico de los puertos mexicanos*, (documento), México, 1993.
- Guerrero, Omar. *El "management" público: una Torre de Babel*, Revista Convergencia, UAEM, Año 5, #17, septiembre-diciembre de 1998.
- Hayashi, Shuji. *Culture and management in Japan*, Univ. of Tokio, Press, 1988.
- Heyel, Carl y Menkus, Belden. *Los principios básicos del management*, Grijalbo, Barcelona, 1989.
- Hofstede, Geert. *Cultures and organizations. Software of the mind*, Mc Graw-Hill International, 1991.
- Hood, C. y Jackson, M. W. *La argumentación administrativa*, FCE, México, 1997.
- Instituto de Estudios Políticos. *Diccionario de Ciencias Sociales*, Madrid, 1975.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Página electrónica*.

Katz, Freemont E. y Rosenzweig, James E. *Administración en las organizaciones*, McGraw Hill, 1987.

Kliksberg, Bernardo. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, INAP, Madrid, 1989.

Knott, Jack H. y Miller, Gary J. *Reforming Bureaucracy. The politics of institutional choice*, Prentice-Hall, NJ, 1987.

Lessem, R. *La gestión de la cultura corporativa*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1992.

Luna L., Matilde. *Los empresarios y el cambio político. México, 1970-1987*, Ediciones Era, IIS-UNAM, 1992.

Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron. *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, FCE, México, 1999.

Majone, Giandomenico. *Política pública y administración: ideas, intereses e instituciones*, en *A new handbook of political science*, Oxford University Press, 1996.

Marcus, Stanley. *Minding the store*, Little Brown and Co., Boston, 1974.

Martin, Joanne y Siehl, Caren. *Organizational culture and counterculture: An uneasy symbiosis*, Organizational Dynamics, Otoño de 1983.

Méndez, José Luis. *Regiones y política industrial en Nuevo León, México, Westfalia del Rhin del Norte, Alemania y Pennsylvania, Estados Unidos*, El Colegio de México, 1995.

— *Estudio introductorio*, en Peters, B. Guy. *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - FCE, México, 1999.

Millet, John D. *Management in the public service*, McGraw-Hill, E.U., 1954.

Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un gobierno con resultados*, FCE, México, 1999.

Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1992.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Ortiz, E., Torres, M., y Cabello, A. *Estructura financiera de las empresas paraestatales del subsector marítimo mexicano*. Empresa Pública. Problemas y Desarrollo, CIDE, Vol. 1, núm. 1, enero-abril, 1986.
- Osborne, D. y Gaebler, T. *Reinventing government*, Addison Wesley, Nueva York, 1992.
- Osborne, D. y Plastrik, P. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1998.
- Paramés, Carlos. *Introducción al management*, ENAP, España, 1978.
- Peiró, José M. *Organizaciones: nuevas perspectivas psicosociológicas*, PPU, Barcelona, 1990.
- Peters, Thomas J. *Symbols, patterns and settings*, Organizational Dynamics, 1978.
- Peters, Thomas J. y Waterman, Robert. *In search of Excellence*, Harper and Row Publishers, N. Y., 1982.
- Presidencia de la República. *Crónicas de gobierno*, 1992, 1993 y 1994.
- *Discurso de Ernesto Zedillo para la presentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Los Pinos, 6 de mayo de 1996 (tomado de su página electrónica).
- Puertos Mexicanos. *Los puertos mexicanos. Inversión hacia el futuro*, (documento), México, 1994.
- Revista Comercio Exterior, abril de 1995, Vol. 45, núm. 4.
- Revista de Administración Pública. *Ensayos sobre la nueva administración Pública*, INAP, México, 1996.
- Revista El Mercado de Valores, núm. 2, febrero de 1996.
- Roemer, Andrés. *Introducción al análisis económico del derecho*, ITAM, SMGE, FCE, México, 1994.
- Robbins, Stephen P. *Comportamiento organizacional*, Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1994.
- Rodríguez O., Evelyn. *La regulación del sistema portuario mexicano, en Regulación de los sectores de infraestructura y energéticos en México*, ITAM, México, 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sánchez, José J. *Administración pública y reforma del Estado en México*, INAP, México, 1997.

Sathe, Vijay. *Some actions implications of corporate culture*, Organizational Dynamics, Otoño de 1983.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), *Ley de Puertos*, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1993.

\_\_\_ *El sector Comunicaciones y Transportes, 1994-2000*.

\_\_\_ *Los puertos mexicanos en cifras, 1992-1998*.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Puertos Mexicanos y gobierno del estado de Sinaloa. *Topolobampo, un nuevo puerto en el Pacífico*, (documento), 1991.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La administración pública contemporánea en México*, FCE, 1993.

Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*, UNAM, FCE, México, 1998.

Shand, D. *La nueva gestión pública: retos, y temas de discusión en una perspectiva internacional*, en *Ensayos sobre la nueva administración pública*, Revista de Administración Pública, #91, INAP, México, 1996.

Smircich, Linda. *Concepts of culture and organizational analysis*, Administrative Science Quarterly, Cornell University, Septiembre de 1983.

Spink, Longo y Echebarria, Stark. *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*, CLAD, 2001.

Steiner, George. *Planeación estratégica*, Cecsá, México, 1983.

Taylor, Bernard y Harrison, John. *Planeación estratégica exitosa*, Legis, Colombia, 1991.

Torres, Jaime. *Implantación de mejoras bajo el enfoque de la reingeniería de procesos: el caso del puerto de Guaymas*, tesina de maestría en A. P., CIDE, México, 1996.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- \_\_\_\_ *Experiencias, resultados y elementos a considerar en la implantación de programas de reingeniería de procesos en organizaciones públicas*, Ponencia, 1er Congreso Nacional de Egresados en A. P., INAP, México, 2000.
- Uvalle, Ricardo. *Prólogo*, en Plasencia, Adriana. *Gerencia pública. Bases teórico conceptuales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 1994.
- \_\_\_\_ *Estudio Introductorio*, en Hood, C. y Jackson, M. W. *La argumentación administrativa*, FCE, México, 1997.
- Waldo, Dwight. *Administración pública*, Trillas, México, 1979.
- \_\_\_\_ *The study of public administration*, Random House, Nueva York, 1967.
- Woodward, Joanne. *Industrial organizations: theory and practice*, Oxford University Press, Londres, 1965.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN