

## Los puertos de México en la aldea global: conceptos y metodología para su estudio (1982-2004)

Juan N. Ojeda Cárdenas\*

### Resumen

La política de apertura comercial que caracteriza al modelo económico neoliberal aplicado por México exige un rol diferente en los puertos. La globalización trae regiones ganadoras y regiones perdedoras. Un examen de la realidad portuaria de México en los últimos 20 años muestra un cambio en las jerarquías. En esta investigación estudiamos la competencia que hay entre los puertos. Para evaluar los puertos en este trabajo se toma en cuenta la situación geográfica y las condiciones físicas e infraestructurales, la frecuencia de navíos, así como la calidad y disponibilidad de servicios. La nueva geografía portuaria de México muestra la primacía de algunos puertos principales. Se establece también las diferencias entre un puerto desconectado.

**Palabras clave:** Puertos, globalización, México y comercio mundial.

## Introducción

Este artículo se pregunta si hay una nueva geografía regional en el México actual. Cuestión que busca responder a la luz de investigar los impactos que trae la apertura y la globalización (mundialización, para otros) en las regiones, en las ciudades, en las empresas, en los territorios y principalmente en los litorales en donde se instalan los puertos de México.

La interrogante central considera el problema tomando en cuenta, principalmente, enfoques, paradigmas y aportes de la economía, geografía y ciencias sociales, partiendo de las necesidades de enfoques multidisciplinarios y considerando la idea de la insuficiencia de los paradigmas en las disciplinas antes mencionadas.

Se busca estudiar los puertos vinculados a sus regiones, con un patrón territorial que se manifiesta en "regiones ganadoras" y "regiones perdedoras", de acuerdo a la terminología de Benko y Lipietz (1994).

Los puertos son unidades "macroeconómicas" o centros de negocios que se ubican en ciudades

portuarias de una región económica que tiene potencialidades, recursos, empresas y agentes económicos y sociales que están en pugna y buscan el excedente económico. El tema, además, incorpora el enfoque del "espacio de flujos" de Castells<sup>1</sup>, que nos lleva a estudiar los espacios de flujos que desarrollan los puertos (*hinterland* y *foreland*), considerando a las redes económicas, financieras y de carga (como flujos continuos) que van y vienen al puerto realizando el transporte de mercancías.

Es decir, la investigación aspira a considerar los puertos en el espacio y territorio desde una perspectiva sistémica (siguiendo a Wallerstein, Braudel, Yocellesky y Martner), lo que nos lleva a conocer la competencia que se da entre todos los puertos de México, la competencia que se produce también entre los puertos de las mismas costas (en el Pacífico y en el Golfo) y la competencia que se presenta entre países que registran puertos que "pelean" por "más carga", en el marco de una serie de acuerdos internacionales<sup>2</sup>.

Se considera que los principales elementos que tienen que ver con la competencia entre puertos (com-

<sup>1</sup> Según Manuel Castells, el espacio de flujo es la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de los flujos. Por flujo se entiende las secuencias de intercambio e interacción determinadas, repetitivas y programables entre las posiciones físicamente inconexas que manifiestan los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas de la sociedad (Castells, 1999; 445).

<sup>2</sup> Como se verá más adelante, el profesor R. Goss divide la competencia entre puertos en tres categorías: competencias entre sectores enteros de puertos o costas enteras, competencias entre puertos en diferentes países y competencias entre puertos en un mismo país (UNCTAD, 1992: 41,85).

petencia interportuaria) incorpora tres factores que permiten evaluar a los mismos: criterios de situación geográfica, de condiciones físicas e infraestructurales y las condiciones de explotación, vinculadas a aspectos como frecuencias de navíos que llegan al puerto, calidad y disponibilidad de servicios y problemas de estabilidad laboral en los trabajadores que trabajan en los puertos (Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Perú. Septiembre de 2004:49).

Además, el estudio de la nueva geografía portuaria nos lleva a realizar una tipología de los puertos, a fin de determinar si son puertos de primera, segunda o tercera generación. En general, puede afirmarse que los puertos mexicanos cumplen las características de ser de segunda generación (ver: UNCTAD, enero de 1992). Se busca en un mediano plazo que puertos como Manzanillo y Veracruz se modernicen aún más y alcancen los niveles que mantienen los puertos del mundo desarrollado que son de tercera generación<sup>3</sup>.

De acuerdo con el Instituto Mexicano del Transporte (P. T N° 93, 1997:2)

un puerto global, llamado también de "tercera generación", más allá de su propio funcionamiento interno, tiene que convertirse en un nodo integrador de los diferentes modos de transporte que sirven a las redes productivas globales; por ello el problema de la integración modal y las conexiones marítimo-terrestres tiene tanta relevancia en su desarrollo actual.

En la nueva geografía portuaria se demostrará que en el México actual se registran asimetrías (de carga, de beneficiarios, de ingresos y de capacidades e instalaciones) en sus puertos y territorios. Se presentan, por ejemplo, la primacía y liderazgo en carga contenerizada (como indicador de impacto comercial) de los puertos de Manzanillo en el Pacífico y de Veracruz en el Golfo (denominados en este artículo puertos principales, líderes o ganadores) que contrastan con el rol secundario de los puertos de Coatzacoalcos (incluyendo la terminal de Pajaritos) en Veracruz y de Salina Cruz en Oaxaca, que son puertos petroleros de cabotaje, considerados de menor importancia por ser especializados y que se inscriben en las redes comerciales como puertos

<sup>3</sup> Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) los puertos pueden clasificarse de la siguiente manera: a) puertos de primera generación: tradicionales, sirven sólo como punto de transferencia de las mercancías de tierra al barco y viceversa; son los puertos de la década de los cincuenta; b) puertos de segunda generación: en torno a los cuales se desarrolla un área industrial que recibe la materia prima a través de aquellos o que produce las mercancías que habrán de ser exportadas; son los llamados puertos industriales de las décadas de los sesenta y setenta; c) puertos de tercera generación: descansan sobre el mercadeo y el intercambio electrónico de datos (EDI), tienen la misión es convertirse en centros logísticos de distribución de cargas o en plataformas de exportación/importación; estos puertos dejan de ser entes pasivos dentro del flujo de mercancías para convertirse en centros de estrategias y planificación de un desarrollo integral de su área de influencia (ver: *La Marea Modernizadora. Puertos Latinoamericanos. Contrapunto*, s/f).

alimentadores. Estos últimos apoyan a los enclaves petroleros de PEMEX y facilitan el comercio de cabotaje del combustible que se transporta por las costas del país.

En el cuadro 1 se resaltan las características económicas y sociales de cuatro puertos típicos de México que reflejan la asimetría antes señalada. Hechos que demuestran que los puertos pueden comportarse como empresas grandes o pequeñas (son centros de negocios) y que el tema ciudad-puerto todavía es para México una asignatura pendiente de investigación. En general, se aprecia que como entidades empresariales los puertos tienen poco impacto en el desarrollo de la ciudad portuaria (a modo de enclaves), lo que lleva a

algunos autores a plantear que la relación de inferencia es de la ciudad al puerto, y no al revés<sup>4</sup>. Por lo anterior, sería utópico pretender desarrollar un puerto como motor de la región si la ciudad no tiene inversiones, carece de empresas y no mantiene un relativo desarrollo industrial que beneficiaría al puerto a mediano plazo. Este planteamiento es interesante, porque a manera de propuestas de políticas las consideraciones anteriores implican que toda ciudad industrial en crecimiento necesita de un puerto que la apoye. En el caso de Veracruz se comprueba esta aseveración, pero en el caso de Salina Cruz se observa el atraso de la ciudad que repercute en el puerto, el mismo que es hasta la fecha un enclave caracterizado por su exclusivo movimiento de petróleo.

**Cuadro 1.** Características de cuatro puertos seleccionados.

Puerto	Buques atendidos (2004)	Carga total (2004) (miles de toneladas cortas)	Carga contenerizada (2004) (teus)	Ingresos (2000) (miles de pesos mexicanos)	Población de la ciudad-puerto	Ingreso per cápita estatal (pesos de 1995)
Manzanillo	1500	15 098	830 777	296 909	116 505	17 970
Veracruz	1549	15 403	591 736	543 911	560 000	11 911
Salina Cruz	467***	14 833	0	83 139	76 198	8 404
Coatzacoalcos	1372*	32 559**	0	144 775	594 000	11 911

\*\*Incluye a Pajaritos que mueve 29 249 miles de toneladas cortas y al puerto de Coatzacoalcos que movilizó 3310 toneladas cortas.

\*Incluye la Terminal de Pajaritos con 1022 buques atendidos.

\*\*\* Con 459 arribos de buques de petróleo y derivados.

<sup>4</sup> Dice Tofol Tobal (Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2000:6): "Es evidente que la importancia de una ciudad portuaria hay que establecerla en función de varios análisis específicos, y no únicamente por la magnitud de sus flujos de transporte. Mi modesta aportación en este sentido es llamar la atención al estudio de los servicios que están ligados a la actividad de todo puerto comercial. La ciudad impulsa al puerto y no viceversa, en la actualidad la existencia de abrigos naturales no es determinante, y los puertos salen al mar sobre grandes superficies artificiales, construidas *ex profeso*. En cambio, las ciudades han de adaptarse a los nuevos tiempos, han de tener un contenido económico social y cultural activo y dinámico, dispuesto a competir". (Ver: <http://www.ub.es/geocrit/sn-69-66.htm>).

La hipótesis de trabajo pretende demostrar que el crecimiento y la exclusión en los puertos y ciudades costeras de México, como son los casos de los puertos ya citados, reflejan patrones desiguales, asimetrías, doble velocidades y puntos críticos que se agudizan con la globalización y apertura comercial actuales<sup>5</sup>. Estos fenómenos –vigentes desde 1980 y que se aceleran con la apertura comercial– demuestran diferencias y semejanzas propias del proceso de cambios en el territorio, en donde el rol del Estado como director de las políticas de transporte marítimo y de puertos ha pasado de una etapa pública a una privada, favoreciendo así al capital económico de las empresas que se asientan en los lugares centrales de México que buscan puertos modernos, competitivos, eficientes y

con facilidades para las exportaciones e importaciones mediante el proceso, ya señalado, de “justo a tiempo”.

Interesa también destacar los resultados de la gestión portuaria y los resultados conseguidos respecto al desarrollo regional en el ámbito de influencia que, precisamente, tienen los puertos. Por eso, como se plantea en el cuadro 2 (de carácter metodológico) el desarrollo del trabajo dedicado al estudio de casos (es decir, puertos), seguirá una metodología y esquema comunes, donde resalta como característica principal el proceso de globalización en el cual se encuentran inmersos todos los puertos mexicanos, las regiones y territorios en donde se asientan los mismos y las ciudades costeras que sufren las políticas macroeconómicas aplicadas.

**Cuadro 2.** Aspectos que (metodológicamente) debe desarrollar cada puerto.

- Tipología y macroeconomía del puerto (incluir antecedente histórico y caracterización).
- Movimiento portuario (carga general, contenerizada, de cabotaje y petrolera).
- Redes nacionales e internacionales.
- Mercados y tipos de productos (empresas localizadas).
- Desarrollo regional (desarrollo local, nivel de vida de los habitantes de la ciudad y del puerto, región ganadora y región perdedora).
- Privatización portuaria: quienes ganan y quienes pierden.
- Exclusión, polarización y progreso (crecimiento, competitividad, jerarquía, otros).
- Los actores del proceso (trabajadores, empresas, gobierno, clientes, empleados).
- Puertos que ganan con el TLCAN, con la privatización y con más empresas.
- Integración al sistema portuario mexicano, competencia con los puertos de las costas y pertenencia, según el caso, al sur “excluido” o al norte “incluido”.
- Estudio económico y financiero (utilidades, ventas, ingresos, indicadores de rentabilidad, costos y beneficios).
- Infraestructura portuaria y problemas de la misma (congestión, capacidad ociosa, etc.).

