



Jaime Torres Fragoso

Nueva gerencia pública en movimiento: El subsector portuario en México

La modernización de los puertos mexicanos demuestra que sí es posible aplicar la nueva gerencia pública en Latinoamérica

Torres Fragoso, J. 2011. Nueva Gerencia Pública en Movimiento: El subsector portuario mexicano. Editorial Académica Española, Alemania, 172 pp.

El libro que tengo a bien reseñar está referido a la especialidad del transporte marítimo-puertos, y se titula: "Nueva Gerencia Pública: su aplicación al sistema portuario mexicano" y que fue publicado en Alemania el 16 de diciembre del 2011 y bajo una modalidad de "pedido por demanda". Paso a realizar algunos comentarios sobre el libro, buscando que los mismos tengan una perspectiva académica y propositiva.

El primer mérito de este libro, es el intento de construir un marco teórico conceptual, que en este caso el autor denomina: "La Nueva Gerencia Pública" (NGP). Este es un reto enorme, ya que el tema marítimo portuario, desde los noventa del Siglo que pasó, tanto en México como en América Latina, se explica por varias variables y campos de investigación y por supuesto por varios paradigmas en juego. Por ejemplo, los puertos latinoamericanos y mexicanos han sido privatizados, bajo un modelo

tomado del caso español y conocido como "land lord", en este caso el Estado planifica, evalúa, planea, pero no ejecuta. En el lenguaje del autor: "timonear y no remar (p.138)".

Además, el caso de, los puertos entra en el paradigma neoliberal, que siguiendo el Consenso de Washington, propone abrir los mercados, bajo la apertura comercial, pero también maneja el tipo de cambio, favoreciendo las exportaciones e importaciones. En esta visión conceptual están todos los trabajos de la CEPAL que fueron comentados en una publicación que se denomina "el estado del arte" elaborado por quién este escribe. Fueron tres libros de la CEPAL, un libro resumen de Larry Burhalter, trabajos últimos de Ricardo Sánchez y un documento que hizo Sidney Rezende, que operativizó el paradigma privatizador de los puertos, bajo un esquema de capacitación y que difundió actividades en los numerosos países de América Latina, buscando finalmente que los puertos sean manejados por manos privadas.

En este análisis también destacan los trabajos de Jan Hoffmann, ahora en la UNCTAD de Ginebra y algunas contribuciones mexicanas del instituto Mexicano del Transporte, con trabajos tanto de Ovidio González como de Carlos Martner. En este análisis hay muchas tesis de Pregrado y Posgrado al respecto. El CIDE, por ejemplo, apoyó algunos trabajos y precisamente la tesis de maestría del Dr. Torres sobre Guaymas, aparece en la bibliografía y en el Estado del arte realizado en el año 2004.

Esta somera revisión demuestra que hay enfoques geográficos, enfoques económicos, análisis de economía-mundo y enfoques de relaciones internacionales, que se presentan como alternativa al paradigma privatizador.

En otras palabras, hay nuevas miradas en el tema marítimo y portuario, y el libro que se ha publicado con Fernando González Laxe, de España y en donde el Dr. Torres contribuye con un artículo, refleja esta inquietud por los especialistas por descubrir nuevas pistas y señalar nuevos derroteros de Investigación.

La contribución desde la perspectiva de la Gerencia Pública, con autores como: Cabrero (CIDE), Uvalle, Waldo, Guerrero, Paramés, Majone, Kliksberg; y Arellano, entre otros y también desde la perspectiva neo institucional, juntos con los trabajos que vienen realizando la UAM de Santa Fé, pueden abonar a mejorar los paradigmas organizativos y de administración, tan de moda. Este intento teórico es válido y meritorio.

Varias especialistas (Martner, Paredes, Díaz Bautista, González Laxe, Ojeda, entre los principales) están trabajando para la construcción de un paradigma alternativo y se registra un choque contra una realidad: la de los puertos, terminales y transporte que se manejan bajo un paradigma neoliberal, aunque el sector transporte tenga rasgos sistémicos y multidisciplinarios como lo han confirmado distintos estudiosos.

