

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
Oficina del Gobernador  
COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA



ESTUDIO DE LAS OPERACIONES  
Y SITUACION ECONOMICA DE  
CORPORACIONES PUBLICAS SELECCIONADAS

1979

Volumen V

Autoridad de Puertos

BIBLIOTECA  
OFICINA DE PRESUPUESTO Y GERENCIA  
OFICINA DEL GOBERNADOR

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
Oficina del Gobernador  
COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA



ESTUDIO DE LAS OPERACIONES  
Y SITUACION ECONOMICA DE  
CORPORACIONES PUBLICAS SELECCIONADAS

1979

Volumen V

Autoridad de Puertos

Oficina de Presupuesto y Gerencia  
Centro de Información y Recursos Bibliotecarios  
Apartado 3228  
San Juan, Puerto Rico 00902-3228



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
OFICINA DEL GOBERNADOR  
Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva

MIEMBROS DE LA COMISION

Lic. Wallace González Oliver  
Presidente

Sr. Luis S. Montañez Reyes  
Secretario

Sr. Raymond González

Hon. Oreste Ramos

Hon. Manuel Ramos Barroso

Hon. Juan Cancel Ríos

Hon. José Granados Navedo

Hon. Edison Mislá Aldarondo

Hon. Presby Santiago

OFICINA EJECUTIVA

Sr. Manuel Dones Piñero  
Director Ejecutivo

**MANAGEMENT AID CENTER, INC.**

APARTADO 8273, SANTURCE, PUERTO RICO 00910  
TELS. 763-1460 763-1560

30 de septiembre de 1979

Lcdo. Wallace González Oliver  
Presidente  
Comisión de Reorganización  
de la Rama Ejecutiva  
Oficina del Gobernador  
San Juan, Puerto Rico

Estimado Lcdo. González Oliver:

Tenemos el placer de someter nuestro informe sobre la Autoridad de Puertos el cual es el Volumen V del estudio que nos ha encomendado la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva bajo el contrato del 22 de noviembre de 1978.

Cordialmente,



Eliezer Curet Cuevas  
Presidente

Volumen V

AUTORIDAD DE PUERTOS

CONTENIDO

	<u>Página núm.</u>
Introducción	1
A. Aspectos legales	2
Base legal	3
Plan de Reorganización núm. 6	11
Reglamento	15
B. Aspectos de organización	19
Programas	20
Organización	23
Problemas operacionales	28
Coordinación	29
Política pública	30
C. Aspectos económicos y financieros	37
Crecimiento de la empresa	38
Análisis económico de las operaciones	51
Análisis de la situación financiera	70
D. Evaluación y conclusiones	83
Aspectos económicos, financieros y operacionales	84
Aspectos de organización de la rama ejecutiva	85

## INTRODUCCION

El estudio de la Autoridad de Puertos comprende su relación a la organización, funcionamiento y política pública de la rama ejecutiva; un análisis económico de sus operaciones; y la evaluación de su situación financiera.

A los fines de que el lector se familiarice con la naturaleza de esta empresa antes de proceder con el análisis, presentamos a continuación los datos más importantes sobre la misma:

Fecha de organización en su forma actual: 1955

Actividades que desarrollaba en 1978:

Construcción, mantenimiento, administración y reglamentación del uso de los aeropuertos, puertos, muelles y sus facilidades accesorias; mantenimiento del libre flujo de tránsito en los puertos; y operación de ciertos servicios de lanchas para la transportación de pasajeros.

Datos operacionales en 1978:

Número de llegadas de aviones	257,000
Número de pasajeros aéreos	5,785,000
Carga aérea - toneladas	205,224
Número de llegadas de barcos	8,224
Número de pasajeros marítimos	3,044,900
Carga marítima - toneladas	5,021,000

Datos económicos en 1978:

Ingreso bruto	\$ 39,057,000
Costos totales	35,926,000
Ingreso neto	3,131,000

Datos financieros a Junio 30, 1978:

Activos totales	\$ 247,455,000
Obligaciones totales	111,648,000
Inversión de capital	135,806,000

A. ASPECTOS LEGALES

BASE LEGAL

I. Legislación habilitadora

1. Creada por la Ley #125 del 7 de mayo de 1942 subsiguientemente enmendada por Ley #17 del 19 de abril de 1955, Ley #463 del 14 de mayo de 1952, Ley #85 del 26 de junio de 1959, Ley #6 del 24 de julio de 1952, Ley #27 del 21 de abril de 1948, Ley #11 del 24 de julio de 1952, Ley #9 del 24 de julio de 1952, Ley #10 del 24 de julio de 1952, Ley #453 del 25 de abril de 1946, Ley #444 del 14 de mayo de 1952, Ley #74 del 13 de junio de 1953, Ley #60 del 14 de junio de 1961, Ley #47 del 22 de mayo de 1968, Ley #55 del 22 de mayo de 1968, Ley #31 del 18 de junio de 1971, Ley #74 del 22 de junio de 1975.

2. Codificada 23 L.P.R.A. 331-354

II. Fondo histórico

Esta agencia surge en 1955 como sucesora legal de la antigua Autoridad de Transporte para ampliar su ámbito de actividades, de modo que en particular el creciente flujo de pasajeros en los aeropuertos estuviese bajo su control.

III. Propósitos

Desarrollar, poseer y administrar todo tipo de facilidades de transporte y servicios aéreos y marítimos en, para,

y desde Puerto Rico y proporcionarle en la forma más amplia los beneficios de aquellos e impulsar por este medio el bienestar general y aumentar el comercio y la prosperidad.

IV. Facultades

1. Todas aquellas inherentes a una corporación.
2. Completo dominio sobre sus empresas, sus gastos, fondos, bienes.
3. Adquirir bienes mediante expropiación forzosa además de las otras formas. A diferencia de otras agencias la Autoridad de los Puertos puede solicitar del Tribunal y éste ordenar al Registrador de la Propiedad que de preferencia a la inscripción de las propiedades expropiadas por la Autoridad y a que inscriba su título a favor de ella sin tener que inscribir antes a favor del Estado Libre Asociado. Hay otra diferencia y es que para la Autoridad no es necesario la declaración de utilidad pública que se requiere normalmente para justificar la expropiación.
4. Determinar y cobrar tarifas, derechos, rentas y otros cargos por el uso de las facilidades o servicios

de la Autoridad que sean suficientes para cubrir los gastos de conservación, funcionamiento y desarrollo, y el pago de cualesquiera bonos, tomando en cuenta factores que fomenten el uso de sus facilidades. Para determinar si las tarifas, derechos o rentas, son suficientes para cubrir los gastos señalados no se tomará en cuenta los ingresos de derechos o cargo sobre combustible, ni los ingresos por concesiones, arrendamientos y otros servicios similares. Entre los gastos se considerará (i) una parte razonable de los gastos de la Oficina Central de la Autoridad, (ii) gastos del Departamento de Aviación de la Autoridad, (iii) intereses sobre el total de la inversión del Estado Libre Asociado y de la Autoridad, incluyendo tanto los activos depreciables como los no depreciables, (iv) los cargos por depreciación sobre todos los activos depreciables.

Para revisar tarifas hay que celebrar vistas públicas.

5. La Ley #187 del 6 de mayo de 1949 (23 L.P.R.A. 462-469) confiere a la Autoridad de los Puertos la supervisión general de las actividades aeronáuticas en Puerto Rico y la operación, mantenimiento y protección de los aeropuertos.

El Director Ejecutivo de la Autoridad tiene poderes bajo esta ley: para arrestar dentro de los límites de un aeropuerto.

6. Plan de Reorganización #10 de 1950 transfiere a la Autoridad de los Puertos las funciones del Comisionado del Interior y de los capitanes de Puertos en cuanto a reglamentación y gobierno de los muelles y puertos de Puerto Rico conferidas por Ley #59 del 30 de abril de 1928 (23 LPRA 381-432) enmendada posteriormente por ley #151 del 28 de junio de 1968 (23 LPRA 2101 a 2801). Esta facultad no elimina las funciones de la Comisión del Puerto de Ponce y del Puerto de Mayaguez, organizadas de acuerdo a la Ley y con funciones mayormente delegadas.
7. Esta ley (151 de 1968) confiere al Secretario de Transportación y Obras Públicas autoridad para reglamentar muelles y puertos y le da, por lo tanto, carácter transitorio a lo que no derogó de la Ley #59 del 30 de abril de 1928, hasta que el Secretario promulgare reglamentos. Además, faculta a la Autoridad para regular el tráfico marítimo y la navegación en las aguas navegables de Puerto Rico y en sus puertos. Le da control también sobre la zona marítimo-terrestre comprendida en toda zona portuaria,

y sobre los terrenos sumergidos bajo los puertos.

8. Ley #151 de 1968 da a la Autoridad el control sobre el servicio de pilotaje en los puertos, incluyendo, sin limitarse a, la facultad de licenciar pilotos.

9. Ley #19 del 14 de junio de 1965 faculta a la Autoridad para reglamentar el uso de embarcaciones de motor. Esta facultad incluye los esquis acuáticos, regatas, carreras, desfiles marítimos y otras actividades de carácter deportivo.

10. Al igual que otras corporaciones, tiene el poder de emitir bonos, los cuales no serán deudas del Estado Libre Asociado.

11. Entre las limitaciones a los poderes está el que no podrá delegar el derecho de expropiar ni el de fijar tarifas. Además toda compra, o contrato de servicios o suministros que exceda de \$5,000.00 deberá hacerse por subasta.

#### V. Política pública

No hay en la ley expresión alguna sobre política pública excepto lo que pueda inferirse de la manifestación de propósitos y del hecho de que la Legislatura decidiera crear la Autoridad.

#### VI. Forma de Gobierno

El Secretario de Transportación y Obras Públicas ejercerá las funciones corporativas (funciones que en otras

corporaciones ejercita una Junta de Directores).

Con la aprobación del Gobernador, el Secretario nombrará un Director Ejecutivo quien tendrá la supervisión general de los asuntos de la Autoridad.

Mediante reglamento el Secretario delega funciones en el Director Ejecutivo (como en todos los casos, la mayoría de los poderes y funciones del ejecutivo máximo son poderes y funciones delegadas).

VII . Relación con las ramas ejecutiva y legislativa y con el Gobernador

- A. Autoridad debe rendir informe anual a la Asamblea Legislativa y al Gobernador sobre estado financiero y sobre estado de sus empresas y actividades.
- B. También cualquier otro informe que se le solicite.
- C. Bonos de Autoridad no constituirán deuda del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- D. Está exenta del pago de contribuciones, arbitrios o impuestos sobre sus propiedades o sus actividades.
- E. Igualmente está exenta del pago de derechos o aranceles para tramitación de procedimientos judiciales, expedición de certificaciones en todas las oficinas del gobierno y para el otorgamiento de documentos públicos y su inscripción en cualquier Registro público.
- F. Bonos que emita y la renta que de ellos se devengue estarán exentos de contribuciones sobre ingresos.
- G. Autoridad debe pagar \$400,000 (o hasta donde el remanente de fondos permita) anualmente al Tesoro estadual.
- H. Al Estado, a sus instrumentalidades, y a los municipios les está prohibido enajenar o arrendar sus propiedades adyacentes a cualquier puerto sin la previa autorización de la Autoridad.

I. Comisión de Servicio Público tiene jurisdicción sobre utilización de propiedad pública en áreas portuarias para colocar carga y para almacenarla sobre la facultad que tenga la Autoridad.

J. La Comisión de Servicio Público deberá aprobar las tarifas de carga y pasajeros impuestas por la Autoridad en el ejercicio de su facultad para reglamentar embarcaciones. En cuanto a las relaciones entre la Autoridad de los Puertos y la Comisión de Servicio Público, debe entenderse que la Autoridad, contrario a la AMA, por ejemplo, no es una empresa propiamente de servicio público, sino una empresa que presta servicios a otras empresas dedicadas al servicio público o que, en algunos casos, reglamenta empresas dedicadas al servicio público.

PLAN DE REORGANIZACION #6 DE 1971

Este plan adscribe a la Autoridad Metropolitana de Autobuses, a la Autoridad de los Puertos y a la Autoridad de Carreteras al Departamento de Transportación y Obras Públicas.

I. Base Legal

A. Ley #113 del 21 de julio de 1968, subsiguientemente enmendada por las Leyes #6 del 17 de junio de 1970, #6 del 11 de marzo de 1971, Ley #87 del 24 de junio de 1971 y Ley #16 del 24 de mayo de 1971, dispone:

1. Crea Comisión de Reorganización de rama ejecutiva la cual hará informe con recomendaciones al Gobernador.
2. Basado en dicho informe, el Gobernador determinará las reorganizaciones convenientes y preparará plan o planes que someterá a la Legislatura.
3. Se podía consolidar, eliminar o sustituir agencias total o parcialmente.
4. No se podía crear, abolir, transferir o consolidar departamentos ejecutivos.
5. El Gobernador tendría hasta el 15 de marzo de 1971 para someter a la Legislatura planes de reorganización.
6. Cada plan de reorganización comenzará a regir al día siguiente de la terminación de la cuarta sesión ordinaria (la de 1972) de la Sexta Asamblea Legislativa si

las dos Cámaras recesaren sin que cualquiera de ellas adoptase una resolución manifestando no favorecer el plan de reorganización que les fue presentado. \*

7. La Comisión de Reorganización tendrá la función adicional de supervisar la implantación de los planes de reorganización que apruebe el Gobernador y estudiar y evaluar las medidas adoptadas para la implantación de los planes de reorganización aprobados por el Gobernador y el resultado de los mismos.

B. Ley #71 del 30 de mayo de 1976, subsiguientemente enmendada por Ley #4 del 10 de marzo de 1977:

1. Deroga Ley #113 de 21 de julio de 1968 según enmendada.
2. Esta derogación no tiene el efecto de anular actuaciones bajo la autoridad de dicha ley.
3. Se crea nuevamente una Comisión de Reorganización con encomiendas similares.
4. Se faculta nuevamente al Gobernador para preparar y someter planes de reorganización a la Legislatura.

C. La Ley #16 del 24 de mayo de 1971, la Ley #87 del 24 de junio de 1971, la Ley #71 del 30 de mayo de 1976 y la

Ley #4 del 10 de marzo de 1977 (todas citadas anteriormente) destacan, a mi juicio, la naturaleza tentativa de los planes de reorganización establecidos bajo la autoridad de la Ley #113 de 1968, y su permanencia dependerá de la evaluación que haga la nueva Comisión de Reorganización.

II. Justificación

La Ley #113 anteriormente citada, establece en términos generales, "la necesidad de que la estructura de la rama ejecutiva responda mejor a las necesidades y aspiraciones del pueblo de Puerto Rico y lograr la más eficaz y expedita administración de los asuntos públicos, y un funcionamiento eficiente y económico en las operaciones gubernamentales."

III. Funciones de la Junta de Directores de la AMA

A. Administrará los negocios de la Autoridad,  
Ejercitará los poderes corporativos,

En el ejercicio de lo anterior designará al Presidente y Gerente General y al Secretario de la Autoridad.

B. Estas son las funciones que el plan de reorganización #6 encomienda al Secretario de Transportación y Obras Públicas.

C. No se ha aprobado, a nuestro mejor saber y entender, reglamento alguno para determinar la delegación de poderes al Presidente y a otros funcionarios de la AMA que necesariamente habrá hecho el Secretario de Transportación y Obras Públicas. Tampoco hemos tenido acceso a resoluciones, si las ha habido, de dicho Secretario con el mismo propósito.

\*Una de las disposiciones del mismo plan establecía que empezaría a regir el 2 de enero de 1973.