<sup>5</sup> En ese sentido, se coincide con Eduardo Loria cuando dice: “El punto central ha girado alrededor de lo que se ha llamado efectos de convergencia o divergencia asociados al libre comercio en él; crecimiento per cápita de economías de distinto grado de desarrollo. Los economistas neoclásicos son partidarios de la primera hipótesis, mientras que los que abogan por la importancia determinante de los aspectos económicos estructurales claramente se han inclinado por afirmar que el libre comercio genera divergencia, la cual, al sumarse los saldos históricos de atraso de las economías pobres, determina una situación dinámica de mayor subdesarrollo y subordinación”. (UNAM, octubre-diciembre de 1999:57).



En el tema regional, la investigación revisará la visión de los regulacionistas franceses y el nuevo paradigma de la geografía económica, destacando en este caso el

aporte de Benko y Lipietz, autores que hablan de regiones que ganan contra regiones que pierden desde el punto de vista de este paradigma (ver cuadro 3).

### Cuadro 3. Regiones ganadoras (según G. Benko y A. Lipietz).

- Son urbanas, con fábricas y oficinas que se concentran en grandes ciudades o megalópolis.
- Ante todo son productoras de bienes exportables, es decir, de bienes manufacturados o de servicios facturados.
- Salen adelante (desde el punto de vista de los empleos, de la riqueza, del arte de vivir) por su propia actividad, a expensas de las regiones que han perdido e incluso de una parte de sus propios habitantes.
- Son centros de una periferia: Tokio, Nueva York-Nueva Jersey, Los Angeles-San Diego, Paris, Zurich, Francfort.
- Pueden darse en países que pierden, en países que retroceden en la escena internacional, con déficit comercial, o en países que se endeudan.
- La cuestión de las regiones que ganan se parece mucho a la pregunta de "los modelos que ganan".
- En síntesis, son redes de distritos de tamaño medio que se relacionan con las aglomeraciones, los espacios y el poder.

Fuente: adaptado por el autor, del libro de George Benko y Alain Lipietz, 1994.

Se propone, desde un criterio metodológico que un puerto de segunda generación, ganador y vinculado

al primer mundo debe cumplir las condiciones que se señalan en el cuadro 4.

### Cuadro 4. Condiciones de un puerto exitoso o ganador.

- Tiene carga.
- Es competitivo.
- Aplica buenas tarifas.
- Trabaja con eficiencia portuaria.
- Tiene solidez económica y financiera (siempre gana) y mantiene utilidades empresariales.
- Está insertado en las redes internacionales.
- Tiene cerca (aunque las distancias son relativas) a empresas grandes que le venden al mundo, de ahí la idea de que el puerto esté cerca de un núcleo metropolitano (distrito metropolitano) o ciudad global (enclave en este caso).
- Benefician a su entorno local (apoyan el desarrollo municipal o local para mejorar el nivel de vida de los habitantes de la ciudad y puerto).
- Tienen impacto en la vida de los trabajadores y agentes vinculados al puerto (sindicatos, concesionarios, gobierno, trabajadores, empleados y clientes).
- Tienen buena infraestructura portuaria (patio de contenedores, grúas pórtico, mano de obra calificada, iluminación, accesos al puerto) y no presentan problemas sindicales.
- Pertenecen a una región "ganadora", tienen un entorno regulatorio e institucional suficiente que alienta la competencia y supera las mafias organizadas, incorporan técnicas modernas de manejo de carga y gestión portuaria, entre otras condiciones.

Por el contrario, un puerto excluido (desconectado, perdedor o pobre)

presenta los siguientes indicadores (Cuadro 5):

**Cuadro 5.** Condiciones de un puerto perdedor o excluido.

- Tiene poca carga general, contenerizada o petrolera.
- No es competitivo.
- Aplica tarifas altas.
- Carece de eficiencia portuaria.
- Presenta problemas económicos y financieros.
- No está insertado a las redes comerciales internacionales.
- No tiene en su entorno de influencia a empresas del mundo global, sólo empresas pequeñas y medianas, que ocasionalmente usan al puerto.
- No beneficia a su entorno local (falta de derrama económica), es solamente un enclave.
- No genera impacto en los actores ligados al puerto (sindicatos, empleados, concesionarios, otros).
- Posee déficit en infraestructura y de transporte ligado al puerto (transporte multimodal).
- Pertenece a una región perdedora, tiene un entorno regulatorio e institucional insuficiente que impide la competencia, alienta las mafias organizadas y retrasa la introducción de técnicas modernas de manejo de carga y gestión portuaria, entre otras condiciones.

En suma, el problema de investigación estudia los puertos de México en la globalización, analizando cómo este fenómeno –también denominado de mundialización– afecta a los países periféricos incluyendo y excluyendo a grupos de población. Se busca en todo caso, explorar una propuesta alternativa a la que recomienda el paradigma neoliberal buscando el diseño de políticas que ataquen los “malestares de la globalización”.

Es necesario destacar que el tema de la pobreza y exclusión social, reflejado además en las ciudades y puertos, es un tema vigente en las relaciones internacionales, ya que confronta el encuentro de dos paradigmas: el anglosajón o neoliberal (con modelos como Estados Unidos e Inglaterra) que priorizan las ganancias y la iniciativa privada por oposición a la propuesta francesa y europea (estado de bienestar) que

incluye el principio de solidaridad y responsabilidad social. La necesidad de acumular ganancias no coincide con la de pensar prioritariamente en los grupos sociales más pobres, por lo que la propuesta francesa argumenta la necesidad de organizar redes sociales y apoyar con fondos a las regiones más pobres, que sufren precisamente los efectos de la competencia descarnada y de lucha por mercados que se produce<sup>6</sup>.

Estas diferencias de concepción y el choque de dos enfoques entran en el centro del debate y atacan un elemento clave de la teoría tradicional de los negocios de las empresas, que tiene entre sus exponentes a Michael Porter. En general, la teoría que sustenta la economía de los negocios parte del supuesto de maximizar las ganancias, supuesto central de la microeconomía, aunque esto signifique olvidarse de los grupos más

<sup>6</sup> En relación con este planteamiento alternativo puede verse García, José M. y Santos Ruesga. *El euro (mucho mas que una moneda)*. Madrid, Acento Editorial. 1998:65-82,

pobres que deberían recibir no sólo beneficios del Estado sino, bajo los criterios de responsabilidad social, apoyo de las empresas en los territorios en donde residen estos grupos marginados.

## 2. Los conceptos de "ganador" y "perdedor" aplicados al territorio y a una nueva geografía portuaria

Este punto desarrolla los conceptos de ganador y perdedor<sup>7</sup>, aplicados al caso de los puertos de México, considerando la literatura latinoamericana reciente que responde a preocupaciones de desarrollo regional, como lo comprueban los trabajos de CEPAL, los trabajos académicos publicados en revistas colombianas, chilenas y mexicanas, y los trabajos de investigación que se conocen de Francia y España, principalmente<sup>8</sup>.

Se trata de probar la existencia de puertos ganadores y perdedores en la actual etapa de globalización y de apertura comercial mediante una tipología elaborada en el marco de una nueva geografía portuaria que permita diferenciar a los puertos que "ganan" de los puertos que "pierden".

No sólo se trata de estratificar y diferenciar dichos puertos sino encontrar las causas que explican por qué ganan y pierden a la luz de la competencia entre las costas de un país y en el marco de la competencia que se produce en el comercio internacional, que busca puertos baratos, competitividad en los mismos y distancias menores entre el origen y el destino.

Sobre el tema de la competencia conviene citar a Zaki Laidi (1997:16) cuando afirma:

"La competencia entre territorios se desarrolla en varios niveles: entre grandes regiones del mundo, entre naciones, entre espacios infranacionales y entre empresas. Esto es lo que, en el dominio económico, se llama atractividad. Habría atracción de Asia porque su potencial de crecimiento es mayor que el de África; se preferiría Inglaterra sobre Francia porque su infraestructura es más abundante y moderna. Esta exacerbación de la competencia entre territorios tiene efectos evidentes de polarización económica y social. Se puede comprobar casi por doquier en el mundo una tendencia de la globalización a polarizar los espacios ya polarizados".

<sup>7</sup> Existe una crítica al concepto, que dice: "buscar el éxito, el triunfo y condenar al que fracasa sin atenuantes se ha trasladado como ley a toda nuestra cultura neoliberal y el concepto bivalente de ganador y perdedor cubre todo el espectro político y social". Ver al respecto, [www.findelmundo.com.ar/mpaksc/texto](http://www.findelmundo.com.ar/mpaksc/texto).

<sup>8</sup> Se puede enunciar los siguientes: Edgar Moncayo (diciembre 2002, primer semestre 2003, septiembre 2004); Saskia Sassen (diciembre 2003); Luis M. Cuervo (octubre 2003); CEPAL (septiembre 2000) y Patricio Rozas y Ricardo Sánchez (octubre 2004).



David Romo y Guillermo Abdel se preguntan también: ¿las regiones compiten entre sí? Ellos afirman que es posible responder que sí. "Las regiones compiten por empresas que buscan una ubicación, así como por individuos talentosos en busca de empleo. Según autores como Charles y Benneworth el debate crucial con respecto a la competitividad regional gira en torno a la relación entre la competitividad de las compañías y la repercusión que ésta tiene en la competitividad de los territorios relacionados, ya sea mediante su propiedad o su ubicación". (Comercio Exterior, marzo 2005:205).

Por su parte, la UNCTAD sostiene: "Hoy en día los puertos se hallan ante tres tipos de competencia: la competencia entre puertos, la competencia dentro de un puerto y la competencia del transporte intermodal". Además, el profesor R. Goss (1992, Vol. 7:274) divide la competencia entre puertos en tres categorías: entre sectores enteros de puertos o costas enteras, entre puertos en diferentes países y entre puertos en un mismo país (ver UNCTAD, 1992:41,85).

De manera similar, Manuel Min-dreau del Centro de Investigaciones

de la Universidad del Pacífico afirma citando a Jacob Viner:

"En todo caso, la cuestión fundamental consiste en dirimir si la concentración de flujos económicos y la coordinación de políticas exteriores de distintos estados puede derivar de las llamadas 'fuerzas naturales' (proximidad geográfica, complementariedad y convergencia económica, comercio intraindustrias, etc.) o bien de políticas gubernamentales formuladas sobre la base de intereses comunes y la creación de nuevas identidades". (CIES-CIUP, Lima, 15 de diciembre de 2001:7)

Como ya se anunció, el tema como tal es relevante y se incorpora en distintas disciplinas como la economía, la geografía, el desarrollo regional y las relaciones internacionales que se producen entre los países (país centro y país periférico; país centro y país semiperiférico y país periférico; país desarrollado y país en desarrollo; este último es especialmente productor de materias primas o *comodities*)<sup>9</sup>.

El trabajo no solo se queda en el diagnóstico y en la medición sino pretende, a partir de los resultados conseguidos, proponer una estrategia

<sup>9</sup> De acuerdo con los autores se propone distintas clasificaciones y enfoques. Para los cepalinos existe país centro y país periférico; para Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein existen países centros, países semiperiféricos y países periféricos. Castells, por su parte, critica estas propuestas al afirmar que la economía global es profundamente asimétrica, pero no en la forma simplista de un centro, una semiperiferia y una periferia, o siguiendo una oposición categórica entre norte y sur, porque existen varios 'centros' y varias 'periferias' y porque tanto norte como sur son tan diversos internamente que tiene poco sentido analítico utilizar esas categorías (ver: Manuel Castells, Vol. I, noviembre 1999:135). En todo caso, lo que se busca estudiar son los puertos de países dependientes que realizan su actividad comercial internacional en desigualdad con los países desarrollados.

territorial y de negocios que derive en una propuesta de desarrollo para el despegue de los puertos y ciudades que precisamente estarían excluidos de la competencia internacional. Se considera ciudades y puertos pobres típicos de las costas latinoamericanas que recuerdan los antiguos enclaves de materias primas caracterizados por exportar cobre, oro, plata, zinc y petróleo, y que poco dejaron a las ciudades de la zona en donde se ubicaron las empresas extractoras.

