

LA GOBERNANZA PORTUARIA EN MÉXICO: ¿hacia un análisis exploratorio (1990-2012)?

Juan N. Ojeda Cárdenas

Universidad del Mar, Puerto Ángel, Oaxaca. México.

“Y, dígame, ¿para qué sirve la nave del Estado, si no están todos a bordo?”

Tijan M. Sallch, *The State* (1996)

Fuente: “Acercar el Estado a la Sociedad”. Banco Mundial. “El Estado en un mundo de transformación”, 1997, p. 125.

Resumen

Este artículo desde la perspectiva de la gobernanza portuaria, desarrolla los resultados de la privatización portuaria en México, considerando los indicadores de carga (general y contenedorizada), exportaciones e importaciones, pasajeros de cruceros, inversiones realizadas y número de empresas que actúan en el sector marítimo-portuario. El análisis demuestra los logros y avances, aunque siguen existiendo asignaturas pendientes en el campo del desarrollo regional y transporte multimodal, principalmente. En suma, el trabajo se convierte en pionero en la literatura mexicana, ya que existen pocos estudios que incorporan el enfoque de la gobernanza al tema de los puertos de México. No obstante, debe señalarse la necesidad de profundizar en el enfoque de la gobernanza, siguiendo los trabajos de Luis F. Aguilar (FCE, 2013), lo que implica trabajar en un futuro en el rol cumplido por los actores económicos y sociales, en un tema tan controversial como la "reestructuración de los puertos mexicanos" que de un esquema público pasa a un rol privado, utilizando el modelo "Land Lord".

Abstract

This article from the perspective of port governance, develops the performance of port privatization in México, considering the load indicators (general and containerized), exports and imports, cruise ship passengers, investments made and number of companies active in the maritime port sector. The analysis demonstrates achievements and progress, though, still, there are ideas unresolved in the field of regional development and multimodal transport, mainly. In summary, the work becomes pioneered Mexican literature, since there are few studies that incorporate a governance approach to issues of ports in

Mexico. In summary, this is a pioneering work as there are few studies that focus on the governance of Mexican ports. To conclude, there is a profound need to deepen our understanding of the governance of Mexican ports and to build his work of Luis F. Aguilar (FCE, 2013).

Keyword: governance, ports, privatization, transportation, marine, Mexico.

Palabras clave: gobernanza, puertos, privatización, transporte marítimo, México.

Clasificación JEL: F19, F 59, G 18, G 38, L 92 y R 40.

1. Introducción y criterios generales:

Este artículo complementa otros trabajos del autor que fueron dedicados al estudio de los puertos de México, bajo una perspectiva multidisciplinaria. Se consideraron bajo esta óptica el punto de vista de la geografía, del territorio, desde la economía del transporte, y considerando los aportes en las ciencias sociales, en donde Wallerstein (2006) y Braudel (1994), utilizan la categoría de la economía-mundo, considerando que los países no se encuentran aislados sino más bien integrados, presentándose una dependencia del país periférico o semiperiférico, que compra y vende al país centro o desarrollado. Los puertos definidos como nudos o nodos¹ integrados a la economía mundial generan un "espacio de flujos" y afectan el territorio. Además, los puertos en estos casos desarrollan sus hinterland² y foreland y mantienen una zona de influencia en los lugares donde están instalados, cerca de las costas y a cierta distancia de los centros productores, tanto de insumos como de bienes terminados.

Estos puntos de vista mantienen hasta la fecha vigencia, y una actualización del estado del arte en estos temas, reflejaría nuevas contribuciones en los temas marítimos-portuarios, que provienen de distintas corrientes, tanto de carácter neoclásico como estructuralista. Al respecto, se puede citar a: Larry Bukhalter (1999), F. González Laxe y M. Jesús Freire (2003), Gines de Rus, Javier Campus y Gustavo Nombela (2003), Jan Hoffmann (enero 1999), Carlos Martner (2008 y 2011), Juan N. Ojeda (mayo 2011), Jean. Paul Rodrigue y otros (2009), Ma. Jesús Freire y Fernando González Laxe (2007) y Jaime Torres (diciembre 2011), entre los principales.

La hipótesis demuestra la necesidad de seguir revalorando los paradigmas y mejorar los estudios latinoamericanos, que siempre ponen de moda temas como la privatización y la gobernanza en el campo del transporte marítimo y de los puertos. En la actualidad los temas de comercio internacional y del transporte marítimo pasan por reflexionar sobre el cambio climático, con la eventual apertura de rutas por el Norte del Ártico y la presencia de la crisis económica que en el largo plazo nos llevaría a un aumento del comercio de proximidad y de los intercambios norte-sur (Jan Hoffman y José María Rubiato, abril 2012:2-14).

¹ Es cierto que generalmente nos apropiamos de categorías sin discutir su pertinencia como es en este caso de "nodo". Por ejemplo, la UNCTAD (2003) define a los puertos modernos como: "intercambiadores entre varios nodos de transporte y por tanto son centros de transporte combinado (J. Ojeda, mayo 2011:18). Antes C. Martner dice: "aquí aparece con peculiar significación el tema de la transformación del puerto en un nodo de articulación entre los ámbitos locales y el ámbito global (C. Martner, septiembre 1999:105). Igualmente la investigadora Ana María Costa, Susana Brieva y Liliana Iriarte dicen: "el puerto tiende a convertirse en un nodo directo de valorización de las cadenas productivas y por tanto en un nodo de valorización de capital". En todos los casos se está utilizando la categoría de "nodos" para estudiar a los puertos. Por lo anterior y siguiendo esta literatura, se usa el concepto de "nodos" para hablar de puertos.

² Como dice Luis Chías y otros (2013:75): "el concepto de hinterland proviene del alemán y se refiere al área de influencia terrestre o continental". "Este concepto se aplica específicamente a la región o distrito interno tras un puerto, donde se recogen las exportaciones y a través de la cual se distribuyen las importaciones". Por su parte el concepto de foreland proviene del alemán y se refiere específicamente al área acuática complementaria de un puerto conectada a éste por barco, es decir, al conjunto de áreas desde donde se atraen las importaciones y se distribuyen las exportaciones" (Ibíd.).

En el tema de la gobernanza en general en México se encuentran algunos estudios importantes, destacando trabajos como los de Luis F. Aguilar Villanueva, con la publicación titulada: "Gobernanza y Gestión Pública (FCE, 2013)"; Jaime Espejel, 2013; María Victoria Flores, 2012; Guy Hermet, 2008; Daniela Jorquera, 2011; Irma Méndez de Hoyos, 2012; Marcela López, Ana Mungaray y otros (febrero 2013).

En el campo de la gobernanza portuaria destaca el libro de Jaime Torres (diciembre del 2011) y el artículo publicado por él mismo en el 2013 (Ver: Fernando González Laxe y Juan N. Ojeda Cárdenas, 2013:93-113). Existe también una tesis elaborada en el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) de México, de Alex Casarrubias titulada: "La gestación de la privatización portuaria en México, durante 1993-1995: el caso de Manzanillo, Colima (julio de 1995), que estudia el marco legal y la esfera de regulación tomando en cuenta a los actores del proceso dentro de los que considera a los empresarios, a los sindicatos, a la burocracia y considera también el rol de la inversión extranjera. Por último, en esta revisión del estado de la cuestión destaca el artículo de Francisco Javier Rosas Ferrusca, Juan Roberto Calderón-Maya y Héctor Campos-Alanis con el trabajo: "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial (Quivera. UAEM, Vol.14, Núm. 2012-2, julio-diciembre de 2012:113-136).

Considerando a otros países, debe reconocerse las contribuciones de Edgar Varela, Ángela Martínez y otro, titulado: "Gobernanza y redes de política en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia" (Medellín, julio 2013; 205-227); también de Guilherme Bergmann Borges Vieira, Francisco José Klieman Neto y Arturo Monfort Mulinas titulado: "Gobernanza en cadenas logístico-portuarias de contenedores: proposición de un modelo conceptual" (Espacios, Vol.34 (5), 2013); y el de Fernando González Laxe titulado: "Gobernanza Portuaria: principales trayectorias", publicado en la revista de Economía Mundial en Madrid (Número 18, 2008), entre los principales.

Con distinto nombre se puede encontrar una serie de políticas bajo la perspectiva, de la "gestión portuaria", el "buen gobierno", o de "las políticas portuarias" (como el trabajo de Octavio Doerr de la CEPAL, diciembre 2011) y la "privatización de los puertos". Todas son políticas aplicadas en nuestros países desde 1980 y que cambiaron el panorama económico y social, organizando de otra manera los servicios públicos, bajo una visión privada y para beneficio de los consumidores, que demandaban buenos servicios. En este caso estas políticas fueron el medio para un fin.

La meta final fue lograr que los puertos latinoamericanos alcanzaran competitividad, fueran centros de negocios eficientes y facilitaran el traslado de los bienes y productos en el comercio exterior que demandaban los países desarrollados. El modelo neoliberal para funcionar, como diría Paul Krugman, (Masahisa Fujita, Paul Krugman y Anthony J. Venables, septiembre 2000:303) necesitaba un "transporte sin costuras" y por tanto las fronteras y las aduanas marítimas y terrestres debían apuntar a dicho objetivo.

Si hacemos historia, en Latinoamérica, los puertos se comportaban como empresas públicas con muchos vicios; sindicatos que encarecían el traslado de los bienes por los puertos, improductividad y demora en el movimiento de los bienes, dificultades financieras y corrupción (ver entre otros: Larry Burkhalter, diciembre de 1999; Germán Alarco y Patricia Del Hierro, primer semestre de 1996; Carlos Martner, 2004, 2008, y 2011; Jaime Torres, 2013:95-113; Carlos Martner y Otros, 2013:35-71; CEPAL, 1992; Juan N. Ojeda, 2011., entre los principales).