ANALISIS DE REGLAMENTO

1. Tiene el propósito de regular en términos generales la forma de conducir los asuntos de la Autoridad y cómo se ejercerán los poderes y deberes.
2. La organización se establece en el organigrama adjunto.
3. Los funcionarios ejecutivos serán:
  1. Director Ejecutivo
  2. Director Ejecutivo Auxiliar para Administración
  3. Director Ejecutivo Auxiliar para Desarrollo y Operaciones
  4. Secretario y Asesor Legal General
  5. Director del Departamento de Finanzas
4. El Director Ejecutivo tendrá la dirección y administración de la autoridad con los siguientes poderes:
  1. crear, consolidar, abolir unidades funcionales
  2. establecer, reclasificar, eliminar plazas, conforme a la política general de clasificación establecida por el Secretario
  3. establecer cuentas de bancos
  4. emplear y despedir sujeto a reglas establecidas por el Secretario
  5. Determinar deberes de plazas
  6. negociar colectivamente
  7. determinar salarios de funcionarios y empleados a base de clasificación, planes salariales y convenios colectivos

8. adjudicar subastas y otorgar contratos de construcción, de compra de equipo, de servicio
9. enajenar propiedad inmueble hasta un valor de \$ 100,000
10. idem propiedades muebles hasta un valor de \$ 10,000.00
11. adquirir propiedades inmuebles hasta un valor de \$ 100,000.00
12. arrendar terrenos o equipo hasta un máximo de \$ 100,000 de renta
13. hacer estudios respecto a proyectos existentes o propuestos hasta un valor de \$ 100,000
14. adoptar reglas y regulaciones que estime necesarias para conducir asuntos de la Autoridad
15. otorgar escrituras, contratos o instrumentos de cualquier naturaleza
16. modificar términos de cualquier contrato, excepto que no puede aumentar obligaciones monetarias de la Autoridad en exceso de \$ 25,000.00
17. podrá delegar todos los anteriores derechos
18. cualesquiera otros poderes necesarios para la operación normal.

5. El Director Ejecutivo preparará el informe anual para la Legislatura y el Gobernador.

6. El Director Ejecutivo Auxiliar para Administración será el ejecutivo administrativo general y como tal:

1. supervisará todo asunto administrativo o financiero
2. recolección y conservación de fondos
3. supervisión de política administrativa y financiera
4. supervisión del proyecto de presupuesto preparado por el jefe del departamento de finanzas
5. estudio de recomendaciones sobre inversiones financieras
6. estudiar particularmente necesidades de financiamientos
7. participar en negociación relativa a financiamientos
8. firmar cheques
9. sustituir al Director Ejecutivo en su ausencia
10. aquellas otras funciones que le asigne el Director Ejecutivo

7. El Director Ejecutivo Auxiliar para Desarrollo y operaciones estará a cargo de la planificación física y desarrollo con las siguientes funciones.

1. supervisará diseño, construcción y localización de proyectos
2. formulará planes, programas y políticas aplicables a desarrollo de facilidades físicas
3. supervisará los departamentos operacionales
4. coordinará aspectos de ingeniería y operacionales de los proyectos y actividades

5. formulará planes y políticas aplicables a operaciones marítimas y areas de la Autoridad
6. aquellas otras funciones que le asigne el Director Ejecutivo

8. El Secretario y Asesor Legal General tendrá las siguientes funciones:

1. como Secretario custodiará resoluciones del Secretario de TOP y órdenes del Director Ejecutivo y el sello corporativo. Recibirá y dará notificaciones. Todas aquellas funciones incidentales al puesto de Secretario
2. Como Asesor Legal será el principal consultor en materias legales para todos los oficiales de la Autoridad. Será responsable de todos los documentos legales. Representará a la Autoridad en todo pleito (responsabilidad delegable). Preparará proyectos de legislación. Firmará cheques en ausencia del jefe del Dpto. de Finanzas.
3. Cualquier otra función que le asigne el Director Ejecutivo

9. El Jefe de Departamento de Finanzas estará bajo el Subdirector Ejecutivo para Administración y se ocupará de los asuntos financieros de día a día.

B. ASPECTOS DE ORGANIZACION

## PROGRAMAS

El propósito primordial que motivó la creación de la Autoridad de Puertos fue proveer facilidades de infraestructura para la transportación aérea y marítima a los sectores industrial, comercial y turístico, y al público en general a tono con las necesidades del mundo moderno. En esta forma, la Autoridad contribuye a alcanzar los objetivos fundamentales de la política de desarrollo económico del Gobierno de Puerto Rico.

Básicamente, la Autoridad realiza sus funciones a través de tres programas operacionales: Aviación, Marítimo e Isla Grande. Presentamos a continuación una descripción de estas tres actividades.

### Programa de Aviación

El Programa de Aviación consiste de la construcción, mantenimiento, administración y reglamentación del uso de los aeropuertos públicos y sus facilidades accesorias en Puerto Rico. Hay actualmente 13 aeropuertos en funciones bajo la jurisdicción de la Autoridad. Además de las funciones operacionales ya enumeradas, las responsabilidades de la organización incluyen los siguientes servicios: negociación y administración de contratos, relaciones con líneas aéreas y concesionarios, recomendaciones sobre política pública, recomendaciones sobre planificación y desarrollo del sistema de transportación aérea, y recomendaciones sobre tarifas. Las funciones de este programa

van dirigidas principalmente a los usuarios de los aeropuertos, o sea, las líneas aéreas, los concesionarios, y los pasajeros y público.

Los planes de mayor importancia para el desarrollo futuro incluyen:

1. Plan maestro de desarrollo del Aeropuerto Internacional de Isla Verde a base de la demanda proyectada a 25 años.
2. Programa para la organización de los aeropuertos regionales de forma que asegure un rendimiento económico satisfactorio en lugar de constituir, como hasta el presente, una sangría a los ingresos del Aeropuerto Internacional.
3. Ubicación de las líneas que proponen servicio a Puerto Rico.
4. Certificación del Aeropuerto de Borinquen.

#### Programa Marítimo

El Programa Marítimo consiste de la construcción, mantenimiento, administración y reclamation del uso de los puertos y muelles bajo la jurisdicción de la Autoridad y de sus facilidades accesorias; el mantenimiento del libre flujo de tránsito marítimo en los puertos; y la operación de ciertos servicios de lanchas para la transportación de pasajeros. Otras funciones de la organización incluyen el arrendamiento de facilidades a concesionarios, negociación y administración de contratos, y administración de bienes raíces.

El programa está dirigido a las líneas de barcos, agentes navieros, dueños de embarcaciones, empresas o personas que envían carga, concesionarios y pasajeros.

Los principales proyectos para desarrollo futuro son:

1. Rehabilitar estructuralmente los muelles de la Autoridad en el viejo San Juan.
2. Mejoramiento de las áreas de turismo en los muelles.
3. Completar el dragado de los muelles y añadir atracaderos para embarcaciones.
4. Mejorar las relaciones y comunicación con las entidades que componen la familia marítima.
5. Mejorar el control del tráfico marítimo.

#### Isla Grande

La Administración de Isla Grande es una unidad operacional en sí que incluye la operación, mantenimiento y administración del Aeropuerto de Isla Grande, los muelles de Seatrain, T.M.T., Berwind, y otras facilidades y terrenos en este complejo que anteriormente estaba bajo la jurisdicción de la Marina.

## ORGANIZACION

La Autoridad de Puertos está adscrita al Departamento de Transportación y Obras Públicas. El Secretario de este departamento es la autoridad máxima en el gobierno interno de la Autoridad y tiene las funciones que anteriormente le correspondían a la Junta de Directores. El Director Ejecutivo es el principal funcionario ejecutivo de la Autoridad y ejerce sus funciones de acuerdo a los poderes que le confiere la Ley, el Reglamento de la Autoridad y las directrices o normas generales adoptadas por la Junta de Directores, en este caso el Secretario de Transportación y Obras Públicas. La organización responsable de realizar las funciones gerenciales y operacionales de la Autoridad se divide en las siguientes áreas:

A. Area de operaciones - bajo la supervisión del Director Ejecutivo Auxiliar en Operaciones. Esta área se subdivide en dos departamentos operacionales, cada uno con su director:

1. Departamento Marítimo - cuyas funciones ya hemos descrito y que consta de tres divisiones:

- a. Operaciones portuarias
- b. Operaciones portuarias del suroeste
- c. Transportación marítima, la cual incluye los servicios de lanchas de pasajeros, reclamentación de embarcaciones pequeñas y otras ayudas a la navegación.

2. Departamento de Aviación - cuyas funciones ya hemos descrito y que se subdivide en tres divisiones operacionales:

- a. Aeropuerto Internacional
- b. Aeropuertos regionales del suroeste y aeropuerto Borinquen.
- c. Aeropuertos regionales del noreste y Aeropuerto Isla Grande.

El Area de Operaciones incluye, además:

3. La Administración de Isla Grande, cuyo aeropuerto está bajo el superintendente de Aeropuertos del Noreste; los muelles bajo el Departamento Marítimo; y los trabajos de conservación y mantenimiento bajo el Departamento de Ingeniería.

4. La Oficina de Análisis de Asuntos Tarifarios - una unidad de "staff".

B. Area de Administración y Finanzas, bajo un Director Ejecutivo Auxiliar. Esta área se subdivide en:

1. Departamento de Finanzas - incluye contabilidad, nóminas, pagos, facturación, crédito y cobros, y presupuesto, organización y métodos.

2. Departamento de Servicios Generales - incluye compras, archivo, correo y servicios especiales.

3. Departamento de Personal y Relaciones Industriales.

4. Centro de Procesamiento de Datos

C. Area de Ingeniería y Desarrollo, bajo un Director Ejecutivo Auxiliar e incluye:

1. Departamento de Ingeniería - estudios, diseño, construcción y mantenimiento.



2. Departamento de Desarrollo - planificación y asesoramiento técnico.

La Autoridad de Puertos tiene aproximadamente 1,017 empleados distribuidos por área como sigue:

Director Ejecutivo y oficinas de "staff" general	46
Area de administración y Finanzas	193
Area de Ingeniería y Desarrollo	83
Area de Operaciones	
Departamento de Aviación	354
Departamento Marítimo	293
Isla Grande	<u>46</u>
TOTAL	1,017

Las funciones de la Autoridad de Puertos son, como ya hemos indicado, proveer las facilidades de infraestructura para la transportación aérea y marítima. En otras palabras, su responsabilidad es construir, mantener y operar las facilidades portuarias y aeroportuarias necesarias para las empresas que realizan actividades de transportación de pasajeros y carga. No es función de la Autoridad de Puertos operar ella misma los medios de transporte; esto es, dicha empresa no tiene responsabilidad de proveer servicios de transportación. Esto quedó claro, como política pública, al desligar de ella el servicio de transportación en autobuses y crear la Autoridad Metropolitana de Autobuses como entidad jurídica totalmente independiente de la Autoridad de Puertos mediante la Ley núm. 5 del 11 de mayo de 1959.

Sin embargo, como un ejemplo de las anomalías que con frecuencia se dan en la organización del Gobierno de Puerto Rico, se ubicaron en la Autoridad de Puertos los servicios de lanchas para la transportación de pasajeros entre San Juan y Cataño y entre Fajardo, Vieques y Culebra. De acuerdo al principio de agrupación de funciones según su naturaleza que la Comisión recomienda en la organización de la rama ejecutiva, estos servicios no corresponden en la Autoridad de Puertos y deben ubicarse en agencias cuya responsabilidad sea proveer los servicios de transportación.

Otras actividades que actualmente se realizan bajo la Autoridad de Puertos y que no corresponden en su ámbito de funciones son el registro de embarcaciones y funciones de custodia de las playas.

## PROBLEMAS OPERACIONALES

Los principales problemas que han estado afectando a los departamentos operacionales y que limitan la prestación de los servicios son:

1. La burocratización del personal de la Autoridad.
2. La falta de un orden de prioridades claro que permita clasificar los problemas operacionales de acuerdo a su urgencia.
3. La falta de personal cualificado para ejercer labores especializadas relacionadas con la aviación y de un nivel adecuado de salarios para reclutarlo.
4. La falta de un sistema de adiestramiento continuo del personal de la Autoridad.
5. No había control y supervisión de los agentes navieros en los muelles y de los vigías. Se están adoptando medidas de organización para corregir esta situación.
6. El tráfico marítimo en la bahía de San Juan estaba fuera del control de la Autoridad y eran los pilotos prácticos quienes, indirecta e independientemente, ejercían este control. Se han hecho cambios organizacionales y administrativos mediante los cuales se espera que para el próximo año ya se haya puesto la situación enteramente bajo el control de la Autoridad.

## COORDINACION

La Autoridad de Puertos tiene relación con la Asamblea Legislativa, la oficina del Gobernador y casi todas las agencias de la rama ejecutiva. Tiene, además, una relación importante con la Federal Aviation Administration y la Economic Development Administration, agencias del Gobierno Federal.

En términos generales, la comunicación, relación y coordinación con estos organismos es satisfactoria. Los problemas que surgen son los normales en relaciones de esta índole.

Se observa cierta dificultad en la coordinación con el Departamento de Transportación y Obras Públicas. La Autoridad de Puertos está adscrita a dicho departamento y el Secretario es la Junta de Directores. Pero existe alguna ambivalencia en esta relación. Se supone que las relaciones externas de la Autoridad sean a través del D.T.O.P., pero de la Asamblea Legislativa, la Oficina del Gobernador y de otras agencias se comunican directamente con la Autoridad. Por otro lado, esta acude directamente a la Asamblea Legislativa y a otras agencias como Planificación, Presupuesto, etc. Con frecuencia se reciben instrucciones del Departamento para que se envíe información solicitada por otros organismos que ya la Autoridad ha suplido con copia al Departamento. También se da el caso, con frecuencia, de que asuntos que se tramitan a través del Secretario se demoran demasiado debido a las múltiples ocupaciones y responsabilidades de dicho funcionario.

## POLITICA PUBLICA

Se entiende que la política pública con respecto a las funciones y operación de la Autoridad de Puertos es clara y está bien definida. No se considera que sea necesario cambio alguno en este sentido.

El problema que se ha planteado sobre los servicios de lanchas para la transportación de pasajeros no es uno de política pública sino, más bien, de una ubicación impropia de funciones. No se requiere una nueva formulación de política para corregir este error.

Por otro lado, existe un serio problema de política pública que está afectando el funcionamiento de la Autoridad. Nos referimos a la organización y gobierno de esta entidad.

La Autoridad de Puertos es una corporación pública con personalidad jurídica propia; que funciona con autosuficiencia económica y financiera; cuyas operaciones están dirigidas hacia afuera del gobierno, esto es, su clientela consiste de las empresas e individuos privados que utilizan sus facilidades; y que debe operar como una actividad comercial en la forma más eficiente posible. Bajo el Plan de Reorganización núm. 6 del 1971, la Autoridad de Puertos fue integrada al Departamento de Transportación y Obras Públicas conjuntamente con la Autoridad de Carreteras y la Autoridad Metropolitana de Autobuses; y se invistieron en el Secretario de dicho departamento las funciones y responsabilidades de una Junta de Directores de las tres corporaciones.

Esto ha creado una crisis operacional que ha afectado negativamente el funcionamiento y gobierno interno de la Autoridad de Puertos y la Autoridad de Carreteras. En el caso de la Autoridad Metropolitana de Autobuses no ha tenido una manifestación aguda, como en las otras dos, debido a su condición crónica de operación con déficits.

La posición del Secretario de Transportación y Obras Públicas ante esta situación es la siguiente, según nos la expresó personalmente en una entrevista.

Hay varias formas de correr una organización. Una de ellas es la modalidad de Junta de Gobierno y esta es buena cuando se está sensitivo a la operación, necesidades e intereses de la entidad. Pero una Junta de Directores que no tiene interés genuino se convierte en algo inoperante. Tiene que haber una comunidad de intereses entre la Junta y la Organización. Otra forma de bregar con una organización sería ponerla bajo la dirección de una sola persona, la cual puede o no tener interés.

Se había econtrado que las Juntas de Gobierno de dos de las corporaciones no estaban funcionando adecuadamente y que la ubicación de la Autoridad de Puertos adscrita a la Administración de Fomento Económico no era la más conveniente. Por lo tanto, se determinó eliminar las Juntas, integrar las tres organizaciones al Departamento de Transportación y Obras Públicas, y ponerlas bajo la dirección del Secretario. Se le asignaron a este los poderes de la Junta y la responsabilidad por la marcha de la organización.

Para todos los efectos, ninguna de las tres empresas tiene Junta de Gobierno, el Secretario es la Junta; pero el personal

gerencial de las empresas no entiende esto. Se necesitan unas líneas claras de autoridad, unos sistemas y unos cambios en la actitud de las personas en la organización para que se pueda lograr una integración efectiva. Se necesita generar cambios en personas que llevan años en una organización y que de repente se transforma la situación y ellos no entienden lo que pasa. Es necesario uniformar las normas y procedimientos, los presupuestos, las clasificaciones de empleos, las normas de personal, ect. aunque, se admite, no se debe centralizar todo.

