

Diagnóstico Programa Presupuestario

E 008

OPERACIÓN DE INFRAESTRUCTURA MARÍTIMO - PORTUARIA

Ramo 9: Comunicaciones y Transportes

Unidades responsables:

16 Administraciones Portuarias Integrales

Septiembre 2018

Contenido:

I. Antecedentes	3
II. Contexto internacional	4
III. Marco legal	5
IV. Intervención del Estado en los Puertos federales.....	8
V. Descripción del problema	12
VI. Estado actual del problema.....	12
VII. Evolución del problema.....	12
VIII. Árbol del Problema	13
IX. Árbol de Objetivos	14
X. Definición de los objetivos	15
XI. Aportación del Programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.....	15
XII. Cobertura.....	17

I. Antecedentes

El comercio por vía marítima ha sido un instrumento decisivo en la economía de los países, sustentado en los flujos de materias primas y productos manufacturados. El comercio marítimo ha experimentado grandes cambios tecnológicos, llevando a los puertos a ser una plataforma logística para el desarrollo del comercio.

El descubrimiento de América detonó el comercio vía marítima y la competencia de los países europeos por el dominio de los mercados y las rutas comerciales. Las rutas marítimas más transitadas por la flota española eran las que iban de España a la Nueva España; la Costa del Pacífico entre México y Perú; y las de los puertos de América a las islas de Asia y Oceanía. Adicionalmente existían rutas complementarias hacia Centro y Sudamérica. En esta época surgen los puertos concentradores y distribuidores, destacando Veracruz para cubrir la región del Golfo de México; Antillas y Costa Este de Norte América.

Con la Independencia de México, se abrió el camino a comerciantes europeos y norteamericanos para que establecieran un comercio marítimo con nuestros puertos. Los norteamericanos dominaron el comercio en el Golfo de México y el Caribe. Durante el siglo XIX se incrementó notoriamente el comercio con Inglaterra, debido al dominio de esta nación en el comercio marítimo mundial. El vapor como medio de propulsión fue un factor básico en el desarrollo del comercio marítimo internacional. Las mercancías se transportaban en barriles, cajas, bidones, atados, sacos, costales y toda clase de embalajes tradicionales.

Hace poco más de 6 décadas empezó a cambiar la manera tradicional de transportar la carga general, comenzó la utilización de los contenedores, que se generalizó en los años 60's y 70's en los Estados Unidos y en México ya entrados los años ochenta del siglo XX, cambiando el transporte marítimo.

El sistema portuario nacional, hasta la década de los sesenta, no mostraba el desarrollo necesario para el dinamismo de la red nacional de transporte. Se contaba con infraestructura, pero la mala organización de los puertos se manifestaba en manejos lento y costoso que afectaban nuestro comercio internacional.

En los años setenta se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y las Empresas de Servicios Portuarios, que dependían de Presidencia y, que se complementaban con las Direcciones Generales de Operación Portuaria, Obras Marítimas, Dragado y Oceanografía y Señalamiento Marítimo, que pertenecían en un principio a la Secretaría de Marina y, a partir de 1977, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Posteriormente, en marzo de 1989, se creó el Órgano Desconcentrado, Puertos Mexicanos, sectorizado en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, absorbiendo las funciones tanto de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, como las de las Direcciones Generales.

El 1º de junio de 1991, el presidente Carlos Salinas acordó la requisa del puerto de Veracruz, debido a que el principal puerto comercial del país era un verdadero caos, ineficiente, plagado de vicios, altos costos, rendimientos muy por debajo de los estándares. Las operaciones estaban a cargo de la empresa Servicios Portuarios de Veracruz, S.A. de C.V. (SERPOVER), constituida en 1973. Las

empresas navieras evitaban la escala en Veracruz y concentraban sus operaciones en Tampico. El país se encontraba en pleno proceso de apertura comercial y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Se negoció la liquidación de los sindicatos y se hizo público el otorgamiento unilateral de permisos de operación de maniobras a dos empresas privadas. Posteriormente se dio la formación de Corporación Integral de Comercio Exterior (CICE) y el otorgamiento de su permiso de maniobras. El 1º de agosto del mismo año, el presidente acuerda levantar la requisa por considerar que ya se había dado cumplimiento a los objetivos de ésta, iniciando de inmediato operaciones de todo tipo de maniobras las tres empresas. La terminal de contenedores siguió siendo operada por Puertos Mexicanos y aunque sus rendimientos mejoraron, no se alcanzaron niveles competitivos, situación derivada básicamente de su infraestructura y equipamiento insuficientes. La tasa de crecimiento medio anual entre 1991 y 1999, en el puerto, alcanzó 15.5%.

