

# Las barreras institucionales que dificultan la inclusión de Valparaíso ciudad y puerto

ALBERTO TEXIDO Z.

> Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago, Chile. atexido@uchilefau.cl

PAOLA DE LA SOTTA L.

> Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago, Chile. paoladelasotta@uchilefau.cl

Universidad de Valparaíso  
Facultad de Arquitectura

**Revista Márgenes**

Espacio Arte Sociedad

*Las barreras institucionales que dificultan la inclusión de Valparaíso ciudad y puerto*

Diciembre 2014 Vol. 11 N° 15

Páginas 70 a 74

ISSN elec. 0719-4463

ISSN imp. 0718-4034

Recepción: Junio 2014

Aceptación: Octubre 2014

**Hablar sobre barreras institucionales, implica en este caso, el cuestionamiento y por ende la reflexión sobre la condición particular que vive el puerto de Valparaíso.** Sus proyecciones, desde lo que se plantea como futuro diseño urbano, los criterios que aplican los diversos instrumentos de planificación territorial vigentes o capaces de ser implementados, los vacíos normativos que acrecientan su situación; son algunos de los innumerables aspectos que el presente artículo considera, en un intento de acercamiento, hacia cuales podrían ser los ajustes necesarios a realizar para materializar la oportunidad de tener una ciudad-puerto diversa e inclusiva.

La administración del borde costero que dirige la Armada de Chile, contempla una zona delimitada por una línea imaginaria de 80 metros sobre la marea alta. Dicha potestad, le permite concesionar a operadores privados, frentes de atraque nuevos y existentes, lo que ha provocado que en algunas zonas aledañas y previamente urbanizadas a estas decisiones, resulten en tomas de razón redundantes, siendo estas a veces, un acierto y otras un error. De ellas hoy corresponde la advertencia para el sector Barón de Valparaíso, territorio que al igual que los demás quedaría fuera de la administración municipal, al transformarse en espacios reconvertidos

Son muchas las organizaciones, empresas, direcciones, comisionados, municipios e instituciones gubernamentales, y la Armada de Chile, las que participan directa o indirectamente en el control, diseño, operación y planes maestros entre otras cosas. Esto implica que las consideraciones y criterios que cada uno de los actores determina como relevantes, diste mucho de lo que la ciudad como cuerpo requiere para su funcionamiento económico, social y medio ambiental. Repercutiendo en la calidad de vida tanto de sus habitantes, como en su anhelo de proyectarse como la Ciudad Puerto que se plantea hacia al territorio interior.

Este escenario nos empuja a buscar alternativas de soluciones disponibles y posibles, como lo es la implementación de los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto, alguna vez descritas en el Artículo 50, letra d, de la Ley de Puertos N° 19.542 de 1997, y actualmente vigente. La puesta en marcha de estos Consejos, implica la necesidad de promulgar una Política Nacional de Desarrollo Urbano que reconozca los procedimientos de diseño e implementación de este tipo de infraestructuras, que terminan siendo urbanas. La puesta en marcha de estos Consejos, junto a la responsabilidad de super-

visar constantemente, la forma y por ende los criterios, en cómo se implementará la recién aprobada Política Nacional de Desarrollo Urbano, nos obliga a estar atentos y continuar planteando alternativas de solución acordes al contexto. Esto nos induce a pensar en la posibilidad de abandonar una actual figura administrativa de lógica militar, orientándola hacia una mirada civil, que contribuya a la generación de Planes Integrales de Compatibilización de Ciudad Puerto, bajo el liderazgo del Ministerio de Transportes. De igual forma, estos Consejos deben considerar la integración de actores nacionales y locales, previendo impactos y generando oportunidades múltiples e integrales de desarrollo, respetando las cualidades de cada territorio y corrigiendo lógicas de competencia incomprensibles.

Por otro lado, nos encontramos con la natural y consecuente autorregulación de los mercados, producto de la teoría neoliberal, la cual considera un control mínimo del Estado; condición que sé en este caso se pone en duda, toda vez que los resultados obtenidos en la construcción de nuestras ciudades han demostrado deficiencias, contradicciones e imposiciones de una monofunción por sobre la diversidad productiva propia de una ciudad.