Al poner la A.M.A., A.C. y A.P. bajo una sola organización el D.T.O.P., las líneas de autoridad y responsabilidad desde y hacia afuera de estas empresas han quedado debidamente definidas a través del Secretario. Las órdenes y requisiciones del Gobernador a estas corporaciones deben ser a través del Secretario al igual que las respuestas. En la misma forma, todos los asuntos que conciernen a la Asamblea Legislativa y las demás agencias gubernamentales deben seguir el mismo canal. Los informes anuales de las empresas y su relación fiscal con los bonistas, el Banco de Fomento y el gobierno central deben ser a través del D.T.O.P.

Los asuntos de cada empresa que se deben reservar para decisión por el Secretario son: la planificación de las operaciones del programa de transportación, el presupuesto del programa, las decisiones de política pública, las relaciones con la prensa, la forma de funcionamiento y las relaciones con las uniones, aunque esta última pudiera ser directa.

La política pública está clara en las leyes y no se requieren cambios, lo que falta es implantarla completamente. En este sentido, el factor principal que aún no se ha resuelto es que el personal de estas corporaciones estaba acostumbrado a un sistema y no se ha podido adaptar al nuevo. Como el Secretario entiende la ley es que él es el supervisor directo de cada empresa. Los reglamentos no definen adecuadamente la delegación de poderes a los directores ejecutivos, pero esto se está revisando. Se uniformará esta delegación, ampliándola en unos casos y limitándola en otros.

Hasta aquí nuestro resumen de la posición del Secretario de Transportación y Obras Públicas. Veamos ahora la posición de la gerencia de la Autoridad de Puertos.

La Autoridad de Puertos administra un programa completamente especializado cuya operación requiere un alto grado de expertise técnico. La relación actual con el D.T.O.P. conlleva una duplicación de responsabilidades que no es saludable. Las determinaciones y decisiones que se adoptan en la Autoridad con el concurso de los ingenieros consultores de acuerdo al contrato de fideicomiso tienen que ser sometidas a revisión en el Departamento, en muchos casos por personal que no tiene los elementos de juicio ni la experiencia necesaria y, sin embargo, estos hacen prevalecer sus recomendaciones. En este proceso, se pierde tiempo valioso explicando los razonamientos técnicos y por qué se debe actuar de determinada manera.

El Secretario va más allá de las funciones de una Junta de Directores de establecer la política de la organización y ha

asumido funciones de dirección de las operaciones. Esto obliga a tramitar numerosas aprobaciones y decisiones a través de canales de comunicación lentos y que están sobrecargados. Al mismo tiempo, el Secretario es una persona sumamente ocupada, lleno de múltiples y variadas responsabilidades, que tiene que estar fuera de su oficina una gran cantidad de tiempo y no está disponible para consultas en un tiempo razonable. Todo esto ocasiona dilaciones innecesarias que son perjudiciales al buen funcionamiento de la Autoridad.

Una de las situaciones operacionales en que esta relación impone una tensión más severa es el presupuesto. Este plan es preparado en la Autoridad por su propio personal, el cual conoce íntimamente las operaciones de la agencia. Se somete el mismo a los consultores técnicos dispuestos en el convenio de fideicomiso, quienes lo devuelven con sus comentarios y recomendaciones y la Autoridad lo aprueba con dichas revisiones. Pero entonces tiene que someterlo al Secretario quien lo pasa a evaluación por personas que no conocen bien la operación y que interpretan lo sometido de formas distintas. El Departamento se toma un tiempo excesivo en hacer esta evaluación e insisten en hacer cambios y recomendaciones, a pesar de que no pueden bajo el convenio mencionado.

El Secretario interviene en asuntos de la operación diaria de la empresa que son responsabilidad del Director Ejecutivo, usurpando así su autoridad según el reglamento. Por ejemplo, el Secretario le incorporó al presupuesto de 1978-79 una disposición, mediante resolución del 9 de octubre de 1978 que lee así:

"Resuélvase que a partir de esta fecha y hasta que se desprenda lo contrario quedan congeladas todas las plazas vacantes y no se cubrirán puestos nuevos de personal." En distintas ocasiones el Secretario, a través de sus subalternos, ha intervenido en el desarrollo de obras de construcción atrasando un proyecto urgente en situaciones en que dicho personal del departamento no tiene los elementos de juicio del proyecto global y asesora al Secretario a base de detalles técnicos aislados en un área específica.

La gerencia de la Autoridad presenta otras situaciones en que el Departamento ha asumido funciones y responsabilidades de la gerencia en detrimento de la Autoridad, como por ejemplo:

a. Ivarans Rederi (M/V Santos) vs. Autoridad de los Puertos

Al atracar la embarcación "Santos" en un muelle de Isla Grande, propiedad de la Autoridad de los Puertos, unos tornillos que sobresalían del muelle perforaron el casco de la misma. Se radicó demanda en contra de la Autoridad por los dueños del barco, Ivarans Rederi, solicitando tres millones de dólares (\$ 3,000,000.00) en daños. El bufete de Francis y Doval y nuestros asesores legales Lcdos. Rodríguez Osorio, Tulla y Pizarro de la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico recomendaron aceptar la negligencia en el caso y litigar solamente la cuantía de los daños y la cubierta del seguro, la cual fue denegada por la Compañía Aseguradora. No obstante lo anterior, el Secretario de Transportación y Obras Públicas, a base de los poderes que le concede la Ley refirió la determinación sobre litigación de la negligencia a su asesor legal en el Departamento, quien determinó que se continuará litigando a pesar de las reco-

mendaciones antes indicadas por nuestros asesores, los cuales tramitaron el caso desde sus comienzos hace dos (2) años. El 4 de enero de 1979 el Tribunal de Distrito Federal para el Distrito de Puerto Rico, determinó que la Autoridad era negligente y que esta negligencia era clara fuera de duda razonable por lo que impondría honorarios y costas de abogados tomando esto en consideración. Se estima que esta falta de aceptar negligencia a su debido tiempo le costará a la Autoridad aproximadamente seiscientos mil dólares (\$ 600,000).

b. El caso de las Lanchas de Cataño

Tres (3) lanchas del servicio de Cataño fueron llevadas en el 1976 al Lago Dos Bocas sin resolución ni documento alguno justificando dicho traslado. El Departamento de Transportación pagó por dicho movimiento aproximadamente veinticinco mil dólares (\$ 25,000). Luego se descubrió que las lanchas no podían navegar por dicho lago. La Autoridad de los Puertos tuvo que incurrir en gastos de seguros desde entonces y luego subastarlas el 9 de junio de 1978, ya que legalmente era la dueña de la propiedad y el Secretario así lo estipuló.

c. Terrenos Aeropuerto Internacional

La Autoridad de Carreteras utilizó parte de los terrenos del Aeropuerto para construir el Paseo de los Gobernadores y nunca ha pagado por los mismos, a pesar de que se han hecho las gestiones pertinentes.

Finalmente, la gerencia entiende que, para el mejor funcionamiento de este programa, el gobierno interno de la Autoridad debe ser responsabilidad de una Junta de Directores nombrada por el Gobernador.

C. ASPECTOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS

## CRECIMIENTO

Las actividades de la Autoridad de Puertos muestran un crecimiento extraordinario en las últimas dos décadas, tanto en sus aspectos financieros como en su magnitud física.

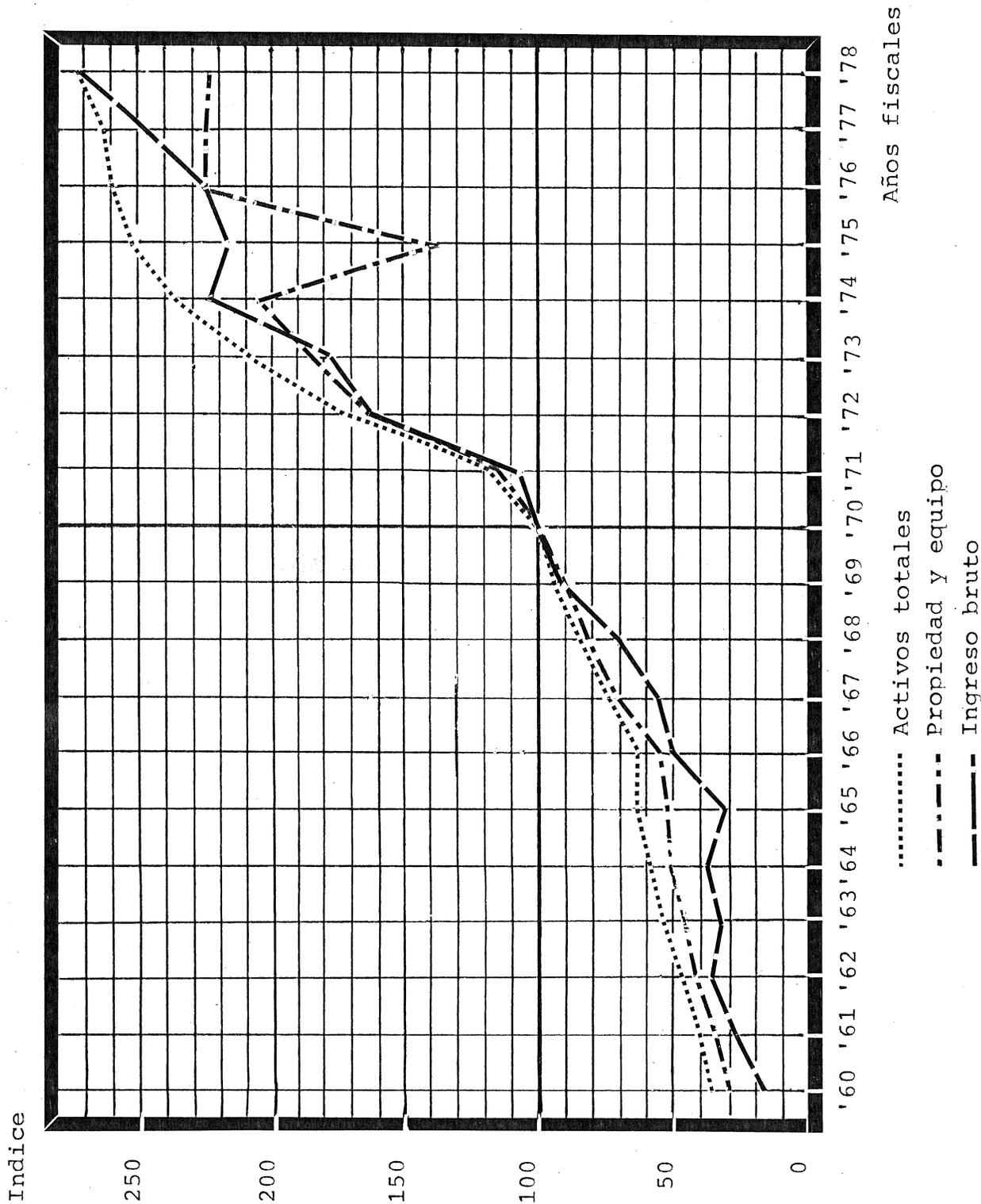
El valor de los activos totales de la empresa se ha multiplicado de \$ 32 millones en 1960 a \$ 247 millones en 1978; el activo fijo (a su costo original) aumentó de \$ 29 millones a \$ 234 millones en el mismo período de tiempo; y el ingreso bruto ha crecido de \$ 2 millones a \$ 34 millones. Todos estos indicadores han experimentado un crecimiento continuo durante el período de 19 años. No obstante, el resultado neto de operaciones (ingreso o pérdida neto) ha sido errático. En 1960, la empresa realizó un ingreso neto de \$ 243,000, el cual fue subiendo, con varias alzas y bajas, hasta llegar a un punto máximo de \$ 6,701,000 en 1969. La tendencia desde entonces ha sido descendente y caracterizada por fluctuaciones relativas violentas, hasta llegar a una pérdida neta de \$ 3,249,000 en 1976. En los últimos dos años se ha experimentado una mejoría y en 1978 se realizó un ingreso neto de \$ 1,111,000. <sup>1/</sup>

El movimiento de aviones en los aeropuertos ascendió de 86,000 aterrizajes en 1960 a 311,000 en 1973. Entonces sufrió un bajón a 262,000 en 1974 y se ha quedado estancado hasta 1978 cuando fue de 257,000. El número de barcos que usaron los muelles se elevó de 4,070 en 1963 a 8,322 en 1973 y se ha quedado estancado desde entonces. En 1978 fue de 8,224.

---

<sup>1/</sup> Los datos históricos de crecimiento no incluyen la operación de Isla Grande, que es reciente, para mantener la comparabilidad.

Gráfica núm. 1  
INDICES DEL CRECIMIENTO FINANCIERO DE LA AUTORIDAD  
(1970 = 100)



Gráfica núm. 2

INDICES DEL MOVIMIENTO DE TRANSPORTE DE LA AUTORIDAD  
(1970 = 100)

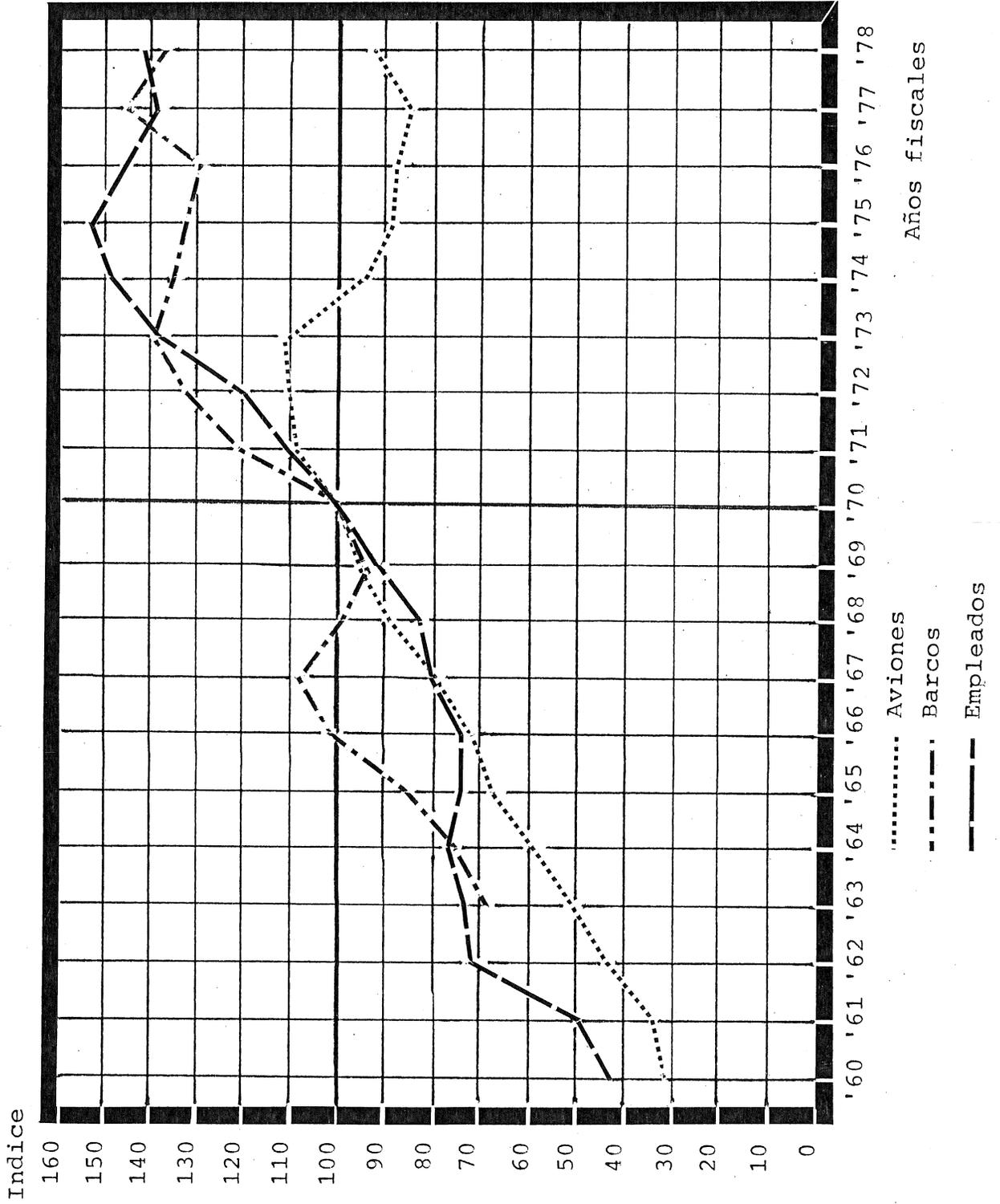


Tabla núm. 1

INDICADORES DEL CRECIMIENTO FINANCIERO  
AÑOS FISCALES 1960 A 1978  
(En miles de dólares)

Años fiscales	Activo total	Activo Fijo <sup>1/</sup>	Ingreso Bruto	Ingreso (pérdida) neto <sup>2/</sup>
1959-60	32,105	28,997	2,223	243
1960-61	36,751	34,154	3,614	823
1961-62	43,768	40,946	4,625	862
1962-63	49,283	44,554	4,163	1,225
1963-64	52,483	49,197	4,710	1,240
1964-65	58,460	51,265	5,807	3,912
1965-66	56,088	53,945	6,247	2,417
1966-67	67,198	70,600	7,014	3,106
1967-68	77,138	81,720	8,680	4,227
1968-69	86,004	88,516	11,428	6,701
1969-70	90,535	98,682	12,388	4,762
1970-71	107,250	115,325	13,427	4,915
1971-72	156,858	152,808	20,214	5,582
1972-73	189,214	177,795	21,992	2,150
1973-74	212,993	197,948	27,636	4,916
1974-75	228,581	216,380	26,935	( 332)
1975-76	236,185	224,867	27,645	( 3,249)
1976-77	236,671	230,384	30,753	( 287)
1977-78	247,455	233,840	33,697	1,111

<sup>1/</sup> El Activo fijo incluye la depreciación acumulada.