Se estima que se debe seguir trabajando y enriqueciendo el marco conceptual y allí entra la recomendación de utilizar la publicación del Banco Mundial de 1997 y titulado: "El estado en un mundo en transformación". También se considera que se debe releer el trabajo de Bohdan Nagorski, quién en su libro. "Port Problems in Developing Countries" de 1972, esbozó los principios del planeamiento y de organización de los puertos pobres de países en desarrollo. En ese sentido se adelantó a lo que sucedería desde los ochenta del Siglo XX en nuestras naciones.

En conclusión, coincido con el autor del libro cuando dice: "la gerencia pública no constituye la panacea a los problemas de la modernización gubernamental".

El capítulo II del libro es un diagnóstico del sector portuario mexicano, muy *ad hoc* para el libro. Aquí debe afirmarse que hay varios trabajos sobre el sector portuario mexicano. Cada autor hace su diagnóstico. Vemos que Martner en mayo 2008 y en junio 2011 ha publicado sendos libros con estudios sobre el sector. Ojeda lo hace en mayo 2001 y en agosto del 2013, antes Díaz Bautista en el COLEF también trabajo el antes y después. Existe además, varios "libros blancos" del Instituto Mexicano del Transporte, que estudian en detalle la apertura comercial y los efectos en la privatización

portuaria de México. Solo Víctor Paredes (Ex CIDE, Comisión de Competencia y que ha publicado en CIDAD) es citado en este libro y por supuesto, la explicación es que el libro utiliza fuentes hasta el año 2003 inclusive.

Es decir, si queremos actualizar el libro de Jaime Torres es necesario referirnos a los trabajos anteriores y utilizar también el Estudio de Aregional del 2008.

Encontraremos en esta literatura los problemas que tienen las APIS y la dificultad de insertarse en la modalidad de transporte multimodal, tan de moda en Europa y en Estados Unidos.

Me llamó la atención en el Libro de Jaime Torres el pie de página 76 (recomendación: leer los pie de página) en donde se plantea que el origen de las APIS mexicanas, es siguiendo el modelo español y los casos de Estados Unidos y los puertos líderes de Long Beach y Los Angeles. Creo que este punto debería ser enriquecido detallando los modelos de puertos en el mundo y comprobando como lo hace Alfred Baird que el modelo vigente y de moda es el "land lord", que recomienda en sus trabajos el Dr. Torres.

En todo caso, y siguiendo la moda privatizadora, hemos exagerados nuestras políticas, e independientemente del esquema público o privado, lo que se necesita es una buena gestión. La CEPAL diría debe pensarse en más mercado y también en más Estado. Esto exige más reflexión.

Me parece sugerente que el diagnóstico estudie los ingresos y egresos de las APIS y por supuesto las ganancias, ya que son centros de negocios que deben tener utilidades. También debe hacerse un esfuerzo de trabajar más la carga contenerizada como "Proxy" de modernidad de un puerto. Los datos están disponibles hasta el 2012 y de las tipologías elaboradas, siguiendo la clasificación de Stopford(1997), nos demuestra que las APIS de México son medianas y pequeñas y recién en el año 2006 el puerto de Manzanillo manejó un millón de teus. En el 2010 Manzanillo manejó 1.5 millones de teus. Lázaro Cárdenas, 796,000 teus; Veracruz: 677,000 teus y Altamira 488,000 teus. Esto arroja que toda México transporta por los puertos de México 3.7 millones de teus.

Últimos datos confirman que México manejó en sus puertos en el año 2012 4.8 millones de teus. Además, Carlos Martner demostró que de cada seis teus que van a Estados Unidos: cinco van por tierra y uno por mar.