Por lo anterior, es relevante considerar el enfoque del Pierre Veltz cuando afirma:

"El territorio está fuertemente jerarquizado, la jerarquía se refleja sobre todo en macrodiferencias entre entidades nacionales, regionales y urbanas, y es gradual y continua. Centros y periferias se diferencian claramente: se oponen sosteniéndose mutuamente, según los casos, el centro vive de las ganancias obtenidas en la periferia y la periferia de la redistribución de las riquezas del centro; y por último, el mundo está organizado en función de las distancias: las relaciones económicas o sociales son

tanto más intensas cuanto menor es la distancia (ver Pierre Veltz, febrero 1999:54)".

De esta manera los indicadores utilizados para encontrar un puerto perdedor (concepto relativo) vienen ligados a la necesidad de convertirlo primero en ganador y en segundo orden, lograr que este puerto, como centro de negocios, sea un detonante para el desarrollo regional, ya que se observa que ciudades y puertos de zonas costeras en muchos casos se encuentran marginadas y atrasadas, y sus habitantes en condiciones de pobreza o extrema pobreza<sup>10</sup>. En todo caso, este argumento de contenido optimista discreparía de otra concepción que señala el carácter utópico del planteamiento, ya que primero debe desarrollarse la ciudad portuaria y luego el puerto. Este debate de conceptos y de propuestas esconde diferentes enfoques de política que llevó a voluntarismos tradicionales en las experiencias de desarrollo regional latinoamericano y mexicano<sup>11</sup>.

El tema apunta a considerar el desarrollo con equidad en los procesos

<sup>10</sup> En un reciente trabajo se critica este planteamiento y se plantea que, por el contrario, se debe priorizar el desarrollo industrial en donde se ubica el puerto, de esa forma si la ciudad crece económicamente se reforzará el movimiento económico del puerto. Entonces, si se quiere hacer propuestas de desarrollo regional, la inferencia va de la ciudad al puerto y no al revés.

<sup>11</sup> Se trata de proyectos de desarrollo regional gigantescos que suponen la inversión de grandes recursos que tienen pocos beneficios y no impactan en el desarrollo regional. En el Perú en cuanto a obras de infraestructura hidráulica son conocidos los casos de Majes y de Tinajones; en México podría decirse de proyectos asociados al puerto de Lázaro Cárdenas conocido como Las Truchas. Para mayor detalle, en el caso de la experiencia mexicana se recomienda revisar el artículo de Daniel Hiernaux Nicolás "La experiencia mexicana en la planeación de grandes proyectos de inversión". Estudios Demográficos y Urbanos. COLMEX, México DF, enero-abril 1988, pp.97-113.

económicos y sociales actuales, ya que como lo plantean algunos autores, entre ellos Dani Rodrik, no se presentan los procesos naturales de convergencia que arguye la escuela neoclásica, sino más bien procesos de divergencia en donde pocos grupos económicos y sociales son favorecidos con las políticas adoptadas (burocracia estatal, algunas familias, empresas y sindicatos)<sup>12</sup>.

En el caso de México se estudia el problema en el contexto de los países periféricos, subdesarrollados, atrasados o dependientes considerando como modelo lo que sucede con los puertos y ciudades latinoamericanos bajo el criterio de poseer, en general, estructuras económicas y sociales similares, y pasar por un proceso de globalización y apertura comercial que se expresa en la reducción acelerada de los aranceles de importación, la cual facilita la entrada de mercancías (importaciones) de otro país (generalmente proveniente del país centro o desarrollado).

Es decir, nos interesa estudiar los casos de las regiones (ciudades portuarias) y puertos latinoamericanos buscando aspectos comunes e inter-

pretativos que permitan compararlos con la experiencia de las regiones y puertos de México, que son el objeto central de la investigación.

Al respecto, algunas investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (Alejandro Micco y Natalia Pérez, BID abril, 2002; A. Micco y N. Pérez, BID, marzo 15, 2001; y BID, 2001:172-174) afirman que las variables de eficiencia portuaria en parte se encuentran explicadas en las diferencias de infraestructura física de los puertos y muchos de los puertos menos eficientes son el resultado de un entorno regulatorio e institucional insuficiente que impide la competencia, alienta las mafias organizadas y retrasa la introducción de técnicas modernas de manejo de carga y gestión portuaria. Desde un criterio operativo, esta eficiencia se mide con un máximo de siete y un mínimo de uno, considera el trámite en días en aduanas e incluye los costos de manejo de un contenedor en el puerto (en dólares por teu). También se incorpora en este indicador la calidad de la infraestructura portuaria, el entorno regulatorio e institucional (servicios portuarios obligatorios); y por último la variable denominada

<sup>12</sup> En este sentido dice la CEPAL (Globalización y Desarrollo, Brasilia, 6 al 10 de mayo de 2002:89): "Por otra parte, las economías de escala y externas, en las que se han centrado la literatura clásica sobre desarrollo urbano y regional, y los estudios más recientes sobre comercio internacional, pueden dar origen a economías de aglomeración que tienden a provocar una polarización en lugar de una convergencia de los niveles de desarrollo [véase Krugman (1990); Fujita, Krugman y Venables (1999) y Rodrick (2001a) en PNUD]". Por cierto, este fue uno de los argumentos destacados en las distintas corrientes de las teorías clásicas del desarrollo económico [véanse Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Myrdal (1957), Hirschman (1958) y para un tratamiento contemporáneo, Ros (2000)].

“mafias organizadas”<sup>13</sup>. Se deduce de esta propuesta la consideración de un puerto como una unidad microeconómica que tiene indicadores empresariales que dependen principalmente de su gestión y eficiencia económica y administrativa.

La experiencia de México en el periodo 1982-2004 refleja una topología de puertos ganadores (puertos principales) y perdedores (puertos secundarios o menores) expresada mediante un conjunto de indicadores nacionales que privilegian el desarrollo regional y el territorio, desde una perspectiva sistémica y comparativa, con indicadores de carácter macroeconómico como porcentaje de carga contenerizada respecto al total nacional, carga petrolera respecto al total trasladado por los puertos, carga general manejada, ingresos del puerto, ventas realizadas, ganancias conseguidas e impacto regional en la zona de influencia medido por indicadores de equidad, pobreza y empleo.

En este sentido, se considera que el sector institucional ha cambiado debido al proceso de concesión y privatización portuarias que siguieron los

puertos desde 1994 y que se refleja en los cambios positivos en eficiencia y desarrollo portuarios de Veracruz, Altamira y Manzanillo, propuestos como puertos ganadores o principales de México.

Conceptualmente, primero se discute la pertinencia de usar los términos de “ganadores” o “perdedores” en la economía de las empresas del mundo global y en las regiones de nuestros países, para expresar el éxito o fracaso de una empresa. Ello considerando si la categoría ganador se refiere a las ganancias, ventas, empleos generados, ampliación de mercados conseguidos, competitividad alcanzada o el impacto social que tendría una empresa que también alivia y mejora la situación económica de los habitantes de la zona donde se ubica la empresa o puerto.

En general, el uso del concepto ganador o perdedor aplicado a los negocios y en la economía tradicional es de uso común en autores como Porter, Mankiv, Samuelson, pensadores que se ubican en la escuela neoclásica; pero, últimamente, autores que provienen de la escuela regulacionista francesa (Benko y Lipietz, por ejem-

<sup>13</sup> La crítica inicial que se realiza a este trabajo del BID es que se olvida del desarrollo regional que debe traer cada puerto y considera aspectos generalmente macroeconómicos, considerando que su eficiencia depende exclusivamente de variables endógenas y del manejo administrativo y empresarial que se da en cada puerto. Al contrario, la evidencia de los puertos de México demuestra que hay indicadores macroeconómicos, empresariales y de política que afectan a la unidad empresarial portuaria y que no basta considerar a las mismas como unidad autónoma sino más bien en el marco de la competencia portuaria que se da entre costas, regiones y países por mayor carga y por ganar en el comercio internacional. Para reforzar la idea del sistema portuario véase el Plan Nacional Portuario de Perú (PNDP) presentado en septiembre de 2004.

plo) utilizan esta categoría para hablar de los distritos industriales que hacen ricas a muchas regiones de los países desarrollados. En contraste, a partir de los estudios que mostraban atrasos en regiones industriales europeas se comenzó a utilizar el concepto de regiones "perdedoras", paradigma que se ha puesto de moda en los estudios de la CEPAL, de algunos autores mexicanos y de investigadores latinoamericanos (entre ellos, Iván Silva, CEPAL, abril 2003).

Debe advertirse, sin embargo, que desde la perspectiva económica –mas no social– el uso del concepto de "ganador" o "perdedor" es arbitrario y mercadológico, y se ha generalizado sin tener en cuenta los indicadores que lo sustentan. De ahí el por qué puede ser poco científico usar estos adjetivos sin tener claros los conceptos y lo peligroso que significaría extrapolarlos sin entender sus fundamentos, contextos económicos y sociales, periodos de tiempo en que se inscriben; y sugerir políticas alternativas que se basen en diagnósticos equivocados y sesgados.

Es clave, en ese sentido, no olvidar lo que plantean Iván Silva (2003:20), Anne-Laure Szary (1997:22) y Sergio Boisier (1998:5-69). Dice Iván Silva:

"En realidad, esta clasificación (de territorios dinámicos y con alto PIB per cápita de potencialmente ganadores) persigue, en primera instancia, tratar de buscar interpretaciones a lo que está pasando en términos

regionales en los distintos países, y en este sentido este esquema de análisis probablemente abrirá una serie de preguntas para las cuales será necesario procesar otra información, si se pretende dar una respuesta acertada. Se habla de regiones "potencialmente ganadoras", ya que por la dinámica misma de los acontecimientos económicos ser ganador hoy en día no significa necesariamente serlo mañana; esa es una situación que para mantenerla requiere de políticas y actitudes muy proactivas, frente al proceso de internacionalización de la economía mundial".

Por su parte, Anne Szary afirma:

"Hay que tener cuidado, sin embargo, de considerar demasiado rápido las regiones mejor integradas a los circuitos de exportación como "ganadoras" desde todos los puntos de vista. Las especializaciones económicas deben ser puestas bajo la mirada de los indicadores sociales para matizar a veces muy fuertemente la apreciación de ciertas situaciones. Parece, en efecto, que incluso las regiones "ganadoras" en los mercados internacionales no se benefician siempre de un nivel de desarrollo al cual ellas podrían pretender".

Sergio Boisier también va más allá al identificar los casos de desarrollo regional "exitoso", considerando que el criterio de éxito sería la cristalización de un proceso de (al menos) crecimiento económico nítido en términos



de un área geográfica y de un centro de acumulación estructurado, como por ejemplo, el que se observaría en Argentina, con relación a Córdoba y Buenos Aires; estima que en el caso de América Latina la mayoría de los observadores estaría de acuerdo en anotar casos como los de Guadalajara en México, San Pedro Sula en Honduras, Carabobo en Venezuela, Medellín en Colombia, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Concepción en Chile, Córdoba y Neuquén en Argentina, Curitiba (Paraná) y Santa Catarina en Brasil; a los que se sumaría el reciente de Ceara, también en el Brasil, que posee una perspectiva más amplia y atractiva pero aún se encuentra en su fase inicial. En ese sentido, Boiser precisa: "Se ha puesto de moda hacer referencias a regiones "ganadoras" y "perdedoras" (Benko y Lipietz, 1992; Daher, 1994), hay que tener cuidado con las sobre simplificaciones y con el reduccionismo, porque a menos que se desee volver al equilibrio "casseliano", siempre y en cualquier periodo, hay regiones "ganadoras" y regiones "perdedoras", lo importante es descubrir por qué razón algunas ganan y otras pierden". (Julio-diciembre 1998:761).