<sup>2/</sup> Excluye la operación de Isla Grande.

Tabla núm. 2

MOVIMIENTO DE TRANSPORTE DE LA AUTORIDAD  
NUMERO DE AVIONES, BARCOS Y EMPLEADOS  
AÑOS FISCALES 1960 A 1978

Año	Miles de aviones	Número de barcos	Número de empleados
1960	86	N.D.	326
1961	94	N.D.	384
1962	120	N.D.	543
1963	140	4,070	569
1964	162	4,528	592
1965	187	5,043	570
1966	197	6,082	561
1967	220	6,516	612
1968	247	5,877	637
1969	266	5,682	705
1970	279	5,992	772
1971	304	7,189	846
1972	309	7,859	917
1973	311	8,322	1,062
1974	262	8,133	1,148
1975	248	7,931	1,177
1976	245	7,731	1,124
1977	239	8,702	1,074
1978	257	8,224	1,091

El número de empleados llegó a su punto máximo en 1975 con 1,177. Tres años más tarde, en 1978, se había reducido a 1,091.

El movimiento de pasajeros y de carga es un indicador más fiel del volumen de actividad de la Autoridad ya que puede haber variación en la capacidad y grado de utilización de las unidades de transporte. El movimiento total de pasajeros en los aeropuertos creció de 1,537,700 en 1960 a 6,151,300 en 1973 y desde entonces se ha reducido a 5,785,000 en 1978. Por otro lado, el movimiento de carga por los aeropuertos ha seguido aumentando desde 50 millones de libras en 1960 hasta 410 millones de libras en 1978.

El número de pasajeros marítimos está estancado desde 1970 en un nivel de poco más de 3 millones (1961 - 1.8 millones; 1970 - 3.2 millones; 1978 - 3.0 millones). El volumen de carga transportada por los muelles ha crecido de 1.1 millones de toneladas en 1960 a 5.0 millones de toneladas en 1978.

En 1960 llegaron 105 barcos de turismo trayendo 41,337 visitantes. El número aumentó a 739 embarcaciones y 411,086 visitantes en 1974 y este volumen cambió a 685 barcos y 445,083 visitantes en 1978.

Gráfica núm. 3  
INDICES DEL MOVIMIENTO DE CARGA Y PASAJEROS  
(1970 = 100)

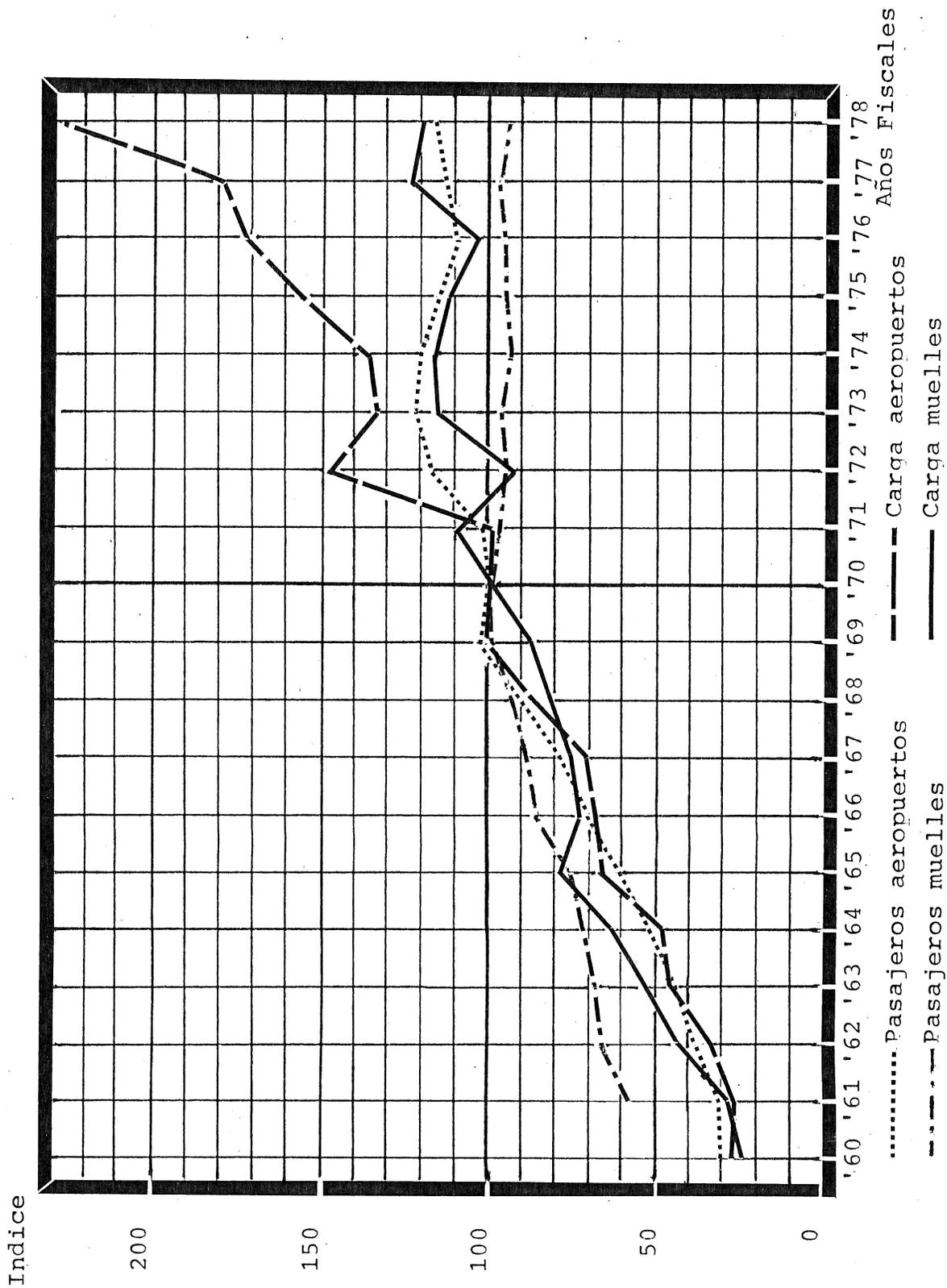


Tabla núm. 3

MOVIMIENTO DE PASAJEROS - AEROPUERTOS  
AÑOS FISCALES 1960 A 1978  
(En miles)

Año fiscal	Aeropuerto Internacional	Mayagüez	Ponce	Aguadilla	Total
1959-60	1,416.2	45.7	75.8		1,537.7
1960-61	1,474.7	52.3	84.3		1,611.3
1961-62	1,736.0	54.4	105.0		1,895.4
1962-63	2,020.3	61.0	121.8		2,203.1
1963-64	2,383.0	77.6	165.9		2,626.5
1964-65	2,809.1	102.4	208.2		3,119.7
1965-66	3,258.1	111.9	224.5		3,594.5
1966-67	3,567.2	123.9	242.6		3,933.7
1967-68	4,093.3	148.0	264.5		4,505.8
1968-69	4,725.7	173.1	301.2		5,200.0
1969-70	4,561.7	162.9	314.9		5,039.5
1970-71	4,581.2	204.5	351.0		5,136.7
1971-72	5,233.6	252.0	406.2	23.1	5,914.9
1972-73	5,506.5	255.7	345.7	51.5	6,151.3
1973-74	5,581.6	226.8	310.2	33.1	6,076.6
1974-75	5,220.1	233.8	312.7	34.6	5,801.2
1975-76	5,040.2	226.6	205.0	36.7	5,508.5
1976-77	5,231.5	236.4	197.3	13.2	5,678.4
1977-78	5,432.6	178.6	131.7	42.1	5,785.0

Tabla núm. 4

MOVIMIENTO DE CARGA, AEROPUERTOS  
AÑOS FISCALES 1960 A 1978  
(En miles de libras)

Año fiscal	Aeropuerto Internacional	Mayagüez	Ponce	Aguadilla	Total
1959-60	50,560.4	66.7	163.0		50,790.1
1960-61	47,956.4	323.9	460.3		48,740.6
1961-62	62,276.4	392.4	712.8		63,381.7
1962-63	79,074.1	388.3	568.8		80,021.2
1963-64	84,626.3	591.3	956.0		86,173.6
1964-65	119,977.2	500.0	969.3		121,446.5
1965-66	121,732.0	745.1	892.8		123,369.9
1966-67	126,116.1	977.7	1,257.6		128,351.4
1967-68	156,366.7	605.5	1,026.7		157,998.9
1968-69	224,230.7	1,771.2	1,254.8		227,256.7
1969-70	175,836.5	3,012.0	603.1		179,451.6
1970-71	168,957.6	6,403.0	646.6		176,007.2
1971-72	234,245.1	6,546.1	2,979.1	23,927.3	267,697.6
1972-73	201,047.6	3,779.1	2,758.2	31,270.4	238,855.3
1973-74	209,550.3	1,309.7	1,880.5	32,743.1	245,483.6
1974-75	241,781.9	51.0	1,792.7	37,280.0	280,905.6
1975-76	270,632.4	339.4	1,252.9	36,663.7	308,888.4
1976-77	279,807.0	148.5	2,527.5	40,518.5	323,001.5
1977-78	372,360.9	197.2	956.9	36,932.1	410,447.1

Tabla núm. 5

MOVIMIENTO DE PASAJEROS - MUELLES  
AÑOS FISCALES 1960 A 1977  
(En miles)

Año fiscal	Fajardo	Cataño	Cruceros San Juan	Total
1959-60	*	-	41.3	
1960-61	*	1,793.2	42.3	1,835.5
1961-62	*	2,103.5	50.6	2,154.1
1962-63	*	2,142.6	57.6	2,200.2
1963-64	*	2,214.0	79.2	2,293.2
1964-65	*	2,319.6	97.2	2,416.8
1965-66	76.7	2,631.6	96.0	2,804.3
1966-67	77.1	2,676.0	103.6	2,856.7
1967-68	97.9	2,807.8	119.9	3,025.6
1968-69	110.7	2,969.2	122.5	3,202.4
1969-70	105.5	2,989.2	136.6	3,231.3
1970-71	118.3	2,821.7	163.8	3,103.8
1971-72	136.5	2,665.5	261.2	3,063.2
1972-73	164.6	2,615.4	344.3	3,124.3
1973-74	152.1	2,440.0	411.1	3,003.2
1974-75	191.9	2,460.8	415.6	3,068.3
1975-76	237.1	2,426.9	412.2	3,076.2
1976-77	295.5	2,394.0	454.1	3,143.6
1977-78	345.5	2,246.1	653.3	3,044.9

\* Privado.

Tabla núm. 6

MOVIMIENTO DE CARGA EN LOS MUELLES  
AÑOS FISCALES 1960 A 1977  
(Miles de toneladas cortas)

<u>Año fiscal</u>	<u>Total en tons. cortas</u>
1959-60	1,086.5
1960-61	1,251.4
1961-62	1,807.1
1962-63	2,172.0
1963-64	2,667.3
1964-65	3,305.7
1965-66	3,023.0
1966-67	3,067.6
1967-68	3,378.6
1968-69	3,659.3
1969-70	4,218.1
1970-71	4,678.8
1971-72	3,911.0
1972-73	4,879.1
1973-74	4,924.1
1974-75	4,684.2
1975-76	4,310.0
1976-77	5,122.7
1977-78	5,021.3

Tabla núm. 7

NUMERO DE BARCOS DE TURISMO Y  
NUMERO DE VISITANTES POR BARCOS  
AÑOS FISCALES 1960 A 1977

Año	Barcos de Turismo número	Visitantes número
1959-60	105	41,337
1960-61	109	42,322
1961-62	113	50,634
1962-63	139	57,632
1963-64	187	79,204
1964-65	221	97,162
1965-66	226	95,970
1966-67	251	103,569
1967-68	278	119,937
1968-69	271	122,451
1969-70	301	136,604
1970-71	323	163,771
1971-72	534	261,159
1972-73	734	344,341
1973-74	739	411,086
1974-75	698	415,627
1975-76	639	412,276
1976-77	685	445,083

Fuente: Compañía de Turismo de Puerto Rico.

Tabla núm. 8

NUMERO DE VISITANTES EN GRUPOS Y CONVENCIONES  
AÑOS FISCALES 1960 A 1977

Año fiscal	Número de Grupos o Convenciones	Número de visitantes
1959-60	118	14,287
1960-61	98	11,962
1961-62	123	13,501
1962-63	127	12,784
1963-64	209	20,512
1964-65	381	42,943
1965-66	298	48,795
1966-67	389	67,723
1967-68	460	75,973
1968-69	701	84,650
1969-70	722	82,397
1970-71	650	73,026
1971-72	779	85,258
1972-73	1,040	99,122
1973-74	882	97,077
1974-75	897	98,710
1975-76	603	65,257
1976-77	375	62,000

ANALISIS ECONOMICO DE LAS OPERACIONES 1/

Fuentes de ingreso

Los ingresos totales de la Autoridad de Puertos han crecido de \$ 30,149,000 en el año fiscal 1974 a \$ 39,057,000 en 1978. La principal fuente de ingresos son los aeropuertos, que en el último año generaron un ingreso bruto de \$ 17,185,000. La segunda fuente en importancia fueron los puertos y muelles con \$ 16,397,000; en tercer lugar la Administración de Isla Grande con \$ 3,755,000; y, finalmente, otros ingresos con \$ 1,719,000. Los otros ingresos son principalmente intereses.