En septiembre de 1992, se aboga la creación de Puertos Mexicanos. El 19 de julio de 1993, se publica la Ley de Puertos y se comienzan a constituir sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria, a las que, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgó concesiones para la administración portuaria integral, en los principales puertos del país, actualmente son 16 sociedades mercantiles que son objeto de este Programa Presupuestario E 008.

II. Contexto internacional

De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2017-2018, publicado por el Foro Económico Mundial, la infraestructura portuaria mexicana ocupa el puesto 62º (en 2010 ocupaba el 89º).

Conforme al informe de la CEPAL 2017, el puerto de Manzanillo ocupa el 4º lugar en movimiento de contenedores en América Latina.

Con sus 12 tratados de libre comercio que le dan acceso a 46 países y un mercado potencial de más de mil millones de consumidores (60% del PIB Global), México ha logrado consolidarse como el mayor exportador de América Latina.

México ocupa el 1º lugar a nivel mundial en movimiento de pasajeros de cruceros. Datos de la *Florida-Caribbean Cruise Association (FCCA)*.

Los Puertos Mexicanos, representados por la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, participan activamente en la Comisión Interamericana de Puertos (CIP), de la Organización de Estados Americanos (OEA), único foro gubernamental interamericano permanente, que reúne a las Autoridades Portuarias Nacionales de todos los Estados Miembros de la OEA, para promover el desarrollo de puertos competitivos, seguros, sostenibles e inclusivos en las Américas, con la participación activa del sector privado, a través de seis áreas prioritarias en materia de gestión portuaria: Protección y Seguridad Portuaria; Logística, Innovación y Competitividad; Gestión Portuaria Sostenible y Protección Medioambiental; Políticas Públicas, Legislación y Regulación; Responsabilidad Social Corporativa, Equidad de Género y Empoderamiento de la Mujer; y Turismo, Puertos Interiores e Hidrovías, Servicio a Buques y Control de la Navegación.

México, a través de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, presidió el Comité Ejecutivo de la CIP en el periodo comprendido de 2016-2018 y desde 2016 a la actualidad encabeza dentro de ese organismo, a través de la Dirección General de Fomento y Administración Portuaria, el Consejo Técnico Consultivo sobre Gestión Portuaria Sostenible y Protección Medioambiental, donde se ha logrado: promover la gestión portuaria ambiental sostenible, producción de una guía para la certificación de los Puertos Verdes (México cuenta con cuatro: Ensenada, Lázaro Cárdenas, Puerto Vallarta y Dos Bocas) y la gestión de un fondo de capital semilla del sector privado para mitigar los impactos ambientales de la gestión cotidiana y desastres naturales.

III. Marco legal

Los Puertos Mexicanos son propiedad de la nación tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 y referidas en La Ley General de Bienes Nacionales, artículos tercero y séptimo, y para su utilización se requiere de concesión, autorización o permiso otorgado conforme a las leyes correspondientes.

Adicionalmente, en el Artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece como facultades y obligaciones del presidente:

Fracción XIII. *“Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación”.*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 36, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el despacho de:

Fracción XX.- *“Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios”*

A la Dirección General de Fomento y Administración Portuaria (DGFAP), de conformidad con lo establecido en la Fracción I y II, del artículo 31, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, le corresponde dirigir la Planeación, Programación y Evaluación de acciones para el Fomento y desarrollo de los puertos concesionados a las Administraciones Portuarias Integrales federales (APIs); es decir, la DGFAP está facultada para ejercer el control corporativo de las 16 entidades paraestatales, mismas que cuentan con un título de concesión otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación y tienen por objeto la administración portuaria integral de cada uno de los puertos, mediante:

Secretaría de Comunicación y Transportes
Coordinación General de Puertos y Marina Mercante
Dirección General de Fomento y Administración Portuaria
Administraciones Portuarias Integrales