Así hemos evitado consensuar una visión sobre lo que significa el desarrollo, en este caso, de una ciudad puerto, evidenciándose la existencia de parcelas administrativas en sectores exclusivos para cada actividad. Esto conlleva a una mirada miope y/o egoísta de los involucrados, quienes al colocar sus intereses por sobre el resto, entranpan la posibilidad de establecer acuerdos para la intervención de la ciudad y sus potenciales sinergias.

Un ejemplo de lo anterior, es lo sucedido con el anteproyecto de PGE de San Antonio —y las concesiones otorgadas al día de hoy— donde se puede observar una constante acumulación de megapiezas, sin mediar en posibilidad alguna de reconvertir la actividad en su uso de borde, que no sea otra posibilidad que la transferencia de carga.

¿Existe entonces la posibilidad de reformular una obra y su operación en el tiempo?

Bajo las descritas circunstancias... casi imposible.

La eternización de zonas de sacrificio por el bien de unos cuantos será, de no innovar en los procedimientos, el destino que le espera al frente marítimo urbano; obligando a la ciudad y sus ciudadanos a una mono-función portuaria, que desvirtúa el espacio público y el vínculo cultural e histórico entre tierra y mar de toda ciudad puerto.

Valparaíso a pesar de las recomendaciones internacionales en su condición de patrimonio UNESCO, está en riesgo. Un plan que perseguía en el año 2001 la recuperación urbana de su borde marítimo, hoy está en la sombra, pasando de apertura a cerradura. Esto debido a la condición de exclusividad comercial privada, que desprioriza una oportunidad notable de espacio público, que la ciudad requiere recuperar como pilar fundamental de su identidad.

Sin embargo y pese a una relatada escena lúgubre, existe la posibilidad de revertir de mejor forma esta situación, y es la de incorporar en las futuras licitaciones y renovaciones de concesión, alternativas de compensación, mitigación y apertura para esos entornos urbanos dañados en su concepción original. La vinculación de múltiples y diversos actores que permitan una gobernanza abierta de la ocupación del frente marítimo, que propicie la atenuación de los conflictos de intereses con nuevas lógicas de ocupación, es una de las alternativas que contribuiría a una visión más inclusiva, alber-

gando en su mirada un nivel de representación ciudadana, como alguna vez lo intentaron hacer las Direcciones de Obras Bicentenario, junto a sus líderes comunales, regionales y nacionales.

## VALPARAÍSO Y LA RECALADA UNESCO-OCDE

Hace 10 años, las condiciones mono-productivas de Valparaíso comenzaron a cambiar, no obstante la institucionalidad receptora de tal nominación no ha logrado actualizarse a un nuevo formato. La antigüedad con que se intenta prestigiar el Plan de la estatal EPV se torna desde un argumento de validación a una ratificación de obsolescencia, donde la declaratoria de Patrimonio Universal de la UNESCO marca claramente un antes y un después, incitando un cambio de lógica de intervención que la Autoridad y los privados aún no han logrado asumir en su totalidad.

Nos encontramos entonces con un imponente plan maestro (per se impositivo) de la empresa portuaria, el cual comienza a enfrentar, en sus dos proyectos licitados más recientes, dificultades que manifiestan por un lado el cambio de contexto y por otro las nuevas exigencias de la ciudadanía y alguna de sus autoridades. Paralelamente nos encontramos con diversas acciones: el Consejo de Monumentos Nacionales paraliza obras, la justicia acoge una demanda en contra del concesionario de comercio retail y la Comisión UNESCO —ente técnico y neutral— que compromete una visita evaluativa, la cual podría modificar la declaratoria del 2003 bajo la triste nueva denominación de “patrimonio en riesgo”. Esto viene a confirmar las deficiencias de la gestión del administrador del sitio —municipio— y la falta de respuestas institucionales regionales y nacionales, frente a los cuidados que exige ese reconocimiento.

