

## *Los puertos y el desarrollo regional de México: ¿entre la teoría y la realidad?*

JUAN OJEDA CÁRDENAS\*

### INTRODUCCIÓN

**E**ste trabajo de investigación en una perspectiva más amplia, estudia los puertos y el desarrollo regional partiendo de algunas preguntas y cuestiones centrales. La primera duda que se plantea es interrogarse acerca de cómo las concepciones y visiones del mundo explican el comportamiento de los países centrales y periféricos, demostrando el comercio internacional que se produce entre los países? Interesa también saber: ¿qué rol cumplen los puertos en el movimiento de mercancías (espacio de flujos) que siguen los circuitos mundiales y regionales?; y ¿qué hace a unos puertos ganadores y a otros perdedores en los países periféricos o semiperiféricos?

El trabajo pretende desarrollar las tendencias que se presentan en las economías de nuestros países, con políticas específicas como: apertura comercial, privatización portuaria, desregulación económica, en el marco de un modelo de economía abierta y bajo el modelo económico vigente.

El catálogo de preguntas que quiere desarrollar el problema exige tanto la revisión teórica, como práctica, para conocer los avances que se vienen realizando respecto al tema, desde las

distintas disciplinas del conocimiento y trata de aplicarse a los aspectos del comercio internacional y al rol específico que cumplen los puertos.

Por ejemplo, la pregunta de por qué existen puertos “ganadores” y “perdedores” puede responderse, entre otras visiones, bajo la consideración del enfoque regulacionista que manejan, entre otros: Georges Benko y Alain Lipietz. También interesa conocer qué dicen las teorías circulacionistas de Wallerstein y Braudel para explicar lo que ocurre en los países periféricos o semiperiféricos. En tercer orden, la cuestión también puede ser integralmente respondida considerando los trabajos neoliberales y neoestructuralistas, en donde se estudian los puertos y las contribuciones de la CEPAL, organismo internacional que tiene un modelo portuario que ha sido difundido ampliamente y que llevó a aplicar políticas de privatización portuaria en los principales países latinoamericanos (casos de: México, Argentina, Perú, Chile, Colombia, entre los principales).

En otro orden, la relevancia del tema exige también investigar cómo los enfoques de relaciones internacionales (mercado mundial, el poder y actores económicos nacionales e internacionales) ayudan a explicar el flujo de mercancías (exportaciones e importaciones) de los puertos, pensando no sólo en estas empresas como puntos de tránsito, sino ubicándolos como nodos claves del desarrollo comercial y como elementos clave de una estrategia comercial, con países y bajo la firma de acuerdos comerciales (TLCAN, TLMUE, ALCA, Mercosur, entre los principales).

---

\* Economista con una maestría en el CIDE de México (1980-1982), actualmente es candidato a doctor en ciencias sociales, con mención en relaciones internacionales, por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (1999-2001). Labora en el Instituto Mexicano del Transporte y es profesor de la asignatura de “Relaciones Internacionales”, en la Universidad del Valle de México (sede Juriquilla, en Querétaro). Instituto Mexicano del Transporte, Correo electrónico: [juanojeda@yahoo.com](mailto:juanojeda@yahoo.com), Apartado 1098, C. P. 76000, Querétaro.

En específico, el caso de México es muy ilustrativo porque el país sería un ejemplo típico de nación que tiene puertos que “ganan” y “pierden” en el sistema mundial, a la luz de ser un vecino “privilegiado” de Estados Unidos, tener firmado desde 1994 un tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y contar con redes comerciales hacia el Medio Oriente, Europa y con las costas este y oeste del mismo Estados Unidos. Este caso especial hace de suyo interesante la aplicación del tema de las relaciones internacionales,<sup>1</sup> en el contexto de un Sureste atrasado y dependiente, y con puertos regionales pobres (Salina Cruz, en Oaxaca y Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz), pero con enclaves petroleros y recursos naturales de interés para el comercio mundial en el nuevo siglo XXI.

En síntesis, el trabajo busca estudiar el caso de los puertos de México en el periodo 1982 al 2000, que coincide precisamente con la etapa de la apertura comercial y del cambio estructural del país, y se vale de un enfoque que trata de ser multidisciplinario, sin olvidar las diferentes interpretaciones que existen, especialmente cuando los circulacionistas hablan de la “economía mundo o cuando los regulacionistas consideran a “las regiones ganadoras” y a los “distritos industriales”, a la luz de las experiencias de los países, regiones, zonas y obviamente puertos latinoamericanos.

## LOS PUERTOS “GANADORES” Y “PERDEDORES” SEGÚN LA LITERATURA RECIENTE

Inicialmente el propósito de este artículo nos exige ubicar el fenómeno en estudio, en el marco del proceso de globalización económica y

<sup>1</sup> La visión de las relaciones internacionales tiene una perspectiva de la “sociedad mundial” que incorpora la globalización y piensa no sólo en los actores internacionales sino también en actores regionales que tienen compromisos y se relacionan con la zona de influencia de los puertos de Salina Cruz y de Coatzacoalcos. Por ejemplo, la empresa petrolera Pemex sería un actor decisivo a tener en cuenta en el análisis. Los actores vinculados al Plan Puebla-Panamá serán también, en este caso, decisivos para el estudio.

financiera que aplica México y que corresponden a las medidas conocidas como del Consenso de Washington.<sup>2</sup>