De acuerdo con estas primeras limitaciones, es válido discutir el uso liberal de ambos conceptos criticados por unos y utilizados por otros. Cabría preguntarse si el criterio de ganador o perdedor esconde una concepción equivocada del mundo, que considera en forma errónea los fenómenos en estudio como dicotómicos o lineales

y se mueven sólo en los dos polos de la verdad, o las dos caras de una moneda, olvidando que en el mundo real existen matices y colores.

La diversidad de casos, experiencias y la nueva revalorización de la teoría demostrarían que no existe una sola verdad y que es una media verdad hablar del vaso "medio lleno" o "medio vacío". Por lo anterior, el uso del lenguaje técnico aplicado a las ciencias sociales no puede ser estático ni lineal sino que tiene que ajustarse a los cambios de la realidad misma que presenta una variedad de situaciones en el tiempo y en el espacio, en un mundo que es relativo y que constantemente renueva sus paradigmas.

Esta primera discusión conceptual de los términos de ganador y perdedor puede ser rica en matices, ya que develaría los supuestos que esconden y la pertinencia de usarlos o no cuando Benko y Lipietz hablaron, en 1992, de regiones que "ganan" o "pierden".

Si esta concepción es exclusivamente economicista, ¿cómo debería articularse esta visión de ganador o perdedor si se piensa en el desarrollo de un país, de una región, de una ciudad, de un puerto o de una empresa a la luz de los protagonistas del desarrollo?

Es decir, si se incorpora al énfasis económico el contenido social expresado por los que deben ser los benefi-

ciarios del desarrollo, los más pobres y generalmente excluidos del circuito económico y social, ¿cómo quedaría constituido este nuevo paradigma?, ¿qué elementos consideraría, ¿qué puntos incluiría?, ¿cómo se medirían los aspectos económicos que afectan el campo social?

En otras palabras, una región no debe ser ganadora sólo por criterios económicos, sino también por aspectos sociales, como los señalados anteriormente por Sergio Boisier y otros investigadores ubicados en la escuela y enfoque que publican sus trabajos en la Revista EURE de la Universidad Católica de Chile y que tienen filiación con los "regulacionistas franceses"<sup>14</sup>.

En todo caso, un criterio más amplio de análisis exige considerar los aspectos históricos, los ámbitos de corto, mediano y largo plazos (se consideran los aspectos de las estructuras económicas y sociales propuestos por los franceses) y los aspectos de globalización y apertura comercial vigentes en los últimos años del siglo XX y primeros del siglo XXI.

La construcción de los conceptos de puerto ganador y puerto perdedor

se vinculará al ciclo económico mexicano y considera estadios bien tipificados que más adelante se presentan asociando el movimiento portuario al ciclo económico que sigue el país.

¿Puede hablarse de ganador y perdedor si se comparan dos regiones de un mismo país? Por ejemplo, se afirma que en la actualidad las regiones ganadoras de México se ubican en el centro y en el norte; mientras que las perdedoras en el sur (Chiapas y Oaxaca), según el modelo económico y de apertura comercial aplicado desde la década de los años ochenta<sup>15</sup>.

Por otro lado, ¿puede llamarse ganadores y perdedores a países de distintos bloques económicos (desarrollados o en desarrollo) como lo hace Paul Kennedy? (Ver, *Hacia el Siglo XXI*, pp. 295-347). Asimismo, ¿es válido utilizar los términos de ganadores y perdedores para el caso de puertos y empresas que están incorporadas en el mundo global mediante redes y espacios de flujos, y que expresarían la figura del archipiélago de Pierre Veltz?

La propuesta de Benko y Lipietz de regiones que ganan y pierden se

<sup>14</sup> En general si se quiere revisar los trabajos de EURE debe verse la página: [www.scielo.cl.com](http://www.scielo.cl.com).

<sup>15</sup> Al respecto, dice la OCDE (septiembre 2002:1): "México es una tierra de contrastes. Pese al crecimiento económico global, las disparidades regionales y sociales persisten dando lugar a muchos 'Méxicos'. El potencial de las diferentes regiones del país es relevante pero no ha sido valorado de manera suficiente, en especial con relación a los recursos naturales, culturales y a las condiciones favorables para el desarrollo económico local. Los retos territoriales son igualmente importantes, comenzando por un lado, con la alta concentración de la población y la industria en las grandes ciudades y, por el otro, por la gran dispersión de pequeños asentamientos rurales, especialmente en la región sur-sureste del país".

ubica entonces en los criterios del nuevo paradigma de la geografía económica y se enmarca en el contexto de la aglomeración de empresas que conforman un distrito industrial. Los autores confirman que "En síntesis, las regiones que ganan son las redes de distritos, con distritos de redes metropolitanos de tamaño medio que se relacionan con las redes, con las aglomeraciones, con los espacios, con el poder y en suma, con las metrópolis".

Entonces para la discusión que se pretende realizar en este trabajo se debe revisar primero las distintas tipologías y los diferentes enfoques existentes en el campo de ganador y perdedor aclarando su uso, definiendo los conceptos y haciéndolos operativos en el contexto de lo que se define como región ganadora y región perdedora. Igualmente, bajo los mismos criterios, se debe realizar similar operación en el caso de los puertos. Como ya se aclaró, no se puede considerar una región igual a un puerto, por lo que al principio se considera que una ciudad costera puede tener un puerto que puede ser ganador o perdedor. La idea de linealidad en este caso se pone en tela de juicio ya que probablemente la característica de un puerto como empresa comercial o centro de negocios no puede ser igual al concepto de región, que se ubica en un contexto económico y ámbito territorial más amplio.

En este sentido, la bibliografía consultada, especialmente en lo que

se refiere a los puertos, ayudaría a contextualizar dichos conceptos y a precisar cómo el movimiento de contenedores, el de carga comercial no contenerizada, el movimiento petrolero o de otros productos con poco o mucho valor agregado, permiten entender las bondades de un puerto que lo harían ganador o perdedor del comercio internacional, si se compara el puerto en estudio con otros puertos de su territorio.

A modo de comparación, el concepto construido se apoyará también en ejemplos de los países desarrollados, analizando la información y características de puertos ganadores como Barcelona en España, Long Beach-Los Angeles en la costa oeste de los Estados Unidos y de Singapur, para determinar qué es lo que se halla detrás de su dinámico movimiento de mercancías y los hace exitosos en el comercio internacional del mundo desarrollado.

Un amplio trabajo sobre los puertos del Perú, denominado *Plan Nacional de Desarrollo Portuario* ([www.mtc.gob.pe](http://www.mtc.gob.pe) del 20 de septiembre del 2004), presenta las últimas tendencias sobre los puertos que movilizan contenedores y permite conocer la importancia de los mismos y los movimientos del comercio internacional que se realiza a través de mercados como China, India, Japón y Estados Unidos, países que junto con la Unión Europea son los líderes del comercio mundial (ver cuadro 6).

**Cuadro 6.** Los 20 principales terminales de contenedores 2000-2002.  
(en millones de teus)

Rango	Puerto	País	2000	2001	2002	Variación 2000/2001	Variación 2001/2000
1	Hong Kong	China	18,10	17,90	18,61	3,97	- 1,10
2	Singapur	Singapur	17,04	15,52	16,94	9,15	- 8,92
3	Busan	Corea	7,54	8,07	9,33	15,61	7,03
4	Shanghai	China	5,61	6,34	8,62	35,96	13,01
5	Kaoshiung	Taiwán	7,43	7,54	8,49	12,60	1,48
6	Ceñsen	China	3,99	5,08	7,61	49,80	27,32
7	Rotterdam	Holanda	6,28	6,10	6,52	6,89	- 2,87
8	Los Ángeles	EE.UU.	4,88	5,18	6,11	17,95	6,15
9	Hamburgo	Alemania	4,25	4,69	5,37	14,50	10,35
10	Antwerp	Bélgica	4,01	4,22	4,78	13,27	5,24
11	Long Beach	EE.UU.	4,60	4,46	4,52	1,35	-3,04
12	Port Klang	Malasia	3,21	3,76	4,53	20,48	17,13
13	Dubai	Emiratos Árabes Unidos	3,06	3,50	4,19	19,71	14,38
14	New York	EE.UU.	3,00	3,32	3,75	12,95	10,67
15	Qingdao	China	2,12	2,64	3,10	17,42	24,53
16	Bremenhaven	Alemania	2,71	2,90	3,03	4,48	7,01
17	Gioia Tauro	Italia	2,65	2,49	2,99	20,08	- 6,04%
18	Manila	Filipinas	2,87	2,80	2,87	2,50	-2,44%
19	Tokio	Japón	2,96	2,77	2,83	2,17	-6,42 %
20	Felixstowe	EE.UU.	2,80	2,80	2,80	0,00	0,00 %
Total general			109,11	112,08	126,99	13,30	2,72 %

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Portuario (PNDP). Perú, septiembre de 2004, p. 101.

Adicionalmente, el cuadro 7 presenta las tendencias demográficas actuales y las proyecciones de mercados y población para el año 2050, que demuestra cómo la triada de países (que hasta hoy conforman Estados Unidos, Europa y Japón) puede cambiar con la presencia dominante de China e India.

¿De qué forma el aspecto geográfico se vuelve determinante? ¿Por

qué la lotería de productos básicos que se moviliza en una región marca las características que tendría un puerto? Aquí se está pensando a la manera de Carlos Díaz Alejandro, quien consideró que los países latinoamericanos eran premiados, pues sus recursos naturales les daban un orden importante en el comercio internacional. Otros autores discuten sobre esta lotería y plantean que es una pérdida, dado que los países

productores de materias primas se concentran en las riquezas naturales y no incorporan a estos productos básicos un valor agregado clave para su despegue industrial. En todo caso, los últimos trabajos sobre el desarrollo presentan países exitosos como Australia y Chile, que basan su comercio internacional en los productos básicos, pero sin caer en la maldición de los países latinoamericanos a la que se referían los autores. Como en todos los casos, son conceptos relativos que deben de

contrastarse con los distintos casos que pueden citarse de los países periféricos o países desarrollados.

Tanto la visión de la región como la del puerto deben estar ligadas al concepto de ciudad-puerto para que se enlacen los eslabones de la investigación y se pueda medir el impacto del nivel de vida en la gente que habita en la ciudad-puerto; algo que debe darse, por ejemplo, si se va a estudiar y contrastar el sureste de México con el norte y centro del país.

**Cuadro 7.** Los 20 países de mayor población (en millones de habitantes).

Año 2003			Año 2050		
Nº	País	Población	Nº	País	Población
1	China	1289	1	India	1628
2	India	1069	2	China	1394
3	Estados Unidos	292	3	Estados Unidos	422
4	Indonesia	220	4	Pakistán	349
5	Brasil	176	5	Indonesia	316
6	Pakistán	149	6	Nigeria	307
7	Bangladesh	147	7	Bangladesh	255
8	Rusia	146	8	Brasil	221
9	Nigeria	134	9	Congo, R.D.	181
10	Japón	128	10	Etiopía	173
11	México	105	11	México	153
12	Alemania	83	12	Filipinas	133
13	Filipinas	82	13	Egipto	127
14	Vietnam	81	14	Rusia	119
15	Egipto	72	15	Vietnam	117
16	Turquía	71	16	Japón	101
17	Etiopía	71	17	Turquía	98
18	Irán	67	18	Irán	96
19	Tailandia	63	19	Sudán	84
20	Francia	60	20	Uganda	82

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Portuario (PNDP). Perú, setiembre de 2004, p. 94.