Considerando el uso y abuso que se le ha dado a los avales externos, surgen dos preguntas punzantes: ¿Debiera la OCDE avalar un proceso de plan e intervención propio de nuestra institucionalidad subdesarrollada o corregir procesos para innovaciones que resuelvan los proyectos necesarios para el crecimiento económico, reemplazando las malas costumbres del pasado? De igual forma, ¿Es la mirada UNESCO una posibilidad de despertar a los actores involucrados, entiéndase autoridades, Consejo de Monumentos Nacionales, Empresa Portuaria Estatal o Ministerios, e iniciar un proceso correctivo a todas luces conveniente?

## UN ZARPE HACIA LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Desde el origen colonial de nuestros trazados urbanos, hemos reflexionado sobre el cómo lograr mejores ciudades, debiendo con ello, reconocer y recolectar diversas experiencias internacionales que reflejan gran parte de nuestros aciertos y equivocaciones. Las siempre aportativas citas a los procesos de reconversión de las ciudades portuarias de Barcelona, Baltimore o Marsella se han repetido no sólo respecto a las buenas prácticas o diversificación económica de las transformaciones, sino también a los argumentos de algunos, para explicar en cifras macroeconómicas, limitaciones culturales, su total imposibilidad. En consecuencia, dado nuestro crecimiento, estas experiencias comienzan a ser reconocidas y validadas como posibles, reemplazando los argumentos anteriores y acentuando la necesidad de madurar nuestra capacidad de responder a las exigencias propias de un desarrollo urbano más integral y equitativo.

Tomando el caso de Medellín, un modelo de funcionamiento efectivo y eficaz, que a pesar de contar con un ingreso per cápita regional —capital de Antioquia— inferior al de Chile y una destacada

y conocida violencia urbana en vías de superación, sus claves de transformación urbano-sociales han permitido situarla actualmente como la ciudad líder en procesos de transformación y equidad urbana del continente. Dicha condición se puede observar tras el creciente involucramiento ciudadano para la toma de puestos de liderazgo político o el reconocimiento de la acción pública prioritaria para los más necesitados. Una condición destacable de la que podemos extraer una revisión, es la autonomía presupuestaria y de gestión lograda a través de la empresa local de servicios públicos urbanos (EDU), que a diferencia de nuestros municipios, ha mantenido en el Estado la dotación de servicios sanitarios, eléctricos y de energía, con cerca de U\$ 400 millones anuales para programas, planes (PUI), proyectos y obras públicas.

Evaluando lo anterior, surge la necesidad de emprender acciones que no sólo involucren el despertar ciudadano, sino también analizar lo adecuado —o no— de haber privatizado completamente en nuestro país los servicios públicos de agua, electricidad y alcantarillado, afectando la posibilidad de auto-gestión y financiamiento de planes y proyectos. De esta forma, es que se hace factible el poder acoger la exigencia de los municipios de incorporarse a la administración de las empresas portuarias colindantes, lo que además de transparentar planificaciones antes divorciadas, permitiría la incorporación de recursos frescos, obtenidos por medio de las utilidades que se devengan, disponibles para planificar, proyectar o mitigar su desarrollo paralelo. Este nuevo modelo administrativo permitiría compensar y recuperar la capacidad de autogestión del territorio, y salvaguardar a estas entidades edilicias que en un contexto patrimonial como el de Valparaíso, solo ha logrado sobrevivir por la repetida y finita venta de activos inmobiliarios.