En conclusión, el modelo de las APIS como lo presenta el Dr. Torres en su libro, tiene logros explicados por variables como: aspectos financieros, inversiones, uso de capacidad instalada ociosa, productividad, volúmenes de carga contenerizadas y número de pasajeros por crucero que llegan a las costas de México (más de 6.6 millones de personas).

Los datos en valores de las exportaciones no petroleras (p. 87) deben también compararse con los volúmenes físicos. ¿Seguimos dependiendo de las exportaciones petroleras?

Pero así como hay logros, también hay problemas luego de 18 años de aplicado el modelo de las APIS. ¿Qué problemas ha traído el modelo de las APIS? ¿Porqué se están modificando la Ley de Puertos? ¿Qué aprender de la Nueva Ley de Puertos española? ¿Hay corrupción y sobrepolitización en el manejo de los puertos? ¿Quiénes son los ganadores y quiénes son los perdedores?

El capítulo II, en suma presenta un buen diagnóstico, aunque de acuerdo a su línea de análisis, no era conveniente para el Dr. Torres analizar el problema de competencia que se produce entre los puertos y que lleva a pugna por más carga? ¿En este sentido cómo se comportó el Sistema Portuario Nacional?. Son todos temas del capítulo II.

En el capítulo III, el libro escoge dos casos para ver la aplicación de su marco conceptual a problemas reales y concretos. Estudia el caso del puerto de Ensenada que lo presenta como exitoso (ganador) y reflexiona sobre el caso del puerto de Topolobampo, que lo presenta como ejemplo no exitoso(o perdedor).

Surge en el lector una pregunta: ¿Por qué escogió dos puertos pequeños del Norte si los mismos son tan diferentes?

Ya se sabía que Topolobampo por muchas razones no ha despegado. Tiene dos vecinos Mazatlán y Guaymas que “le quitan la carga”.

No obstante tener una infraestructura ferroviaria, esta es poco utilizada. Aquí surge la necesidad de estudiar cada puerto en su marco específico.

Por ejemplo, Puerto Madero o ahora Chiapas era perdedor ahora es ganador. Nadie pensaba que Chiapas podía crecer consiguiendo que los cruceros lleguen a su puerto. Cosa que es real en la actualidad.

Otro ejemplo, es el Puerto de Salina Cruz, que se comporta como enclave petrolero, pero que gracias a PEMEX mantiene su funcionamiento, aunque no maneja carga contenerizada. En los estudios es considerado como puerto perdedor.

La reflexión va en el sentido que no solo es problema de Gerencia Pública para que un puerto despegue. Hay factores internos y externos que hacen repentinamente a un puerto ganador. ¿Lo que debemos es descubrir por qué?

En el libro, Jaime Torres demuestra la presencia de empresa cercanas que tiene Ensenada, que hace que su hinterland tenga naturalmente manejo de carga y de esa manera complemente el accionar de la carga mundial, que viene de China y del Oriente hacia los puertos de Long Beach y Los Ángeles.

En el caso de Topolobampo cabe un análisis más detallado para encontrar el “hilo de Ariadna” y descubrir cómo poderlo potenciar. La apuesta es que si se puede.

La explicación de la N.G.P. que utiliza Torres para probar el modelo en Topolobampo es discutible, ya que en Salina Cruz también se maneja como un operador que precisamente es la API. La teoría tiene sus bemoles y se debe aplicar con cuidado, sin generalizaciones y ni maniqueísmos.

Respecto al Capítulo IV, estimo que está bien logrado y responde a muchas de las inquietudes que tienen, los lectores. Es importante el trabajo cuando considera variables externas como: ubicación del puerto, política industrial y nivel de actividad económica. Los datos del PIB total y de la industria manufacturera ayudan a entender la situación de las zonas donde se ubican los puertos y permiten tener una idea del potencial industrial que tienen los hinterland cercanos a los puertos.

La página 137 trae un esquema interesante de análisis, que puede contrastarse con la página 178 del Libro de Juan N. Ojeda y dedicados a los puertos de México en un mundo globalizados (2011). Este esquema fue propuesto por Iván Silva Lira y fue sugerido en Guatemala, La Antigua. Puede explicarse con algún detalle las posibilidades de aplicación de este esquema conceptual en otra oportunidad.