- I. *“El uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación que integran el recinto portuario del puerto de ..., cuya superficie se encuentra delimitada y determinada ...;”*
- II. *El uso, aprovechamiento y explotación de las obras e instalaciones del Gobierno Federal ubicadas en el recinto portuario, que se describen ...;”*
- III. *La construcción de obras, terminales, marinas e instalaciones portuarias en el recinto de que se trata, y*
- IV. *La prestación de los servicios portuarios.”*

El Gobierno Federal participa mayoritariamente en el paquete accionario de las Empresas denominadas Administraciones Portuarias Integrales (APIs), publicadas año con año en el DOF en la *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*, lo anterior de conformidad con los artículos 46, incisos A), B) y C) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 33 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las cuales se enlistan a continuación:

1. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
2. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
3. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
4. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
5. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
6. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
7. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
8. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
9. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
10. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
11. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
12. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
13. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
14. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
15. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
16. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.

Las 16 APIs están constituidas conforme a las leyes mexicanas, como una sociedad anónima de capital variable. Las acciones representativas de su capital social pertenecen en su mayoría al Gobierno Federal.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó las concesiones, permisos y autorizaciones para el uso, aprovechamiento y explotación de áreas o para la prestación de servicios en el recinto portuario, a las APIs.

Conforme al Capítulo VI de la Ley de Puertos, tenemos que:

*“ARTÍCULO 44.- La utilización de los bienes y la prestación de los servicios portuarios **constituyen la operación portuaria.**”*

Los servicios portuarios se clasifican en:

- I. Servicios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interna, tales como el pilotaje, remolque, amarre de cabos y lanchaje; El servicio de pilotaje se regirá por la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y Reglamentos aplicables.*
- II. Servicios generales a las embarcaciones, tales como el avituallamiento, agua potable, combustible, comunicación, electricidad, recolección de basura o desechos y eliminación de aguas residuales, y*
- III. Servicios de maniobras para la transferencia de bienes o mercancías, tales como la carga, descarga, alijo, almacenaje, estiba y acarreo dentro del puerto.”*

La Ley de Puertos en su Capítulo I establece las siguientes definiciones:

- II. “Puerto: El lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo Federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza.*
- III. Recinto portuario: La zona federal delimitada y determinada por la Secretaría y por la de Desarrollo Social en los puertos, terminales y marinas, que comprende las áreas de agua y terrenos de dominio público destinados al establecimiento de instalaciones y a la prestación de servicios portuarios.*
- IV. Terminal: La unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina.*
- V. Marina: El conjunto de instalaciones portuarias y sus zonas de agua o tierra, destinadas a la organización especializada en la prestación de servicios a embarcaciones de recreo o deportivas.*
- VI. Instalaciones portuarias: Las obras de infraestructura y las edificaciones o superestructuras, construidas en un puerto o fuera de él, destinadas a la atención de embarcaciones, a la prestación*

Secretaría de Comunicación y Transportes
Coordinación General de Puertos y Marina Mercante
Dirección General de Fomento y Administración Portuaria
Administraciones Portuarias Integrales

de servicios portuarios o a la construcción o reparación de embarcaciones.

- VII. *Servicios portuarios: Los que se proporcionan en puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, para atender a las embarcaciones, así como para la transferencia de carga y transbordo de personas entre embarcaciones, tierra u otros modos de transporte.*
- VIII. *Zona de desarrollo portuario: El área constituida con los terrenos de propiedad privada o del dominio privado de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, para el establecimiento de instalaciones industriales y de servicios o de cualesquiera otras relacionadas con la función portuaria y, en su caso, para la ampliación del puerto.*
- IX. *Administrador portuario: El titular de una concesión para la administración portuaria integral.”*