Para muestra basta conocer los ejemplos de Veracruz en México, el comportamiento de los puertos argentinos y las dificultades que ha tenido el puerto del Callao en el Perú, para lograr superar estos vicios estructurales que conspiraban contra el nuevo modelo, que tenía en la apertura comercial (reducción de aranceles de importación) uno de los puntos centrales del nuevo paradigma³.

Por eso, cuando se publicó "El Estado en un Mundo de Transformación" del Banco Mundial en mayo de 1997 (ver recuadro No. 1 adjunto), quedó como idea fuerza la consideración de que: "un buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo". Esto mismo implicaba que: "sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social".

Recuadro No 1: Banco Mundial: El Estado en un Mundo en Transformación

"Las miradas del Mundo entero están vueltas hacia el estado. Los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replantearnos algunos interrogantes fundamentales: cuál debe ser el papel del estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo debe hacerlo".

"Los últimos cincuenta años han demostrado claramente tanto las ventajas como las limitaciones de la acción estatal, en particular en lo que se refiere a la promoción del desarrollo". Los gobiernos han ayudado a introducir sustanciales mejoras en la educación y la salud y a reducir la desigualdad social. Pero la intervención gubernamental también ha tenido consecuencias lamentables. E incluso en los casos en que la actuación anterior del estado ha sido positiva, muchos temen que no pueda adaptarse a las exigencias de una economía mundial en proceso de globalización".

Fuente: Banco Mundial." El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Washington, D. C., 1997. Primera edición, agosto de 1997, p .1.

En resumen, el segmento de investigación abonaría a detectar los problemas derivados del manejo de los puertos, ya en una consideración del que el Estado no hace, sino deja que los privados realicen los negocios. La función del Estado en este caso sería de formulación, seguimiento, evaluación y de regulación. El Estado "ya no rema" sino "vigila" y trata de que los servicios que se realizan sean de calidad y comparativamente con ahorros para los empresarios, dueños de los negocios.

La idea de esta propuesta, es que el estudio de la gobernanza aplicada a las políticas portuarias y al transporte, no pueden olvidar que el transporte se pavimenta con ciencia (Randolph Hall, OR-Ms. Today. Volume 27. Number 4, august 2000), y los enfoques neoliberales predominantes, estudian parcialmente el problema y la complejidad del mismo. El transporte esconde entonces actores nacionales e internacionales, empresas, organizaciones e instituciones,

³ Para conocer la requisa de Veracruz y otros problemas de la privatización, puede revisarse el artículo de Germán Alarco y Patricia Del Hierro (CIDE, Vol. V, Núm. 1, primer semestre de 1996:195-260). En el caso peruano recomiendo revisar la siguiente publicación: Manuel Dammert: "Los Puertos Peruanos Contra el Poder Lobbyista Parasitario". Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos (FENTENAPU). Lima, 2006, 1-73.

a través de redes de intereses marítimos, instituciones especializadas de Naciones Unidas y que mantienen vigencia como la CONVEMAR (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar). A esto se suma, un conjunto de instituciones de Gobierno, dependientes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que también se relacionan con los puertos y las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) de México. Dentro de los agentes privados cumple un rol destacado la CAMEINTRAN (Cámara Mexicana de la Industria del Transporte Marítimo), que vigila los intereses de los privados que tienen inversiones en la industria del transporte marítimo y que mantienen un representante del gremio, en la mayoría de reuniones y acuerdos de interés para esta industria. Tanto la misión como la visión de la CAMEINTRAN apunta a: "proteger y fomentar el desarrollo de la Marina Mercante y la Industria del Transporte Marítimo". Su visión es más clara cuando dice: "somos el interlocutor indiscutible que representa a los integrantes de la industria ante los actores públicos, privados y sociales con los que interactúa".

Por tanto, las políticas nacionales que se dieron para privatizar y reestructurar los puertos, lograron cambios al interior de los mismos y en sus hinterland, pero poco pudieron hacer para modificar las políticas de las navieras, armadoras y empresas del transporte marítimo mundial, que tocan los puertos de los países periféricos y en desarrollo, por cargas como materias primas y petróleo; siempre y cuando los puertos en referencia tengan competitividad, bajas tarifas y se vuelvan nodos expeditos para su transporte de mercancías, bajo los criterios de "puerta a puerta", como paradigma del transporte mundial (ver: Jan Hoffmann, Mimeo, 28 de enero de 1999; Jan Hoffmann, agosto de 2004; Revista UNCTAD, 2008:35-65; 2007:81-97; 2006:78-85, entre otros).

El artículo en un primer orden, definirá los criterios de la gobernanza, considerando el estado del arte y la bibliografía al respecto. En un segundo momento, estudiará las políticas portuarias, presentando un diagnóstico apretado del subsector. Se trata de distinguir el estado de situación antes de la privatización portuaria, y luego los cambios y problemas que se presentan luego de la aplicación de la Ley de Puertos, conociendo la evolución de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS), que se convierten en empresas autosuficientes y son casos de éxitos por la carga general y contenedorizada que manejan. Por ello, luego del diagnóstico se presenta, siguiendo otros estudios como los de Torres (2013), los resultados de esta misma gobernanza portuaria a través de indicadores de carga, de inversiones y los resultados que tuvieron las APIS en el campo de los cruceros.

Es decisivo el rol que tuvo el sector privado que invirtió en los puertos, hizo negocios y logró que los puertos registraran indicadores importantes de comparación. Especialmente de estos avances destacan los puertos de Manzanillo, Veracruz y últimamente Lázaro Cárdenas, que según las autoridades federales aspira ser el primer puerto de Latinoamérica. Este avance debe también compararse con otras propuestas que afirman que los puertos no han alcanzado un desarrollo portuario, que hay poco impacto regional y que se presentan problemas y cuellos de botella, ligados al transporte multimodal, que se convierte en la asignatura pendiente, para hablar del "renacimiento portuario" mexicano, término utilizado por Fernando González Laxe en España, para ejemplificar lo que viene sucediendo en los puertos de España, a la luz de las nuevas normas vigentes aprobadas en agosto del 2010.

Cabe advertir que en el punto 3 de este artículo se revisan brevemente los aspectos relativos al subsector portuario, y que aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo del nuevo Gobierno de México (2013-2018), considerando el diagnóstico realizado y registrando el rol de los actores públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, que tienen que ver con el tema. Implícitamente el estado de situación marítimo-portuario esconde los problemas, tensiones,

opiniones y actores que se vinculan al tema de los puertos, pensando en estos como claves de toda la cadena logística de negocios internacionales.

Finalmente, debe adelantarse que en los esquemas de privatización o reestructuración portuaria aplicada en México, por el Gobierno del Presidente Salinas (1988-1994) se consideró el modelo de las APIS, que siguiendo el modelo land-lord, sigue siendo vigente en la actualidad (ver cuadro No. 1).

Cuadro No. 1: Los sectores público y privado en los modelos de gobierno portuario

Tipo	Infraestructuras	Superestructuras	Trabajo	Otras funciones
Puerto público	Público	Público	Público	Mayoría público
Tool port	Público	Público	Privado	Público y privado
Land lord	Público	Privado	Privado	Público y privado
Puerto privado	Privado	Privado	Privado	Mayoría privada

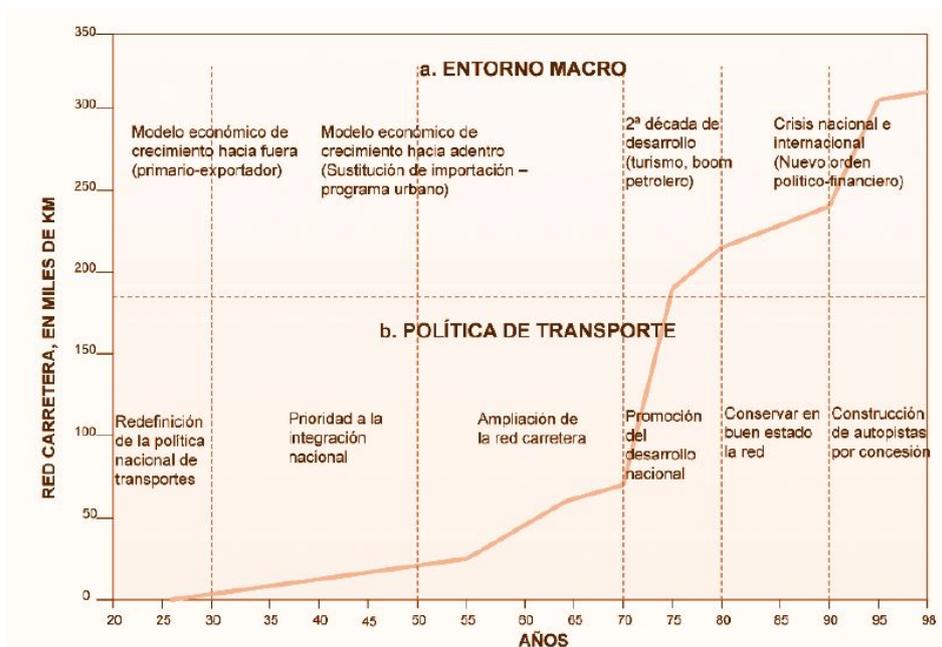
Fuente: Enrico Musso y Otros. "Modelos de Gestión Portuaria". PEE, Madrid, abril 2012, 118.