La distribución proporcional del ingreso entre estas fuentes ha variado muy poco durante el período de tiempo que aquí hemos estudiado. El porcentaje del ingreso total generado por cada una ha sido:

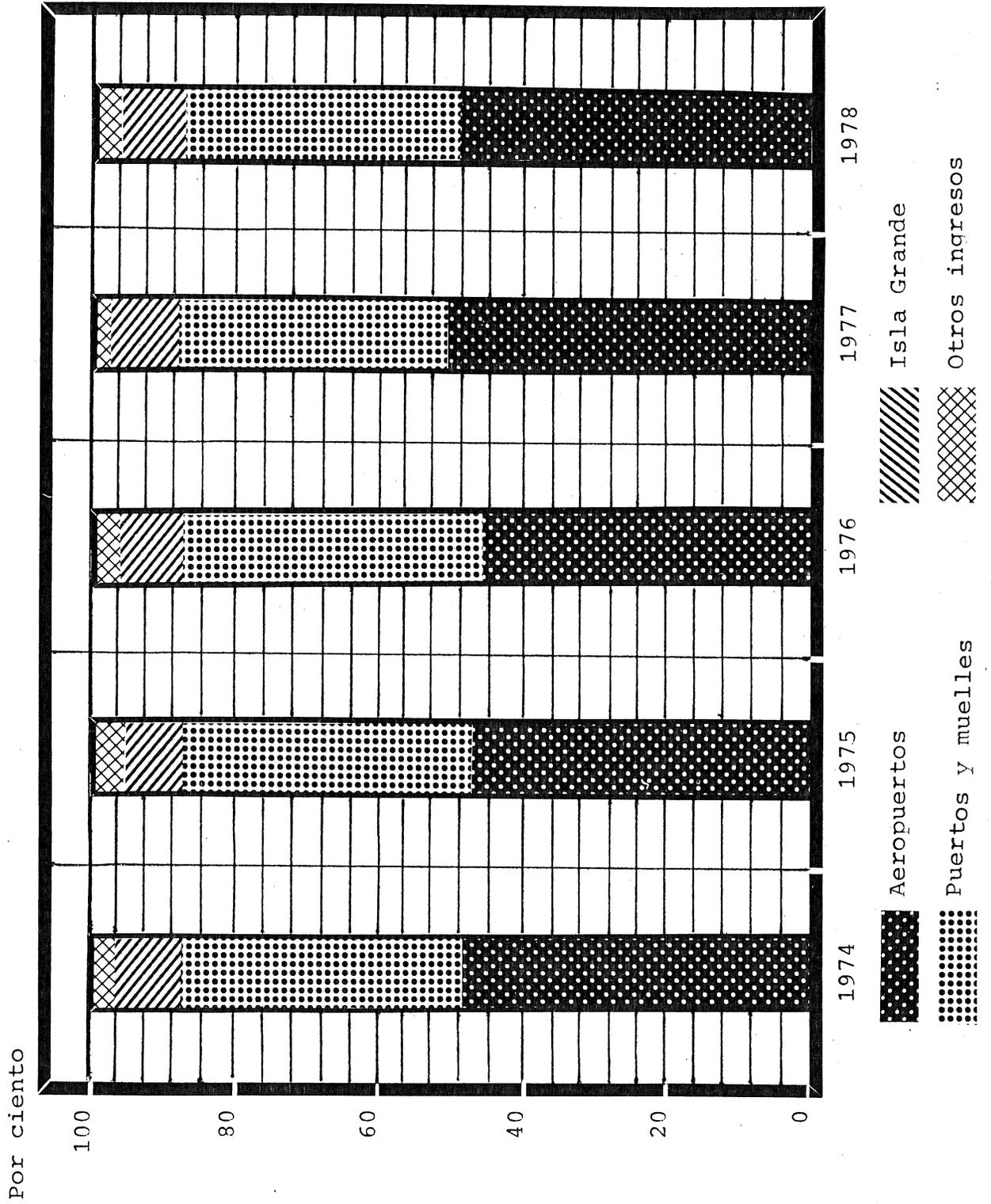
	<u>1974</u>	<u>1978</u>
Aeropuertos	47.5	44.0
Puertos y muelles	39.4	42.0
Isla Grande	8.3	9.6
Otros	<u>4.8</u>	<u>4.4</u>
TOTAL	100.0	100.0

La fuente de ingresos que más rápidamente ha crecido ha sido la de Isla Grande la cual había aumentado en 49% entre 1974 y 1978; mientras que la de puertos y muelles había incrementado en 38%; y la de aeropuertos, en 20%.

---

1/ El análisis económico y financiero incluyó la operación de Isla Grande la cual funcionó durante el período de 1974 a 1978. Se había excluido dicha operación del análisis histórico de crecimiento desde 1960 porque es de origen reciente.

Gráfica núm. 4  
FUENTES DE INGRESO EN PROPORCION AL INGRESO BRUTO



Gastos de operación

Los gastos totales de operación de la Autoridad han aumentado de \$ 23,861,000 en 1974 a \$ 35,926,000 en 1978. El programa de mayores gastos es el de aeropuertos, que en 1978 consumió \$ 14,028,000; y en segundo lugar puertos y muelles con \$ 13,842,000. Los otros gastos (casi en su totalidad intereses) ascendieron a \$ 6,378,000 y los gastos de Isla Grande, a \$ 1,678,000.

La proporción de los gastos de cada departamento al total también ha fluctuado muy poco durante este período de tiempo, como puede verse a continuación:

<u>Departamento</u>	<u>1974</u>	<u>1978</u>
Aeropuertos	40.8	39.0
Puertos y muelles	38.7	38.5
Isla Grande	5.8	4.7
Otros	<u>14.6</u>	<u>17.8</u>
TOTAL	100.0	100.0

Los costos que más han aumentado han sido los Otros Gastos, segundo los del departamento de puertos y muelles, y tercero los aeropuertos.

Los principales elementos de costo de la Autoridad son, en ese orden: Salarios y gastos relacionados, Depreciación, e Intereses. Entre los tres en conjunto son responsables de más de 75% de los costos totales de la Autoridad. Puede observarse, en la Tabla núm. 10, como estas tres partidas de costo han aumentado en los últimos cinco años y como ha variado su importancia relativa. En 1978, los gastos de personal fueron el 41.7% del total; la depreciación, el 18.9%; y los intereses, el 16.2%.

Gráfica núm. 5

GASTOS DE OPERACION COMO PROPORCION AL TOTAL DE GASTOS

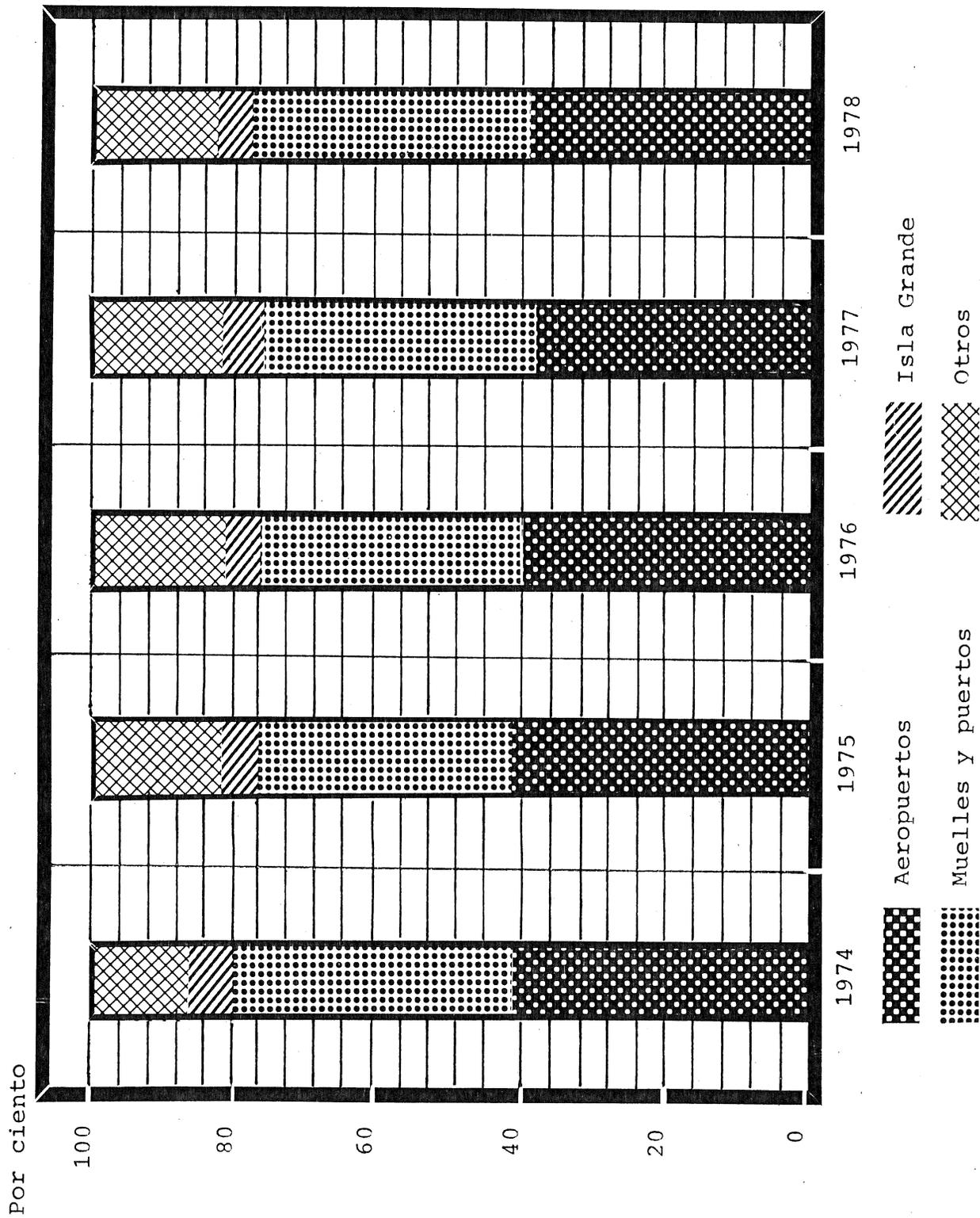


Tabla núm. 9

DETALLE DE LOS GASTOS EN PROPORCION AL TOTAL DE GASTOS  
AÑOS FISCALES 1974 A 1978

Gastos	1974	1975	1976	1977	1978
Aeropuertos	40.8	41.0	40.0	38.6	39.0
Puertos y muelles	38.7	35.9	36.7	38.3	38.5
Isla Grande	<u>5.8</u>	<u>4.7</u>	<u>4.4</u>	<u>4.7</u>	<u>4.7</u>
Sub-total	85.4	81.5	81.2	81.6	82.2
Otros gastos					
Intereses	13.5	12.6	16.2	16.9	16.2
Otros	<u>1.1</u>	<u>5.9</u>	<u>2.6</u>	<u>1.5</u>	<u>1.6</u>
Sub-total	14.6	18.5	18.8	18.4	17.8
Total de Gastos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Gráfica núm. 6  
INDICE DE AUMENTO DE LOS GASTOS DE OPERACION

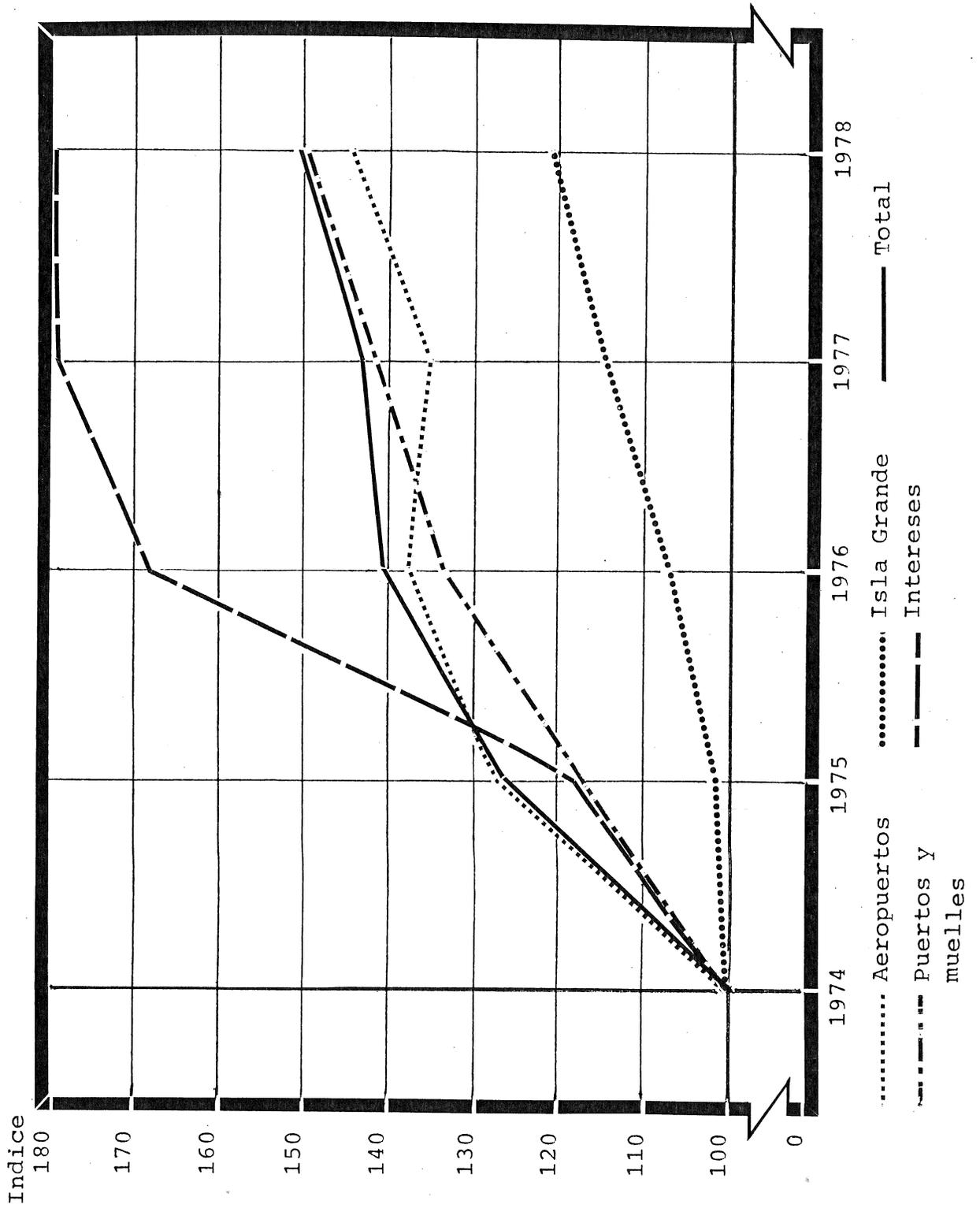


Tabla núm. 10

PRINCIPALES PARTIDAS DE COSTO COMO  
PROPORCION DEL TOTAL DE GASTOS

Año	ELEMENTOS DE COSTOS		
	Gastos de Personal	Depreciación	Intereses
EN MILES DE DOLARES:			
1973-74	9,961	4,298	3,226
1974-75	12,492	5,066	3,805
1975-76	14,168	5,648	5,429
1976-77	14,306	6,979	5,773
1977-78	14,973	6,781	5,805
COMO POR CIENTO DEL TOTAL DE GASTOS:			
1973-74	41.7	18.0	13.5
1974-75	41.4	16.8	12.6
1975-76	42.3	16.9	16.2
1976-77	41.9	20.4	16.9
1977-78	41.7	18.9	16.2

Tabla núm. 10

PRINCIPALES PARTIDAS DE COSTO COMO  
PROPORCION DEL TOTAL DE GASTOS

Año	ELEMENTOS DE COSTOS		
	Gastos de Personal	Depreciación	Intereses
EN MILES DE DOLARES:			
1973-74	9,961	4,298	3,226
1974-75	12,492	5,066	3,805
1975-76	14,168	5,648	5,429
1976-77	14,306	6,979	5,773
1977-78	14,973	6,781	5,805
COMO POR CIENTO DEL TOTAL DE GASTOS:			
1973-74	41.7	18.0	13.5
1974-75	41.4	16.8	12.6
1975-76	42.3	16.9	16.2
1976-77	41.9	20.4	16.9
1977-78	41.7	18.9	16.2

Resultado de operaciones

El resultado económico de la operación de la Autoridad de Puertos se ha deteriorado después de 1974. Esto se ha debido, principalmente, a la reducción y estancamiento en el movimiento de pasajeros y la reducción en la tasa de crecimiento del volumen de carga. Ambos factores han contribuido a la reducción y estancamiento en el movimiento de aviones y barcos. El año más crítico fue el 1976 cuando se registró una pérdida neta de \$ 2,004,000. Sin embargo, ha habido una recuperación desde entonces y ya en 1978 se realizó un ingreso neto de \$ 3,131,000.

