

## INTRODUCCION

El análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal pretende evaluar el tipo de política, impacto, consecuencias, avances y resultados logrados por los astilleros del Estado en materia de construcción, mantenimiento y reparación de embarcaciones, dado que son un factor estratégico de desarrollo y promueven el crecimiento más articulado del transporte marítimo y la explotación de los recursos del mar y del petróleo en el subsuelo marino.

El esfuerzo realizado por el gobierno federal en materia de política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal debe satisfacer las demandas de mantenimiento, reparación y construcción de embarcaciones que genera el mercado doméstico en el corto plazo.

El desarrollo de la industria naval paraestatal debe dotar a los astilleros del Estado de una infraestructura adecuada, para proporcionar los servicios de mantenimiento, reparación y construcción de embarcaciones y artefactos flotantes a precios competitivos. Para ello, los astilleros deben ofrecer pleno aprovechamiento de la capacidad instalada con que cuentan las plantas industriales.

La importancia del análisis se desprende del Plan Nacional de Desarrollo, donde se establece que las empresas paraestatales constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales y dan un apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar al sector público. Su presencia en el aparato productivo y distributivo responde al mandato constitucional que reserva al Estado su intervención en sectores estratégicos de la economía o bien el apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional.

La estrategia del plan, además del manejo coherente de la política de desarrollo, requiere de la utilización de instrumentos directos de asignación

de recursos, que refuercen los efectos de inducción e impulsen los esfuerzos de reordenación económica y cambio estructural. La empresa pública constituye una base material con que cuenta el Estado para regular e impulsar la actividad económica y social de todos los sectores. Precisamente, uno de los sectores prioritarios de la economía lo constituye el sector industrial, donde la rama de bienes de capital contiene a la industria naval, cuyo desarrollo es impulsado de manera directa y decisiva por el gobierno federal a través de empresas paraestatales (astilleros del Estado), debido a que constituye un renglón que no siempre había sido atendido adecuadamente por el sector privado.<sup>1</sup>

La decisión tomada por el Estado mexicano de desarrollar la industria naval a través de los astilleros paraestatales, debe generar la oferta necesaria para satisfacer las demandas internas de mantenimiento y reparación de barcos de la flota nacional; así como la construcción de embarcaciones y otros artefactos flotantes, que son factores estratégicos que coadyuvan al transporte del petróleo y sus derivados, materias primas y otras mercancías; a la explotación y conservación de los recursos del mar, y apoyar las actividades portuarias de protección ambiental y petrolera. Ello permitirá un gran ahorro de divisas por concepto de adquisición, renta, mantenimiento, reparación de embarcaciones y por pago de fletes en el transporte de mercancías por vía marítima.

Las relaciones internacionales de intercambio comercial de un país se reflejan en gran medida en el transporte marítimo. En México se acentúa la importancia de este modo, ya que alrededor del 92 por ciento de nuestro comercio exterior se realiza por vía marítima.<sup>2</sup>

En 1982, cerca del 20 por ciento de las cargas que generó nuestro país<sup>3</sup> en su relación comercial con otras naciones, se transportó en embarcaciones de bandera mexicana, por lo que el desarrollo de nuestra marina mercante puede contribuir de manera importante a evitar la salida de divisas y fortalecer las transacciones con el exterior y donde la industria naval contribuya de manera fundamental al logro de estos objetivos y coadyuve a la afirmación de nuestros principios de soberanía nacional e independencia económica.

En el sector pesquero, cuya actividad primaria es la producción de alimentos marinos, la industria naval es un factor estratégico que coadyuva de manera importante en la explotación de los recursos de altamar, en especial del mar territorial y la zona económica exclusiva, diseñando, construyendo y dando mantenimiento a las embarcaciones pesqueras dotadas de los procesos tecnológicos y métodos de captura adecuados a cada tipo de pesca.

<sup>1</sup> Acero James, Guillermo y Jara Castillo, Emilia. "Sociedad igualitaria", en *Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública*. Pág. 219.

<sup>2</sup> *Estadísticas del movimiento portuario nacional de carga y buques, 1982*. Pág. 11.

<sup>3</sup> *Ibid.* Pág. 20.