2. Aspectos teóricos para entender la gobernanza:

Todos los ciudadanos de una nación, independientemente de enfoques, ideologías y modelos, están interesados en saber cómo se maneja un país, dándole peso al gobierno, a los actores que contribuyen a la política económica y social, y a los actores internacionales (empresas multinacionales, por ejemplo), que también afectan las trayectorias de crecimiento y de desarrollo de las naciones.

Este análisis se convierte en un tema clave para las estructuras económicas de los países, ya que desde 1980 con las políticas de globalización y apertura comercial, la mayoría de las naciones de la periferia o en desarrollo, se vieron afectados con acciones, medidas y propuestas que vienen de los países desarrollados o países centros. Estos efectos impactaron en el comercio internacional, en las exportaciones y en las importaciones, en los niveles de vida y en los modelos de industrialización que se dieron en la etapa de sustitución de importaciones, con economías pensadas hacia adentro (Daniel Díaz y P. Garnica, Mimeo, 2009) (ver gráfico No 1).

Gráfico No 1: red carretera y modelos de desarrollo



Fuente: Daniel Díaz y Paul Garnica. "México: carreteras y desarrollo". Mimeo, p.37.

Aquí se da una polémica interesante entre el "modelo hacia adentro" y el "modelo hacia fuera", ya que el modelo macroeconómico va de la mano con la política de transporte que en la primera época de 1950 hasta 1970 buscó la industrialización (desarrollando empresas nativas y pensando en el mercado interno, principalmente) y luego desde 1980 hasta el 2000 se caracteriza por la aplicación de un modelo de economía abierta, que liberó las fronteras y redujo los aranceles, logrando que los puertos apuntaran a los mercados externos. En esta segunda época es que se privatizan los puertos, de acuerdo a la política instrumentada por Carlos Salinas, ya anunciada en los párrafos anteriores.

Otro ejemplo interesante y paradigmático lo da China, país que por muchos siglos estuvo encerrado y después de Mao Tsé-Tung en 1976 se abrió hacia afuera, siendo ahora la economía más importante del mundo y el verdadero motor de la economía mundial en la primera y segunda década del Siglo XXI (Eduardo Olier, 2012:140-145). El crecimiento es tan alto de 10% cada año, que se considera que en el 2050 del Siglo XXI será la primera economía del mundo, superando a Estados Unidos (ver: Rodolfo Sabonge, ACP, junio, 2006 a partir del Global Insight World Service).

El paradigma de la globalización implementado a comienzos de la década de los ochenta del Siglo pasado, y acelerado en los noventa del mismo siglo, afecta a todos los estados, a todas las políticas y por supuesto, "al buen gobierno" y a la gobernanza, que es propósito de estudio en este trabajo.

La primera dificultad de este análisis es el familiarizarse con el término "gobernanza", que se convierte desde 1990 en un nuevo paradigma vinculado con el Estado, y con los actores públicos y privados que concurren en torno a él.

"Gobernanza" en términos sencillos es un "buen gobierno", entendido como tal la acción del Estado, acotada al rol que cumple la empresa privada nacional e internacional, y también la importancia que cumplen los organismos no gubernamentales de desarrollo, que también participan en un gobierno de calidad, que busca eficiencia y considera como clave "actuar para todos". Para la gobernanza es necesario tomar en cuenta el rol que cumplen los organismos internacionales y considera el cumplimiento de leyes globales como los firmados en relación con el derecho del mar y las normas internacionales, vinculadas con los temas claves de relaciones internacionales y de comercio, como el NAFTA (North American Free Trade Agreement), o TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

Como lo planteó Luis Aguilar (2010:28-29): "a pesar de su carácter arcaico o su aire de neologismo raro, se acuñó el término Gobernanza al final del siglo pasado para denotar el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir la sociedad, que implica la acción del gobierno pero no se reduce solo a ella, sino que incluye además la acción de los actores económicos y sociales".

Gobernanza de acuerdo a este mismo autor: "es un enfoque-concepto postgubernamental de gobernar".

De acuerdo a la Real Academia Española, Gobernanza dice este mismo trabajo se define como: "el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico y social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". De lo que se infiere que tal desarrollo ya no es posible solo mediante la acción del gobierno, sino mediante el equilibrio entre los tres grandes recursos colectivos de toda sociedad, el poder del estado, la productividad de los mercados y las solidaridades sociales".

Autores como Irma Méndez (2012:67) considera que Gobernanza es un concepto sombrilla:

"De las teorías de la gobernanza parece claro que no existe consenso respecto de su definición". "Según algunos se ha convertido en un concepto "sombrilla" que incluye una variedad de fenómenos". "En la bibliografía existentes ya se encuentran algunos recuentos de las diversas definiciones del concepto de gobernanza". Como dice Irma Méndez: "Rhodes habla de que existen al menos siete definiciones del término, esto es, gobernanza, como gobierno corporativo, como nueva administración pública, como buen gobierno, como interdependencia internacional, como sistema sociocibernético, como nueva política económica y como redes"(Irma Méndez, *Ibid.*).

De esa manera, la gobernanza, en el caso de la economía y particularizando en el sector marítimo-portuario, debe tomar en cuenta la actividad central que cumple la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Coordinación General de Marina Mercante y Puertos. Esta última, reglamenta las leyes vinculadas al sector y se expresan a través de la Ley general de Puertos de 1993 y el Reglamento de Puertos aprobada en 1994. Se deben considerar asimismo, dentro del campo del comercio internacional, a los actores que participan en esta dinámica de exportaciones e importaciones y tomar en cuenta también los tratados comerciales que ha firmado México (TLCAN o NAFTA, por ejemplo), y debe priorizarse el rol del sector social, vinculado al trabajo de los puertos y que se conformaban por trabajadores organizados, mediante sindicatos,

estos antiguamente tenía muchas prebendas y ahora reciben premios, de acuerdo a su productividad (ver: Cuadernos de la CEPAL, No 68, 1992 y CEPAL, No 77, 1996).

Es decir, en un primer acercamiento a los procesos de gobernanza en México, debemos considerar que los procesos de privatización realizados en sectores como banca, empresas públicas, puertos, carreteras, teléfonos y otros servicios públicos, suponen un nuevo proceso de intervención del Estado en la economía, que reduce su participación y que mediante el modelo de concesión se otorga la capacidad para que el sector privado se encargue de ofrecer dichos servicios.

Un balance de las privatizaciones en el sector de infraestructura de América Latina, realizado por Luis A. Andrés, Makthar Diop y José Luis Guasch, para la revista "Nueva Sociedad" en enero-febrero del 2007 demuestra resultados positivos, ya que el sector privado consiguió mejoras en la productividad, en la calidad y la cobertura del servicio (Nueva Sociedad, enero-febrero 2007:113). Sin embargo, la percepción social es negativa, lo que se explica por las falencias en la implementación de las privatizaciones, que incluyen falta de transparencia, carencia de programas sociales para los afectados y frecuentes renegociaciones (Ibíd.).

En general las acciones de gobernanza consideran que los procesos aumentan la eficiencia, la gestión y la productividad, cuando los bienes y servicios son producidos por las empresas privadas. Esconden una filosofía distinta que parte del Banco Mundial cuando en 1997 habló de un Estado en un mundo de transformación, aspecto ya señalado anteriormente.

3. La gobernanza en los puertos de México: el diagnóstico

a. El diagnóstico y planes de Gobierno

Las políticas portuarias, también consideradas como gobernanza o de nueva gestión pública portuaria, son sin duda claves para entender la nueva dinámica de los puertos, que con la apertura comercial reducen aranceles y facilitan la entrada y salida de productos exportados e importados.

Al respecto, el análisis de Jaime Torres, de la Universidad del Istmo (J. Torres, 2013:95-113), confirma estas apreciaciones críticas sobre los puertos mexicanos y expuestos también por la SCT. Al respecto, este autor en su análisis realizado a comienzos de la década de los noventa, detectaba los siguientes problemas: "la calidad y productividad de los servicios eran inferiores a los estándares internacionales, la construcción y administración de los puertos correspondía exclusivamente al gobierno federal, y la prestación de los servicios estaba monopolizada por empresas paraestatales, las inversiones públicas resultaban insuficientes y dispersas, lo que provocaba rezagos en equipamiento e instalaciones, las inversiones privadas eran prácticamente inexistentes, debían otorgarse subsidios importantes para la operación y desarrollo de los puertos, la capacidad instalada en algunos puertos se hallaba subutilizada, al tiempo que otros estaban cercanos a la saturación, los precios y tarifas se fijaban centralmente y de manera uniforme para todos los puertos, como consecuencia de estas deficiencias, el dinamismo de la actividad portuaria era reducido".

Por todos esos problemas, el 19 de julio de 1993 se emite la Ley de puertos, cuyo reglamento se dicta el 21 de Noviembre de 1994. En el primer año se crean las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) que tendrían la función de organizar, administrar y operar los principales puertos del país.

Como resultado de las políticas portuarias que significó la creación de las APIS se presenta un cambio estructural en el comportamiento económico y comercial de estas empresas.