¿Un puerto ganador garantizaría un mayor nivel de vida en la población trabajadora? Las primeras evidencias empíricas revisadas y los casos vistos en América Latina dicen que no. Aunque esta aseveración debería basarse no sólo en datos macroeconómicos sino también microeconómicos, que complican una respuesta acertada y acorde a la idea de este trabajo. La discusión se da en el sentido de si existe el enclave portuario o no, especialmente si se busca que un puerto impacte directamente en el nivel de vida de la población en donde se asienta el puerto, logrando un efecto multiplicador de beneficios y consiguiendo la derrama económica que impacte positivamente en la población de la ciudad y puerto.

¿Cómo hacer para que empresas exitosas, florecientes y con indicadores sólidos en sostenibilidad tengan la suficiente responsabilidad social que les exija invertir en la zona en donde tiene sus instalaciones y generan utilidades? Como lo plantea Miriam Cardozo en el artículo "Las empresas y su responsabilidad en el campo social" (2003, UAEM:163-187), es necesario que un tercer actor ingrese a apoyar a los más pobres, no solo el Estado y las organizaciones civiles, sino las mismas empresas, las cuales deben asumir los compromisos de financiar proyectos y programas de ámbito local focalizados en los habitantes pobres de sus ciudades de origen.

Ejemplos como el de la Administración Portuaria de Veracruz (API de Veracruz), del puerto de Salina Cruz, de la empresa PEMEX en México, o de la empresa TISUR con el puerto de Matarani en el sur peruano, demuestran que en ninguno de los casos se asume el compromiso de apoyar a los habitantes locales que reclaman, con razón, ser favorecidos con los recursos que se usan de la zona y que generalmente se exportan, hecho que beneficia tan solo a grupos pequeños de esos lugares. La mayoría de los habitantes de esos territorios están excluidos de los beneficios del desarrollo. El ejemplo de Colombia (COLPUERTOS) demuestra que el 20 % de los recursos de la partida denominada "usos de playa" queda en el lugar de origen y contribuye al financiamiento de las obras municipales<sup>16</sup>.

Pese a que existen casos paradigmáticos del modelo individualista vigente con la economía capitalista actual, no se puede olvidar que también hay modelos de éxito en empresas que invierten en la zona donde se instalan. Como ejemplos se pueden citar el de la empresa cementera Cruz Azul (de carácter cooperativo) en México, que tiene una ciudad importante en Lagunas, Oaxaca, y el del Parque Industrial de Villa Salvador en Lima (Perú) dedicado, entre otras actividades, a la transformación de la madera en muebles que se comercializan directamente o a través de es-

<sup>16</sup> En Colombia existen ingresos por contraprestaciones por uso de playa y usos de infraestructura. De los ingresos por "uso de playa" el 80% son para la nación y el 20% para la municipalidad.

tablecimientos en Lima Metropolitana (PNUD, 2005:113). Además, existe el modelo participativo del puerto de Ilo en el departamento y región de Moquegua (sur del Perú), en donde la municipalidad recibe apoyo financiero de Southern Perú, la principal empresa de la zona productora de cobre y de capitales norteamericanos. En este caso, se puso de moda el concepto de presupuesto participativo, que permitió financiar obras y servicios para los habitantes de esta pequeña ciudad<sup>17</sup>, siguiendo el ejemplo de Porto Alegre en el Brasil, cuna de la experiencia más importante de este campo<sup>18</sup>. Otro caso importante en el Perú, por su potencial textil, es el complejo de Gamarra, ubicado en el distrito limeño de La Victoria, que cuenta con 17 mil locales comerciales distribuidos en 125 galerías de más de dos pisos y en 800 casas acondicionadas para el comercio; emplea aproximadamente a 60 mil personas y factura 800 millones de dólares al año (PNUD, 2005:114)

En síntesis, el estudio de la nueva geografía portuaria en México, a la luz de la literatura presentada, refleja la importancia que cumple la

concepción geográfica del territorio y los puertos, desde una perspectiva de desarrollo regional, por lo que se justifica la importancia que cumple el tema, especialmente con la idea fuerza de que los puertos, como centros de negocios deben apoyar también el desarrollo de los excluidos y pobres que viven allí. Se discute de esa manera el paradigma de privatización que se aplicó fundamentalmente bajo una óptica de negocio y pensando en que la infraestructura portuaria debía ajustarse a un modelo de economía abierta en donde solo preocupara tener puertos eficientes, competitivos, con ingresos que le dieran suficientes utilidades y, por sobre todas las cosas, los ubicara como empresas que facilitan el comercio internacional.

Mediante el análisis teórico, se presentará a continuación las principales hipótesis sobre los modelos económicos que afectaron a los puertos de México. Históricamente, estuvo vigente el modelo de sustitución de importaciones, propio de una economía cerrada, que paradójicamente alentó mayor desarrollo regional. Con el presidente Miguel de la Madrid y especialmente en el Gobierno de Carlos

<sup>17</sup> En Ancash (Perú) se ha creado un fondo de las penalidades de la mina Antamina, de capitales canadienses, que pagó 111 millones de dólares al Gobierno del Perú, dinero que se está utilizando para generar obras de infraestructura regional y apoyar a las universidades locales.

<sup>18</sup> La Municipalidad Provincial de Ilo se ubica a mil 250 kilómetros al sur de Lima en el desierto de Atacama a orillas del Pacífico. Tiene una población de 70 mil habitantes sobre todo inmigrantes y su economía se basa en la pesca con 120 mil toneladas métricas de harina de pescado, una minería en donde se produce el 70 % de cobre del país y un puerto que moviliza 150 mil toneladas métricas. La modalidad de presupuesto participativo permitió que en el año 2000 el 15% de los recursos se canalizara a inversiones municipales, en el 2001 el 40% fue para este rubro y en el año 2002 se destinó el 50% del total del presupuesto principalmente a obras de infraestructura. (Ver David Bastidas. Presupuesto Participativo en Ilo. Municipalidad Provincial de Ilo. Lima, CND, 2004).

Salinas (1988-1994) se aplicó un modelo distinto que impulsó el fomento de las exportaciones, que redujo los aranceles y que se denominó de economía abierta. Precisamente, en esta etapa la carga por los puertos creció rápidamente y demostró que la privatización y reestructuración portuarias del modelo aplicado dinamizaron de manera espectacular los puertos, como son los casos de los puertos líderes de Manzanillo y Veracruz.

### **3. Globalización y apertura comercial en México: del modelo sustitutivo de importaciones al modelo neoliberal**

La política de apertura comercial que caracteriza al modelo económico neoliberal aplicado por México exige un rol diferente en los puertos de este país. Los efectos de dichas medidas se reflejan precisamente en los profundos cambios estructurales en la economía y, obviamente, en el territorio, de esa manera se ha alterado el modelo tradicional de desarrollo sustitutivo de importaciones que se venía aplicando desde los años treinta y que se dio en el contexto de un proceso nacionalista que protegía los recursos naturales (como el petróleo) y aplicaba programas de desarrollo industrial.

Dicha política de desarrollo se desplegó en el marco de un Estado nacional benefactor, que priorizó el

“desarrollo hacia adentro”, y buscó proteger también al ciudadano a través de redes sociales propias de este modelo.

La forma de concebir el problema, propia de países que se ubican en la periferia, llevó también a que el desarrollo regional y las redes de transporte, acompañaran los procesos económicos y de circulación del capital, que tendieron a desarrollar las metrópolis y privilegiar el norte de México, lo que derivó en la concentración económica, demográfica y de infraestructura, ya tradicional en cuatro ciudades principales: Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla.

Para servir a las urbes ya referidas y vincular el comercio de México principalmente con Estados Unidos, los puertos, carreteras e infraestructura que conformaban redes se diseñaron casi exclusivamente para servir al norte, buscando que el transporte estuviera al servicio del modelo aplicado. Este modelo exigía bajar tarifas, contar con ferrocarriles, con líneas hacia el centro de México y hacia la frontera; requería puertos tanto del Pacífico como del Golfo que facilitaran el comercio internacional; y demandaba un conjunto de incentivos que privilegiaran, como hasta hoy, el transporte por carretera, el movimiento de productos comerciales y de petróleo hacia el norte, Medio Oriente y Japón. El modelo también necesitaba de comunicaciones e inversiones en el mismo sector que abarataran

costos –aunque se sacrificara la eficiencia– para facilitar el comercio interno y externo que organizaba el centro o metrópoli.

Con la globalización y los cambios estructurales que se dieron masivamente en el orbe a comienzos de la década de los ochenta, el modelo hacia adentro pierde eficacia y la política se torna de “apertura masiva”; lo prioritario es atender los mercados internacionales en forma eficiente, a bajo costo, y con tarifas y redes de transporte que faciliten dicho movimiento comercial.

Fue así como desde 1982 se inició el proceso masivo de insertar a México en el Primer Mundo. Los pasos iniciales de “modernización y reordenación económica” se dieron en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). Con Carlos Salinas (1988-1994), en los últimos años de los ochenta se empezó propiamente un proceso de reestructuración del territorio, con actividades de privatización, venta de las principales empresas paraestatales, y con el reconocimiento de que los puertos no cumplían un rol fundamental en el nuevo modelo de desarrollo debido a problemas sindicales, falta de inversión, burocratismo y mercados cautivos, tradicionalmente implícitos en la etapa económica anterior.

En efecto, a lo largo de la historia los puertos mexicanos (comerciales, industriales, pesqueros y turísticos) fueron operados esencialmente como

organismos del sector público. Esa característica se tradujo en tres factores que afectaron la operación eficiente y el desarrollo de los puertos (GEA y Coopers & Lybrand, 1993:II-7):

- Una administración portuaria excesivamente centralizada.
- Un sistema con rigidez institucional que dificultaba la operación.
- Una carga importante para las finanzas públicas, derivada de los subsidios federales a la operación de los puertos.

Igualmente, la formación de los puertos en México respondió a un sinnúmero de factores, entre ellos el azar, la atención de necesidades regionales específicas (Dos Bocas), el aprovechamiento de condiciones naturales propicias (Tampico) o el capricho político (Lázaro Cárdenas). (GEA y Coopers & Lybrand, 1993:II-9).

En síntesis, los puertos mexicanos presentaban tradicionalmente atrasos respecto a los adelantos tecnológicos, restricciones en el mejoramiento de los métodos operativos; uso intensivo de mano de obra y persistencia de un sistema laboral estratificado, poco flexible; subsistían también la concentración de carga en algunos puertos, el uso ineficiente de los recursos disponibles y un control monopólico tanto de servicios conexos de transporte terrestre como de maniobras portuarias (Pérez, 1995:303). Una muestra de ese grave problema lo representa

el puerto de Veracruz que fue objeto de requisita en 1993<sup>19</sup>.

Entre la variedad de diagnósticos realizados por empresas consultoras e investigadores resalta el análisis de Isaac Katz (ITAM, noviembre de 1998:43) quien anotaba: "En cuanto a los puertos, estos se caracterizaron por ser, al igual que en el caso de los ferrocarriles, entidades notoriamente ineficientes, con tiempos de carga y descarga elevados, así como con un alto porcentaje de pérdidas de mercancías derivado en gran parte por la propia administración ineficiente que se hacía por parte del gobierno y por la existencia de sindicatos de estibadores con notorias prebendas en los contratos colectivos. Con el objetivo de aumentar la eficiencia de operación, sobre todo en función del incremento en los flujos de comercio exterior a raíz de la apertura iniciada en 1985, se inició en 1990 la reestructuración del sistema portuario mexicano, transformando la administración federal de cada uno de los puertos en APIS como paso previo a su privatización".

A la luz de esos problemas, en julio de 1993 se emite la Ley de Puertos cuyo Reglamento se dicta en no-

viembre de 1994. Ese año se crean las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) que tendrían la función de organizar, administrar y operar los principales puertos del país.