IV. Intervención del Estado en los puertos federales

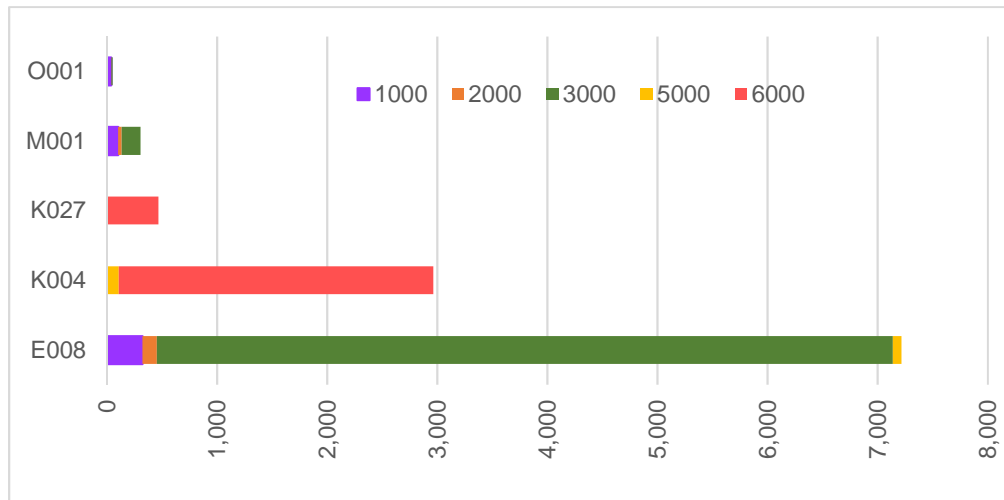
Para dar cumplimiento al marco legal, las APIs operan cinco programas presupuestarios, dentro de estos el programa presupuestario E008 que es uno de los de mayor importancia y que además en su mayor porcentaje es financiado a través de recursos propios:

Gráfica 1. Distribución del Pp E008 por fuente de financiamiento

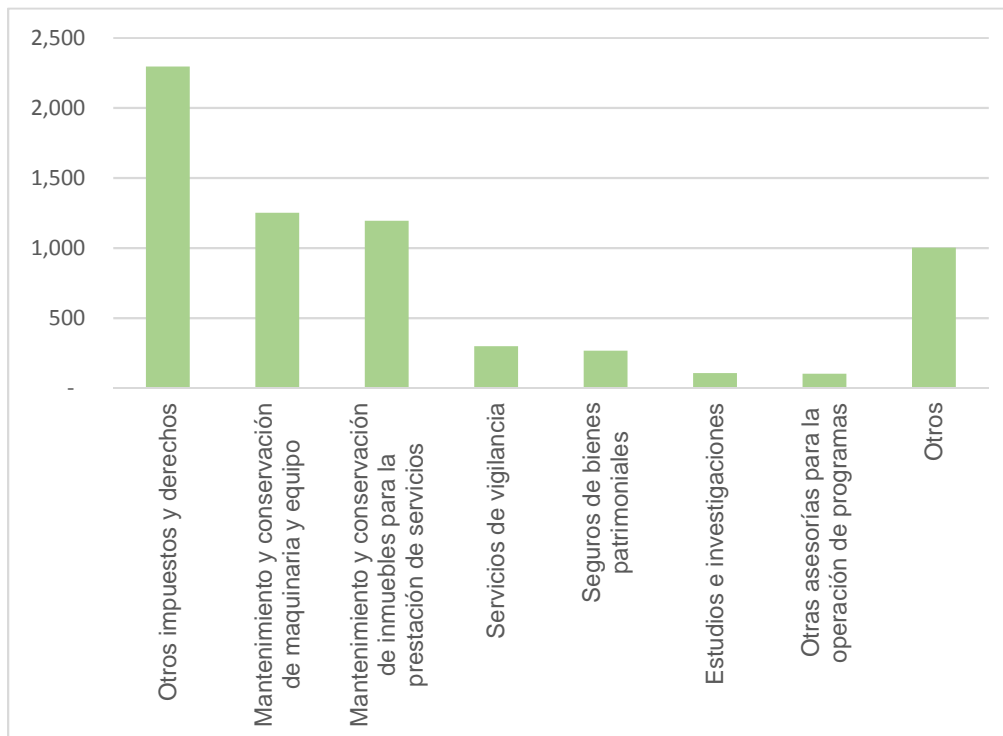


Secretaría de Comunicación y Transportes
Coordinación General de Puertos y Marina Mercante
Dirección General de Fomento y Administración Portuaria
Administraciones Portuarias Integrales

Grafica 2. Distribución por capítulo de gasto del Pp E008



Gráfica 3. Distribución del gasto Capítulo 3000.
Principales conceptos de gasto con recursos propios



Secretaría de Comunicación y Transportes
Coordinación General de Puertos y Marina Mercante
Dirección General de Fomento y Administración Portuaria
Administraciones Portuarias Integrales

La visión de los puertos mexicanos es clara, México, en materia portuaria, se encuentra en una posición geográfica privilegiada y tiene una ventaja frente al resto de naciones, que debe ser aprovechada, de ahí que se pretende que los puertos mexicanos se conviertan en las puertas de entrada al mundo y transformar a nuestro país en una plataforma logística global eficiente para el traslado de mercancías entre ambos océanos y el continente.

