

VI. CONCLUSION

La marina mercante es una de las columnas más importantes de nuestro comercio exterior, como se señaló en el capítulo II de este trabajo, ya que en 1982 el 92.6 por ciento de éste se realizó por vía marítima, pero sólo poco más del 20 por ciento de la carga generada por nuestro país se transportó en embarcaciones mexicanas con la consecuente pérdida de divisas.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia que para México tiene el contar con una industria naval que coadyuve en el crecimiento de una flota mercante nacional, que satisfaga los requerimientos de transporte marítimo que demanda el desarrollo del país.

Por ello, el gobierno federal estableció un programa de desarrollo de la industria naval con la participación directa de los cuatro astilleros paraestatales, a fin de estructurar las actividades de construcción y reparación naval de manera racional, congruente y eficiente; de tal forma que se contribuyera a la integración y autosuficiencia del transporte marítimo, creándose la infraestructura necesaria para la reparación de los buques que forman la flota nacional, así como para la construcción de aquellas embarcaciones más comúnmente demandadas en el mercado nacional.

Sin embargo, como se puede observar a lo largo de los capítulos III y IV de este trabajo, el programa de desarrollo de la industria naval sólo se conceptualizó en forma general sin llegar a materializarse, toda vez que sólo se definieron los objetivos, políticas y estrategias globales, sin establecerse el proceso de instrumentación del programa de conformidad con las vertientes definidas en el Sistema Nacional de Planeación: de obligación, de inducción, concertación y de coordinación.

En la primera se ordenarían las actividades y medidas relacionadas con el quehacer de la administración pública federal, incluyendo la formulación de los programas específicos y subprogramas derivados del presente programa.

ma, de los programas institucionales de las entidades del sector, vinculados a los programas operativos sectoriales, anuales, y que cumplirían con la doble función de especificar para períodos anuales las tareas establecidas por el programa y ser el vínculo con el presupuesto de egresos de la federación.

En cuanto a los cuatro programas específicos de ordenación demanda-oferta, de fomento, de nuevos astilleros y de industria naval auxiliar, tampoco llegaron a formularse por carecer de un proceso de instrumentación que permitiese definir estrategias y acciones concretas, establecer unidades responsables y unidades de medición, ligadas a la planeación, programación y presupuestación.

Asimismo, desde la conceptualización del programa de desarrollo de la industria naval y sus programas específicos, se pasó por alto que todos ellos deberían estar sujetos a un sistema de control y evaluación, el cual no se definió. La principal finalidad de este sistema sería la de apoyar la consecución de los objetivos y metas en los términos y condiciones previstos. En general, se trata de establecer una vigilancia del cumplimiento oportuno de las acciones y medidas programadas, efectuar el seguimiento del contexto nacional en que se sustenta el programa y revisar de manera periódica y sistemática los avances obtenidos para que, detectando las insuficiencias, cambios o desviaciones de cada caso, se realicen los ajustes y correcciones que procedan.

El control y la evaluación debe ser un sistema estrechamente vinculado con el proceso de toma de decisiones y deberá proporcionar los elementos necesarios para adecuar los componentes del programa a los cambios que se operen en el contexto de la realidad en que se desenvuelven.

En el caso particular del programa específico de reordenación demanda-oferta, uno de los objetivos definidos en dicho programa es el de que los astilleros paraestatales aprovechen su capacidad instalada a través de la programación de las adquisiciones de embarcaciones del sector público, sin tomar en consideración la demanda potencial de sectores tan importantes como el privado y el social; ello podría significar en un momento dado la subutilización de la planta productiva por una baja en la actividad económica del gobierno federal y no contar con un mercado diversificado de clientes. Asimismo, este objetivo resulta contradictorio con el de que la industria naval coadyuva a la integración y autosuficiencia del transporte marítimo, al excluir la construcción y reparación de buques propiedad de los sectores privado y social, que son parte integrante de la flota nacional.

En el análisis de la operación de los cuatro astilleros paraestatales se observa que éstos enfrentan serios problemas en la consecución de las metas fijadas para cada año. Astilleros Unidos de Ensenada, a lo largo del período analizado, no logró terminar ninguna de las 20 embarcaciones contratadas por Productos Pesqueros Mexicanos en 1981 y cuyas entregas debieron efectuarse en los años de 1982 y 1983, lo que representa un retraso promedio

en los períodos de construcción de los barcos de más de 2.5 años. En cuanto a la actividad de la reparación naval del astillero, ésta muestra una ligera tendencia hacia la baja como consecuencia de que los tiempos de reparación de las embarcaciones se han incrementado.