Al ser creadas como empresas privadas y tener un Consejo de Administración con mayoría de representantes públicos se asegura el control de la entidad, de manera que cada institución funcione como empresa paraestatal. De esta forma se logra que los puertos dependan de los lineamientos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Uno de los avances en este diseño es su intención de que los recursos generados en cada API se queden en la zona o región de influencia, hecho que dependería de la eficiencia, eficacia y gestión de los directores portuarios elegidos por el Consejo de Administración. Así, el proceso de privatización de los puertos, que algunos especialistas denominan de reestructuración portuaria, pretendía asegurar que el Gobierno Federal siga siendo el propietario de las acciones y propiedades, tanto del terreno concesionado como del mar territorial pertenecientes a la zona de influencia de cada puerto<sup>20</sup>(ver cuadro 8).

<sup>19</sup> Para conocer la requisita de Veracruz y otros problemas de la privatización puede revisarse el siguiente artículo: Germán Alarco y Patricia del Hierro. "Límites Económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano (1992-1995). Gestión Pública. CIDE. Vol. V, Num 1, primer semestre de 1996. Otro autor señala que la privatización se debió en Veracruz al gran caos portuario: constantes sustracciones de mercancías, revisiones de contratos colectivos anuales, cobros dobles; concluye en que el Gobierno entra a coordinar las maniobras y se abate el costo en 40% (ver Alex Casarrubias. "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, p. 68).

<sup>20</sup> La única excepción a esta regla sería el caso de la Administración Portuaria de Acapulco que fue "vendida" al sector privado el 20 de junio de 1996. La norma oficial fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1996.



**Cuadro 8.** Situación financiera de las 15 APIS, 1995 – 2002\* (en pesos corrientes).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos (en millones de pesos)	458,3	824,7	1263,5	1718,8	1817,0	2027,9
Egresos (en millones de pesos)	398,6	696,9	1022,6	1340,7	1618,2	1895,4
Utilidad (en millones de pesos)	59,7	127,8	240,8	378,1	198,8	132,4
Impuestos (en millones de pesos)	20,6	52,5	96,9	137,5	86,6	86,8
Porcentaje de utilidades entre ingresos	13,0	15,4	19,0	21,9	10,9	6,5
Ratio: impuestos / ingresos	4,5 %	6,3 %	7,7 %	7,9 %	4,8 %	4,3 %

Fuente: *Los puertos mexicanos en cifras: 1994-2000, 1993-1999, 1992-1998, 1991-1997 y 1990-1996, SCT, México, 2000, 1999, 1998, 1997 y 1996, respectivamente.*

\*Con fines de comparación se consideran sólo 15 APIS. El API de Acapulco es privado y el API de Quintana Roo, estatal. Empresas analizadas: Ensenada, Guaymas, Topolobampo, Mazatlán, Puerto Vallarta, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Puerto Madero, Altamira, Tampico, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos y Progreso.

A la luz de este proceso puede adelantarse un balance de lo que ha sucedido en los puertos luego de diez años de aplicación de la nueva política portuaria. Dos fenómenos son resaltantes: el manejo espectacular de la carga comercial (contenerizada) que se ha movilizó por los principales puertos de México y la concentración económica del movimiento portuario que se produce en los puertos líderes, principales o ganadores, especialmente Veracruz y Altamira en el Golfo y Manzanillo en el Pacífico.

En todo caso, las autoridades que dirigieron el proceso de reestructuración portuaria concluyeron que la operación de los puertos registraba serios problemas y rezagos que afectaban la economía y el comercio exterior mexicanos. Entre ellos, cabe mencionar: la calidad y productividad de los servicios eran inferiores a los estándares internacionales; la construcción y administración de los puertos eran exclusividad del Gobierno Federal y la prestación de los servicios estaba

monopolizada por empresas estatales; las inversiones públicas resultaban insuficientes y dispersas, lo que provocaba rezagos en equipamiento e instalaciones; las inversiones privadas en puertos eran prácticamente inexistentes y debían otorgarse subsidios importantes para operarlos y desarrollarlos; la capacidad instalada en algunos puertos estaba subutilizada y en otros cercana a la saturación; los precios y tarifas se fijaban desde el centro y de manera uniforme para todos los puertos. Como consecuencia de estas deficiencias, el dinamismo de la actividad portuaria era reducido. (SCT, 2000:13).

Este diagnóstico gubernamental concluía coincidiendo en que el elevado dinamismo de la actividad portuaria en el periodo 1995-2000 se sustentaba en que "entre 1995 y 2000, la carga total creció a un ritmo equivalente a casi tres veces el registrado entre 1990 y 1995 y que en contenedores, la forma más moderna de transportar mercancías, el crecien-

to fue espectacular, pues sobrepasó el millón 285 mil teus (contenedores de 20 pies)". (SCT, 2000:29)<sup>21</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2001-2006:22) considera como línea estratégica "transformar a las Administraciones Portuarias Integrales (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"<sup>22</sup>.

En suma, se considera —a manera de hipótesis— que la apertura comercial y la globalización aplicada en México, al igual que en otras experiencias y casos latinoamericanos, traería regiones ganadoras y regiones perdedoras; lo que lleva a pensar que hay igualmente ciudades-puertos costeras de dichas regiones que también se ven afectadas con el despliegue del territorio y con el fenómeno de la apertura comercial, que favorece especialmente las importaciones que llegan del país desarrollado y con la

que tradicionalmente se realiza el comercio internacional. De esa manera y aunque las relaciones no sean directas ni lineales es posible encontrar en respuesta a estos fenómenos puertos ganadores, principales o líderes y puertos perdedores, secundarios o menores, de acuerdo con la terminología de Benko y Lipietz; por tanto, los cambios estructurales realizados en el transporte favorecerían específicamente el modelo hacia fuera con el privilegio de los puertos que apuntan hacia el norte: Manzanillo, Veracruz y Altamira, principalmente. Aproximadamente el 89% de la carga comercial total contenerizada (medida en teus) es manejada por los tres puertos más grandes del país.

En el caso de los puertos petroleros que organizan su comercio de cabotaje y del hidrocarburo las tendencias se mantienen y destacan en este caso los puertos del Istmo de Tehuantepec (especialmente la Terminal de Pajaritos en Veracruz) y de Salina Cruz; Cayo Arcas en Campeche, Dos Bocas en Tabasco y también los puertos líderes de Lázaro Cárdenas y de Tampico (ver cuadro 9).

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Resulta sintomático que un documento de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (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" (ver OEA. Informe Final. Simposio Interamericano "Cooperación entre los puertos y las aduanas". Houston, Texas, Estados Unidos, 8 y 9 de diciembre de 1998, p. 12). Últimamente el Programa de Trabajo 2001 de la SCT 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 (ver Programa de Trabajo. SCT. México, julio del 2001:11).

**Cuadro 9.** Carga total en puertos líderes, puertos del Istmo de Tehuantepec y otros puertos petroleros de importancia, 1992-2004.  
(Porcentajes de participación respecto al total)

Puertos	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cinco puertos líderes*	16,6	16,2	18,6	20,3	20,5	20,5	22,3
Puertos del Istmo**	24,6	25,6	17,5	25,8	24,3	22,3	22,6
Islas Cedros, B.C.	6,3	6,2	8,5	6,6	7,1	5,8	5,6
Dos Bocas, Tab.	12,6	12,5	17,0	8,8	11,2	11,6	11,0
Cayo Arcas, Camp.	17,6	17,2	16,5	15,7	15,1	18,1	17,1
Tuxpan, Ver	3,7	3,9	3,0	3,9	3,3	3,8	4,2
Guaymas, Son.	2,8	2,6	2,9	2,7	2,7	2,3	2,0
Guerrero, B.C.S.	3,1	3,1	2,9	3,2	3,3	2,9	2,9
Punta Venado, Q.Roo	2,2	2,5	2,8	3,3	2,9	2,8	2,9
Resto	10,5	10,2	10,3	10,3	9,6	9,9	9,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total en mill. de ton. (cifras absolutas)	181,8	183,4	185,4	186,6	208,6	219,8	237,4
Exportación	97,5	101,7	100,8	103,4	117,6	125,6	125,7
Importación	21,5	20,2	21,9	19,7	27,5	33,4	43,2
Cabotaje	62,8	61,5	62,7	63,5	63,5	60,8	68,5
Puertos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Cinco puertos líderes*		23,1	23,5	22,3	23,3	23,6	23,1
Puertos del Istmo**		24,1	21,8	20,3	20,5	19,2	17,8
Islas Cedros, B.C.		5,7	6,1	5,5	4,7	4,7	5,1
Dos Bocas, Tab.		8,7	9,5	11,5	12,2	12,5	10,1
Cayo Arcas, Camp.		16,7	17,2	19,1	19,5	21,1	24,2
Tuxpan, Ver		4,0	4,1	4,1	4,4	3,9	3,8
Guaymas, Son.		1,8	1,6	1,6	1,3	1,1	1,1
Guerrero, B.C.S.		2,9	3,0	2,7	2,3	2,3	2,6
Punta Venado, Q.Roo		2,6	2,8	2,7	2,6	2,6	2,7
Resto		10,3	10,4	10,2	9,2	9,0	9,5
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total en mill. de ton. (cifras absolutas)		231,4	244,2	244,4	253,0	264,7	266,0
Exportación		119,3	124,9	129,0	132,2	140,3	142,0
Importación		44,8	51,8	50,4	54,4	53,4	52,6
Cabotaje		67,3	67,6	65,0	66,4	71,0	71,4

Fuente: Elaboración del autor con base en fuentes de la SCT.

\* Los puertos líderes o ganadores son Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Altamira, Tampico y Veracruz.

\*\* Los puertos del istmo son Salina Cruz, Coatzacoalcos y la Terminal de Pajaritos administrada por PEMEX.  
Nota: Son 40 los puertos que movilizan la carga total por los litorales de México, 20 en el Pacífico y 20 en el Golfo y el Caribe. Destacan entre los anteriores 11 puertos importantes en el lado del Pacífico y 10 en el Golfo y el Atlántico. El cuadro resalta los más importantes puertos y registra el fenómeno de concentración.

Siguiendo la nomenclatura de desarrollo regional utilizada, puede decirse que la región del Istmo de Tehuantepec, a la que pertenecen los puertos de Salina Cruz en Oaxaca y Coatzacoalcos en Veracruz, es una región "perdedora", no sólo por los indicadores económicos y sociales negativos que presenta sino porque históricamente aparece en los mapas de pobreza utilizados como una región atrasada, en constante declive y sin beneficiarse del desarrollo regional que se da en el norte de México y algunos lugares focalizados del centro. Esto significa que la importancia petrolera que caracteriza a sus puertos, que comercializan el hidrocarburo de la empresa PEMEX, no favorecería a la mayoría de ciudades y puertos sino que está generando exclusión, fenómeno que se da paralelamente al progreso y crecimiento de los principales puertos de México. La exclusión envolvería a la mayoría de los habitantes de la ciudad de Salina Cruz, centro portuario que espera que las distintas iniciativas gubernamentales se concreten en ayudas y fondos regionales que necesitan y servirían para elevar su grado de industrialización, mejorar los niveles educativos de la fuerza de trabajo y conseguir un mejor nivel de vida, a fin de superar la pobreza que hasta la fecha afecta a los habitantes del Istmo de Tehuantepec y en especial a los residentes de la ciudad de Salina Cruz.

Por lo anterior, el Plan Puebla-Panamá, un Acuerdo Presidencial del 5 de junio de 2001, se constituyó en la primera oportunidad de la administración del Gobierno de Vicente Fox de atender las carencias de la población del Istmo oaxaqueño, entre ellas los problemas de empleo, salud y educación<sup>23</sup>. En síntesis, el Plan parte probando el desarrollo regional asimétrico que se produce en México, con el centro y norte ricos frente al sur y sureste pobres. Realidad que se compara también con la pobreza de los países centroamericanos —que son incluidos en el Plan— y muestra la necesidad de trabajar en programas de lucha contra la pobreza, que tendrían carácter internacional y tintes integracionistas siguiendo los modelos europeos (ver cuadro 10).