En un diagnóstico de carácter gubernamental se registraba un elevado dinamismo de la actividad portuaria en el período 1995-2000, sustentada en que: "entre 1995 y 2000, la carga total creció a un ritmo equivalente a casi tres veces, más que el registrado entre 1990 y 1995" y que en contenedores: "la forma más moderna de transportar mercancías, el crecimiento fue espectacular, pues sobrepasó el millón 285 mil teus (contenedores de 20 pies) (SCT, 2000)"⁴.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2001-2006), consideraba como una línea estratégica: transformar a las APIS, de entidades administradoras de infraestructuras, a centros de negocios que incorporen las mejores prácticas del mercado y vean al transporte y la distribución como parte del sistema total de producción.⁵

Ya en esas fechas existían distintas visiones respecto a la privatización portuaria mexicana, que descubría algunos problemas, insuficiencias y desafíos. En otras palabras, los técnicos, consultores e investigadores y empresarios realizaban evaluaciones del proceso y sugerían cambios y avances para mejorar las políticas.

Por ejemplo, en octubre del 2003 Germán Alarco, en una exposición realizada en la Universidad Panamericana, de la Ciudad de México, detectaba algunos problemas en la privatización de puertos de México como que:

- la actividad portuaria de México no correspondía aún al nivel del desarrollo del país
- en solo seis puertos de altura se utilizaba más de 40% de su capacidad instalada
- dispersión de inversiones e insuficiencia en la disponibilidad de recursos
- faltaban recursos para conservar apropiadamente muelles, vialidades, profundidades de dragado, acceso, obras de protección, entre otros
- se carecía de una estructura moderna y eficiente de enlace terrestre entre los puertos y los centros de producción y consumo
- existían serios problemas de contaminación ambiental en algunos puertos
- una administración excesivamente centralizada,
- baja participación del capital privado,
- una prestación monopólica de los servicios por parte del Gobierno Federal y rigideces laborales que generan altas barreras a la entrada,

⁴ Para el año 2004 la cifra registrada es de 1, 903, 845 teus que significa 48.1 % más que la cifra utilizada para el año 2000.

⁵ Resulta sintomático que un documento de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (CIP-OEA) llegue a la siguiente conclusión: "la concepción moderna de los puertos se orienta a considerarlos como centros de negocios, definiendo sus procesos y controles, bajo el criterio de alcanzar mayor eficiencia y transparencia en las transacciones, todo lo cual debe propender a la fijación de costos competitivos de las operaciones de comercio exterior" (OEA, 1998). Últimamente el Programa de Trabajo 2001 de la S. C. T. dice: " se promoverá la transformación de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) de entidades administradoras a centros de negocios que incorporen las mejores prácticas del mercado y se dará cumplimiento a su programa de obras, en particular, se apoyará el Plan Puebla-Panamá, mediante la ampliación y modernización de los puertos del Sureste del país" (Programa de Trabajo. SCT, 2001).

- escasa coordinación entre las diferentes instancias de autoridad en los puertos, y
- un esquema financiero globalizado que impide evaluar resultados por puerto.

En una distinta evaluación macroeconómica y sectorial, C. Martner y A. Moreno, 2004 encontraron en un reporte: “un acelerado crecimiento de los flujos de carga, una concentración portuaria con "puertos ganadores" y una dinámica importante de las inversiones privadas en los puertos mexicanos, además de otras acciones y problemas detallados en dicho documento y vinculados a la segunda maniobra en las aduanas, que retardaba el movimiento final de las mercancías y encarecía finalmente la llegada de las mercancía bajo las consideraciones de "puerta a puerta" y no de "puerto a puerto" (Ver también: C. Martner, 2008:142 y 176).

Es decir, el tema ya no era solo la problemática portuaria, sino cómo esta se ligaba a las otras modalidades del transporte, considerando lo clave que es el transporte carretero que va a Estados Unidos por este modo de transporte y a través de corredores del transporte que apuntan hacia el Norte.

Como respuesta a los distintos cuellos de botella, luego de la privatización portuaria, en el Gobierno de Presidente F. Calderón se estableció un Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (2007-2012) que consideró la problemática y los temas prioritarios del 2007-2012, respondiendo de esta manera a la demanda de cambios y mejoras de los actores no públicos, que están ligados al transporte marítimo y portuario. Ver cuadro No. 2 expuesto a continuación:

Cuadro Nº 2: Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (2007-2012)

V. Sistema Marítimo Portuario	Problemática	Temas prioritarios (2007-2012)
	<ul style="list-style-type: none"> -fuerte competencia internacional -falta de capacidad instalada de algunos puertos -demanda de nuevas infraestructuras para la carga contenerizada -necesidad de nuevos esquemas de financiamiento público y privado -elevados costos de transportes y baja productividad de los servicios marítimos portuarios -falta de conexiones intermodales -Marina Mercante Nacional poco desarrollada -implementación incipiente de los administradores costeros integrales sustentables -necesidad de incrementar el número de terminales especializadas para cruceros. 	<ul style="list-style-type: none"> -nuevos puertos estratégicos -modernización de los nuevos puertos comerciales -competitividad portuaria -nuevas bases de regulación tarifaria y de precios -actualización del marco normativo -desarrollo de conexiones intermodales -participación nacional en el tráfico de cabotaje -construcción naval -sistema de capitánías de puertos -sistema de educación náutica -seguridad marítima o portuaria y sustentabilidad ambiental

Fuente: Gobierno Federal.SCT. “Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes” (2007-2012).

El programa entonces amplía su mirada a la consideración del transporte multimodal, incluyendo también los problemas de los subsectores: carretero, de autotransporte federal, del sistema ferroviario nacional, del tema aeroportuario nacional; y además del transporte multimodal (Ver: Margarita Piñón, 2013, 149 p).

Esquemáticamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del nuevo Gobierno de Enrique Peña Nieto, se parte de reconocer lo ya visto al indicar que: "a lo largo de 11,500 Km de costas, México cuenta con 117 puertos y terminales habilitadas". "No obstante, el 67% del movimiento de carga está concentrado en 16 puertos comerciales, de los cuales los más importantes, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira y Veracruz, operan el 96% de la carga contenedorizada".

El Plan también establece desafíos al afirmar: "actualmente, entre los principales retos que enfrenta el sector se encuentran los siguientes: i) la liberación de vías es un obstáculo para concluir con rapidez los proyectos estratégicos, ii) la falta de coordinación entre operadores ferroviarios genera ineficiencias, iii) el estado físico de las vías y la falta de doble vías en sitios estratégicos, entre otros factores, limita la velocidad del sistema ferroviario, iv) muchas de las ciudades del país no cuentan con sistemas de transporte urbano masivo de calidad, v) la capacidad para atender buques de gran calado en diversas terminales portuarias es insuficiente y limita las oportunidades de crecimiento de la demanda, la competitividad y la diversificación del comercio exterior, vi) existe una gran disparidad en el uso de los aeropuertos, pues muchos de éstos son subutilizados, mientras que algunos se encuentran saturados, vii) la falta de infraestructura aeroportuaria adecuada en el centro del país limita la capacidad de México para establecerse como el principal centro de conexión de pasajeros y carga de Latinoamérica, y viii) la falta de una visión logística integral no permite conectar los nodos productivos, de consumo y distribución en México (Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018:81)".

Bajo las nuevas consideraciones del Plan y considerando la literatura actual (Papeles de Economía Española, 2012:73) se recomienda trabajar en México por un "renacimiento portuario", lo que exige una Nueva Ley de Puertos y la superación de la crítica de que "México está de espaldas al Mar". Dentro de los primeros pasos para un nuevo gobierno se recomienda seguir considerando el modelo del caso español, que llevaría a modificar y, aprobar una nueva Ley de Puertos en México. España aprobó en agosto del 2010 una nueva ley (Ley 33/2010 del 2010). Este nuevo marco legal español es una propuesta avanzada que trata de superar algunos cuellos de botella visto en la experiencia de España y que puede servir para aumentar la competitividad y resultados de los puertos mexicanos, que efectivamente han mejorado con los esquemas land lord aplicados.

Debe recordarse que el esquema portuario de México y la creación de las APIS, correspondieron a una etapa de política pública que tomó en cuenta los modelos más avanzados, que existían en ese entonces, que eran los de Chile, los de Inglaterra y los de España. Por consideraciones de derecho marítimo y por las semejanzas y diferencias con el modelo de España, en 1993 se crearon las APIS, siguiendo la propuesta española. El esquema como se ha visto anteriormente funcionó y las APIS en general tienen estabilidad económica y financiera y se registra un aumento de carga general y contenedorizada que explica los logros de este esquema de gestión.

La promulgación de la nueva Ley de Puertos Española en el 2010, mejora los esquemas aplicados en el pasado siglo y busca adaptarse a los cambios y transformaciones mundiales en el campo marítimo-portuario de Europa. Bajo estas consideraciones a continuación se señalan las principales recomendaciones que Fernando González Laxe, Presidente de los Puertos de España, consideró que bien se podían aplicar a la realidad española. Estas recomendaciones bien se pueden extrapolar hacia México, recordando el decálogo propuesto (Fernando González Laxe, 2012:74-75):

- a) mayor libertad tarifaria
- b) estricto control económico financiero (2.5% de rentabilidad anual)
- c) conseguir puertos más atractivos para la iniciativa privada
- d) garantizar condiciones de competencia
- e) puertos más competitivos en la economía global
- f) calidad y eficiencia, como claves del futuro
- g) puertos más comprometidos con el entorno social y económico
- h) mayor autonomía de gestión
- i) mayor integración de los puertos en el sistema de transporte, y
- j) una apuesta por la sostenibilidad, con memorias de sostenibilidad del sistema portuario (ver: M. Fernández, F. Martín y O. Serrano, 2013:272-288).