El Consenso parte del análisis realizado por Williamson, quien investigó que la mayoría de los países latinoamericanos tenían profundos desequilibrios macroeconómicos y estaban aplicando un paquete similar de medidas, en donde se encontraba la apertura comercial, la privatización de empresas públicas, la estabilización macroeconómica, y otras medidas complementarias, que en conjunto podían permitir un equilibrio macroeconómico de los países y dar las bases para el crecimiento económico, como el conseguido por los países desarrollados.<sup>3</sup> Estos lineamientos generales y de acuerdo al paradigma neoliberal, exigen una evaluación y discusión, porque aparentemente los resultados que se vienen consiguiendo son contradictorios. Si bien en el caso macroeconómico y general se está consiguiendo resultados positivos, también se observa un proceso pernicioso para el desarrollo regional, al registrar concentración y competencia económica exacerbada en las empresas de todo el territorio y en especial registrar, como se verá más adelante, a unas empresas ganadoras y a otras perdedoras. De aquí por qué tiene sustento hablar de dos México o tres México. En este caso el norte de México, el centro del país y el sur pobre.

Por lo anterior, un elemento que será central

<sup>2</sup> Así llamado por John Williamson. Como dice Rosemary Thorp: “este calificativo ha traído fuertes críticas y profundos malentendidos. Williamson escribió en 1997: “El motivo que me llevó a compilar el Consenso de Washington fue sencillamente documentar o informar sobre el cambio en las actitudes de política económica que estaba teniendo lugar en América Latina, pero que al parecer Washington todavía no había detectado”. “Éste fue un calificativo que causó desagrado porque sugería implícitamente que el consenso en materia de política provenía de Washington o se imponía desde allí” (Rosemary Thorp, 1998:242-243).

<sup>3</sup> Según Enrique Dussel P.: “El menú de opciones del Consenso de Washington se sintetiza en: un mercado mundial y la globalización, como únicos marcos de referencia; la implantación de un estado minimalista, el control de la inflación como requisito necesario para el desarrollo económico, la reducción del déficit fiscal como condición para el desarrollo económico, el sector privado como motor del desarrollo económico, la orientación hacia las exportaciones del aparato productivo, la privatización como fuente de recursos y de reestructuración económica; y el libre comercio como única forma de alcanzar el máximo bienestar (Enrique Dussel, diciembre 1997- enero de 1998:71).

en el trabajo será probar previamente que existen regiones ganadoras y regiones perdedoras en el país, resaltando especialmente que el “sureste también existe.”<sup>4</sup> A partir de esta medición se realizará el puente e inferencia de lo que pasa en el campo del sector portuario, y se encontrará que hay puertos líderes o principales que ganan en este proceso económico actual y a otros puertos menores o perdedores en esta competencia que privilegia algunos pocos “archipiélagos de modernidad,” parafraseando a Veltz.

La política de apertura, de desregulación económica y de privatización portuaria, se convirtió en los ochenta y en los noventa en un esquema masivo que se sigue aplicando en todos los países periféricos y semiperiféricos, como un modelo de política económica que avalan los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, entre los principales).

Además, no se desconoce que el proceso de apertura comercial esconde también otras políticas que se dan simultáneamente y con distintas velocidades. A título de ejemplo, y tratando del caso mexicano Daniel Hiernaux afirma (abril-junio de 1994:46):

la dualización territorial es el principio rector que se desea presentar en el contexto de este trabajo. No cabe duda que la existencia de variantes a las condiciones previas de diversas porciones del territorio nacional (tanto a escala regional como urbana), implica posibilidades diferenciales de integrar a los nuevos postulados de modernización de la economía. Por lo anterior, se establece un territorio que opera a dos velocidades, retomando la expresión construida para explicar ciertas pautas de la integración europea.<sup>5</sup> Las dos velocidades remiten a la existencia de sistemas socioterritoriales capaces de integrarse a las nuevas condiciones hegemónicas, mientras que otros, más atrasados en su integración, se encuentran más bien excluidos en forma ta-

jante de los procesos dominantes. Por ende las dos velocidades determinan dos pautas de comportamiento de sistemas socioterritoriales, presentes en la realidad mexicana.

El concepto antes visto también se puede utilizar para analizar otros tipos de políticas que han tomado su tiempo y vienen desplegándose en los distintos países.

Por ejemplo, el proceso de privatización y reestructuración de empresas públicas que afectó a todos los puertos latinoamericanos y mexicanos se han dado bajo distintas lógicas y en algunos casos como procesos acelerados y en otros de manera lenta. No se ignora tampoco, que paralelamente a lo anterior se da un proceso de desregulación económica que se produce, con políticas que afectan el campo regional, ocasionando el desarrollo acelerado de algunas zonas del país y el atraso y exclusión de otras. Esto coincide con lo que Óscar Ugarteche (1997:22) denomina el desarrollo de los “nortes” y el atraso de los “sures”, mostrando que la concentración regional que se produce en los distritos industriales florecientes, y como lo manejan los autores, necesitan puertos modernos, eficientes y desarrollados, que precisamente dinamicen el comercio internacional que realizan estas empresas.

En contraste, la misma competencia comercial ocasiona que aparezcan puertos atrasados incorporados a regiones que también se excluyen. De allí se derivarán los conceptos de “puertos ganadores” y “puertos perdedores” que planteamos.