Debe recordarse que los puertos de Coatzacoalcos (en el estado de Veracruz) y de Salina Cruz en Oaxaca son regionales (secundarios), poseen mercados locales cautivos, cuentan con una gran ventaja geográfica natural (e histórica) al distar entre sí solo 310 kilómetros, que es la distancia más corta entre los puertos del territorio mexicano, factores que permiten esperar que se puedan manejar como corredor de costa a costa para transportar mercancías que van del Golfo (Atlántico) hacia el Pacífico en su ruta hacia los mercados internacionales.

<sup>23</sup> El Plan Puebla-Panamá fue "Un instrumento de coordinación intersectorial e intergubernamental, así como de concertación con la sociedad civil y la iniciativa privada, para el diseño y ejecución de acciones tendientes a elevar el nivel de vida de los habitantes y lograr el desarrollo integral y sustentable de la región sur-sureste de México.

**Cuadro 10.** Desarrollo regional asimétrico entre los estados de México y los países de Centroamérica.

Centro y norte	Sur y sureste	Centroamérica
Población: 73 millones	Población: 28 millones (43%)	Población: 36 millones (57%)
Pob. indígena: 25,6 %	Pob. Indígena: 74,4 %	
PIB per cápita: 4199 dólares	PIB per cápita: 2847 dólares	PIB per cápita : 1899 d
Índice esc.: 7,6 años	Índice esc: 6,7 años	Índice esc. 4,2 años

Fuente: *Presentación General del Plan. Presidencia de la República. Gobierno Federal, 2001*

Nota: el Plan Puebla Panamá comprende a los estados mexicanos de Puebla, Oaxaca y Chiapas; así como a los países centroamericanos. Alcanza a una población de 64 millones de habitantes y a una superficie de 1026,117 kilómetros cuadrados.

En síntesis, y dada la nueva geografía portuaria, debe probarse que en el caso de los puertos de México (1982-2004) se presenta un cambio en la jerarquía, algunos que eran líderes (caso de Salina Cruz) ahora están estancados y otros que iniciaban su despegue (caso de Manzanillo) ahora son principales e influyen en los territorios en donde se desarrollan, estos lugares se reactivan con los espacios de flujos que los nuevos puertos forman y dinamizan de esa manera el movimiento de mercancías<sup>24</sup>.

Paralelamente a esos procesos se genera también una nueva dinámica portuaria, explicada por el proceso de "progreso" (crecimiento) y exclusión (pobreza, estancamiento

y desconexión) de los puertos, que viene explicado por las políticas de apertura comercial y globalización, y por los procesos de reestructuración y privatización portuaria aplicados a inicios de los años noventa del siglo XX en México y siguiendo las políticas económicas latinoamericanas que pusieron de moda la privatización de los puertos. Progreso y exclusión serían las caras de una misma moneda de un proceso en donde los puertos, como centros de negocios y como ciudades portuarias, aparecen ligados a los territorios y a las regiones, en unos casos como "ganadores" y en otros como "perdedores" del modelo económico que, como se comprobaba en otra contribución, no privilegia la equidad ni el bienestar social de la mayoría de la población.

<sup>24</sup> El estudio de la OCDE(2002:8) antes citado señala: "Con respecto a los puertos, la capacidad sigue siendo débil y las complementariedades intermodales no se han desarrollado adecuadamente, reduciendo así tanto la zona de influencia de las capacidades de distribución de mercancías como el potencial para superar las limitaciones de las carreteras costeras".



## Referencias bibliográficas

**Alarco Germán y Patricia del Hierro.** (1996). "Límites económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano (1992-1995)". En: *Gestión Pública*. CIDE. Vol. V. N° 1.

**Banco Interamericano de Desarrollo.** (2001). "Progreso Económico y social en América Latina". En *Informe 2001. La competitividad: el motor del crecimiento*. Washington DC.

**Bastidas David.** (2004). *Presupuesto participativo en Ilo. Ilo*, Consejo Nacional de Descentralización.

**Boiser Sergio.** (1998). "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos, redes y modelos mentales". En: *Revista EURE*. Vol. XXIV. N° 72. Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. (1998). "El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno". En: *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. I, N° 4. El Colegio Mexiquense, A.C.

**Casarrubias, Alex.** (1995). *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.

**Castells, Manuel.** (1999). *La era de la información. La sociedad red*. 4ª reimp. Madrid, Alianza Editorial. Vol. 1.

**CEPAL.** (2000). "La reestructuración de los espacios nacionales". En: *ILPES. Serie Gestión Pública*, N° 7, Santiago de Chile.

**Cuervo Luis, Mauricio.** (2003). "Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte". En: *Gestión Pública* N° 37, Santiago de Chile, edición de octubre.

**GEA y Coopers & Lybrand** (1993). *Función y perfil económico de los puertos mexicanos*. México, junio de 1993.

**García, José M. y Santos Ruesga.** (1998). *El Euro (mucho más que una moneda)*. Madrid, Acento Editorial.

**Hiernaux, Daniel Nicolás.** (1988). *La experiencia mexicana en la planeación de grandes proyectos de inversión. Estudios demográficos y urbanos.* México, COLMEX.

**Instituto Mexicano del Transporte.** (1997). "Apertura comercial e integración Modal". Publicación Técnica N° 93, Sanfandila.

**Katz, Isaac.** (1998). *La apertura comercial y su impacto regional sobre la economía mexicana.* México, ITAM. Miguel Porrúa, primera edición.

**Kennedy, Paul.** (s/f). *Hacia el siglo XXI.* Barcelona, Plaza Janes.

\_\_\_\_\_. (s/f). *La marea modernizadora. Puertos latinoamericanos. Contrapunto.*

**Laidi, Kaki.** (1997). *Un Mundo sin sentido.* México, FCE.

**Lipietz, Alain y George Benko (comp.).** (1994). *Nuevos paradigmas de la Geografía Económica.* Valencia, Edición Alfons El magnánim Generalitat valenciana.

**Loria Eduardo.** (1999). "Efectos de la apertura comercial en la manufactura mexicana (1980-1998)". En: *Investigación Económica.* UNAM. N° 230, LIX, edición octubre-diciembre.

**Martner Carlos y Aurora Moreno.** (2004). "Reestructuración portuaria e integración logística de los puertos mexicanos". Sanfandila, Qro, IMT. Nota N° 88.

**Martner Carlos.** (1999). "El puerto y la vinculación entre lo local y lo global". En: *Revista EURE,* Vol. XXV. N° 75, Santiago de Chile.

**Micco, Alejandro y Natalia Pérez.** (2002). *Determinants of maritime transport cost.* Working Paper BID, Mimeo, N° 441, Washington.

\_\_\_\_\_. (2001). *Maritime transport cost and port efficiency.* BID. Prepared for the seminar "Toward competitiveness: the institutional path". Santiago de Chile

**Mindreau, Manuel.** (2001). *Regionalismo y la nueva economía política internacional: la emergente relación entre estados y mercados en el hemisferio occidental.* Documento Final. Lima

**Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú.** (2004). *Plan Nacional de Desarrollo Portuario*. (www.mtc.gob.pe).

**Moncayo, Edgar.** (2004). "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica". En: EURE. Vol. XXX, N° 90, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. (2003). "Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma?" En: Revista de Economía Institucional. Vol. 5, N° 8. Bogotá.

\_\_\_\_\_. (2002). "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización". En: ILPES. Serie Gestión Pública. N° 27, Santiago de Chile.

**OCDE.** (2002). *Estudio territorial de México*. Mimeo. (www.rtn.net.mx/ocde).

**OEA.** (1998). Informe final del simposio Interamericano "Cooperación entre los puertos y las aduanas". Houston, Estados Unidos.

**Ojeda Cárdenas, J. N.** (2008). *Cuatro puertos de México en un mundo globalizado: entre la exclusión y el crecimiento (1982-2004)*. Edición electrónica. Texto completo en www.eumed.net tesis 2008 JNOC.

**Pérez, Antonieta María.** (1995). "Los puertos mexicanos ante el reto de la modernización". En: BANCOMEXT. Vol. 45, N° 4. México.

**Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos.** (2001). *Presentación General del Plan Puebla-Panamá*. Gobierno Federal.

**Romo, David y Guillermo Andel.** (2005). "Sobre el concepto de competitividad". En: Comercio Exterior. BANCOMEXT. Vol. 55, N° 3. México.

**Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez.** (2004). "Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual". Serie Recursos naturales e infraestructura. N° 75. Santiago de Chile.

**Saskia Sassen.** (2003). "Localizando ciudades en circuitos globales". En: EURE Vol. XXIX, N° 88, Santiago de Chile.

**Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México.** (2000). *Sistema Portuario Nacional. Proceso de Modernización (1995-2000)*. México.

\_\_\_\_\_. (2000). *Los puertos mexicanos en cifras (1993-1999)*. 4ª edic. México.

\_\_\_\_\_. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2001-2006)*. México.

\_\_\_\_\_. (2001). *Programa de Trabajo*. México.

**Silva Lira, Iván.** (2003). "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo regional en América Latina". En: ILPES. Serie Gestión Pública. N° 33. Santiago de Chile.

**Szary, Anne-Laure.** (1997). "Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile". En: EURE. Vol. 23. Santiago de Chile.

**Tobal, Tofol.** (2000). "El terciario portuario como indicador de innovación". En: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales. Scripta Nova. Barcelona, Universidad de Barcelona. (<http://www.ub.es/geocrit/sn-69-66.htm>).

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).** (1992). "La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de tercera generación". Ginebra, 8 de enero de 1992.

**Veltz Pierre.** (1999). *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona, Ariel.

[www.findelmundo.com.ar/mpacksc/texto,s/f](http://www.findelmundo.com.ar/mpacksc/texto,s/f).

## Anexos

**Cuadro A1.** Concentración de carga portuaria con base en el número de teus y carga en contenedores (1982-2004). (Porcentajes promedios de participación).

Puertos	1982-1987	1988-1994	1995-1999	2000-2004
Ensenada	0,11 %	2,37 %	1,03 %	2,45 %
Mazatlán	0,40 %	0,81 %	1,44 %	1,02 %
Manzanillo	4,05 %	10,82 %	24,94 %	39,13%
Lázaro Cárdenas	5,37 %	11,64 %	2,73 %	0,58 %
Acapulco	0,28 %	1,22 %	0,09 %	0,00 %
Salina Cruz	10,81 %	4,58 %	1,65 %	0,12%
Guaymas	1,58 %	1,61 %	0,00 %	0,00 %
Puerto Vallarta	0,02 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Altamira	1,30 %	12,29 %	16,22 %	14,93 %
Tampico	22,0 %	8,60 %	7,80 %	1,55 %
Tuxpan	23,22 %	8,48 %	0,14 %	0,01 %
Veracruz	29,44 %	34,87 %	40,78 %	35,71 %
Progreso, Yuc.	0,00 %	1,21 %	2,59 %	3,99 %
Puerto Morelos	0,06 %	0,83 %	0,56 %	0,46 %
Coatzacoalcos	1,34 %	0,62 %	0,01 %	0,00 %
Otros	0,00 %	0,06 %	0,01 %	0,02 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Fuente: Elaboración del autor.