El resultado de operaciones para los años 1974 y 1978, en dólares y porcentualmente, ha sido el siguiente:

	<u>1974</u>	<u>1978</u>
<u>En dólares:</u>		
Ingreso bruto total	\$ 30,149,000	\$ 39,057,000
Costos totales	<u>23,861,000</u>	<u>35,926,000</u>
Ingreso neto	6,289,000	3,131,000
<u>En por cientos:</u>		
Ingreso bruto total	100.0	100.0
Costos totales	<u>79.1</u>	<u>92.0</u>
Ingreso neto	20.9	8.0

La recuperación que se ha experimentado en 1977 y 1978 ha sido extraordinaria y esto es más notable aun si consideramos que el volumen de actividad de la empresa ha continuado estancado. Como hemos podido corroborar en nuestro examen de los informes operacionales, esta mejoría se ha debido al control firme de los costos de operación por parte de la gerencia.

Tabla núm. 11

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS  
AÑOS FISCALES 1974 A 1978  
(En miles de dólares)

	1974	1975	1976	1977	1978
Ingresos					
Aeropuertos	14,325	14,481	14,419	17,284	17,185
Puertos y muelles	11,869	12,465	13,105	13,418	16,397
Isla Grande	2,514	2,418	2,678	2,925	3,755
Operaciones	(2,043)	(1,940)	(2,213)	(2,415)	(3,019)
Intereses	(471)	(479)	(465)	(510)	(736)
Sub-total	28,708	29,364	30,202	33,628	37,337
Otros Ingresos					
Ferrocarril	54	80	97	88	114
Intereses	1,180	1,623	1,168	1,189	1,504
Misceláneas	207	9	18	47	101
Sub-total	1,441	1,712	1,282	1,323	1,719
Total de Ingresos	30,149	31,076	31,484	34,951	39,057

Continúa

Tabla núm. 11

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS  
AÑOS FISCALES 1974 A 1978  
(En miles de dólares)

(Continuación)

	1974	1975	1976	1977	1978
Gastos					
Aeropuertos	9,743	12,380	13,405	13,158	14,028
Puertos y muelles	9,243	10,836	12,299	13,087	13,842
Isla Grande	<u>1,392</u>	<u>1,414</u>	<u>1,490</u>	<u>1,596</u>	<u>1,678</u>
Sub-total	20,377	24,631	27,193	27,841	29,548
Otros gastos					
Intereses	3,226	3,805	5,429	5,773	5,805
Otros	<u>257</u>	<u>1,773</u>	<u>866</u>	<u>517</u>	<u>573</u>
Sub-total	<u>3,483</u>	<u>5,578</u>	<u>6,295</u>	<u>6,290</u>	<u>6,378</u>
Total de Gastos	23,861	30,209	33,488	34,131	35,926
Ingreso (pérdida) neto	6,289	867	( 2,004)	820	3,131

Tabla núm. 12

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS COMO PROPORCION DEL TOTAL DE INGRESOS  
 AÑOS FISCALES 1974 A 1978  
 (En por cientos)

	1974	1975	1976	1977	1978
Ingresos					
Aeropuertos	47.5	46.6	45.8	49.5	44.0
Puertos y muelles Isla Grande	39.4	40.1	41.6	38.4	42.0
	8.3	7.8	8.5	8.4	9.6
Operaciones	( 6.8)	( 6.2)	( 7.0)	( 6.9)	( 7.7)
Intereses	( 1.5)	( 1.5)	( 1.5)	( 1.5)	( 1.9)
Sub-total	95.2	94.5	95.9	96.2	95.6
Otros ingresos					
Ferrocarril	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Intereses	3.9	5.2	3.7	3.4	3.9
Misceláneos	0.7	-	0.1	0.1	0.3
Sub-total	4.8	5.5	4.1	3.8	4.4
Total de ingresos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos					
Aeropuertos	32.3	39.8	42.6	37.6	35.9
Puertos y muelles Isla Grande	30.7	34.9	39.1	37.4	35.4
	4.6	4.6	4.7	4.6	4.3
Sub-total	67.6	79.3	86.4	79.7	75.7
Otros gastos					
Intereses	10.7	12.2	17.2	16.5	14.9
Otros	0.9	5.7	2.8	1.5	1.5
Sub-total	11.6	17.9	20.0	18.0	16.3
Total de Gastos	79.1	97.2	106.4	97.7	92.0
Ingreso (pérdida) neto	20.9	2.8	( 6.4)	2.3	8.0

Entre 1974 y 1976, en un período en que los ingresos totales aumentaron en solamente 4.4%, los costos totales crecieron en 40.3%; y los gastos de los aeropuertos aumentaron en 37.6% y los de los muelles en 33.1%.

Por otro lado, de 1976 a 1978 los ingresos totales aumentaron en 24.1% y los costos totales aumentaron en solamente 7.3%; los gastos de los aeropuertos en 4.6% y los de los muelles en 12.5%.

Las proporciones financieras operacionales indican que la proporción del ingreso neto al ingreso bruto se redujo de 20.9% en 1974 a -6.4% en 1976 y aumentó a 8.0% en 1978. La relación del ingreso neto a los activos totales fue de 3.1% en 1974; de -0.9% en 1976 y de 1.3% en 1978. En 1974 la Autoridad realizó un rendimiento de 5.7% sobre la inversión de capital; esta bajó a -1.6% en 1976 y volvió a aumentar a 2.4% en 1978.

Tabla núm. 13

INDICE DE AUMENTO DEL ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS  
AÑOS FISCALES 1974 A 1978

	1974	1975	1976	1977	1978
Ingresos					
Aeropuertos	100.0	101.1	100.7	120.7	120.0
Puertos y muelles	100.0	105.0	110.4	113.1	138.1
Isla Grande	100.0	98.2	106.5	116.3	149.4
Operaciones	(100.0)	( 95.0)	(108.3)	(118.2)	(147.8)
Intereses	(100.0)	(101.7)	( 98.7)	(108.3)	(156.3)
Sub-total	100.0	102.3	105.2	117.1	130.1
Otros ingresos					
Ferrocarril	100.0	148.1	179.6	163.0	211.1
Intereses	100.0	137.5	99.0	100.8	127.5
Misceláneos	100.0	4.3	8.7	22.7	48.8
Sub-total	100.0	118.8	89.0	91.8	119.3
Total de Ingresos	100.0	103.1	104.4	115.9	129.5
Gastos					
Aeropuertos	100.0	127.1	137.6	135.1	144.0
Puertos y muelles	100.0	117.2	133.1	141.6	149.8
Isla Grande	100.0	101.6	107.0	114.7	120.5
Sub-total	100.0	120.9	133.4	136.6	145.0
Otros gastos					
Intereses	100.0	117.9	168.3	179.0	179.9
Otros	100.0	689.9	337.0	201.2	223.0
Sub-total	100.0	160.1	180.7	180.6	183.1
Total de Gastos	100.0	126.6	140.3	143.0	150.6
Ingreso (pérdida) neto	100.0	13.8	( 31.9)	13.0	49.8

Gráfica núm. 7

PROPORCIONES FINANCIERAS A BASE DEL INGRESO NETO

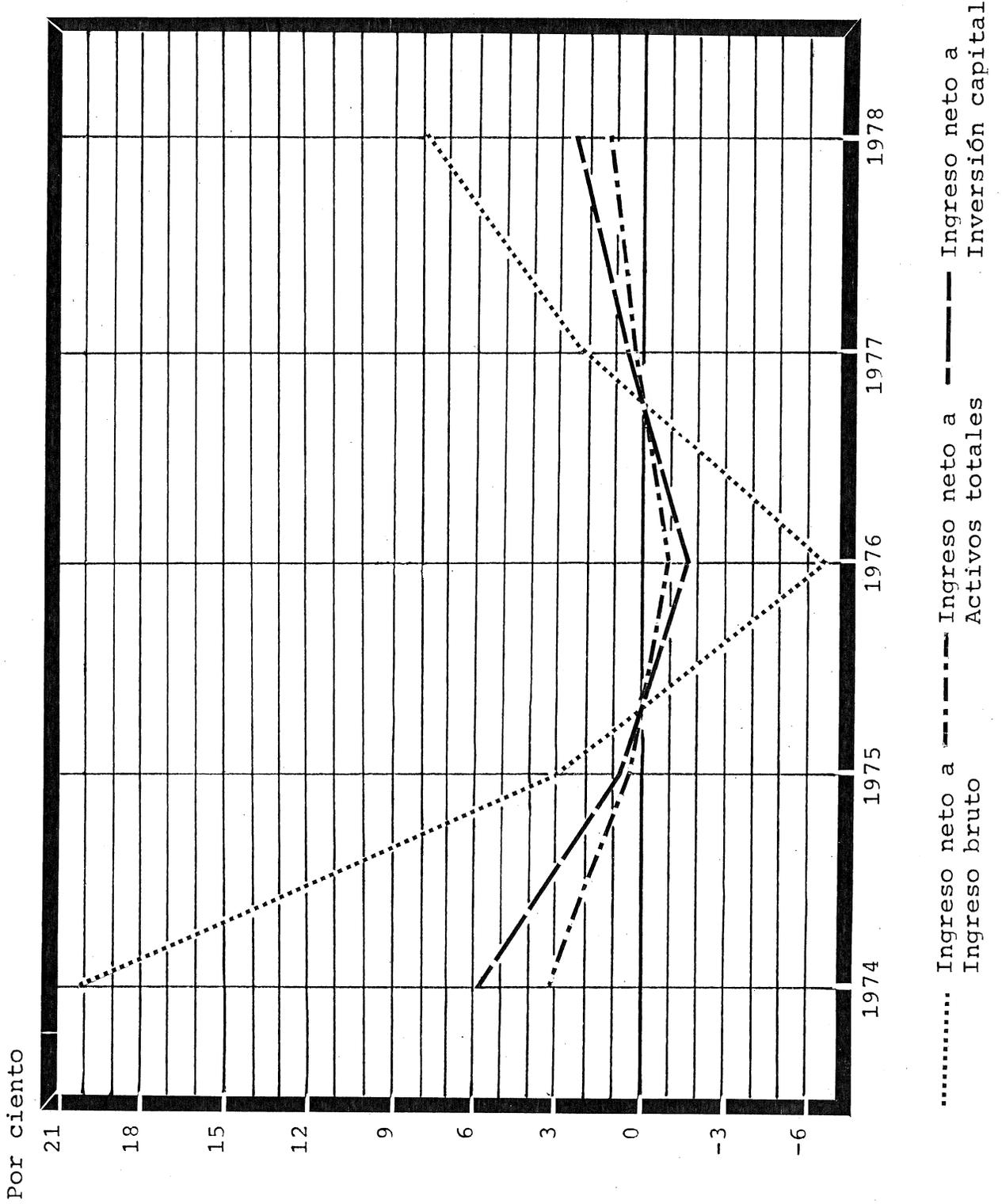


Tabla núm. 14

PROPORCIONES FINANCIERAS A BASE DEL INGRESO NETO  
AÑOS FISCALES 1974 A 1978

	1974	1975	1976	1977	1978
DATOS FINANCIEROS (En miles de dólares)					
Ingreso (pérdida) neto	6,289	867	(2,004)	820	3,131
Ingreso bruto	30,149	31,076	31,484	34,951	39,057
Activos totales <sup>1/</sup>	201,104	220,787	232,383	236,428	242,063
Inversión de Capital <sup>2/</sup>	110,330	118,170	123,850	127,463	132,344
PROPORCIONES FINANCIERAS (En por cientos)					
Ingreso (pérdida) neto a:					
Ingreso bruto	20.9	2.8	(6.4)	2.3	8.0
Activos totales	3.1	0.4	(0.9)	0.3	1.3
Inversión de capital	5.7	0.7	(1.6)	0.6	2.4

<sup>1/</sup> La mitad de la suma de los activos totales al principio y al final de cada período.

<sup>2/</sup> La mitad de la suma del capital al principio y al final de cada período.

### Productividad

Los principales indicadores de la productividad de la Autoridad de Puertos son los promedios del movimiento de carga y pasajeros por empleado. Al lograr una leve reducción en el número de empleados mientras el volumen de carga ha aumentado y el de pasajeros se ha reducido, la Autoridad ha obtenido un aumento extraordinario en la productividad en sus operaciones de carga y ha evitado que se deteriore la productividad en las operaciones de pasajeros. Puede observarse que el índice de carga por empleado ha subido de 100 en 1974 a 168 en 1978. El índice de pasajeros por empleado se redujo a 91 en 1976 pero ha vuelto a aumentar hasta 99 en 1978.

### Proyecciones

Las proyecciones preparadas por la gerencia indican que esta anticipa una reducción en sus programas de mejoras permanentes después de 1980 y un aumento modesto en su ingreso bruto. Como resultado, se puede esperar una reducción substancial en la dependencia sobre fuentes externas de fondos.

Gráfica núm. 8

INDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL EMPLEO

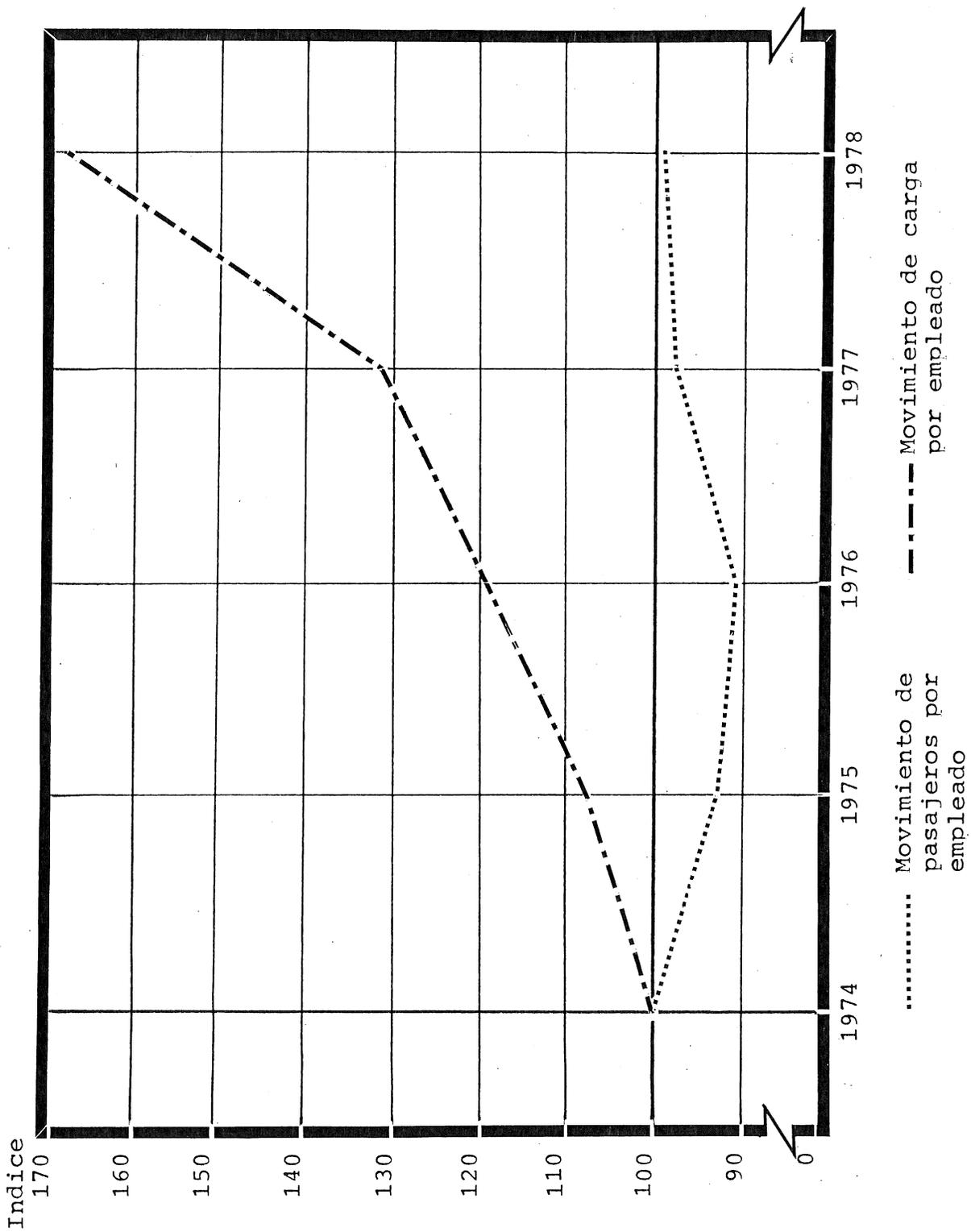


Tabla núm. 15

PRODUCTIVIDAD DEL EMPLEO  
AÑOS FISCALES 1974 A 1978

	1974	1975	1976	1977	1978
Número de empleados <sup>1/</sup>	1,105	1,162	1,151	1,099	1,083
Movimiento de pasajeros (000)	9,079.8	8,869.5	8,584.7	8,822.0	8,829.9
Por barco (muelles) (000)	3,003.2	3,068.3	3,076.2	3,143.6	3,044.9
Por avión (aeropuertos) (000)	6,076.6	5,801.2	5,508.5	5,678.4	5,785.0
Total					
Movimiento de carga (000 lbs.)	255,332	290,274	317,508	333,248	420,489
Aeropuerto (000 lbs.)	245,484	280,906	308,888	323,002	410,447
Muelles (000 lbs.)	9,848	9,368	8,620	10,246	10,042
Miles de pasajeros por empleado	8.22	7.63	7.46	8.03	8.15
Índice de miles de pasajeros por empleado	100.0	92.8	90.8	97.7	99.1
Miles de toneladas cortas de carga por empleado	231.1	249.8	275.9	303.2	388.3
Índice de miles de toneladas cortas por empleado	100.0	108.1	119.4	131.2	168.0

<sup>1/</sup> La mitad de la suma del número de empleados al principio y al final de cada período.