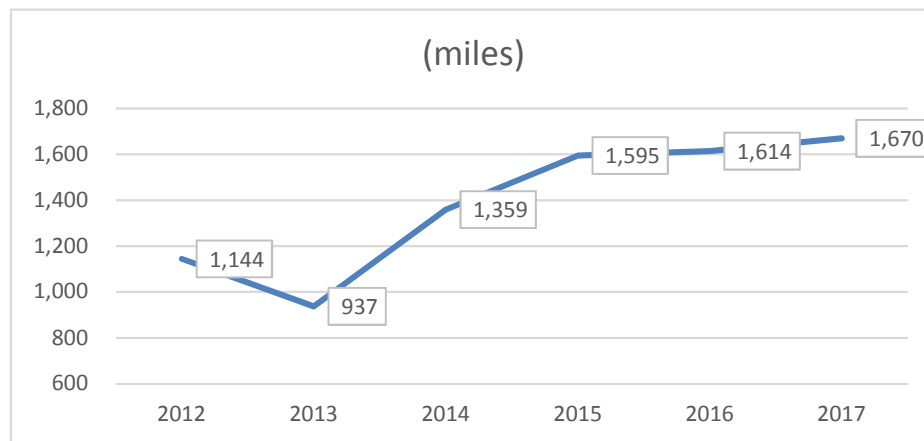
Desde el 2009, la carga en los puertos operados por las Administraciones Portuarias Integrales federales ha tenido un crecimiento constante alcanzando el 57% hasta el 2017.

Gráfica 4. Carga total manejada por puertos federales. Periodo 2009-2017



El movimiento de pasajeros en estos mismos puertos, administrados por las APIs federales, ha crecido en un 46%, en el periodo comprendido del 2012-2017.

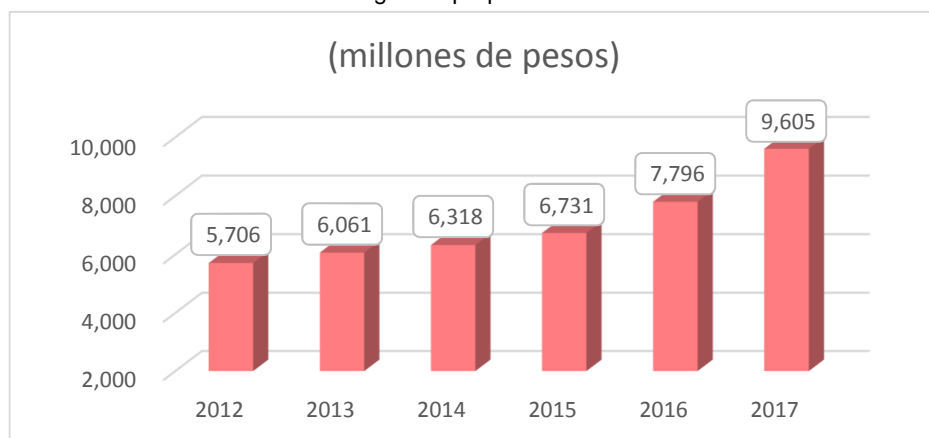
Gráfica 5. Movimiento de pasajeros



Secretaría de Comunicación y Transportes
Coordinación General de Puertos y Marina Mercante
Dirección General de Fomento y Administración Portuaria
Administraciones Portuarias Integrales

Los ingresos propios de las APIs federales han crecido en un 68%, en el periodo comprendido del 2012-2017.

Gráfica 6. Ingresos propios de las APIs federales



V. Descripción del problema

Los usuarios del sistema portuario nacional requieren de servicios portuarios para el movimiento de mercancías y pasajeros, vía marítima.