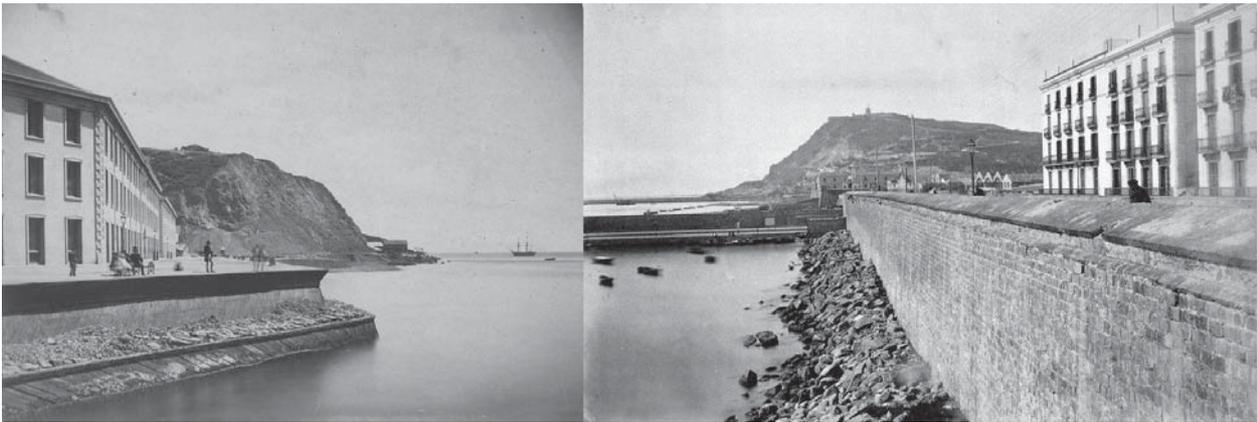
> Figura 1. El Frente Marítimo de Barcelona, 1905, s/i.

## ALTERNATIVAS CIUDAD-PUERTO EN ALERTA

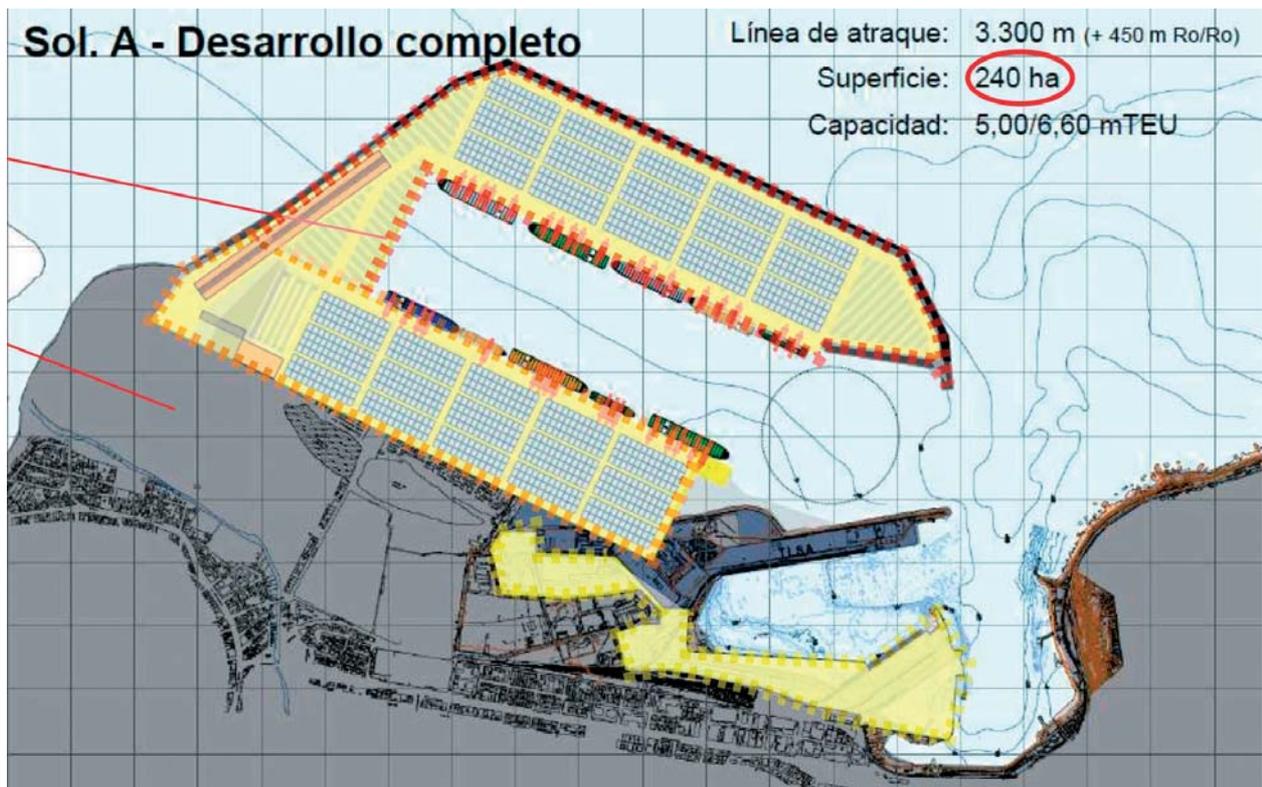
El cuestionado plan maestro de la Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV) y su proceso de licitaciones y expansiones aún no se detiene. Ello, a pesar de las innumerables peticiones por realizar una pausa reflexiva y constituir mesas de trabajo con especialistas, que no manifiestan otra intención que no sea el poder corregir ajustes al pre-diseño que se exponía y licitó por tercera vez en 2013. Sin embargo hoy nos encontramos con un proyecto de Terminal 2, adjudicado, el cual viene a confirmar las mismas deficiencias del citado pre-diseño emanado desde EPV: un impacto visual desde y hacia la ciudad, posibilidades de desabrigo e inoperatividad ante marejadas norte y en un borde costero que en definitiva, difícilmente permitirá otras actividades que no sean la transferencia de carga.