Al respecto, en el primer caso Larry Burkhalter (diciembre 1995:65) dice: “el principal temor debe ser la creación de un puerto que carezca de atractivo comercial para los usuarios y que no pueda competir en una economía mundial”. Por su parte Nagorski, en 1974 afirmaba: “Ante la mayor interdependencia económica entre los países, la modernización de los sistemas portuarios ha sido una de las más grandes necesidades, la carencia de un puerto eficiente aumenta el costo de vida, se dificulta el desarrollo industrial

4 Esta frase proviene de un trabajo reciente que analiza el sur pobre de México. Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy, “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, Mimeo, SHCP, julio de 2000, 54 pp, más anexos.

5 Según Daniel Hiernaux esta expresión fue propuesta por Alain Lipietz y Danielle Leborgne.

y las exportaciones se hacen de manera poco provechosa”. Sigue diciendo: “en los países industrializados es posible identificar siempre al menos un par de puertos que son factor clave no sólo de la economía de una región sino del país entero (Casarrubias, julio de 1995:1).”

Por su parte la UNCTAD dice: “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, se menciona que el Prof. R. Goss (1990, vol. 7: 274) divide la competencia entre puertos en tres categorías: competencia entre sectores enteros de puertos o costas enteras; competencia entre puertos en diferentes países; y competencia entre puertos en un mismo país (UNCTAD, 1992; 41, 85).

También en América Latina se dan dichas tendencias. En este sentido Joan Alemany afirma (31/10/00:1): “todos los países latinoamericanos litorales tienen unos sistemas portuarios en los que hay en general un solo gran puerto que asume mayoritariamente el tráfico de mercancías general y contenedores de alcance internacional”. “Además, otros puertos especializados en algún tipo de tráfico concreto (petróleo, minerales, cereales) y algunos de ámbito regional completan los sistemas nacionales: por países, los grandes puertos comerciales de América Latina son actualmente: Veracruz, Lázaro Cárdenas, Manzanillo (México); San Juan (Puerto Rico), La Habana (Cuba), Panamá (Panamá), Cartagena de Indias, Santa Marta, Buenaventura (Colombia), Guayaquil (Ecuador), Callao (Perú), Río de Janeiro, Santos (Brasil), Valparaíso (Chile), Montevideo (Uruguay); y Buenos Aires (Argentina).

Existe en todo caso, una literatura amplia y extensa que estudia el problema de la apertura comercial analizando este tema en su impacto económico en los países,<sup>6</sup> También, es un tema vigente en la agenda de las relaciones internacio-

---

6 Recomiendo entre otros el siguiente libro: Germán de la Reza y Raúl Conde, *Nuevas dimensiones de la integración*. UAM-Iztapalapa y Plaza Valdés, México, 1999, especialmente el artículo de Adriann Ten Kate y Gunnar Niels sobre “Reestructuración y Política de Competencia en México.”

nales, ya que la apertura en general está dinamizando el comercio internacional que mantienen los países periféricos con los países centrales organizando la movilización de flujos que destaca a nuevos actores, empresas, gobiernos e intereses regionales e internacionales, en el mundo globalizado que se vive.

Asimismo, hay otras investigaciones y tesis que en específico estudian los efectos de la apertura comercial en los puertos de los países periféricos y en especial en regiones determinadas de los países. Al respecto, se pueden resaltar los trabajos de la CEPAL (julio de 1992 y agosto de 1996), de Larry Burkhalter (diciembre de 1999), los del Instituto Mexicano del Transporte que dirigió Carlos Martner (1992,1996,1997, 1998,1999, 2000, 2001), la tesis doctoral del mismo C. Martner (julio de 1998), de Germán Alarcón y Patricia del Hierro (1996), entre los principales.

La revisión de la literatura realizada encuentra también algunas tesis de licenciatura y de maestría, especialmente para México, que se concentran en general en la privatización portuaria, más que en los efectos específicos que trae la apertura comercial en los puertos del territorio en análisis.<sup>7</sup> Por último, existen pocos trabajos, salvo el

---

7 Entre las principales destacan: Alex Casarrubias. “La gestación de la privatización portuaria en México durante 1993-1995: el caso de Manzanillo. Tesina CIDE, México, julio de 1995; Socorro Orrellana. “Análisis Costo beneficio económico de la política de reestructuración de puertos. El caso del puerto de Manzanillo. FLACSO. Tesis para optar el grado de maestro en gobierno y asuntos públicos, México, 1994; Jaime González M. “La comercialización en los puertos mexicanos, trayectoria histórica y el diseño de una propuesta alternativa. El caso del puerto de Manzanillo, Colima. IPN. Escuela Superior de Comercio y Administración, febrero de 1998; Jaime Torres. “Implantación de mejoras bajo el enfoque de la reingeniería de procesos: el caso del puerto de Guaymas. CIDE, maestría en administración pública, México, D. F., 1996; y la tesis de José A. Pérez. “Efectos de la privatización portuaria en los flujos de contenedores en el litoral del pacífico mexicano”. Tesis para obtener el grado de maestro en Ingeniería (transporte) UNAM. Facultad de Ingeniería, 2000. En la recopilación bibliográfica se destaca también: Óscar Reyes. “La integración del puerto industrial de Altamira en las cadenas de distribución física internacional.” Universidad Autónoma de Querétaro. Facultad de Ingeniería, grado de maestro en Ingeniería, Qro, abril de 1999; la de Ronald Covil Princivil. “Planeación estratégica en el subsector portuario a partir de los programas maestros de desarrollo: el caso de los puertos de Coatzacoalcos, Tuxpan y Veracruz, CIDE. maestro en administración pública. México, D. F., 1996; y recientemente: Candice N. Ramsarán. “Los Puertos ganadores y la desvinculación territorial. El caso del puerto de Veracruz