VI. Estado actual del problema

Los puertos son los principales nodos logísticos de la red de transporte del comercio exterior. La competitividad y el cumplimiento de las funciones de un puerto dependen directamente de su capacidad para ofrecer al comercio internacional y a las líneas navieras servicios rápidos, flexibles y seguros. La eficiencia de las redes de transporte de un país influye directamente en el funcionamiento de su economía.

Actualmente, la relación entre puertos, líneas navieras, operadores de terminales, y otros actores de las cadenas logísticas, han evolucionado de tal forma que hoy se tienen corredores logísticos integrados y varios esquemas regionales comerciales de intercambio, para un manejo más eficiente de la carga y mejores estándares de calidad en el servicio a los dueños de la carga.

En función de lo antes mencionado, los puertos federales impulsan la integración de las cadenas logísticas de producción, transporte y distribución, y se constituyen en nodos de la cadena integrada, desarrollando la capacidad instalada para el manejo de carga y pasajeros.

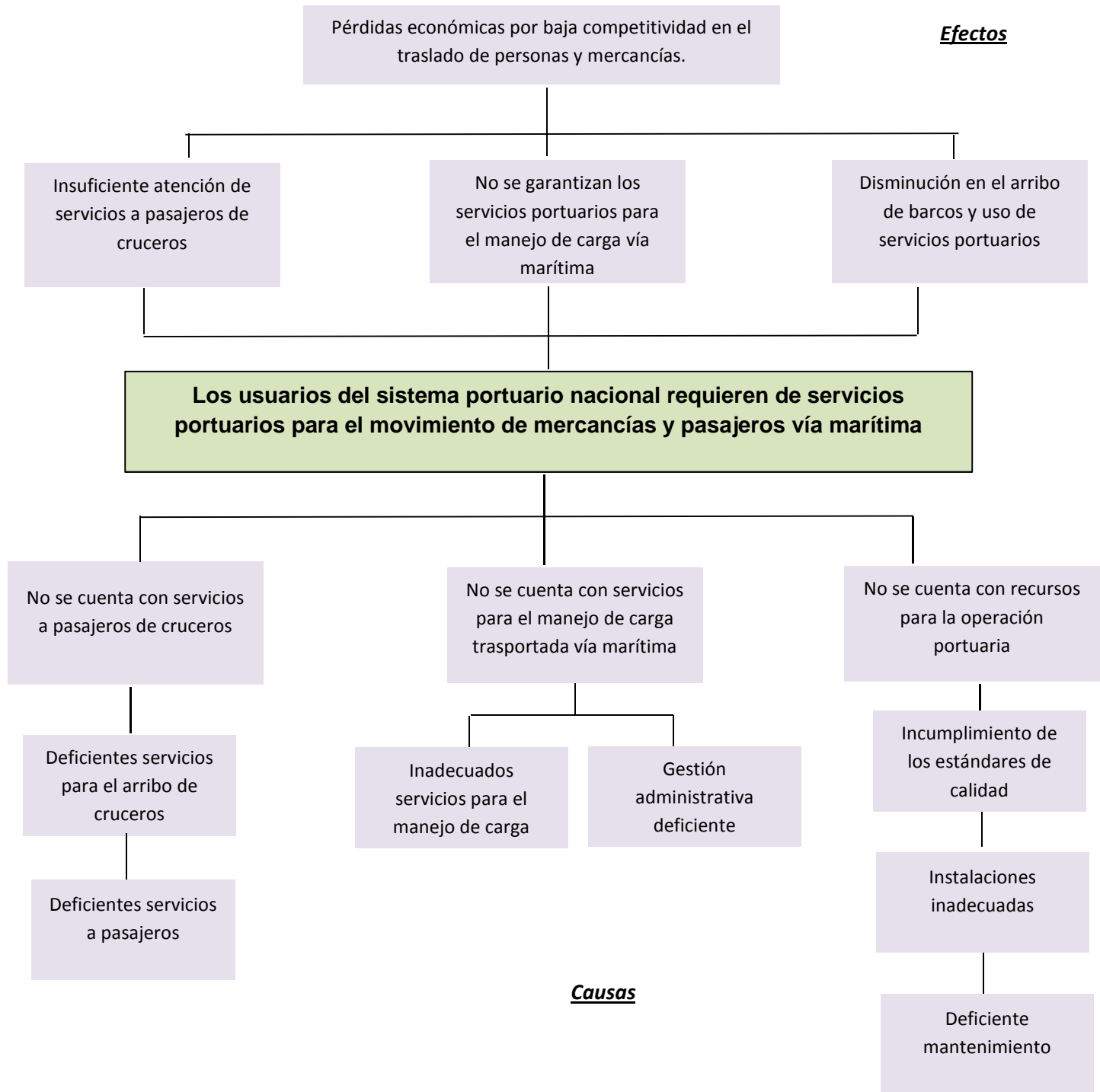
VII. Evolución del problema

El Gobierno Mexicano tomó la decisión de administrar los puertos federales, de acuerdo con la figura administrativa prevaleciente en los principales puertos del mundo, como los de: Hamburgo, Bremen, Rotterdam, Ámsterdam y Amberes, donde el administrador portuario presta los servicios a través terceros, quienes operan de forma independiente, con base en la infraestructura general del puerto.

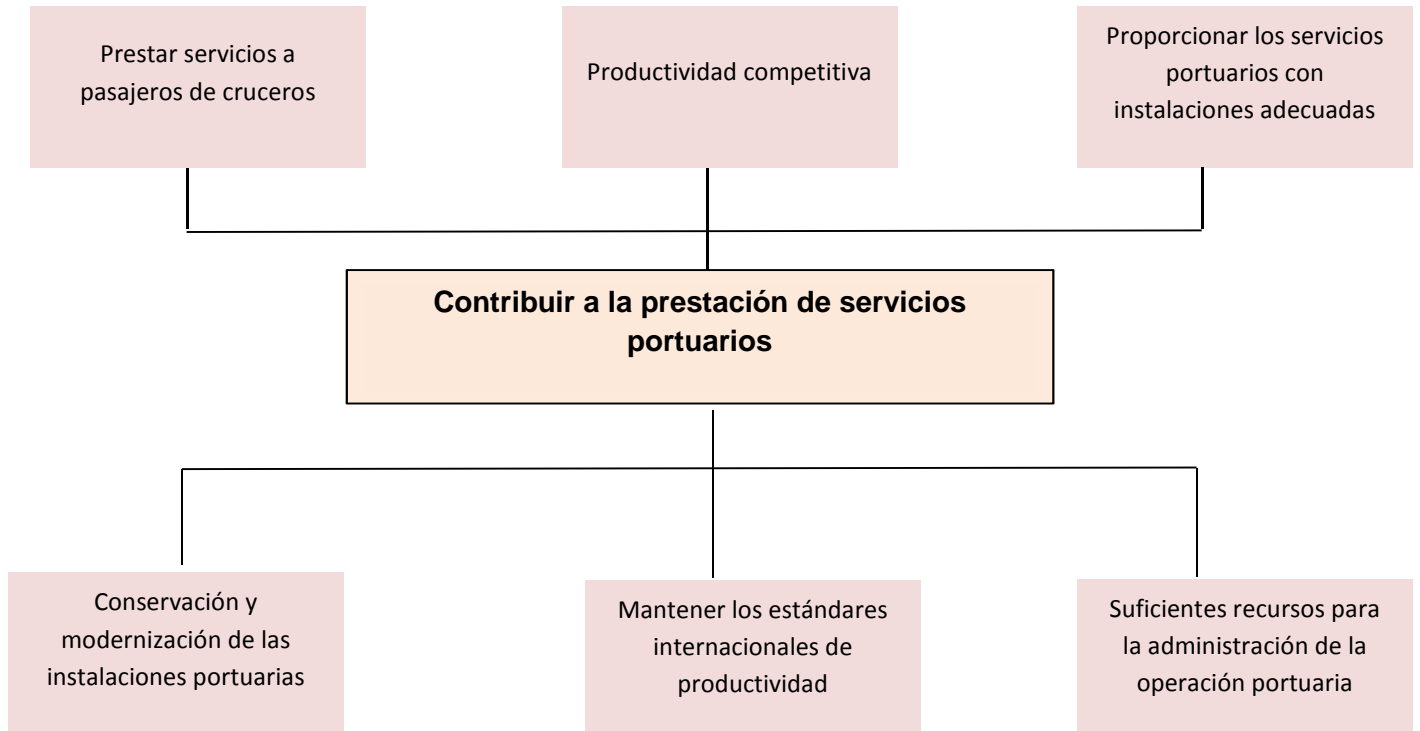
Las APIs federales son empresas mercantiles constituidas con el objeto de administrar y explotar la infraestructura portuaria, ésta reside en el Art. 27 de la Ley de Puertos, donde se estipula que la Autoridad podrá establecer en el título de concesión, que la operación y la prestación se realice a través de terceros. El administrador portuario se sujeta a un programa maestro de desarrollo portuario, el cual es parte integrante del título de concesión.