> Figura 2. Barcelona 2007, Fuente web PortVell.



> Figura 3. Almacenes Fiscales 1861 Valparaíso 1862. Fuente: Le Blanc, Memoria Chilena; y Barcelona 1865, Calisphere, University of California.



> Figura 4. Las concesiones acumulativas del PGE San Antonio.

A esto se suma una situación no menor y que terminaría afectando directamente el presupuesto, a futuro, de todos los contribuyentes, y que se relaciona con el paso de camiones por Muelle Prat. De generarse esta situación, EPV estaría obligada a ejecutar de forma tardía e invertir aproximadamente entre U\$ 30 u U\$ 80 millones, en un túnel bajo el nivel del agua, lo que implica demoler los actuales edificios EPV y TPS, obra que en sus inicios debió ser considerada como parte de la concesión EPV, dado el uso exclusivo del nuevo concesionario.

Han sido varios años de un complejo debate, evitado por la autoridad portuaria, incluso con la participación y preocupación frente a este tema desde la Academia, representada en su momento por el ex Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, el arquitecto Leopoldo Prat Vargas, quién en su oportunidad, y por medio de 2 cartas abiertas a EPV en la prensa escrita y una reunión directa con el Gerente de la portuaria, manifestó el interés por colaborar con una mesa técnica, orientada a revisar las deficiencias del proyecto a licitar. El resultado ha sido claro, un enfrentamiento de posiciones que no ha logrado despertar el interés de revisar esas propuestas por parte de la Autoridad local, portuaria, regional y nacional, constatando una lamentable y subdesarrollada lógica de hechos consumados. Es así que el emplazamiento, flujos, dimensión y contrato se han transformado en dogmas, sin priorizar los impactos del diseño urbano por mitigaciones desconocidas o en sus efectos infinitas, bajo la óptica de haberse logrado una aparente tarifa más baja.

No obstante esta imposición, cabe destacar que durante el último intento de licitación del Terminal 2 EPV en 2012, se abrió un proceso de modificación al Plan Maestro que permitió la presentación de la propuesta llamada "Frente Puerto Ciudad Valparaíso 2020", una alternativa desarrollada en el seno de la Academia y avalada desde la ingeniería por el operador actual del puerto TPS, la que posibilitó, por primera vez contrastar ventajas y desventajas técnicas de cada uno de los diseños. Sin embargo y a pesar, de que el proyecto demostraba la solución de gran parte de los conflictos generados por el T2 estatal, éste fue públicamente rechazado sin más argumentos que los plazos de licitación, cerrando de manera inexplicable y sin resultados conocidos, el paradójico proceso de modificación, al que la misma empresa estatal había llamado.