La anterior situación ha representado que la planta industrial esté subutilizada, toda vez que está dotada de una infraestructura con capacidad para reparar hasta 400 embarcaciones y construir alternativamente 20 camaroneros de 22 metros (72 pies) de eslora o diez atuneros de vara de 150 toneladas cortas u 8.5 sardineros-anchoveteros de 150 metros cúbicos o hasta 3 atuneros de cerco de 750 toneladas cortas de capacidad de bodega o, bien, construir una mezcla de estas embarcaciones cuyo procesamiento de acero sea de aproximadamente 2,300 toneladas por año;⁸³ además, debe señalarse que cuenta con una ubicación excelente en el puerto de Ensenada, lugar donde se localiza la base atunera y sardinera-anchovetera más importante del país.

La operación de Astilleros Unidos de Guaymas muestra una situación similar a la del astillero anterior, ya que durante los tres últimos años analizados no ha logrado cumplir con las metas que se ha propuesto. Esto ha tenido como consecuencia que de los 6 barcos atuneros de cerco contratados por Productos Pesqueros Mexicanos en 1980, sólo dos de ellos se hayan podido entregar en 1985 con un retraso de más de 3 años.

En el caso de los dos graneleros de 22,000 TPM, la situación es muy parecida a la de los atuneros, ya que estos buques fueron contratados en 1981 y debieron haberse entregado en 1983 el primero de ellos y en 1984 el segundo, sin que hasta la fecha se hayan podido terminar dichas embarcaciones por razones muy similares a las que han afectado la construcción de los buques atuneros. En 1985, el avance en el proceso de construcción de las embarcaciones fue marginal, lo que significó que el astillero estuviera virtualmente paralizado.

Dada la poca actividad que ha tenido el astillero en el período analizado, se puede deducir que la capacidad instalada de la planta está subutilizada; en virtud de que las instalaciones con que cuenta la empresa tienen una capacidad para procesar 15,500 toneladas de acero por año, produciendo a régimen tres barcos graneleros: uno de 22,000 TPM y dos de 7,500 TPM. Otra alternativa es la construcción de dos graneleros de 7,500 TPM y dos atuneros de 750 toneladas de capacidad de bodega o, bien, la construcción de un granelero de 22,000 TPM y dos atuneros de cerco de 750 toneladas cortas.⁸⁴

Las actividades de Astilleros Unidos de Mazatlán son muy recientes, al iniciar sus operaciones en 1983 con la construcción de dos chalanes de 16,000 barriles para Petróleos Mexicanos, los cuales fueron entregados con un retraso de 3 y 7 meses respectivamente. Durante 1985, el astillero inició

⁸³ *Monografía de la demanda-oferta nacional de construcción naval*. Págs. 269-271.

⁸⁴ *Ibid.* Págs. 272-276.

la construcción de cuatro remolcadores, cuyos procesos de producción al término del ejercicio muestran sensibles retrasos al sólo alcanzarse el 58 por ciento de lo programado; señalándose que esta situación ocurre en la etapa de acero, que es la más sencilla de la construcción de los remolcadores; por tanto, se estima que estos retrasos no serán recuperados en el resto del proceso de producción, lo que llevará al astillero a entregar las embarcaciones fuera de los plazos previstos.

La ocupación del astillero en 1985 permite establecer que la planta se está subutilizando, al no aprovecharse la capacidad instalada para procesar 2,000 toneladas de acero anualmente; es decir, dejar de producir una mezcla de embarcaciones constituida por barcos pesqueros, de trabajo y de servicio, igual a dos remolcadores de 2,400 BHP, dos remolcadores de 4,200 BHP y dos arrastreros de 200 toneladas de capacidad de bodega.⁸⁵

Por lo que se refiere a la operación de Astilleros Unidos de Veracruz, ésta ha sido deficiente al no cumplir con las metas anuales que se había fijado para construir los cuatro buquetanques de 38,600 TPM que tiene contratados con Petróleos Mexicanos, debido fundamentalmente a los severos retrasos que acusan los programas de construcción de las embarcaciones, que han llegado a originar la cancelación del contrato del primer navío por parte de Petróleos Mexicanos como resultado de la excesiva demora en su construcción.