estudio de C. Martner (1988), que utilicen un enfoque novedoso en donde destaque el uso de la geografía económica, se privilegie los elementos del territorio, se incorpore la visión del espacio de flujos de Castells y se incluyan los aportes de los regulacionistas y el enfoque estructural sistémico de Braudel y Wallerstein. De este balance se encuentran escasos trabajos que estudien los puertos de países periféricos a la luz del nuevo paradigma de las relaciones internacionales.<sup>8</sup>

En este desarrollo se es consciente de que el paradigma neoliberal (en este caso no es peyorativo) es el esquema vigente que aplican los países y el estudio de los datos del caso de México se hace a la luz de los resultados de esta política, pese a que desde el aspecto del desarrollo regional se encontrará un proceso de concentración y exclusión económica que se produce especialmente cuando se quieren armonizar los conceptos del desarrollo portuario con los conceptos de bienestar social que deben tener los habitantes de las respectivas ciudades y puertos en análisis. En este punto existe una diferencia de concepción con el modelo neoliberal y un acercamiento a la propuesta regional de la CEPAL, ya que interesa no sólo la eficiencia económica de los puertos, sino cómo ellos pueden apoyar el desarrollo socioeconómico de la ciudad y puerto, dónde se instala la empresa portuaria, mejorando el ingreso, generando empleo y elevando los niveles de educación y salud de los habitantes locales.

De todas formas la aplicación de este paradigma encuentra la presencia de problemas como los de concentración económica en el flujo de mercancías que se moviliza por los puertos y que se dan en el contexto de una exacerbada

competencia y a la presencia de la exclusión económica y pobreza de estratos de la población de lugares y territorios olvidados, que no se ven favorecidos con el modelo económico adoptado.

Además, la globalización económica que se aplica lleva a registrar una vulnerabilidad económica de los países, ejemplificado por los efectos tequila, la crisis brasileña, la depresión argentina y los problemas que enfrentan los países en muchos lugares de la periferia. Es por eso que Dani Rodrik recientemente señala (2001: 30) que “para que América Latina se labre una trayectoria diferente, la región tendrá que desarrollar una visión alternativa que lleve a aliviar la tensión entre las fuerzas del mercado y las ansias de seguridad económica”. Rodrik en este caso está pensando cómo conciliar la idea del mercado y de la competencia, con la seguridad económica y bienestar futuro que buscan los trabajadores. El modelo neoliberal, al respecto, bajo el principio de eficiencia desplaza a los trabajadores de más edad y busca mecanismos de empleo que capte a más jóvenes, despidiendo gente con experiencia que ya no se puede ajustar a un modelo de trabajo extremadamente competitivo y que exige un nivel tecnológico muy alto y capacidades asociadas al trabajo informático, dominio de técnicas nuevas y esfuerzos intensos que no corresponden a la forma de trabajo tradicional de los setenta y ochenta.

Con esa visión general, este ensayo se propone estudiar la política de apertura comercial que se inicia en México desde 1982 y es acelerada en el gobierno de Carlos Salinas, desde 1988, estudiando en detalle cómo afecta este fenómeno a los puertos mayores (líderes) y menores (puertos pobres o perdedores) de México.

En principio, la apertura comercial de México implicó una serie de medidas que el gobierno federal emprendió, primeramente entre 1982 y 1984 y que consistió en eliminar el requerimiento proteccionista que consistía en solicitar un permiso previo, a partir del cual se estableció de forma casuística el arancel de importación, sustituyéndolo por aranceles fijos *ad valorem*.

---

y el territorio veracruzano 1998-199, UAEM: tesis para maestría en estudios urbanos y regionales, Toluca, junio de 2001, 117 pp.

<sup>8</sup> Últimamente puede consultarse el siguiente artículo que mide la competencia de los puertos a la luz de una metodología novedosa y tomando en cuenta los casos de puertos de países europeos: (E. Haeezendonck, G. Pison y otros). “The Core Competences of the Antwerp Seaport: an Analysis of “Port Specific Advantages”. *Internacional Journal Of Transport Economics*, vol. XXVIII, núm. 3, octubre de 2001, pp. 325-349.

Posteriormente, entre 1985 y 1988, se redujeron drásticamente los aranceles a la importación y se eliminaron algunas de las barreras no arancelarias. Este proceso fue interpretado como el prerrequisito que el gobierno mexicano hubo de cumplir para acceder al entonces GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas), actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC).

En síntesis, esta medida fue el primer paso que marcaría en el futuro los altos niveles y movimientos comerciales que registran los puertos, demostrando una aceleración importante con el TLCAN, firmado el primero de enero de 1994 con Estados Unidos y Canadá.