Por otro lado y en un lamentable escenario de hechos consumados —buscado incesantemente por la Autoridad (des)reguladora—, algunos ciudadanos organizados generaron una alternativa mitigadora bajo el alero de la agrupación "Puerto para Ciudadanos", pendiente de definiciones técnicas y presupuestos, pero que intenta ajustes al Terminal 2 licitado, manteniendo gran parte de sus desaciertos de origen: desabrigo, emplazamiento excluyente de ciudad, impacto visual en zona patrimonial y choque de flujos de peatones/camiones justo en el angosto límite marítimo del polígono UNESCO.

Ahora bien, si consideramos que los mecanismos contractuales obligan a revisar la legalidad del antimonopolio y la conveniencia de incorporar los ajustes que permitan competencias leales entre operadores competitivos a escala regional, es que estimábamos que valía la pena analizar las modificaciones legales y conceptuales, o al menos contrastar, un modelo funcional y formalmente asertivo para con el paisaje urbano pre-existente.

Dentro de las diversas propuestas analizadas desde su concepción, el "Frente Puerto Ciudad Valparaíso 2020", planteaba la necesidad de:



> Figura 5. Comparación del Plan Maestro EPV, la propuesta de Puerto para Ciudadanos y la propuesta Frente Marítimo Urbano. Fuente: web EPV; web Puerto para Ciudadanos y vimeo.com, respectivamente.

- Abandonar la lógica poligonal de la concesión y de la zona protegida para incorporar zonas disponibles y ya consideradas en el Plan Maestro EPV, como es el farellón y la playa San Mateo, para el acopio de contenedores al poniente y toda la disponibilidad de aguas abrigadas que genera el molo de abrigo, permitiendo más ubicaciones para la acumulación de carga que puedan evitar el paso de camiones por zona patrimonial, maximizando el uso del Acceso Sur, Camino La Pólvara.
- Evitar el paso de camiones por Muelle Prat, abriendo el frente marítimo urbano de 2 kilómetros, desde el Barrio Puerto hasta Barón. Con ello también se reactiva El Almendral, se maximiza el uso de Camino La Pólvara y hace innecesario un túnel bajo Muelle Prat, ahorrando considerable dinero al Estado y evitando la demolición de los actuales edificios de EPV y TPS.
- Abrirse a nuevos formatos de administración, en los que si es necesario, re-licitar el nuevo frente a un nuevo operador; o en la que el nuevo frente de atraque es compartido por dos o más operadores privados, tal como hoy ocurre en otros puertos del Estado, como es el caso de EPA en Arica.

- Considerar amortiguaciones a la plataforma de acopio de cargas, que permitan mantener los usos y flujos existentes (caleta sudamericana, bote salvavidas, otras actividades náuticas y turísticas) en la poza histórica, permitiendo el acceso de la ciudad al borde y maximizando con ello, el adecuado uso de las últimas aguas abrigadas del país.

## NO TODO ES ZOZOBRAR

Pese a la casi nula disposición al diálogo para elaborar propuestas de consenso, orientadas a un mejor puerto y la mejor ciudad posible, el debate y los encuentros no han cesado. El incremento de la participación ciudadana y su consecuente exigencia, nos enfrenta a la necesidad de reconocer la inexistente o fantasiosa autorregulación del mercado en la ciudad.

Siendo que aún hay tiempo de corregir y re-dirigir el proceso, mientras no haya ejecución de obras, existe la posibilidad de concretar y habilitar la constitución de la mesa técnica citada anteriormente, enfocada a la revisión del Plan Maestro y con atribuciones de corregir o suspender contratos. Es necesario recordar que el aceptar la ejecución de una obra deficiente trazará por décadas cualquier nueva oportunidad de transformación urbana, eternizando un borde costero excluyente y el deterioro de su menoscabada —en eterna reconstrucción— ciudad adyacente.

En un ámbito más general, los delicados pero exigidos bordes costeros chilenos continuarán recibiendo presiones para su ocupación urbano-productiva, a la vez de la amenaza ambiental de centrales energéticas, centrales de tratamiento o extracción de sus aguas. Esto nos motiva a sugerir la re-actualización de los criterios de evaluación de proyectos públicos, abandonando la obsesión por lograr una mejor rentabilidad, que va en desmedro de la calidad de vida urbana y la ciudad como principal fuente de equidad.

§