Esta fase corresponde entonces a un nuevo estadio en la política marítima portuaria, y de gobernanza, en relación al sector que se ha desarrollado, y que en esta fase debe perfeccionar sus esquemas, mejorar su conectividad y pensar en cómo los puertos se insertan al desarrollo y a facilitar el comercio internacional, en una competencia que es global y en donde los agentes internacionales tiene un gran peso en la toma de decisiones para usar este o aquel puerto. Tanto los agentes internos como externos, entran en la toma de decisiones de un Gobierno Federal que debe manejar múltiples variables en la toma de decisiones y en las políticas del transporte de México, que como ya se anunció, se pavimenta con ciencia.

Por último, esta gobernanza portuaria ligada al desarrollo exige desarrollar los clúster portuarios, siguiendo el modelo noruego, en donde el 0.1% de la población mundial, representa el 1% de la economía mundial y es el responsable del 10% del transporte marítimo mundial (Adolfo Chiri, 2011:38). Al respecto, este autor manifiesta: "se pueden encontrar clúster en todo el mundo, desde los más sofisticados como el marítimo de Noruega, el financiero de Londres, el de flores de Holanda, hasta los menos sofisticados como los clústeres de textiles y prendas de vestir de Gamarra en Perú, el de salmón de Chile, o el de flores de Ecuador, entre otros" (Ibíd.).

b. Indicadores y resultados de las políticas portuarias:

Una evaluación de políticas portuarias demostrará con resultados, los logros marítimo-portuarios conseguidos que efectivamente reflejan los avances, en este tan importante subsector, ligado al comercio internacional, no solo de carga sino también en el traslado de pasajeros.

En este caso un primer indicador a utilizar, y de común uso en los especialistas, es cómo ha aumentado la carga. Los datos de carga general y carga contenerizada (medida en teus), demuestran que al 2012 los resultados de la privatización o reestructuración portuaria mexicana han sido positivos y altamente satisfactorios. El cuadro No. 3 adjunto, registra que en el período de 1990 al 2012 la carga general que se movilizó por todos los puertos de México creció 2.4% muy similarmente al crecimiento de la economía general.

Cuadro N° 3: Tasas de crecimiento del movimiento portuario total en México en porcentajes (1990-2012)

Año	Tasa de crecimiento	carga total (en millones de toneladas)
1990	-	169,1
1991	3,1	174,3
1992	4,3	181,8
1993	0,9	183,4
1994	1,1	185,4
1995	0,6	186,6
1996	11,8	208,6
1997	5,4	219,8
1998	8,0	257,4
1999	(2,5)	231,4
2000	5,5	244,2
2001	0,0	244,4
2002	3,5	253
2003	4,6	264,7
2004	0,5	266
2005	6,6	283,6
2006	1,3	287,4
2007	(5,0)	272,9
2008	(2,8)	265,2
2009	(10,7)	241,9
2010	12,8	272,8
2011	3,7	282,9
2012	(0,3)	282,1
1990/2012	2,4	-

Nota: De acuerdo a las cifras actualizadas debe señalarse que en los años 2009 y 2010 se movilizaron en los puertos de México: 241.9 y 272.0 millones de toneladas respectivamente (ver: SCT. "Informe Estadístico Mensual: movimiento de carga, buques y pasajeros, enero- diciembre, 2009-2010").

Fuente: Los puertos mexicanos en cifras, (1994-2000), (1992-1998), (1991-1997) y (1990-1996), SCT, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, 1999, 1998, 1997, respectivamente. Se han actualizado las cifras con la revisión del Anuario Estadístico de los Puertos de México, 2002, 2003 y 2004, 2005 al 2012, SCT.

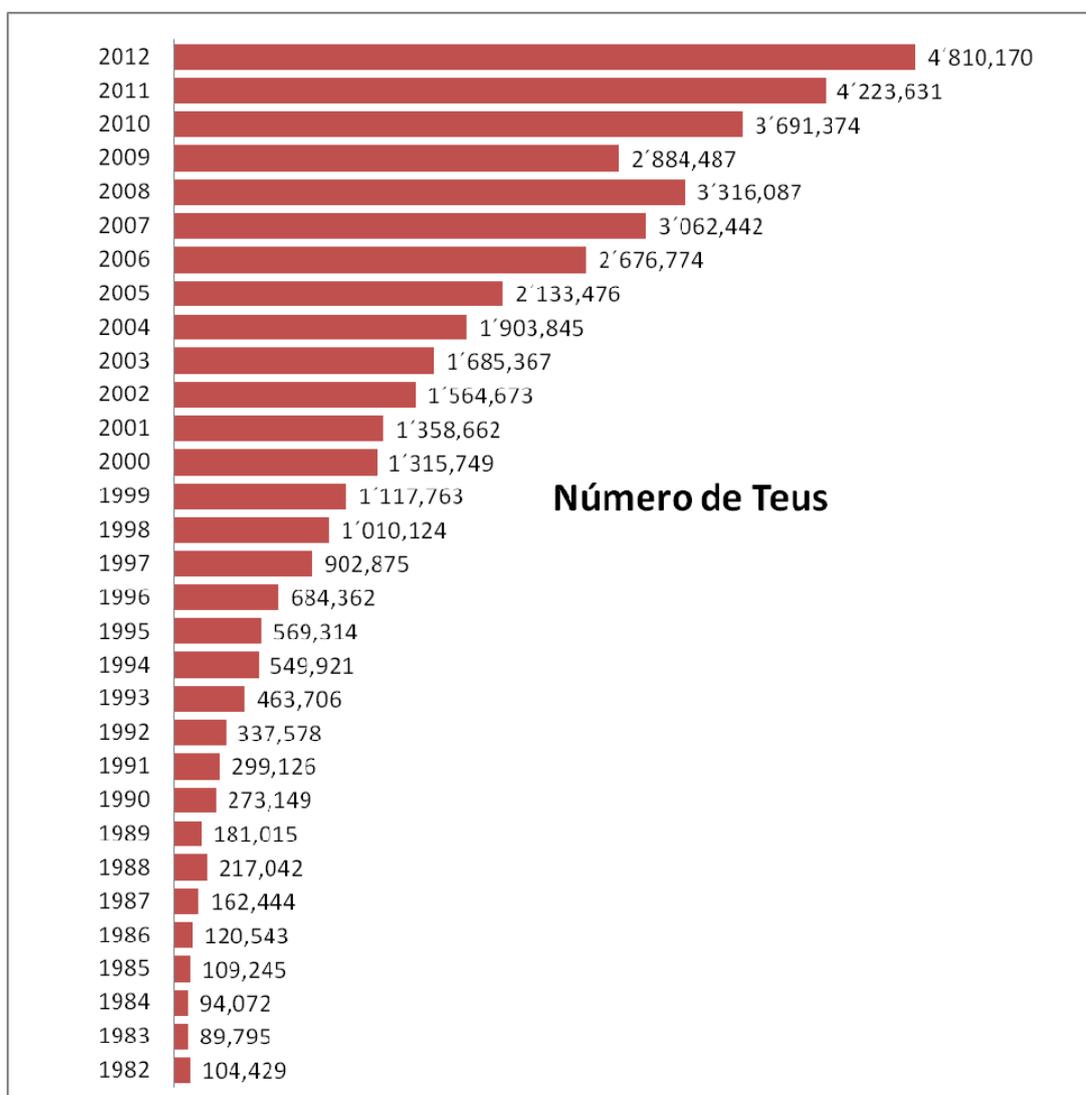
Si bien esta tasa es baja y muy cercana al crecimiento poblacional, hay que señalar que una explicación plausible de este comportamiento se debe al peso que alcanza el movimiento petrolero, que sigue siendo significativo, representando el último año el 45.4% de toda la exportación registrada por México y movida por el medio marítimo. En esta dinámica sigue siendo

importante la exportación de granel mineral que de representar el 18% de todo lo exportado por la vía marítima, tiene en el año 2012 una importancia de 25% del total.

Respecto a la forma más moderna de cómo se organiza el comercio internacional, este se realiza movilizandando las mercancías a través de contenedores, que se constituye en el invento más importante del comercio internacional, ya que permite movilizar la carga sin rupturas y facilita el transporte multimodal a través de camiones, ferrocarriles, aviones o barcos.

Los datos de carga contenedorizada movilizada desde 1982 hasta el 2012 inclusive, registran una tasa de crecimiento de 15.1%, que sin duda representa un crecimiento exponencial de la carga contenedorizada en donde Manzanillo, por ejemplo, en el 2012, ya se acerca al manejo de dos millones de teus. La espectacularidad de las cifras aparece representada en el gráfico No. 2 adjunto.

Gráfico No 2: carga contenedorizada de México (1982-2012)



Esta gráfica demuestra que el comercio internacional en contenedores pasa de 104,429 teus en 1982 a ser 4'810,170 teus en el 2012. Estos datos asimismo refuerzan la afirmación de que efectivamente con la política de reestructuración de los puertos se ha dinamizado el comercio contenedorizado, principalmente de productos industriales e insumos, que vende México y que van de la mano con los cambios de la estructura productiva que tiene el país y que se caracterizan por dar un mayor valor agregado a los productos industriales que fabrica y que se comercializan principalmente a Estados Unidos. La representatividad de la carga contenedorizada está aumentado de tal forma que en el año 2004 representaba el 5.5% del total que se moviliza por los puertos, y en el año 2012 este tipo de carga alcanza el 14%. En conclusión, un efecto importante que se tiene con la privatización de los puertos es la movilización de carga contenedorizada, como grado de modernidad. Según la Gerencia de Operaciones de la API de Manzanillo, para el año 2003 el 54.51% de la carga del puerto es contenerizada.