Quiero terminar recomendando comprar

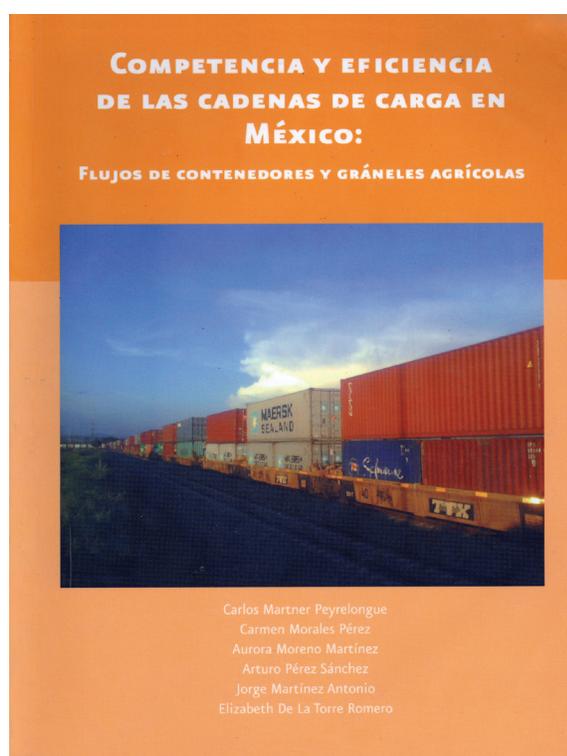
su libro y difundir el trabajo de suyo interesante, que merece ser editado también en prestigiosas editoriales nacionales. Que esta golondrina haga un verano.

Juan N. Ojeda Cárdenas

Universidad del Mar, Campús Puerto Angel
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Recibido: 1 de diciembre de 2013.

Aceptado: 30 de diciembre de 2013.



Martner, C., Morales, C., Moreno, A., Pérez, A., Martínez, J. & de la Torre, E. 2011. Competencia y eficiencia de las cadenas de carga en México: flujos de contenedores y graneles agrícolas. Instituto Mexicano del Transporte, Querétaro, 194 pp.

Sólo vale la pena [...] hablar [de] aquellos libros que nos han conmovido, que no han sido escritos para el olvido sino para perdurar, [...] [y que] arremeten contra la arquitectura de nuestras creencias.

Luís Fernando Afanador

Muchas afirmaciones se han hecho en torno al sistema de transporte de carga en México, sin embargo, muy pocas tienen un respaldo científico. En un esfuerzo por diagnosticar los elementos que inhiben la competencia y la modernización del sector, y desmitificar el comportamiento actual de la oferta de los distintos modos del sistema, Carlos Martner del Instituto Mexicano del Transporte, publicó un libro en base a un estudio realizado para la Comisión Federal de Competencia, que analiza la competitividad, regulación y eficiencia del sistema de transporte de carga en el territorio mexicano. Se trata de un libro preciso y provocador que al esquematizar los flujos de importación y exportación de mayor impacto, en la dinámica del sistema de transporte de carga nacional –carga contenedorizada y graneles agrícolas–, no solo resulta seductor para el lector interesado en el escenario de los corredores “multimodales y convencionales” de transporte internacional de mercancías vinculados a puertos y fronteras, sino que también resulta útil al proveer diversos tópicos que pueden ser materia prima en el desarrollo de un sinnúmero de investigaciones y proyectos para optimizar el proceso de suministro de los bienes.

En “Competencia y eficiencia de las cadenas de carga en México” el autor se comunica con sus lectores a través de un lenguaje propio y claro, siempre con juicios, datos u opiniones muy pertinentes; invariablemente respaldados en citas que le permiten no dejar sus afirmaciones sin sustentar, dinámica que asegura una lectura fácil y placentera.