**Cuadro A2.** Comparación de la carga contenerizada entre el Pacífico y el Golfo, 1988-2004 (en teus).

Costa del Pacífico	1988	2004	Tasa de crecimiento anual (%)	Costa del Golfo y Caribe	1988	2004	Tasa de crecimiento anual (%)
Ensenada	0	39 202	-	Altamira	19 074	297 017	18,7
Guaymas	17 626	16	-	Tampico	26 666	9 862	- 6,02
Mazatlán	2 004	15 954	13,8	Tuxpan	23 541	2	-
Manzanillo	22 021	830 777	25,4	Veracruz	60 329	591 736	15,3
Lázaro Cárdenas	22 794	43 445	12,6	Coatza-coalcos	5 601	-	-
Acapulco	1 815	0	-	Progreso	503	68 159	35,2
Salina Cruz	15 068	0	-	Puerto Morelos	0	7 808	-
Otros	0	17	-	Otros	0	150	-
Total de carga en 1988: 81 328 teus				Total de carga en 1988 : 135 714 teus			
Total de carga en 2004: 929 411 teus				Total de carga en 2004: 974 434 teus			
			16,4				13,1

Fuente: Cálculos hechos por el autor.



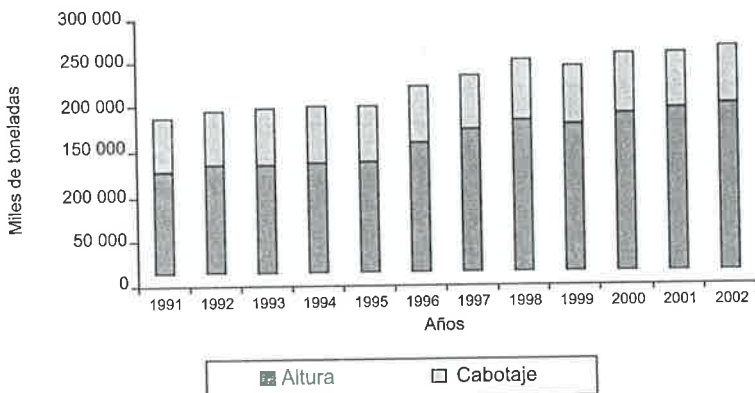
**Cuadro A3.** Nueva jerarquía portuaria considerando el indicador de carga contenerizada: puertos "ganadores" y "puertos perdedores" de México (1982-2004)\*

Tipo de puertos	1982-1987	1988-1994	1995-1999	2000-2004
Puertos ganadores	Tampico	Manzanillo	Manzanillo	Manzanillo
	Tuxpan 85,5 %	Lázaro Cárdenas 69,6 %	Altamira 82,0 %	Veracruz 89.8 %
	Veracruz	Altamira	Veracruz	Altamira
	Salina Cruz	Veracruz		
Puertos perdedores	Lázaro Cárdenas	Tampico	Tampico	Progreso. Yuc
	Manzanillo	Tuxpan	Lázaro Cárdenas	Ensenada
	Guaymas 14,5 %	Salina Cruz	Progreso	Tampico
	Coatzacoalcos	Ensenada	Salina Cruz 18,0 %	Mazatlán 10,2 %
	Altamira	Guaymas 30,4%	Mazatlán	Puerto Morelos
	Mazatlán	Progreso	Ensenada	Salina Cruz
	Acapulco	Acapulco	Puerto Morelos	Lázaro Cárdenas
		Mazatlán	Acapulco	Coatzacoalcos
		Coatzacoalcos	Tuxpan	Tuxpan
		Puerto Morelos		

Elaboración: Cálculos hechos por el autor.

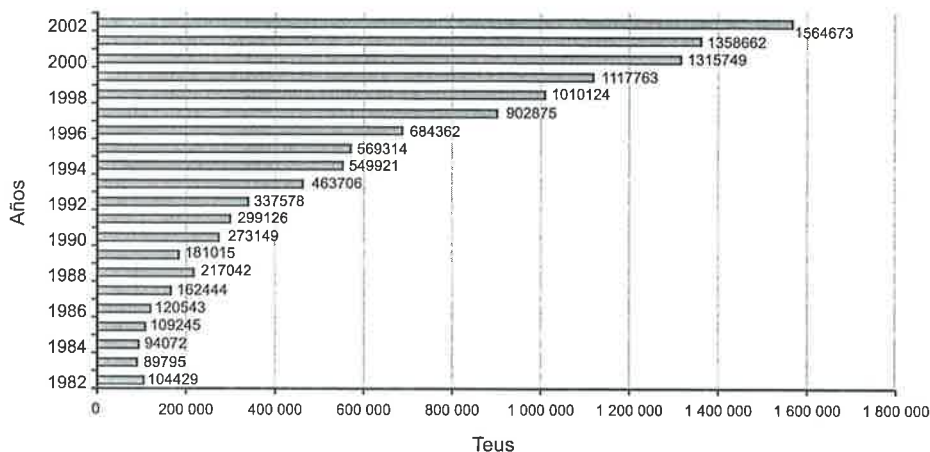
\* Esta clasificación permite demostrar que un puerto que concentra el 10% o más de carga se considera ganador. Y al revés, con menos de 10% un puerto es considerado perdedor. Como todo indicador, es relativo y arbitrario.

**Gráfico 1.** Movimiento de carga por puertos mexicanos.

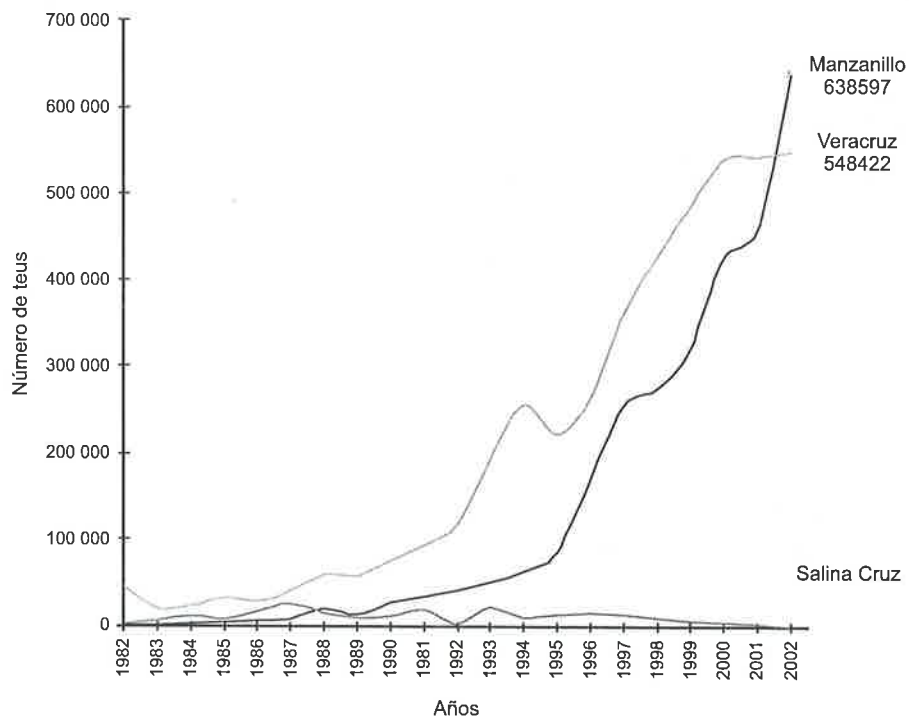


Fuente: Elaboración propia con datos de la SCT. Anuario Estadístico 2002.

**Gráfico 2. México: carga contenerizada en teus, 1982-2002.**



**Gráfico 3. Movimiento de contenedores por puertos de México, tráfico de altura 1982-2002 (en teus)**



Fuente: Elaboración propia con datos de los documentos: Puertos mexicanos en cifras (1990-1996, 1991-1997, 1992-1998, 1993-1999, 1994-2000) y Anuario Estadístico 2002.

## Base de datos

Cuadro B1. Movimiento de contenedores por los puertos de México en tráfico de altura (número de teus) (periodo 1982-2005)

Puertos	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ensenada	97	523	0	0	0	0	0	0
Mazatlán	32	854	573	74	600	391	2004	1 331
Manzanillo	1 538	1 650	3 426	6 019	7 415	9278	22 021	14 818
Lázaro Cárdenas	1 026	3 794	5 133	10 066	7 067	10 484	22 794	19 065
Acapulco	208	42	187	591	434	589	1 815	2 479
Salina Cruz	3 769	7 500	2 116	9 333	17 752	27 253	15 068	11 073
Guaymas	14	82	3	1	1 502	13 213	17 626	5 642
Puerto Vallarta	114	0	0	0	0	0	0	0
Altamira	0	0	0	0	5 623	5067	19 074	22 706
Tampico	12 391	18 684	28 501	28 908	26 714	33 331	26 666	14 734
Tuxpan	36 477	34 514	16 087	18 837	21 914	21 788	23 541	26 601
Veracruz	47 301	20 910	25 077	33 575	30 658	40 960	60 329	59 589
Progreso, Yuc.	0	0	0	0	0	0	503	833
Puerto Morelos	362	0	0	0	0	0	0	927
Coatzacoalcos	1 100	1 242	2 969	1 841	864	90	5 601	3 217
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	104 429	89 795	109 245	120 543	162 444	217 042	181 015	273 149

Puertos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ensenada	9 011	14 046	18 764	12 049	2 328	849	1178	14 796
Mazatlán	4 086	2 470	906	2 147	5 163	10 012	14 249	8 679
Manzanillo	28 042	36 122	42 048	50 899	63 798	86 542	172 004	256 425
Lázaro Cárdenas	24 801	35 054	41 933	59 610	78 954	55 069	13 325	8 111
Acapulco	6287	5 289	4 026	2 640	2 611	1 649	1 208	0
Salina Cruz	12 515	18 573	4 001	23 747	10 622	14 310	16 733	14 549
Guaymas	0	0	0	0	0	0	0	0
Puerto Vallarta	0	0	0	0	0	0	0	0
Altamira	31 338	29 545	51 808	68 815	72 448	102 996	111 802	141 902
Tampico	27 771	24 449	27 768	30 202	36 830	56 799	70 823	69 445
Tuxpan	48 073	32 796	15 540	2 818	391	3 225	386	449
Veracruz	77 474	95 717	120 818	193 938	255 879	222 959	265 171	364 259
Progreso, Yuc.	1 681	2 661	5 939	9 220	13 794	11 545	13 963	19 753
Puerto Morelos	1 679	2 025	4 027	7 152	6 879	3 343	3 520	4 507
Coatzacoalcos	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	391	379	0	469	224	16	0	0
Total	299 126	337 578	463 706	463 706	549 921	569 314	684 362	902 875

Puertos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ensenada	13 668	20 744	26 822	26 016	53 142	46 332	39 202	75 101
Mazatlán	10 433	15 228	16 813	18 315	12 900	16 394	15 954	17 419
Manzanillo	276 542	319 570	426 717	458 472	638 597	708417	830 777	873 976
Lázaro Cárdenas	7 167	4468	752	0	134	1 646	43 445	132 479
Acapulco	0	0	0	0	0	0	0	0
Salina Cruz	10 081	7 690	5 333	3 193	144	1 070	0	922
Guaymas	0	0	498	0	33	2	16	5
Puerto Vallarta	0	0	0	0	0	0	0	0
Altamira	162 529	166 191	182 545	206 864	225 937	256 417	297 017	323 366
Tampico	67 477	47 898	49 472	29 531	18 848	14 347	9 862	9 001
Tuxpan	239	237	104	341	286	58	2	15
Veracruz	427 415	484 523	540 014	543 327	548 422	571 867	591 736	620,858
Progreso, Yuc.	28 777	43 017	59 192	65 353	59 140	60 312	68 159	71 837
Puerto Morelos	5 780	7 218	7 125	7 250	6 958	7 515	7 508	8 245
Coatzacoalcos	16	396	0	0	0	0	0	0
Otros	0	583	362	0	132	990	167	273
Total	1 010 124	1 117 763	1 315 749	1 358 662	1 564 673	1 685 367	1 903 845	2 133 497

\* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, de la Ciudad de México. Con doctorado en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales de la misma universidad. Fue profesor asociado de la UNI y director del IECOS en 1993 y 1994. Se agradece al Instituto Mexicano del Transporte de Querétaro el apoyo para realizar los estudios doctorales.