Tabla núm. 16

ESTIMACION DE PROYECCIONES DE CRECIMIENTO  
AÑOS FISCALES 1979 A 1985  
(En miles de dólares)

Año fiscal	Ingreso Bruto	Mejoras Permanentes	Fuentes de Fondos	
			Autoridad Puertos	Estatales Federales
1978-79	42,000	12,664	7,461	5,203
1979-80	43,600	13,344	10,112	3,232
1980-81	45,800	10,194	6,382	3,812
1981-82	48,300	4,984	3,658	1,326
1982-83	50,850	7,676	5,450	2,226
1983-84	53,400	5,000	5,000	-
1984-85	56,000	5,000	5,000	-

## ANALISIS DE LA SITUACION FINANCIERA

### Proporciones financieras

El valor de los activos totales de la Autoridad de Puertos ascendía a \$ 247 millones en 1978 en comparación con \$ 213 millones en 1974, un incremento de 16% en cuatro años. El valor neto de los activos fijos era de \$ 188 millones en 1978. Esto equivalía al 76% de los activos totales. Los activos corrientes representaban el 7% y los otros activos, el 17%.

Durante el período de 1974 a 1978, las obligaciones totales aumentaron de \$ 98 millones a \$ 111 millones, un incremento de solamente 13%; mientras que el capital total creció de \$ 115 millones a \$ 136 millones, un aumento de 18%.

En 1974 el capital representaba el 54% de los recursos totales y las obligaciones, el 46%. En 1978 las proporciones eran: capital 55% y obligaciones 45%. Las obligaciones a largo plazo constituían el 83% de las obligaciones totales en 1978.

Las proporciones financieras para evaluar la situación del crédito de la empresa eran satisfactorias y mostraron una tendencia de mejoría durante el período de tiempo que hemos estudiado. Los acreedores están bien protegidos y el total y composición de la deuda se ha mantenido en un nivel razonable. La proporción de activo fijo a capital es también excelente.

Tabla núm. 17

ESTADO DE SITUACION CONSOLIDADO  
AÑOS FISCALES 1974 A 1977  
(En miles de dólares)

	1974	1975	1976	1977	1978
<u>ACTIVOS</u>					
Activos fijos	167,829	185,176	191,805	190,988	188,087
Activos Corrientes	15,864	17,002	15,188	15,548	18,084
Otros Activos	<u>29,299</u>	<u>26,403</u>	<u>29,192</u>	<u>30,135</u>	<u>41,283</u>
Activos Totales	212,993	228,581	236,185	236,671	247,455
<u>OBLIGACIONES Y CAPITAL</u>					
Obligaciones Corrientes	9,645	9,045	10,643	9,502	11,452
Obligaciones a Largo Plazo	88,663	93,646	92,592	91,487	93,245
Otras Obligaciones	<u>-</u>	<u>4,235</u>	<u>6,905</u>	<u>6,801</u>	<u>6,951</u>
Obligaciones Totales	98,308	106,926	110,140	107,790	111,648
Capital	114,684	121,656	126,044	128,881	135,806
Total Obligaciones y Capital	212,993	228,581	236,185	236,671	247,455

Gráfica núm. 9

PROPORCIONES FINANCIERAS DEL ESTADO DE SITUACION

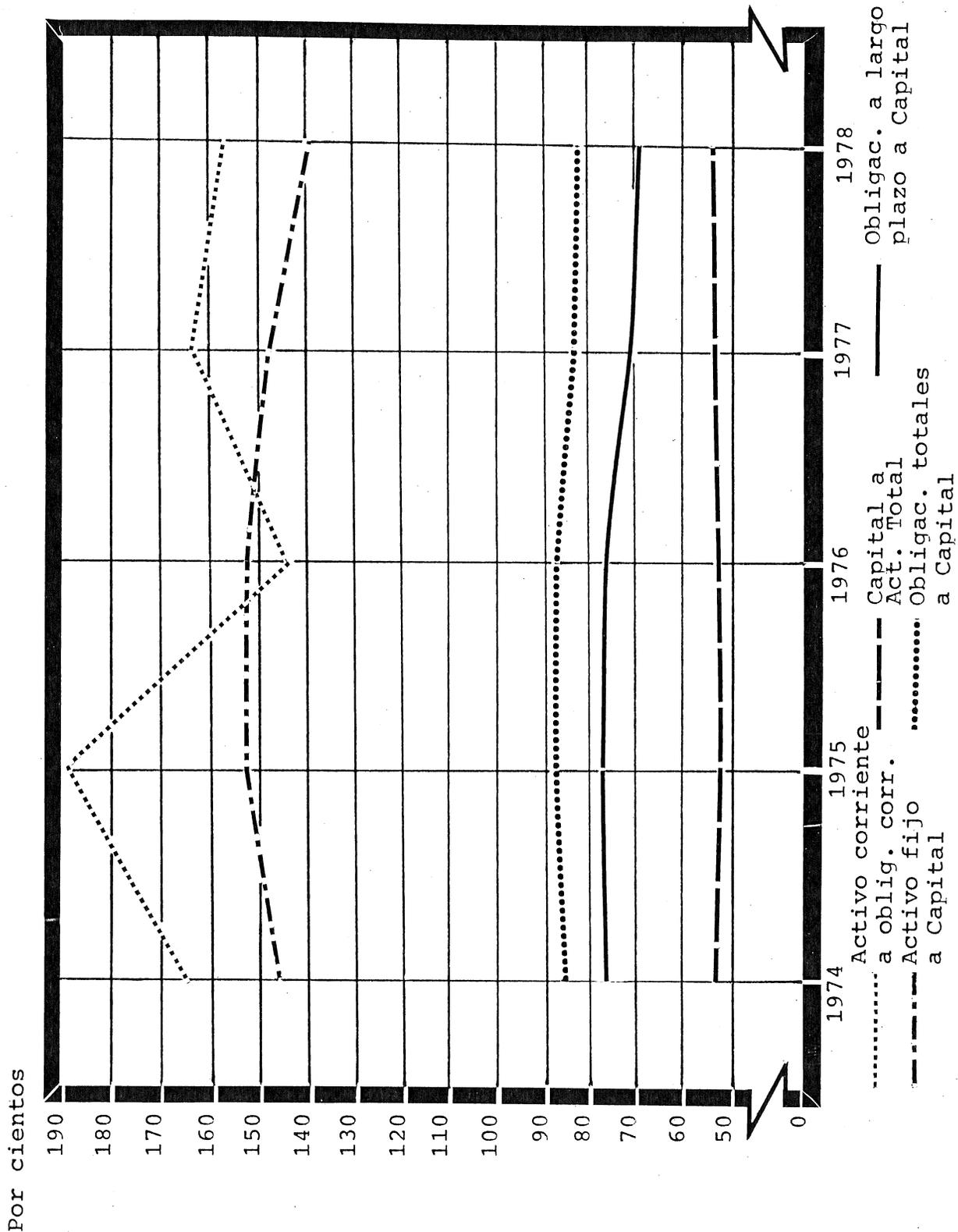


Tabla núm. 18

PROPORCIONES FINANCIERAS DEL ESTADO DE SITUACION  
AÑOS FISCALES 1974 A 1978

	1974	1975	1976	1977	1978
DATOS FINANCIEROS (En miles de dólares)					
Activos corrientes	15,864	17,002	15,188	15,548	18,084
Activos fijos	167,829	185,176	191,805	190,988	188,087
Activos totales	212,993	228,581	236,185	236,671	247,455
Obligaciones corrientes	9,645	9,045	10,643	9,502	11,452
Obligaciones a largo plazo	88,663	93,646	92,592	91,487	93,245
Total de obligaciones	98,308	106,926	110,140	107,790	111,648
Inversión de Capital	114,685	121,656	126,044	128,881	135,806
PROPORCIONES FINANCIERAS (En por cientos)					
Activo corriente/Obligaciones corrientes	164.5	188.0	142.7	163.6	157.9
Activo fijo/Capital	146.3	152.2	152.2	148.2	138.5
Capital/Activos totales	53.8	53.2	53.4	54.5	54.9
Obligaciones totales/Capital	85.7	87.9	87.4	83.6	82.2
Obligaciones a largo plazo/Capital	77.3	77.0	73.5	71.0	68.7

Obligaciones a largo plazo y capital

El balance de principal de las emisiones de bonos ascendía a \$ 94,445,000 en Junio 30, 1978. La diferencia de \$ 1,200,000 con el balance de obligaciones a largo plazo en el estado de situación se debe a los bonos que vencían en Julio 1, 1978.

Las tasas de interés sobre estas obligaciones son bajas y sus vencimientos están distribuídos cómodamente hasta el año 2007.

La inversión de capital de la Autoridad ha crecido de \$ 105,976,000 en Julio 1, 1973 a \$ 135,806,000 en Junio 30, 1978.

El aumento de \$ 29,830,000 se debió a los siguientes factores:

Beneficios de operación retenidos	\$ 9,143,000
Aportaciones de capital:	
Del Gobierno de P.R.	5,397,000
Del Gobierno Federal	13,456,000
De otras fuentes	<u>1,834,000</u>
TOTAL	\$ 29,830,000

Durante este período de cinco años, la Autoridad tuvo un exceso de fondos recibidos sobre los fondos usados por la cantidad de \$ 5,362,000, lo que sirvió para aumentar su capital de trabajo. La distribución de estos fondos por fuentes y usos fue la siguiente:

Fuentes de fondos:	
De operaciones	\$ 33,655,000
Aportaciones de capital	20,686,000
Aumento neto en obligaciones	<u>86,954,000</u>
Total de fuentes	141,295,000
Usos de fondos:	
Propiedad y equipo	57,461,000
Saldo de obligaciones	59,030,000
Aumento de otros activos	<u>19,442,000</u>
Total de usos	135,933,000
Sobrante de fondos	\$ 5,362,000

Tabla núm. 19

OBLIGACIONES A LARGO PLAZO AL 30 DE JUNIO DE 1978  
(En miles de dólares)

Fecha de vencimiento (Julio 1)	Series			Pagos Anuales
	A 4.5 a 5.6%	B 5.0 a 5.7%	C 4.9 a 6.75%	
1978	725	475	-	1,200
1979	750	525	365	1,640
1980	800	525	380	1,705
1981	840	550	400	1,790
1982	880	600	425	1,905
1983	925	625	445	1,995
1984	975	650	475	2,100
1985	1,025	700	505	2,230
1986	1,075	750	535	2,360
1987	1,130	775	570	2,475
1988	1,200	825	610	2,635
1989	1,260	875	-	2,135
1990	1,340	925	-	2,265
1991	1,425	950	-	2,375
1992	-	1,025	-	1,025
	14,350	10,775	4,710	29,835
Annualmente de julio 1 de:				
1992 a 2001	22,500 (5.75%)			22,500
1993 a 2003		18,500 (5.7%)		18,500
1989 a 1995			5,640 (7.125%)	5,640
1996 a 2007			19,150 (7.3%)	19,150
TOTAL	36,850	29,275	29,500	95,625
Menos descuento sujeto a amortización anual				1,180
Balance a Junio 30, 1978				94,445

Tabla núm. 20

ESTADO COMPARATIVO DE LA CUENTA DE CAPITAL Y SOBANTE  
AÑOS FISCALES 1974 A 1978  
(En miles de dólares)

	1974	1975	1976	1977	1978
<u>CAPITAL CONTRIBUIDO</u>					
Balance al principio	60,284	62,664	68,768	75,160	77,177
Adiciones:					
Gobierno de P.R.	( 39)	2,000	3,436	-	-
Fondos Federales	2,419	4,104	2,240	2,014	2,679
Otros	-	-	716	3	1,115
<u>Total</u>	<u>2,380</u>	<u>6,104</u>	<u>6,392</u>	<u>2,017</u>	<u>3,794</u>
Balance al cierre	62,664	68,768	75,160	77,177	80,971
<u>BENEFICIOS RETENIDOS</u>					
Balance al principio	45,692	52,021	52,888	50,884	51,704
Ingreso (pérdida) neto	<u>6,329</u>	<u>867</u>	<u>( 2,004)</u>	<u>820</u>	<u>3,131</u>
Balance al cierre	<u>52,021</u>	<u>52,888</u>	<u>50,884</u>	<u>51,704</u>	<u>54,835</u>
<u>TOTAL CUENTAS DE CAPITAL</u>	<u>114,685</u>	<u>121,656</u>	<u>126,044</u>	<u>128,881</u>	<u>135,806</u>

Tabla núm. 21

ESTADO DE FUENTES Y USOS DE FONDOS 1/  
 AÑOS FISCALES 1974 A 1978  
 (En miles de dólares)

	1974	1975	1976	1977	1978
Fuentes					
A. De operaciones					
Ganancias (pérdidas)	4,916	( 332)	(3,249)	( 287)	1,111
Depreciación	4,379	5,186	5,810	6,674	6,800
Amortización descuentos (gastos bonos) y gastos diferidos	<u>73</u>	<u>1,346</u>	<u>487</u>	<u>410</u>	<u>331</u>
Total	9,368	6,200	3,048	6,797	8,242
B. De Contribuciones					
Fondos federales	2,419	4,104	2,240	2,014	2,678
Asignaciones legislativas, etc.	( 39)	2,000	3,436	-	-
Otros	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>716</u>	<u>2</u>	<u>1,116</u>
Total	2,380	6,104	6,392	2,016	3,794
C. Otros					
Emisión de Bonos	17,000	6,000	26,000	-	29,500
Reducción otros activos	2,229	34	490	2,221	-
Aumento otros pasivos	<u>-</u>	<u>25</u>	<u>2,306</u>	<u>-</u>	<u>1,149</u>
Total	19,229	6,059	28,796	2,221	30,649
Total Fuentes	30,977	18,363	38,236	11,034	42,685

Continúa

Tabla núm. 21

ESTADO DE FUENTES Y USOS DE FONDOS <sup>1/</sup>  
 AÑOS FISCALES 1974 A 1978  
 (En miles de dólares)

(Continuación)

Usos	1974	1975	1976	1977	1978
D. Propiedad y equipo	19,158	17,406	10,125	6,433	4,339
Reducción de bonos	1,000	1,050	1,100	1,150	1,200
Saldo obligaciones bancarias:	-	-	26,000	-	26,000
Total	20,158	18,456	37,225	7,583	31,539
E. Otros					
Aumento otros activos	6,785	692	2,231	-	9,734
Reducción otros pasivos	-	-	-	1,530	-
Total	6,785	692	2,231	1,530	9,734
Total Usos	26,943	19,148	39,456	9,113	41,273
Aumento (reducción) en el capital de trabajo	4,034	( 785)	( 1,220)	1,921	1,412

<sup>1/</sup> Excluye Isla Grande.