Bajo esta consideración el estudio de los puertos ganadores y perdedores, como fenómeno general, y el estudio de los puertos del sureste (del Istmo de Tehuantepec) como aspecto puntual, devela una inquietud no sólo por los movimientos comerciales que tienen los puertos de México, sino por una preocupación que está subyacente: saber de qué forma el impacto de un mayor crecimiento de las empresas portuarias, conocidas como Administraciones Portuarias Integrales (Apis), puede repercutir en mayor o en menor medida en el ingreso y el bienestar de los habitantes de las ciudades y puertos en análisis. Esta consideración parte del supuesto que generalmente los puertos “olvidados” de México se ubican en regiones atrasadas y que, por tanto, el desarrollo regional de esas zonas se vuelve la asignatura pendiente de un país que aspira a un desarrollo general para todos, precisamente por que la globalización o mundialización aplicada no conduce al desarrollo igualitario sino a acelerar una exclusión que es perniciosa desde cualquier perspectiva que se analice.

Teniendo en cuenta este enfoque amplio y de acuerdo con la anterior lógica se considera que los beneficiarios de la derrama económica y el desarrollo que deben traer los puertos han de ser los hombres y mujeres que habitan en las ciudades donde se asientan y se encuentran instalados los puertos en estudio. Esta recomendación especial parte de una hipótesis, la misma

que considera que los enclaves tradicionales del sur del país no benefician directamente el nivel de ingreso y consumo de la mayoría de la familia, encontrándose una alta proporción de la población de esos lugares en pobreza o pobreza extrema, como lo demuestra el reciente censo de 2000 y las encuestas y estudios recientes consultados.

En suma, el considerar la apertura comercial, el rol de los puertos y estudiar la equidad, son tres puntos clave y nodales de toda estrategia económica y social que intenta disminuir la pobreza de los habitantes de las ciudades y puertos de Coahuila de Zaragoza, en Veracruz, y en Salina Cruz, en Oaxaca, que tradicionalmente han estado excluidos del desarrollo.

Según los datos del Pronasol y del INEGI, el Istmo de Tehuantepec, en 1994, era una de las regiones más pobres de México.<sup>9</sup>

El análisis concluye también en un dinámico movimiento comercial de carga de altura que se produce por los puertos de México, de tal manera que la carga crece cerca de once veces más del inicio al final de periodo, demostrando lo efectivo en lo general que fue esta política, aunque como política específica una evaluación arrojaría problemas, aún no resueltos.<sup>10</sup>

Una medida que acompaña a lo que ocurre en los puertos fue el proceso de privatización y restructuración portuaria que se inicia en 1993 y

---

9 En efecto de acuerdo a los datos de 1995 el Istmo de Tehuantepec tenía cuarenta municipios y 535,325 habitantes, que estaban considerados en las regiones de atención prioritaria, de los cuales por lo menos seis municipios (62 049 habitantes) registraban un grado de marginación muy alta (Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias”. SEDESOL- SEP-SAGAR-SECOFI- SEMARNAP, 1999: 38-39).

10 Como antecedente, por ejemplo, y luego de privatizados los puertos persistían algunos problemas que el programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes (1995-2000) resaltaba como: “una importante subutilización de la infraestructura portuaria; poca demanda de la reserva inmobiliaria para desarrollos industriales; alta dispersión de las inversiones en materia portuaria; limitada integración de las infraestructuras de comunicaciones terrestres y portuaria; y falta de instrumentos que vinculen eficientemente los programas de desarrollo regional con la capacidad portuaria instalada”. Se decía también que se ha carecido de una estrategia de promoción y atención de los mercados naturales de cada puerto; y se advertía por último, que hay flujos de tráfico insuficientes para la amortización de inversiones en equipos con tecnología de punta, lo que genera un círculo vicioso (véase “Programa de desarrollo del sector Comunicaciones y Transportes (1995-2000:62).

que se refleja en la nueva Ley de Puertos y su Reglamento publicado en 1994.

Otro elemento que coadyuva a entender lo que pasa en los puertos, es el proceso de desregulación económica que se acelera en la etapa del presidente Salinas y que se ubica en las características del modelo de economía abierta que aplica México y que busca acelerar y superar los desequilibrios que tenía en los campos de la infraestructura (carretera y portuaria), en el campo comercial y financiero y en los marcos del mercado de trabajo y desarrollo regional.

### ¿DE LA TEORÍA A LA REALIDAD DEL SURESTE MEXICANO?

El paquete de medidas aplicadas en México entra en las políticas de globalización y mundialización en boga que hace considerar según Wallerstein y Braudel, que se está en el marco de una “economía mundo”. Por ello el estudio integral del documento apunta a considerar que los puertos del Istmo de Tehuantepec también se explican en el marco de la visión wallersteniana del sistema mundial, lo que nos lleva a pensar en un país centro y en un país semiperiférico, estableciendo las relaciones económicas internacionales que se presentan, dónde favorecer a unas regiones, desarrollar algunas zonas del mapa mundial o generar actividades en algunos archipiélagos de modernidad, demuestran un sistema que tiene un “centro” y una “periferia” y, por tanto, se desarrollan condiciones de asimetría y desigualdad en beneficio del país desarrollado; y pobreza e inequidad en los países pequeños como los centroamericanos o sudamericanos, por ejemplo.

Las relaciones de comercio internacional entonces y el movimiento de mercancías a través del transporte de las mismas por los puertos, reflejaría una organización económica de materias primas y de bienes industrializados que esconde las ganancias de empresas transnacionales líderes y dominantes en el sistema mundial que se vive. En concreto, la lógica del trabajo permite

también mediante el análisis estadístico y de concentración portuaria (basado en porcentajes acumulados, promedios y participaciones) encontrar los “puertos ganadores” y “perdedores”.