Otros puertos ganadores en el manejo de este tipo de carga, son los puertos de Lázaro Cárdenas, Altamira y Veracruz. Incluyendo a Manzanillo estos cuatro puertos representan el 94.0% de toda la carga contenedorizada movida por los puertos del país. Es decir, se aprecia un fenómeno de concentración (en solo cuatro empresas, C4) típico de los puertos del mundo desarrollado.

Este fenómeno de concentración también se da en Estados Unidos. En palabras de Larry Burkhalter (CEPAL, 1999:61): "por lo general las actividades económicas se consolidan para crear una unidad operacional más grande y más eficaz en relación con los costos, que las coloque en una situación más competitiva, ofrezca una gama más amplia de bienes y servicios o reúna factores de producción complementarios. Por ejemplo, en 1997, diez puertos en los Estados Unidos de América manejaban el 80% de la carga. El volumen de carga movilizada en estos puertos crecía a razón del 12% anual, debido, por una parte al crecimiento del comercio y, por otra, a la transferencia de carga de puertos menores: el 20% restante del movimiento de carga se realizaba en 67 puertos y crecía a razón del 6% anual.

En el caso de los puertos de Europa Jan Hoffman (CEPAL, Mimeo, 28 de enero de 1999:9) confirma también dichas tendencias cuando afirma: "Muchos puertos del Mediterráneo comenzaron a desaparecer hace cuatro siglos cuando gracias al desarrollo de sistemas de navegación más precisos, los barcos pudieron obviar la necesidad de fondear en un puerto todas las noches". "Hoy en día en Europa, la mayor parte del comercio extra regional solo se realiza a través de los cinco puertos más importantes del eje El Havre-Hamburgo, gracias a la existencia de redes de transporte terrestre rápidas y confiables". "En todo el mundo, la carga se concentra cada vez más en los puertos regionales para su transbordo, generando redes mundiales de enlaces para el transporte marítimo de carga contenedorizada". "Dichas redes comprenden un número creciente de puertos de los países en desarrollo (Jan Hoffman, *Ibíd.*)".

Además, de los indicadores antes presentados, en el caso de las exportaciones no petroleras, medidas como valor se encuentra también una dinámica importante. En efecto estas representaron 44,200 millones de dólares en 1993 y son 256,779 millones de dólares en el año 2012 (ver cuadro No. 4 adjunto). Las importaciones de acuerdo al modelo adoptado, también crecieron, en el primer año fueron 63,140 millones de dólares y son 271,270 millones de dólares en el 2012. Considerando el caso del puerto comercial más exitosos de México, es decir Manzanillo su ritmo de crecimiento en el período es de 21.2% de ser 28,042 teus en 1990 a registrar una cifra superlativamente alta de 1'930,893 teus en el 2012. Como ya se mostró en otros documentos, el movimiento de carga de México se ha volcado al Pacífico con puertos ganadores como Lázaro Cárdenas y Manzanillo, que triangulan sus envíos de carga a los puertos del Oeste de Estados

Unidos y dinamizan el comercio que por este lado del Pacífico realiza con China, Japón, Corea y otros países que integran la Cuenca del Pacífico.

Cuadro No. 4: Logros de la privatización portuaria de México

Indicadores	1990	1994	2000	2004	2008	2012	1990/2012
Carga total (en millones de toneladas)	169.1	185.4	231.4	266.0	265.2	282.1	2.4 %
Carga contenedorizada (teus)	273,149	549,921	1 315,749	1903845	3316072	4810170	13.9 %
Exportación (millones de toneladas)	97.5*	100.8	124.9	142.0	128.4	124.0	
Importación (millones de toneladas)	21.5 *	21.9	51.8	52.6	66.4	87.0	
Valor de exportaciones (millones de dólares)	s.i.	44,200**	149996	164335	240707	256779***	
Valor de Importaciones (millones de dólares)	s.i.	63,140 **	166,484	185580	272946	271270***	
Puerto de Manzanillo (teus)	28042	63798	426717	830777	1409782	1930893	21.2 %
Pasajeros en cruceros (millones de pasajeros)		1.9**	3.1***	6.2	6.2	6.6	

* es 1992 s. i = sin información. *** 2010 ** 1993

Fuentes: Torres, 2013, p. 101 y 108 y J. Ojeda, 2011 a partir de las fuentes oficiales (SCT).

El mismo cuadro No. 4 adjunto también señala los cambios que se han producido en los cruceros, utilizando el indicador de pasajeros transportados que en 1993 alcanzaban 1.9 millones de personas y en el año 2012 alcanzan los 6.6 millones (ver J. Torres, 2013:101 y 108). En general, la industria de cruceros se ha dinamizado resaltando la importancia que cumple Cozumel, en el Caribe, que se convierte en el primer destino de México con 3.0 millones de visitantes.

Adicionalmente a esta radiografía, es importante reconocer el aumento de la inversión pública y privada que ha llegado a las APIS. Los datos de la SCT en informe elaborado en el año 2008 (SCT, 2008:92) comprueban inversiones para el año 2007 por 6,176.6 millones de pesos de los cuales el 8.9% vino de la misma SCT, el 29.8% de las APIS y el 61.4% de las empresas privadas. Esto significa que las inversiones de las empresas en muelles, terminales y equipos portuarios son significativas y que refleja una actividad importante de los negocios marítimos realizados por particulares, que explican el movimiento de carga y la búsqueda de ganancia que tienen las empresas y que le permite canalizar inversiones para crecer (ver cuadro No. 5). El aumento de inversiones realizadas en los puertos aumenta la capacidad instalada. Por ejemplo, a fines del 2006 y principios de 2007 existía una extensión de muelles 55% mayor a la que había en 1996 y un número de unidades de equipo portuario 120% mayor a la de entonces y el doble de áreas de almacenamiento (SCT, 2008:93).

Cuadro No. 5: Inversiones en infraestructura portuaria (millones de pesos)

Año	Total	SCT	APIS	Privada
1990	235.5	235.5		
1991	407.8	407.8		
1992	336.9	336.9		
1993	237.1	237.1		
1994	155.7	119.9	35.8	
1995	1119.7	124.6	140.0	855.1
1996	1190.6	206.9	181.0	802.7
1997	1530.0	185.2	294.5	1050.3
1998	1692.0	116.6	495.3	1080.1
1999	2422.7	399.7	671.8	1351.2
2000	2740.5	161.5	924.2	1654.8
2001	6338.5	156.2	848.1	5334.2
2002	4150.6	162.6	740.5	3247.5

Año	Total	SCT	APIS	Privada
2004	7390.5	256.1	1173.4	5961.0
2005	7652.6	546.8	1896.2	5209.6
2006	7016.8	630.9	2115.0	4270.9
2007	6176.6	547.1	1837.4	3792.1

Fuente: SCT. Puertos: espacio propicio para la economía y los negocios. México, 2008:92.

Los logros de la gobernanza, también se expresan en el número de empleos generado y en la cantidad de empresas instaladas en los puertos que hacen negocios. Al respecto, Carlos Martner (mayo del 2008:175) indica: "entre 1994 y 2005, se pasó de 12,000 a 23,000 personas empleadas por empresa y terminales portuarias". Sigue diciendo: "aunque no se tiene cifra oficial sobre los empleos indirectos, hay evidencias del vertiginoso crecimiento del número de empresa privadas que prestan servicios de diversa índole en los puertos nacionales".

De acuerdo a este mismo autor (Martner, mayo del 2008: 175): "en 1994 había registrado solo 150 empresas concentradas en los servicios tradicionales como el avituallamiento, el suministro de combustibles y la reparación de embarcaciones". "En el 2004 había mil empresas registradas en una variedad mucho mayor de giros, desde las actividades tradicionales hasta los modernos servicios, como los sistemas informáticos y de comunicaciones, relacionados con las nuevas terminales especializadas y las redes de transporte multimodal".

Reportes recientes de la SCT (2008:80) demuestran que son 2597 empresas que trabajan en los puertos. Las más numerosas son las agencias aduanales (son 357), las empresas ligadas al transporte turísticos por agua (son 1,168 empresas) y las firmas dedicadas al transporte por aguas interiores (son 366). En el cuadro adjunto No. 6 se detallan la variedad de empresas que producen servicios y que generan empleos en el sub-sector marítimo-portuario.

Cuadro No. 6: Número de empresas que actúan en el sector marítimo portuario, 2003

Características de las empresas	Número de empresas
Transporte turístico por agua	1 168
Transporte por aguas interiores	366
Servicios de agencias aduanales	357
Servicios de almacenamiento	146
Otros servicios relacionados con transporte por agua	121
Otros servicios de intermediación para el transporte de carga	94
Otros servicios relacionados con el transporte	66
Marinas turísticas	62
Construcción de obras marítimas, fluviales y subacuáticas	55
Servicios para la navegación por agua	41
Fabricación de embarcaciones	40
Administración de puertos y muelles	38
Servicios de carga y descarga para el transporte por agua	32
Transporte marítimo de cabotaje, excepto petróleo y gas natural	12
TOTAL	2 597

Fuente: SCT. "Puertos: espacio propicio para la Economía y los Negocios". México, 2008:80.