Lo anterior significó que a fines de 1985 se hubieran invertido más de 3'000,000 de horas-hombre⁸⁶ en la construcción del primer buquetanque sin haberlo terminado, que comparado con la cifra de 1'650,000 horas-hombre programadas representa una desviación de alrededor del 200 por ciento; ello repercute en un impacto directo en el costo de producción de dicho buque, elevándole de manera importante.

De acuerdo con el comportamiento observado en las operaciones del astillero durante los tres años analizados, se estima que la terminación y entrega del primer navío se realizará en 1987 y, posteriormente, uno cada año.

El estado actual que prevalece en el astillero con la construcción de sólo cuatro buques por espacio de más de cuatro años, ha originado que se esté subutilizando la capacidad instalada con que cuenta la planta, debido a que su producción a régimen⁸⁷ es de cuatro buquetanques de 38,600 TPM por año o bien 4.8 barcos de carga general de 16,600 TPM o bien 5 graneleros de 27,000 TPM anualmente; es decir, la planta puede procesar 35,000 toneladas de acero por año.⁸⁸

⁸⁵ *Ibid.* Págs. 278-290.

⁸⁶ *Informe al Consejo de Administración de Astilleros Unidos de Veracruz, S. A. de C. V.* Febrero de 1986.

⁸⁷ Producción a régimen es la condición de trabajo donde la planta opera normalmente a la capacidad para la cual fue diseñada.

⁸⁸ *Monografía de la demanda-oferta. . . Op. Cit.* Págs. 291-303.

Del capítulo anterior se desprende que los cuatro astilleros paraestatales presentan una particularidad en común: los programas de construcción de las embarcaciones en proceso de fabricación tienen grandes retrasos, lo que incide de manera directa en los costos de producción de los astilleros al elevarlos sustancialmente por tener períodos de construcción excesivos en los bienes que producen; ello impacta de manera negativa el precio de venta de las naves, que a su vez es uno de los factores que ha provocado en los últimos años que las empresas no hayan logrado contratar nuevas construcciones de barcos.

De acuerdo con lo que se ha podido constatar a lo largo del presente trabajo, la política de desarrollo de la industria naval paraestatal definida por el gobierno federal sólo ha quedado en la elaboración del programa de desarrollo de la industria naval y sus cuatro programas específicos a nivel del establecimiento de objetivos, ideas y conceptos muy generales; sin que hasta la fecha se establezcan los procesos de instrumentación que permitan definir los objetivos y metas concretas que deben alcanzarse anualmente, a través de la realización de estrategias y acciones que se lleven a cabo durante la ejecución de los programas; ello permite concluir que la verdadera política del Estado en esta rama es mantener en *status quo* a la industria naval, al no establecer ningún mecanismo que posibilite la consecución de los programas antes citados. Esta aseveración es reforzada con el proceso de programación-presupuestación que efectúan los cuatro astilleros paraestatales, el cual se ha dado más como un cumplimiento de una condición burocrática que como un verdadero ejercicio de planeación y sin que exista una vinculación efectiva entre los programas sectoriales e intersectoriales que conduzcan al cumplimiento de las metas sectoriales e institucionales planteadas por las entidades.⁸⁹

Lo anterior significa que los programas institucionales de cada uno de los astilleros paraestatales no han constituido la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que deben alcanzar las entidades. En consecuencia, la programación institucional de las empresas del Estado deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para evaluar las acciones que se lleven a cabo; la definición de estrategias y prioridades, la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras.⁹⁰

El gobierno federal, al no llevar a cabo la política de desarrollo de la industria naval, ha propiciado que los armadores mexicanos no contraten buques con astilleros paraestatales, que la demanda de embarcaciones conti-

⁸⁹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Informe de evaluación anual 1985*. Pág. 2.

⁹⁰ Véase artículo 48 de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. (DOF de 14 de mayo de 1986).

núe insatisfecha y que se sigan adquiriendo navíos en el exterior con la consecuente pérdida de divisas; al mismo tiempo, se frena la política de fomento a la marina mercante, debido a que no coadyuva en la integración del transporte marítimo mexicano con embarcaciones construidas en astilleros nacionales y, por lo tanto, permanecen sin atenderse los requerimientos que demanda el país en este subsector, por lo que el comercio desarrollado por vía marítima se continuará movilizandoy mayormente con buques de bandera extranjera, lo que representa fuga de divisas por el pago de los fletes que realizan los importadores y exportadores nacionales, y dependencia de flotas de otras nacionalidades para la movilización de mercancías nacionales por esta vía.