El concepto se recoge de los trabajos de Georges Benko y Alain Lipietz (1992), quienes desarrollan para Europa y en el marco del nuevo paradigma de la geografía económica, “Las regiones que ganan”, encontrando zonas que consiguieran alto nivel industrial por estar ubicados cerca de los distritos industriales.

Aquí se consideran los conceptos de dos velocidades ya anunciados, la importancia del espacio de flujos (propuesta de Castells) y se resaltan los conceptos de redes, que están vigentes en la economía mundo y que ayudan a que unas zonas ganen y otras pierdan y se excluyan por no estar integrados al mundo de los negocios internacionales.

El análisis del trabajo discutirá también el concepto de la escuela “regulacionista” francesa, que intenta mostrar una vertiente diferente, especialmente cuando considera el papel del Estado, oponiéndose en ese sentido a la corriente tradicional y ya definida del “paradigma neoliberal”, que está detrás de la política de apertura comercial antes aludida, y que reduce la visión estatal hasta sugerir su rol neutral.<sup>11</sup>

Un primer grado de dificultad para el análisis se encuentra en que pese a que se busca encontrar paradigmas alternativos en los campos y especialidades del territorio, de la geografía, del espacio y de las relaciones internacionales, se sigue considerando, por formación del autor, el análisis económico, que subyace en todo el do-

---

11 El enfoque de la regulación es antes que todo una reforma al enfoque estructuralista. El enfoque se pregunta: ¿cómo se reproducen las estructuras a pesar de su carácter contradictorio, a través de las expectativas, los intereses, las acciones *a priori* divergentes de los agentes económicos? La respuesta consiste en el análisis de las costumbres y de las formas institucionales que inducen o restringen el comportamiento de los agentes, de tal suerte a comportarse en forma no antagónica para la reproducción de la misma estructura: es conjunto de “reglas de juego” y de procedimientos de resolución, varía con el tiempo y en el espacio, de tal suerte que las estructuras pueden “funcionar” bajo diversas modalidades diversas y relativamente estables entre dos crisis: este modo de funcionamiento se llama: “régimen de acumulación”: (Georges Benko y Alain Lipietz, 1995: 4).

cumento, quitando el propósito explícito de ser multidisciplinario.

Por ello en el trabajo se usan hipótesis de trabajo sugeridas por Paul Krugman (1992) cuando estudia la concentración económica y geográfica; se recogen los trabajos de Óscar Ugarteche (1997) cuando estudia el paradigma alternativo y crítico a la globalización; se hace uso de las contribuciones de Antonio Daher (1993, 1996, 2000)<sup>12</sup> especialmente cuando importa el campo de relaciones internacionales al ambiente regional y subregional de los territorios; y se tienen muy en cuenta los esfuerzos teóricos y empíricos de Daniel Hiernaux (1988,1993,1994) cuando estudia el territorio a la luz del enfoque regulacionista; de Luis Chías (1994,1997) en lo que refiere al estudio del transporte en México y de los historiadores Rosemary Thorp (1998) y de Enrique Cárdenas (1995) cuando estudian la historia económica latinoamericana y las características de la economía mexicana, en lo que se refiere al rol del transporte y al cambio de importancia que cumplen los puertos en el último siglo de análisis.

Se busca, en síntesis, “hacer camino al andar”, construyendo un marco de análisis que ayude a develar el problema de investigación desde una perspectiva original y multidisciplinaria, y a la luz de lo visto y avanzado en las ciencias sociales.

Obviamente este esfuerzo no se agota en esta investigación ya que las siguientes contribuciones proseguirán estudiando a los autores y a especialistas del campo comercial y portuario y de las ciencias sociales, buscando clarificar los enfoques, proponiendo un marco conceptual de interpretación y señalando explícitamente el acuerdo o desacuerdo con un paradigma. Actualmente puede dar la impresión de que el análisis portuario de contenido descriptivo, está

---

12 Dice por ejemplo A. Daher (2000: 117): Michael Porter (1991) demostró el papel de la concentración geográfica en la ventaja competitiva de ciudades y regiones y por ende, de las respectivas naciones, y Krugman (1992) aseveró que “la economía internacional es un caso especial de la geografía económica y que las fronteras entre la economía internacional y la economía regional están volviéndose borrosas”.

de acuerdo con la descripción neoliberal, o que siempre se ha tenido presente el nuevo modelo portuario latinoamericano, propugnado por la CEPAL. Dichas políticas recogen elementos comunes y diferentes del paradigma ortodoxo que deben aclararse.

Además, es pertinente encontrar un paradigma alternativo que conjugue la competencia y los beneficios con los aspectos de exclusión y equidad, que generalmente no aparecen en los procesos de privatización como los portuarios.

Ello también es evidente cuando se reconoce la riqueza del concepto de “economía mundo” y cuando se conoce la polémica que existe entre los regulacionistas (Benko y Lipietz, entre los principales) y circulaciónistas como: Braudel y Wallerstein, acerca de qué es más importante; la producción o la circulación de mercancías en el sistema capitalista.<sup>13</sup>

También para el trabajo de tesis se están revisando los trabajos que se publican, entre otros, la Revista *EURE* de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con artículos de contenido latinoamericano que estudian el territorio y las principales contribuciones que se hacen de casos nacionales y utilizando el enfoque regulacionista. Se piensa que estos estudios y trabajos están más cerca de la perspectiva que busca redondear esta investigación y que será presentada en los desarrollos futuros que se presenten y en los artículos que se vienen publicando en las principales revistas del medio.