Otros datos como los ingresos de las APIS y los gastos que realizan las mismas, demostrarían los resultados beneficiosos de la política portuaria que tiene empresas eficientes con ingresos y utilidades. De acuerdo a la información oficial de la SCT el total de los ingresos de las dieciséis empresas portuarias alcanzaron los 2,008.9 de pesos en el 2000, registraron un ingreso de 2,832.6 millones en el 2003 y fueron 3 769.1 millones en el 2006 (SCT, 2008:83). Según J. Ojeda (diciembre 2011:159) el porcentaje de utilidades respecto al ingreso de las APIS fue 13% en 1995, 15.4% en 1996, 19% en 1997, 21.9% en 1998, 10.9% en 1999 y 6.5% en el año 2000. Posteriormente, ya las empresas no dan esta información, aunque los balances consultados que se presentan oficialmente cada año, demuestran que las APIS siguen teniendo utilidades y son autosuficientes, objetivos que entran en la filosofía de privatizar los puertos.

En conclusión, considerando los indicadores de carga, de ingresos y finanzas y teniendo en cuenta el rendimiento y competitividad de los puertos, se puede comprobar lo positivo que significan las APIS creadas en base a un modelo de empresas eficientes y rentables.

Adicionalmente, debe informarse que durante el año 2012 se promulgó, la Ley de Asociación Público Privadas (Diario Oficial de la Federación el 16 de enero del 2012), mediante la cual se reconoce el grave déficit público que tiene la infraestructura y las carreteras y que complementan el transporte multimodal de México. De acuerdo a la evaluación presentada, este instrumento permitió el otorgamiento de 28 concesiones, que fueron otorgadas a los privados, con una inversión de 85,245 millones de pesos y la construcción de 3,112 kilómetros. De esta manera se viene gestando una nueva forma de financiamiento público de los servicios, que van a exigir aumentar la regulación, creando organismos idóneos para ese fin. En América Latina se han puesto de moda estos organismos como lo enseña el OSITRAN (Organismo Supervisor de la Inversión en infraestructura de Transporte de uso Público) de Perú.

De las cifras registradas, se deduce un balance y un panorama optimista de los logros de la gobernanza portuaria en México; por supuesto que este panorama macroeconómico del problema no registra los problemas y dificultades que tuvieron los clientes, aspectos negativos que detectaron las empresas, los cuellos de botellas de la segunda maniobra (ya corregida), que tienen que ver con las aduanas, y las restricciones en general, que hay para una mejor circulación de las mercancías con los distintos actores que intervienen en la cadena productiva, y de comercio internacional, en donde los puertos son solo los eslabones de la cadena internacional. Interesará investigar en otros trabajos, el rol de los trabajadores que con sindicatos o sin ellos, se convierten en la pieza clave de la productividad y competitividad de los puertos.

Finalmente, los actores internacionales que tienen que ver con el transporte marítimo y que son las empresa multinacionales de transporte mundial, con grandes barcos que comercializan el petróleo, los granos y los contenedores, mediante rutas fijadas en los centros son también actores que constituyen el "poder marítimo" y que representan a gobiernos y a empresas extranjeras con banderas de otros países. Estos últimos, acotan a la gobernanza que se realizan en nuestros países y que se constituye en políticas vulnerables a lo que sucede en el mundo internacional, pese a los Tratados Internacionales ya firmados.

4. Resumen y Reflexiones finales

Este artículo de carácter exploratorio, sobre el tema de la Gobernanza, se inscribe en el marco de la crisis global y sistémica que caracteriza a algunos países desarrollados y que afecta el comercio internacional. Tratándose del subsector marítimo-portuario de México, el estudio de su gobernanza nos lleva a estudiar a las políticas que se aplicaron en el sector para hacerlo moderno y eficiente y que implicaron no solo la participación del Gobierno, sino también de actores no públicos que apoyaron los cambios realizados. Dentro de ellos están las empresas, los sindicatos y en algunos los organismos no gubernamentales de desarrollo. El balance de la política de privatización o reestructuración portuaria que implementó México en 1993, con la creación de las empresas conocidas como APIS, demuestra éxitos, luces y sombras.

El Estado como actor central creó una modalidad de concesión, por las cuales las APIS a través de la concesión que le otorgó el Estado, pueden administrar los principales puertos del país, aplicando el modelo conocido como "land lord". De esta manera desde el punto de vista de la carga contenedorizada, medida en teus, se logró una tasa de crecimiento promedio anual, de 15.1%, crecimiento explicado por el ritmo impresionante de Manzanillo, Veracruz y Lázaro Cárdenas, que se convierten en los puertos ganadores de México. Este indicador se acompaña de una dinámica muy importante de inversión del sector privado que logró hacer buenos negocios en los puertos, con la consiguiente derrama económica que está focalizada en los trabajadores portuarios que se beneficiaron de los empleos e ingresos. Esta eficiencia empresarial de cada API todavía no impacta en el desarrollo regional en donde se ubican las APIS, ya que falta desarrollar los clusters marítimo-portuarios, siguiendo el modelo noruego. De acuerdo a este último esquema, en Noruega existen: dueños de embarcaciones, agentes y brokers, bancos y financieras, seguros, que entran en el campo de los servicios marítimos. También hay producción y exploración de petróleo y proveedores de equipos marítimo que reúnen: embarcaderos, astilleros, maquinaria naval, autoridades marítimas, instituciones facilitadoras y educación marítima. Como afirma Adolfo Chiri (2011:38) todo lo anterior constituye el cluster noruego.

La eficiencia y los logros de México contrastan con algunos discursos críticos tanto de académicos como de empresarios especializados que plantean que "México está de Espaldas al Mar", no solo porque los puertos deberán alcanzar su desarrollo portuario que no tienen, sino también por falta de desarrollo de la industria naval y del atraso que tiene el sector pesquero mexicano. Por último, las dificultades que tiene el transporte multimodal y el uso y abuso del transporte carretero, impide el despegue del sector marítimo, que con este nuevo gobierno sigue teniendo como prioridad el desarrollo carretero, aunque ya se observan cambios positivos para desarrollar el modelo ferrocarrilero y el marítimo, que se deben convertir en los puntales de un nuevo desarrollo nacional. La moneda está en el aire.

Bibliografía

- Aguilar Luis F. "Gobernanza y gestión pública". Fondo de Cultura Económica. México, 2013.
- Aguilar Luis F. "Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar". Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Ciudad de México, 2010.
- Alarco Germán, Diez años de privatización de los puertos. Universidad Panamericana, México, Mimeo, octubre del 2003.
- Alarco Germán y Patricia del Hierro. "Límites económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano (1992-1995)". Gestión Pública. CIDE. Vol. V. Núm. 1, primer semestre de 1996.
- Andrés Luis A., Makthar Diop y José Luis Guasch. "Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura". Revista Nueva Sociedad. No 207, enero-febrero de 2007, Venezuela.
- Banco Mundial. "El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Washington, D. C., 1997. Primera edición, agosto de 1997, p .1.
- Braudel, F. "El Mediterráneo, el espacio y la historia". Tercera reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México, 2009.
- Braudel, F. "La Dinámica del Capitalismo". Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión, México, 1994.
- Burkhalter Larry. "Privatización Portuaria". CEPAL. Santiago de Chile, 1999.
- Casarrubias Alex. "La gestación de la Privatización Portuaria en México durante 1993-1995: el caso de Manzanillo, Colima". Tesina CIDE. Maestría en Administración Pública. México D.F., julio de 1995.
- CEPAL (1996). "La Reforma Laboral y la Participación Privada en los Puertos del Sector Público". Cuaderno de la CEPAL, N° 77, Santiago de Chile, agosto de 1996.
- CEPAL (1992). "La Reestructuración de Empresas Públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe". Cuadernos de la CEPAL. N° 68, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, 1992.
- Chías Becerril Luis y otros. "Conectividad de las Administraciones Portuarias Integrales Federales de México". En: "Los Puertos de España y México". Universidad La Coruña. Net Biblio. España, 2013.
- Chiri Adolfo. "Marco Analítico de la Competitividad de Michael E. Porter: de la teoría a la práctica. En: Germán Alarco (coordinador). "Competitividad y Desarrollo". CENTRUM. Universidad La Católica del Perú. Planeta. Lima, febrero del 2011.
- Costa Ana María, Susana Brieva y Liliana Iriarte. "Proceso de privatización, organización y competencia interportuaria en Argentina: el caso del Puerto Quequén". Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. Núm. 54, 2004.