En el diagnóstico de la problemática de la industria naval se establece que la dinámica de la actividad marítima se encuentra estrechamente relacionada con el comportamiento de la economía nacional en su conjunto, razón por la cual existen diversos factores a nivel macroeconómico que afectan tanto a la oferta como a la demanda del servicio de transportación marítima.

Uno de los factores que aún condiciona en forma importante la expansión de la flota mercante lo constituyen los elevados montos de inversión requeridos para la adquisición de buques; la ausencia en México de mecanismos adecuados para el financiamiento de nuevas embarcaciones ha limitado el crecimiento de la flota nacional.

En cuanto al mantenimiento y reparación de buques, existen diversos factores que inciden sobre el comportamiento de este mercado. Uno de ellos es la localización de los astilleros, la cual permite una menor o mayor participación en la actividad de reparación de buques de línea.

En este sentido, es importante destacar que la excelente ubicación del país, respecto a las rutas internacionales de navegación, aunada al creciente volumen del comercio exterior mexicano que se realiza por vía marítima, plantea la posibilidad de que las embarcaciones de carga con bandera extranjera que se aproximen a nuestras costas constituyan una demanda potencial de reparación naval.

Por lo que toca a la demanda de transportación marítima, cabe señalar que el comportamiento de la economía durante los últimos años ha generado necesidades muy significativas de movilización de mercancías, entre las cuales destacan por su volumen las importaciones de carga seca, realizadas por la Conasupo, Pemex y la CFE principalmente; así como los grandes volúmenes de exportación de crudo y sus derivados que llevó a cabo Petróleos Mexicanos durante los últimos años.

El comercio marítimo dentro del comercio exterior del país se ha incrementado del 58.8 por ciento en 1970 al 92.6 por ciento en 1982;<sup>4</sup> lo que pone de manifiesto la importancia para México de contar con una industria naval que apoye el crecimiento de una flota mercante nacional, que satisfaga los requerimientos de transporte marítimo que demanda el desarrollo del país.

Con respecto a la flota nacional, algunos de los factores que inciden sobre la demanda de reparación naval son los itinerarios de los buques de carga, las temporadas de captura y las épocas de veda para las embarcaciones pesqueras, la localización de los bancos de pesca y puertos de operación de los barcos pesqueros, así como de las embarcaciones de trabajo y servicio.

Este trabajo inicia con el estudio de los elementos conceptuales en torno a la empresa pública, que permite establecer su marco conceptual de acuer-

<sup>4</sup> *Ibid.* Pág. 11.

do a los diferentes puntos de vista de varias disciplinas y propone una definición del concepto de empresa pública en base al International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE, 1980) con su correspondiente adecuación al contexto mexicano de conformidad con las disposiciones legales vigentes en esta materia.

El segundo capítulo hace un estudio histórico de la evolución del transporte marítimo mexicano a partir de 1970 a 1982 y su estrecha vinculación con la transformación de la industria naval, con objeto de establecer un diagnóstico de la problemática que existía en esta última en 1982.

El capítulo tercero describe los objetivos y metas que persigue el programa de desarrollo de la industria naval, para alcanzar la consolidación de los cuatro astilleros paraestatales.

El capítulo cuarto analiza la instrumentación del programa de desarrollo de la industria naval a través de la descripción de cuatro programas específicos: ordenación de la demanda-oferta, fomento, nuevos astilleros e industria naval auxiliar, cada uno con sus respectivos subprogramas, en virtud de que todos ellos se formularon a nivel conceptual, sin que se establecieran los procesos de instrumentación correspondientes que permitieran su ejecución.

En el capítulo quinto se evalúa el programa en términos de lo realizado por los cuatro astilleros paraestatales durante su operación en el período 1983-1985, con respecto a la atención de la demanda de reparación de la flota nacional y construcción de embarcaciones, nivel de aprovechamiento de la capacidad instalada de cada una de las plantas industriales, a la vez que se comparan los logros obtenidos por cada una de las entidades contra las metas previstas en los respectivos programas institucionales.

Finalmente, en el capítulo sexto se plantean las causas que no permitieron llevar a cabo el programa de desarrollo de la industria naval, sus programas específicos y subprogramas, así como los motivos que han originado el bajo nivel de productividad de los astilleros del Estado durante el período que abarca este estudio; concluyéndose con los objetivos alcanzados a la fecha por la política definida por el gobierno federal en el desarrollo de la industria naval.