La fortaleza cuantitativa de la investigación debe ser contrastada con el desarrollo analítico de la teoría y metodología, que se vuelve una tarea aún no terminada y que se constituye en una limitación que debe ser superada en los próximos desarrollos. En todo caso, la investigación como proceso nos debe llevar a afinar nuestras hipótesis, a enriquecer nuestro problema y a develar conceptos que aún son preliminares y

---

13 Para analizar la polémica se recomienda el siguiente trabajo: Ovidio González. “Territorios flexibles en la semiperiferia. La frontera norte mexicana”, Revista *EURE*, vol. XXV, núm. 74, Santiago de Chile, abril de 1999, p. 5.



que merecen compararse a la luz de los procesos de otros países latinoamericanos y de zonas periféricas como las de México.

Pese a que el tema debe ser focalizado a la región y a los puertos de Istmo de Tehuantepec, se ha considerado clave desarrollar primero el problema en su forma general y nacional, ya que los aspectos de lo que pasa en los puertos en México, expresa políticas similares que permite encontrar y demostrar cuáles son los puertos “ganadores” y “perdedores” y de ese punto se bajaría, en un nivel de análisis más particular a estudiar lo que ocurre con los puertos del Istmo de Tehuantepec (Coatzacoalcos y Salina Cruz). Ya probado que son puertos perdedores se tra-

taría de desarrollar una explicación analítica, a la luz de lo que pasa en el territorio para, como paso siguiente, buscar alternativas y propuestas que contribuyan a modificar esta perniciosa situación.

Finalmente, se supone que un puerto perdedor no ayudaría al desarrollo regional y uno ganador sí. De allí se colige estudiar, con cierto detalle, una estrategia de desarrollo para el sureste en donde un lugar clave de impulso al crecimiento económico lo ocupen los puertos y la infraestructura que se instala para acompañar el transporte de mercancías, a diversos mercados del mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alarco Germán y Patricia Del Hierro. “Límites económicos a la privatización portuaria, el caso mexicano (1992-1995),” *Gestión y política pública*, México, CIDE, vol. V, núm.1, primer semestre de 1996.
- Alemany Lovera, Joan, “Latinoamérica, el sistema portuario latinoamericano actual.” Trozo de Villes & Port/Cities & Ports, núm. 20, diciembre de 1997, página de internet: [www.aivp.com/magazine/20/20-amsudes.htm](http://www.aivp.com/magazine/20/20-amsudes.htm), 31 de octubre de 2000.
- Benko, Georges y Alain Lipietz, “De la regulación de los espacios a los espacios de regulación”. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, *Diseño y Sociedad*, primavera, núm. 5, México, 1995.
- —, “Las regiones que ganan: distritos y redes: Los nuevos paradigmas de la geografía económica”. *El Magnanim*, Ediciones Alfons, Generalitat valenciana. Diputación Provincial de Valencia, 9 de diciembre de 1994.
- Burkhalter, Larry, “Privatización portuaria (bases, alternativas y consecuencias)”, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre 1999.
- —, “Reforma laboral y equidad social: la privatización de los Puertos”. *Revista de la CEPAL*, núm. 57, diciembre de 1995.
- Casarrubias García, Alex, *La gestación de la privatización portuaria en México durante 1993-1995: el caso de Manzanillo, Colima*, CIDE, tesina para obtener el grado de maestro en administración pública, México, julio de 1995.
- Castells, Manuel, *La era de la información*, vol. 1, Alianza Editorial, Madrid, noviembre de 1999.
- CEPAL. “La restructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe”. *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 68, Santiago de Chile, julio de 1992.
- —, “La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público”, *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 77, Santiago de Chile, agosto de 1996.
- Covil Princivil, Ronald, “Planeación estratégica en el subsector portuario a partir de los progra-

mas maestros de desarrollo: el caso de los puertos de Coatzacoalcos, Tuxpan y Veracruz, CIDE, maestro en administración pública, México, D. F., 1996.