- Dammert Manuel. "Los Puertos Peruanos Contra el Poder Lobbyista Parasitario". Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos (FENTENAPU). Lima, 2006.
- Doerr Octavio."Políticas Portuarias". CEPAL. NNUU. No 159. Santiago de Chile, diciembre de 2011.
- Espejel Mena Jaime. "Los fundamentos político-administrativos de la Gobernanza". Editorial Fontamara. México, primera edición, 2013.
- Fernández Marcos, Martín Federico y Serrano Obdulio. "Políticas de fomento de la sostenibilidad en el sistema portuario español". En: "Los Puertos de España y México (Nuevas miradas y enfoques en la segunda década del siglo XXI)". Netbiblo. La Coruña, 2013.
- Flores María Victoria."Políticas Portuarias en Latinoamérica". Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas. Vol. 8, Núm. 22, Caracas, Venezuela, mayo-agosto 2012.
- Freire Ma. Jesus y Fernando González L."Fletes y Comercio Marítimo". IUEM. La Coruña, España, 2007.
- Garnica Paul & Daniel Díaz-Díaz. México: carreteras y desarrollo. Revista de la Asociación Mexicana del Asfalto (AMAAC). Mimeo, 2009. Consultado en: <http://www.amaac.org.mx/carrdesar.pdf>., Septiembre 2010. Pp. 27-39.
- GEA y Coopers & Lybrand (1993). "Función y Perfil Económico de los Puertos Mexicanos", México, junio de 1993.
- Ginés de Rus, Javier Campos y Gustavo Nombela. "Economía del Transporte". Antoni Bosch Editor, S.A. 1ª ed., 1ª imp., España, 2003.
- Gobierno de España. Ministerio de Fomento. Boletín Oficial del Estado (BOE). Núm. 191. Sábado 7 de agosto del 2010. "Ley 33/2010, 5 de agosto".
- Gobierno Federal. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. "Ley de Puertos 1993". 19 de julio de 1993.
- González Laxe Fernando y Juan N. Ojeda Cárdenas (coordinadores). "Los Puertos de España y México". Universidad La Coruña. Net Biblio. España, 2013.
- González Laxe Fernando. "El Nuevo Marco Institucional Portuario". En: "Papeles de Economía Española (La Economía del Transporte Marítimo y los Puertos). Madrid 131. Abril 2012.
- González Laxe Fernando."Gobernanza Portuaria: principales trayectorias". Revista de Economía Mundial. .Madrid, Número 18, 2008.
- González Laxe Fernando y Ma. Jesus Freire. "Economía del Transporte Marítimo". Instituto Universitario de Estudios Marítimos (IUEM). Netbiblo. España, 2003.
- Guilherme Bergmann Borges Vieira, Francisco José Kliemann Neto y Arturo Monfort Mulinas. "Gobernanza en cadenas logístico-portuarias de contenedores: proposición de un modelo conceptual". Revista Espacios, Vol.34 (5), 2013.
- Hall Randolph W."El Estudio del Transporte se pavimenta con ciencia" OR/MS Today. Volumen 27.Number 4, august 2000.Traducción de Oscar Rico del I.M.T., México.

- Hermet Guy. "Populismo, Democracia y Buena Gobernanza". El Viejo Topo, España, 2008.
- Hoffmann Jan. "La globalización y la competitividad del sector marítimo portuario de México", presentada en el Ciclo de Conferencias Magistrales sobre Competitividad Portuaria en la Universidad de Colima, México, octubre 2003. Comercio Exterior, Vol. 54, Núm. 8, agosto 2004.
- Hoffmann Jan y José Ma. Rubiato. Transporte Marítimo Internacional: Tendencias a largo plazo. UNCTAD. En: Papeles de Economía Española. La economía del transporte marítimo y los puertos. No. 131. España. Abril 2012.
- Hoffmann Jan. "Concentración en los servicios de líneas regulares: causas del proceso y sus efectos sobre el funcionamiento de los puertos y de los servicios de transporte marítimo de las regiones en desarrollo". Santiago de Chile, 28 de enero de 1999.
- Jorquera Beas Daniela. "Gobernanza para el Desarrollo Local". Documento de Trabajo No 95. Santiago de Chile, 2011.
- Krugman Paul, Masahisa Fujita y Anthony Venables. "Economía Espacial (las ciudades, las regiones y el comercio internacional)". Ariel Economía. Barcelona, septiembre 2000.
- Krugman Paul. "Geografía y Comercio". Barcelona. Antonio Bosch. Madrid, 1992.
- López-Vallejo Olvera Marcela, Ana B. Mungaray y otros. "Gobernanza global en un mundo interconectado". Universidad Autónoma del Estado de Baja California (UABC). México, 2013.
- Martner Carlos y Aurora Moreno. "Avances y desafíos de las cadenas de carga contenedorizadas por puertos mexicanos". En: "Los Puertos de España y México. Universidad La Coruña. Net Biblio. España, 2013.
- Martner Carlos, Carmen Morales y Otros. "Competencia y eficiencia de las cadenas de carga en México". IMT. Querétaro, junio 2011.
- Martner Carlos. "Transporte Multimodal y Globalización en México". Trillas. México, D.F. 16 de mayo del 2008.
- Martner Carlos y Aurora Moreno. "Reestructuración Portuaria e integración Logística de los Puertos Mexicanos". IMT. Nota Núm. 88, Sanfandila, Qro, octubre del 2004.
- Martner P. Carlos. "Corredores Intermodales de Transporte y Reorganización Territorial: El caso del Istmo de Tehuantepec en México". V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Memorias, Toluca, Estado de México, 22 al 24 de septiembre de 1999. Mimeo, 37 pp.
- Méndez de Hoyos Irma. Democracia, gobernanza y redes: una aproximación al papel de las instituciones de representación en México. En: Francisco Porras (coordinador). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. Instituto Mora. Contemporánea. Sociología. México. Primera Edición, 2012, p. 67.
- Musso Enrico y Otros. "Modelos de Gestión Portuaria". PEE, abril 2012, 118.
- OEA. Informe Final. Simposio Interamericano. Cooperación entre los Puertos y las Aduanas. Houston. Texas, Estados Unidos, 8 y 9 de diciembre de 1998.

- Olier Eduardo. "Goeconomía: los claves de la economía global". Prentice Hall. Editorial Pearson Española. España, 2012.
- Ojeda Juan N."Los Puertos de México ante un Nuevo Gobierno (1991-2012). Mimeo. Universidad del Mar, Puerto Ángel, Oaxaca, agosto del 2013
- Ojeda Juan N. La problemática portuaria en México en perspectiva (1982-2004): ¿Hacia nuevos paradigmas? Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte. Núm. 7. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN). Diciembre 2011.
- Ojeda Juan N."Puertos de México en un mundo globalizado (entre la exclusión y el crecimiento). Editorial Académica Española. Reha GmbH. Seaarbrucken, mayo del 2011.
- Ojeda Juan N. "Cuatro Puertos de México en un mundo Globalizado: ¿Entre la exclusión y el crecimiento (1982-2004)?". Tesis Doctoral UAM-X . México, D.F., diciembre del 2006.
- Ojeda Juan. "Lecciones y Enseñanzas en torno a la privatización de los puertos en México: el caso del puerto de Salina Cruz (Oaxaca),1994-1998. INAP- SEDESOL. México, octubre de 1998.
- "Papeles Económicos Españoles". Economía y Transporte Marítimo, Madrid, abril del 2012.
- Piñón González Margarita. "Situación, problemas y perspectivas del transporte en México: Hacia una integración multimodal (2000-2010)". Enero 2013.
- -----"Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2001-2006)". México, DF, 2001.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.
- Presidencia de la República. Ley de Asociaciones Público Privadas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 16 de enero del 2012.
- Primer Informe de Gobierno. Enrique Peña Nieto, México, septiembre 2013.
- Real Academia Española (RAE). Definición de Gobernanza.
- Rhodes (citado en Irma Méndez de Hoyos). Democracia, gobernanza y redes: una aproximación al papel de las instituciones de representación en México. En: Francisco Porras (coordinador). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. Instituto Mora. Contemporánea. Sociología. México. Primera Edición, 2012, p. 67.
- Rodrigue Jean-Paul, Claude Comtois and Brian Slack. "The Geography of Transport Systems. Routledge. Second Edition, 2009.
- Rosas-Ferrusca Francisco Javier, Calderón-Maya Juan Roberto y Campos-Alanís Héctor. "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial". Quivera, Vol.14, Núm. 2012-2, julio-diciembre 2012. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México.
- Sabonge Rodolfo. Autoridad del Canal de Panamá. "Tendencias del Transporte Marítimo y su incidencia en América Latina". AAPA, Guayaquil, Ecuador, junio de 2006.

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Anuarios Estadístico de los Puertos de México, 2001-2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.
- SCT. "Puertos: espacio Propicio para la Economía y Negocios". México D.F., 2008
- SCT. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (2007-2012).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. "Informe estadístico del Movimiento de Carga, Buques y Pasajeros". CGPMM, México, enero-diciembre 2005-2006 (datos preliminares).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sistema Portuario Nacional. Proceso de Modernización (1995-2000). Primera edición. México, octubre 2000.
- -----SCT. Programa de Trabajo. México, julio del 2001.
- -----."Los puertos Mexicanos en Cifras (1993-1999)". Cuarta edición. México, 2000.
- Torres Fragoso Jaime. "Reforma Gerencial en los Puertos de México: Análisis de las APIS a 18 años de su creación". En: "Los Puertos de España y México". Fernando González Laxe y Juan N. Ojeda Editores. Instituto Universitario de Estudios Marítimos. La Coruña. España. 2013.
- Torres Jaime. "Nueva Gerencia Pública en Movimiento: el subsector portuario en México". Editorial Académica Española, Saarbrucken. Alemania, diciembre del 2011.
- Tse-Tung Mao. Presidente de la República Popular de China. 01 de octubre de 1949. Considerado el padre de la China Comunista.
- UNCTAD 2011. Revista del Transporte Marítimo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra, Suiza.
- UNCTAD 2008. Revista del Transporte Marítimo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra, Suiza.
- UNCTAD 2007. Revista del Transporte Marítimo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra, Suiza.
- UNCTAD 2006. Revista del Transporte Marítimo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra, Suiza.
- UNCTAD 2003. Revista del Transporte Marítimo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra, Suiza.
- UNCTAD (enero de 1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. "La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de Tercera generación". Ginebra, 8 de enero de 1992.
- Varela Barrios Edgar, Ángela María Martínez Sander y Wilson Delgado Moreno. "Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia". Julio 2013. Estudios Políticos, 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia

-Wallerstein, Immanuel. "Análisis de los sistemas mundo, una introducción", Siglo XXI Editores, México. Segunda Edición en español.

-Wallerstein, Immanuel. "Después del liberalismo", siglo XXI, México, 1996.

-Wallerstein Immanuel. "Análisis de los Sistemas Mundiales". Mimeo, 1990.