Tabla núm. 22

ASIGNACIONES LEGISLATIVAS Y  
TRANSFERENCIAS DE AGENCIAS

Año fiscal	Concepto	Cantidad
1974	:Devolución sobrante R.C. : 37/1967	:\$ (39,296)
1975	:R.C. 109 Mejoras Aeropuerto : Culebra	:\$ 105,000
	:R.C. 44 Desarrollo área : portuaria Culebra	35,000
	: Adquisición 2 lanchas: : Fajardo	1,000,000
	:R.C. 109 Construcción terminal: : Fajardo	700,000
	: Construcción muelle : Cataño	<u>160,000</u>
	:Total	2,000,000
1976	:R.C. 45 Construcción nuevo : terminal Cataño	115,000
	:Transferencias Depto. Trans- : portación y Obras Públicas : para:	
	: Muelle #17	262,350
	: 10	633,400
	: 14	667,927
	: 11	1,631,500
	: Cataño	<u>125,500</u>
	: Sub-total	<u>3,320,677</u>
	:Total	3,435,677
1977		-
1978		-

Proyecciones

Las proyecciones de la Autoridad para los próximos cuatro años fiscales (de 1979-80 a 1982-83) indican que requerirá un total de \$ 177,235,000 para los siguientes fines:

Operación	\$ 121,424,000
Maquinaria y equipo	1,100,000
Mejoras permanentes	21,380,000
Otros Activos	4,000,000
Servicio de la deuda	<u>29,331,000</u>
TOTAL	\$ 177,235,000

Las fuentes de financiamiento para cubrir estos compromisos serán:

Ingresos de operaciones	\$ 157,130,300
Fondos federales	5,846,000
Asignaciones legislativas	152,000
Otras fuentes	<u>14,963,300</u>
TOTAL	\$ 178,091,600

Si se materializan estas proyecciones, la Autoridad habrá alcanzado una autosuficiencia financiera completa, generando ella misma la totalidad de los fondos que necesita, excepto por una pequeña cantidad de fondos federales, y no representará demanda alguna sobre los recursos del Gobierno de Puerto Rico.

Tabla núm. 23

PROYECCIONES DE USOS Y FUENTES DE FONDOS  
AÑOS FISCALES 1980 A 1983  
(En miles de dólares)

Partida	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	Total cuatro años
<b>USOS DE RECURSOS:</b>					
Gastos de operación	26,420	29,052	31,832	34,120	121,424
Maquinaria y equipo	275	275	275	275	1,100
Mejoras permanentes	6,900	5,740	3,840	4,900	21,380
Activos financieros	500	500	500	500	2,000
Servicio de la deuda	7,322	7,323	7,347	7,339	29,331
Otros <u>1/</u>	<u>500</u>	<u>500</u>	<u>500</u>	<u>500</u>	<u>2,000</u>
<b>TOTAL USOS DE RECURSOS</b>	<b>41,917</b>	<b>43,390</b>	<b>44,294</b>	<b>47,634</b>	<b>177,235</b>
<b>FUENTES DE FONDOS:</b>					
Ingresos de operaciones	37,560	38,688	39,841	41,041	157,130
Fondos federales	1,571	1,775	1,500	1,000	5,846
Asignaciones legislativas	152	-	-	-	152
Otros <u>2/</u>	<u>3,698</u>	<u>3,725</u>	<u>3,760</u>	<u>3,780</u>	<u>14,963</u>
<b>TOTAL FUENTES DE FONDOS</b>	<b>42,981</b>	<b>44,188</b>	<b>45,101</b>	<b>45,821</b>	<b>178,091</b>

1/ Gastos financieros y cuentas incobrables.

2/ "Fuel flowage fees", penalidades, intereses.

Tabla núm. 24

AUTORIDAD DE LOS PUERTOS DE PUERTO RICO  
REQUISITOS SERVICIO DEUDA  
AÑOS FISCALES 1978-79 AL 1984-85  
( EN MILES DE DOLARES )

<u>AÑO FISCAL</u> <u>TERMINO</u> <u>JUNIO 30</u>	<u>REQUISITOS SERVICIO DEUDA</u>		
	<u>PRINCIPAL</u>	<u>INTERESES</u>	<u>TOTAL</u>
1979	\$ 1,640	\$ 5,699	\$ 7,339
1980	1,705	5,617	7,322
1981	1,790	5,533	7,323
1982	1,905	5,442	7,347
1983	1,995	5,344	7,339
1984	2,100	5,239	7,339
1985	<u>2,230</u>	<u>5,127</u>	<u>7,357</u>
TOTAL	<u>\$13,365</u>	<u>\$38,001</u>	<u>\$51,366</u>

D. EVALUACION Y CONCLUSIONES

## ASPECTOS ECONOMICOS, FINANCIEROS Y OPERACIONALES

Después de 1974 la situación económica de la Autoridad de Puertos se había deteriorado debido a que, en una situación de declinación y estancamiento en el volumen de sus actividades, sus costos de operación continuaron aumentando excesivamente. Desde 1977, sin embargo, se ha experimentado una recuperación extraordinaria debido al control firme de los costos por parte de la gerencia. La empresa ha tenido una administración capaz que ha podido contrarrestar e invertir la tendencia de deterioro que se había manifestado hasta 1976 y ha comenzado a realizar nuevamente un beneficio razonable en sus operaciones.

La situación económica y financiera de la Autoridad es hoy excelente. Las proporciones financieras operacionales y del estado de situación son todas satisfactorias. La proporción de capital a recursos totales es sólida; la situación de crédito de la empresa es extraordinaria; el total y composición de la deuda se ha mantenido en un nivel razonable; y la proporción de activo fijo a capital es excelente. El costo del capital a préstamo ha sido bajo. La empresa muestra un sobrante adecuado en el flujo de fondos. La distribución de recursos por las fuentes que los han provisto ha sido balanceada y demuestra la capacidad de la Autoridad para autofinanciarse. En nuestro examen no hemos encontrado recomendaciones que hacer para mejorar el funcionamiento de la empresa.

En el caso de la Autoridad de Puertos no es necesario dilucidar si es factible o no una meta de autosuficiencia económica y financiera en sus operaciones; esto es ya una realidad.

## ASPECTOS DE ORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

Hemos establecido, mediante el análisis económico y financiero de las operaciones y funcionamiento de la Autoridad de Puertos, las siguientes circunstancias relevantes para la determinación de la ubicación de esta empresa en la organización de la rama ejecutiva:

1. Sus funciones se extienden geográficamente a través de toda la isla.
2. Las decisiones que debe tomar la empresa son primordialmente de naturaleza comercial.
3. Sus fuentes de ingresos están basadas principalmente en precios o cargos a los usuarios y las relaciones con estos son de carácter comercial.
4. La empresa es autosuficiente económica y financieramente. Se puede establecer como política pública para la operación de esta empresa la generación de un sobrante económico y la contribución a la formación de capital interno.
5. Es indispensable para el funcionamiento de la empresa que tenga continuidad de política, planificación y financiamiento.
6. Las funciones de la Autoridad son esenciales al desarrollo económico de Puerto Rico.

De este análisis se desprenden obviamente las conclusiones de que se debe continuar la operación de esta empresa y que su funcionamiento es viable económicamente. En términos organizacionales, la recomendación más importante es que la Autoridad de Puertos debe continuar operando como una corporación pública

autónoma, formando parte del sector de corporaciones públicas comerciales autónomas que hemos propuesto en este estudio.

Esto contradice la decisión organizacional que se había tomado mediante el Plan de Reorganización núm. 6 de 1971 al integrar la Autoridad de Puertos al Departamento de Transportación y Obras Públicas y ponerla bajo la dirección del Secretario de dicho departamento. La forma en que se han desarrollado los acontecimientos y las circunstancias relativas a la naturaleza de las operaciones de la Autoridad de Puertos demuestran que esta no fue la decisión más conveniente. Veamos los razonamientos en que nos apoyamos para recomendar que se descontinúe el vínculo organizacional de la Autoridad de Puertos al Departamento de Transportación y Obras Públicas y que se reorganice como una corporación pública autónoma:

En primer lugar, el objetivo del Plan de Reorganización núm. 6 al adscribir las Autoridades de Puertos, Carreteras y Autobuses al Departamento de Transportación y Obras Públicas fue centralizar en este la planificación y programación de la transportación en Puerto Rico y, a través de las corporaciones mencionadas, realizar las obras de mejoras y conservación al sistema. En consonancia con este objetivo, la política pública del Departamento es la de trabajar para proveer los medios más convenientes y seguros para el movimiento de personas y productos sirviendo los objetivos del desarrollo económico y social

en armonía con el mejoramiento ambiental y el debido uso de los terrenos y el espacio aéreo y marítimo. <sup>1/</sup>

En el caso de la Autoridad de Puertos, sin embargo, esta no presta servicios de transportación de pasajeros y carga, excepto el de las lanchas de Cataño y Fajardo; y ya hemos señalado que esta es una función que está fuera de sitio en la Autoridad. La Autoridad de Puertos no es una empresa de transportación sino de bienes raíces. Su función es hacer disponibles unos terrenos, estructuras y facilidades para utilización, mediante arrendamiento, por las empresas que actualmente proveen los servicios de transportación. Sería a las empresas de transportación aludidas a las que el D.T.O.P. tendría que planificar y programar. Pero las empresas de transportación aérea y marítima que utilizan las facilidades que opera la Autoridad de Puertos están bajo la reglamentación de agencias del Gobierno Federal (la Federal Aviation Administration y la Federal Maritime Commission).

En segundo lugar, la Autoridad de Puertos satisface a cabalidad todas las normas y criterios establecidos por la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva para determinar la conveniencia de la operación de una empresa gubernamental como una corporación pública autónoma, según hemos demostrado al comienzo de esta sección del informe.

---

<sup>1/</sup> Ponencia del Secretario de Transportación y Obras Públicas ante la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, Octubre 19, 1978.

En tercer lugar, ya ha surgido un conflicto serio entre las partes que afecta el funcionamiento de la empresa y que demuestra que la forma como se ha implantado la integración no está trabajando bien.

Finalmente, la crisis operacional que ha surgido en el gobierno y administración de la Autoridad de Puertos es un ejemplo perfecto del peligro inherente a la integración de una empresa que debe funcionar comercialmente a un departamento gubernamental convencional, lo cual ya hemos discutido ampliamente en el primer volumen de este estudio. A estos efectos resumimos aquí las observaciones que allí habíamos elaborado con respecto a las corporaciones públicas que se requiere funcionen como empresas comerciales.

El gobierno interno de las empresas públicas que, por la naturaleza eminentemente comercial de sus actividades, deben funcionar autónomamente requiere un aparato de organización y gerencia similar al que priva en las empresas económicas privadas y que es el que hace que estas funcionen y produzcan resultados. La jerarquía superior de esta organización gerencial es la Junta de Directores, en representación de los accionistas, la cual establece la política operacional de la organización y supervisa a sus ejecutivos. El próximo nivel es el ejecutivo que incluye al Director y su equipo gerencial, o sea, los jefes de los principales departamentos. Luego tenemos la gerencia intermedia, la cual incluye la dirección de los sub-sistemas, distritos y unidades de producción. Y finalmente, el nivel

básico de gerencia, el que llamamos de primer línea, y se refiere a la supervisión directa de los empleados.

Del conocimiento de las técnicas gerenciales de empresas privadas, sabemos que las organizaciones grandes, o las que hacen un producto complejo, pueden funcionar eficientemente solamente si existe una cadena de delegación efectiva de poderes y funciones de la Junta al Director Ejecutivo y de este a los gerentes de los distintos sistemas de la empresa y que, a la vez, cada nivel le sea individualmente responsable al nivel superior del cual recibió la delegación. Dentro de este esquema, las funciones de la Junta son de formulación de la política y directrices generales para la operación de la empresa, evaluación de los resultados y atención al bienestar a largo plazo de la empresa. En el caso de la corporación pública, tiene la función adicional de coordinación con la política pública del estado. Estos conceptos contribuyen a esclarecer por qué las empresas que deben funcionar autónomamente deben tener una Junta de Directores.

Los expertos que han analizado el problema - en la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Internacional y los institutos universitarios - señalan que en ausencia de una Junta hay un mayor peligro de centralización administrativa excesiva, ya sea en el Director Ejecutivo o en el Ministro Departamental. Favorecen que en los países en proceso de desarrollo se utilicen las Juntas y que sean del tipo de formulación de política. Señalan que el funcionamiento exitoso de una empresa pública depende en gran parte de la efectividad de la dirección que le imprima la Junta.

Generalmente, la literatura profesional sobre administración de empresas públicas está de acuerdo en que es preferible que la Junta no esté dominada por una mayoría de funcionarios públicos. En estos casos, hay la tendencia a convertir la empresa en una organización departamental convencional y los directores funcionan sobre la gerencia con el poder del gobierno. Otra desventaja de este tipo de arreglo es que no se garantiza que estos funcionarios, que pasan a ser miembros de la Junta por virtud de su posición oficial, tengan las capacidades empresariales que se requieren para dirigir los asuntos de una entidad con características operacionales comerciales. Finalmente, los jefes de departamentos se encuentran generalmente sobrecargados de sus propias funciones oficiales y no pueden descargar eficazmente sus responsabilidades como miembros de la Junta. En estos casos se convierten en miembros nominales o se la pasan delegando su responsabilidad en diferentes subalternos. La situación es más nociva cuando el jefe del departamento es el presidente de la junta o, peor aun, cuando preside varias juntas.

Si hay un ministro responsable por varias empresas públicas, necesitaría ayuda y consejo al ejercitar sus funciones en relación con estas, ya que él solo no puede atender todas las funciones adecuadamente. El "span of control" se le extiende demasiado. Generalmente en estos casos, tiende a buscar esta cooperación entre sus propios ayudantes y funcionarios de su departamento. Esto crea confusión en las líneas de autoridad. Si estos funcionarios adquieren poder delegado por el ministro para dirigir o aprobar decisiones de la gerencia, nos podemos encontrar

entonces con servidores públicos sin ninguna experiencia comercial o en los asuntos técnicos especializados de la empresa, evaluando proposiciones de la gerencia, dándole consejo a esta y hasta tomando decisiones por ella. Esto puede anular la autonomía que se le desea dar a la corporación, pues podría reducir al director ejecutivo, en la práctica, al rol de un ayudante del ministro. En una situación así se dificulta el conseguir personal cualificado y con capacidad gerencial para las posiciones ejecutivas en las corporaciones públicas.

El caso específico que aquí nos concierne no es el de un Secretario departamental que presida las juntas de directores de tres corporaciones públicas, sino el de un Secretario que es, él solo, la Junta de Directores de las tres empresas. Si hay un caso de concentración excesiva de poder en una persona y de extensión del "span of control" más allá de los límites humanos, este es uno. Esto ha dado margen ya a un conflicto en que la gerencia de la empresa se queja de que el Departamento ha sobrepasado las funciones de formulación de política e interviene en los asuntos operacionales, abrogándose funciones gerenciales.

El mayor peligro de esta situación es que está ocurriendo con una empresa que ha alcanzado ya su autosuficiencia financiera y que ha logrado resultados económicos excelentes en su operación. La Autoridad de Puertos es probablemente la que se encuentra en la situación financiera más sólida de entre las corporaciones públicas grandes en Puerto Rico y que tiene uno de los equipos gerenciales más efectivos. Al someterla a esta tensión se corre el riesgo de un deterioro progresivo en la composición

de su personal gerencial y en el resultado de sus operaciones. Cuando una empresa que tiene que funcionar comercialmente y producir beneficios se tiene que someter a la administración a través de la maquinaria inherentemente lenta de un departamento gubernamental, se incurre en una pesada carga de costos adicionales a los costos de producción. Esta carga surge por las demoras y dilaciones en adoptar decisiones que deben tomarse inmediatamente; por decisiones incorrectas; por la influencia de consideraciones no comerciales en las determinaciones; por la pérdida de capacidad empresarial en la gerencia. Todo esto representa costos más altos y pérdidas. Como lo expresa una de las autoridades en este campo: "...la empresa pública está en peligro de ser ahogada y arruinada por la interferencia burocrática y política". <sup>1/</sup>

Entendemos que el peligro potencial en esta situación es tan serio que no se puede posponer el atenderlo hasta que la Comisión complete todo el proceso de estudio y presentación de su plan de organización de la rama ejecutiva. Recomendamos que la Comisión refiera esta situación a la atención del Gobernador con sus recomendaciones para medidas correctivas que estén a tono con sus planes en proceso de estudio.

---

<sup>1/</sup> United Nations Organization: Organization and Administration of Public Enterprises, p. 39.