Otro aspecto por el cual es fundamental que el Estado administre los puertos de altura de este país, es por ser considerados como puntos estratégicos para la seguridad nacional.

VIII. Árbol del Problema



IX. Árbol de Objetivos



X. Definición de los objetivos

Con el programa presupuestario E008 se busca:

- Contar con recursos para el mantenimiento, inversión y desarrollo de la infraestructura portuaria
- Manejar la carga por los puertos
- Atender a los pasajeros de cruceros en los puertos

XI. Aportación del Programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

El programa presupuestario E008 Operación de infraestructura marítimo-portuaria se alinea puntualmente con las metas y objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 (PND):

Alineación al PND			
Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del Programa Sectorial
IV México Próspero	4.9 Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.	4.9.1 Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.	<p>Objetivo 2. Contar con servicios logísticos de transporte oportunos, eficientes y seguros que incrementen la competitividad y productividad de las actividades económicas.</p> <p>Objetivo 3. Generar condiciones para una movilidad de personas integral, ágil, segura, sustentable e incluyente, que incremente la calidad de vida.</p>

Las Administraciones Portuarias Integrales con base en los Programas Presupuestales que administran, participan en las siguientes líneas de acción del Programa Sectorial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2013-2018:

Estrategias y líneas de acción

Objetivo 1: Desarrollar una infraestructura de transporte y logística multimodal que genere costos competitivos, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social.

Estrategia 1.3 Desarrollar dos sistemas portuarios, el del Golfo y el del Pacífico, resaltando su vocación natural, para que compitan con otros puertos del mundo.	
Líneas de acción	
1.3.1	Fomentar el desarrollo de puertos marítimos que potencien la ubicación geográfica de México, impulsen las exportaciones, el comercio internacional y el mercado interno.
1.3.3	Desarrollar plataformas logísticas con recintos fiscalizados estratégicos en los puertos principales para agregar valor a bienes intermedios e insumos.
1.3.4	Desarrollar adecuadamente las terminales marítimas de los puertos estratégicos del país para hacer frente a la demanda.
1.3.7	Realizar obras de modernización, ampliación y/o mantenimiento en infraestructura marítimo-portuaria para impulsar el desarrollo regional en beneficio de las comunidades locales.

Objetivo 2: Contar con servicios logísticos de transporte oportunos, eficientes y seguros que incrementen la competitividad y productividad de las actividades económicas.

Estrategia 2.3 Fortalecer la interconexión de los modos de transporte para lograr una cadena de suministro eficiente.	
Líneas de acción	
2.3.5	Potenciar los puertos como nodos logísticos para crear un sistema integrado de transporte multimodal fomentando el desarrollo de plataformas logísticas.
Estrategia 2.4 Potenciar la inversión privada con el fortalecimiento del marco normativo y su armonización proporcionando seguridad jurídica a los inversores.	
Líneas de acción	
2.4.1	Atraer inversión privada para incrementar y mejorar los servicios logísticos que den valor agregado a las actividades productivas.

Objetivo 3: Generar condiciones para una movilidad de personas integral, ágil, segura, sustentable e incluyente, que incremente la calidad de vida.

Estrategia 3.4 Modernizar y ampliar los servicios e infraestructura portuaria para facilitar el traslado eficiente de personas e incentivar el turismo.
--

Secretaría de Comunicación y Transportes
Coordinación General de Puertos y Marina Mercante
Dirección General de Fomento y Administración Portuaria
Administraciones Portuarias Integrales

XII. Cobertura

El área de enfoque que cubre el programa presupuestario E008 es la atención de la comunidad portuaria, la que está integrada por agencias navieras, líneas navieras, empresas transportistas y agencias aduanales, mismos que ofrecen servicios a los operadores de la carga y pasajeros por los puertos federales.