- Daher, Antonio, “Regiones metropolitanas binacionales en el Mercosur”, *EURE*, vol XXVI, núm. 781, Santiago de Chile, septiembre de 2000.
- Dussel Peters, Enrique, “El neoliberalismo en la década de los noventa y la teoría neoclásica”. *La crisis de la ciencia económica*, UNAM, Facultad de Economía, núm. 263, diciembre de 1997-enero de 1998.
- González, Jaime, *La comercialización en los puertos mexicanos, trayectoria histórica y el diseño de una propuesta alternativa*, El caso del puerto de Manzanillo, Colima, IPN, Escuela Superior de Comercio y Administración, febrero de 1998.
- González, Ovidio, “Territorios flexibles en la semiperiferia. La frontera norte mexicana”, *Revista EURE*. vol. XXV, núm. 74, Santiago de Chile, abril de 1999.
- González, Ovidio y Carlos Martner, “Problemas de conectividad en el puerto de Lázaro Cárdenas”, *Publicación Técnica* núm. 35, Instituto Mexicano del Transporte, Querétaro, 1992.
- Haezendonck, G. Pison, *et. al.*, “The Core Competences of the Antwerp Seaport: an Analysis of Port Specific Advantages”, *Internacional Journal of Transport Economics*, vol. XXVIII, núm. 3, octubre de 2001.
- Hiernaux, Daniel, “Apertura económica y regiones: ¿nuevas perspectivas?”, *Ciudades* núm. 22, México, abril-junio de 1994.
- Levy Santiago, Enrique Dávila y Georgina Kessel, *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*. Mimeo. SHCP, julio de 2000.
- Martner, Carlos, *La apertura comercial y los puertos del pacífico en la restructuración del territorio en México*, tesis para optar el grado de doctor en ciencias sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 29 de julio de 1998.
- —, “Redes Multimodales y articulación territorial del puerto de Guaymas”, *Región y Sociedad*, Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora, vol. XIV. núm. 23, 2002.
- —, “Retos del corredor transistmico en el marco de las redes globales del transporte”, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 3, julio-septiembre 2000.
- — y María Aurora Moreno, “Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos”, Instituto Mexicano del Transporte, *Publicación Técnica* núm. 162, Sanfandila, Querétaro, 2001.
- —, “Integración modal en el puerto de Veracruz”, *Publicación Técnica* núm. 150. Instituto Mexicano del Transporte, Sanfandila, Querétaro, 2000.
- —, Hernández Sandra y Óscar Reyes. “Integración modal y regional en el sistema portuario Tampico-Altamira” *Publicación Técnica* núm. 135. Instituto Mexicano del Transporte. Sanfandila, Querétaro, 1999.
- —, Hernández Sandra y Gilberto Ruiz. “Integración modal y competitividad en el puerto de Manzanillo”, *Publicación Técnica* núm. 99, Instituto Mexicano del Transporte, Sanfandila, Querétaro, 1998.
- —, Ruiz Gilberto y Ángel Cruz. “Apertura comercial e integración modal de los puertos del Pacífico Mexicano”, *Publicación Técnica* núm. 93, Sanfandila, Querétaro, 1997.
- —, Hernández Sandra y Salvador Hernández, “Problemas de conectividad en el puerto de Sa-

lina Cruz, Oaxaca”, *Publicación Técnica* núm. 77, Instituto Mexicano del Transporte. Sanfandi-  
la, Querétaro, 1996.

- Ojeda, Juan, “La Concentración portuaria en México”, *Dársena*, administración portuaria integral de Coatzacoalcos, S. A. de C. V. Coatzacoalcos, año 2, volumen 14, julio de 2001.
- —, “La Situación portuaria en México: los puertos ganadores y los puertos perdedores (1988-1998). Revista *Quivera*, UAEM, Facultad de Planeación Urbana y Regional, año 2, núm. 4, Toluca, noviembre del 2000.
- —, Ojeda, Juan y Olga Rivera, “Los puertos y la apertura comercial en México”, UNAM, *Economía Informa*. Facultad de Economía, núm. 286, Ciudad de México, abril del 2000.
- —, Ojeda, Juan “Lecciones y enseñanzas en torno a la privatización de los puertos en México: el caso del puerto de Salina Cruz (Oaxaca) (1994-1998), INAP., Sedesol, Ciudad de México, 28 de octubre de 1998.
- —, “La privatización de los puertos en México. Hipótesis y enseñanzas”, *Actualidad Económica*, año XXI, núm. 190, Lima, junio-julio de 1998.
- —, “La economía del Istmo de Tehuantepec: ¿Una ruta al progreso?, Instituto de Investigaciones, Centro Universitario de Salina Cruz. Salina Cruz, abril 1997.
- Orellana, Socorro, *Análisis costo beneficio de la política de restructuración de puertos, El caso del Puerto de Manzanillo*, FLACSO, tesis para optar el grado de maestro en gobierno y asuntos públicos, México, 1994.
- Pérez, José, *Efectos de la privatización portuaria en los flujos de contenedores en el litoral del Pacífico Mexicano*. Tesis para obtener el grado de maestro en Ingeniería (transporte), UNAM, Facultad de Ingeniería, 2000.
- Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes (1995-2000).
- Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias, SEDESOL-SEP-SAGAR-SECOFI-SEMARNAP, 1999.
- Ramsarán, Candice N., *Los puertos ganadores y la desvinculación territorial. El caso del puerto de Veracruz y el territorio veracruzano (1998-1998)*, UAEM, tesis para maestría en estudios urbanos y regionales, Toluca, junio de 2001.
- Reyes, Óscar, *La integración del puerto industrial de Altamira en las cadenas de distribución física internacional*, Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Ingeniería, grado de maestro en ingeniería, Querétaro, abril de 1999.
- Rodrik, Dani, “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL*, núm. 73. Santiago de Chile, abril 2001.
- Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea, Washington, primera edición en español, 1998.
- Torres, Jaime, “Implantación de mejoras bajo el enfoque de la reingeniería de procesos: el caso del puerto de Guaymas”, CIDE, maestría en administración pública, México, D. F., 1996.
- Ugarteche, Óscar, El falso dilema (América Latina en la Economía Global”, *Nueva Sociedad y Fundación Friedrich Ebert-FES* (Perú), Caracas, 1997.
- UNCTAD, La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de tercera generación(1992), Informe de la Secretaría de la UNCTAD, Comisión del Transporte Marítimo, Grupo Intergubernamental especial de Expertos en Puertos. Naciones Unidas, enero de 1992.