



**Política Pública Urbana en la conformación, ocupación y  
uso del territorio del borde costero urbano.**

*Caso de estudio del Puerto de Valparaíso*

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Francisco Espinoza Camilla  
Profesor Guía: Aldo González Tissinetti**

**Santiago, octubre de 2019**

## Resumen

El borde costero urbano ha sido a largo de la historia de las ciudades un espacio constantemente habitado y económicamente relevante tanto para el uso de ese territorio en sí, como para la ciudad misma. A pesar de ello, no ha estado exento de conflictos entorno a su uso, ocupación y conformación. En la investigación se abordará el caso del desarrollo del borde costero en la ciudad de Valparaíso, en donde se analizarán las implicancias para los diferentes agentes económicos involucrados, en materia de derechos de propiedad y también, de la institucionalidad urbana. La metodología de trabajo comprende en el estudio comparado de los casos de los bordes costeros de las ciudades de Boston, Marsella y Melbourne.

## Motivaciones

El principal interés de la presente investigación es, básicamente, establecer una aproximación de los conceptos y herramientas teóricas desarrolladas en el Magister de cómo se han desarrollado económicamente las ciudades en Chile y en especial como las políticas públicas urbanas han estado involucradas. Para entender de mejor manera la motivación, es necesario mencionar que, durante mi formación como arquitecto, siempre me interesó el estudio de las ciudades, por ejemplo, el porque se fundaban o como se trazaban físicamente y además por supuesto, en la manera en que se habitan. Por otro lado, en las ciudades mismas

me ha llamado poderosamente la atención la discusión sobre la propiedad y el uso de los diferentes espacios urbanos, en especial sobre las definiciones de lo público y privado, así como el derecho de poder habitarlos. Conceptos a mi parecer, fundamentales en la construcción de las ciudades pues es una de las tantas razones de cómo se van conformando los diferentes usos del suelo urbano, como son las áreas residenciales, zonas industriales y comerciales y los espacios públicos entre otros.

Por ejemplo, la intervención del borde costero con el polémico proyecto del mall Barón en Valparaíso cuyos terrenos se adquirieron mediante una licitación pública previa. La polémica surgió a raíz de la adquisición de los terrenos por parte de un desarrollador privado que le permitía realizar la ocupación del espacio con el proyecto de construcción más afín con los intereses económicos de sus mandantes, en desmedro de la necesidad del resto de los actores directa o indirectamente involucrados o hasta la propia ciudad de Valparaíso. Es ahí donde temáticas más cercanas a las ciencias económicas, como son las instituciones y la teoría de juegos (ambas estudiada durante los años del programa), en conjunto con los actuales desafíos y problemas urbanos que afectan al país (para el presente caso, el hábitat en los bordes costeros urbanos) me han podido ayudar a estudiar de manera más transversal y completa las inquietudes planteadas sobre la ciudad.

ÍNDICE

<b>ÍNDICE .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Introducción.....</b>	<b>5</b>
1. Preguntas de investigación.....	6
2. Hipótesis.....	6
<b>II. Marco Conceptual.....</b>	<b>7</b>
3. La Ciudad Costera y Portuaria .....	8
4. Ciudad portuaria de Valparaíso.....	10
5 (Re)desarrollo del borde costero.....	17
5.1 Conflictos en el redesarrollo del borde costero .....	20
6. Políticas públicas e institucionalidad Urbana .....	23
7. Derechos de Propiedad.....	27
8. Bienes comunes .....	30
<b>III. Estudio de casos internacionales .....</b>	<b>33</b>
5. Boston / Norte América.....	34
6. Buenos Aires / Sur América.....	38
7. Marsella / Europa.....	41
8. Melbourne / Australasia.....	44
<b>IV. Conclusiones .....</b>	<b>49</b>
<b>V. Bibliografía .....</b>	<b>51</b>
<b>VI. Anexos.....</b>	<b>58</b>

ILUSTRACIONES

<b>Ilustración 1</b> Vista aérea del Valparaíso y su puerto .....	11
<b>Ilustración 2</b> Mapa de la ciudad de Valparaíso .....	12
<b>Ilustración 3</b> Evolución del borde costero de la ciudad de Valparaíso en el sector del puerto.....	13
<b>Ilustración 4</b> Vistas interfaz puerto-ciudad .....	14
<b>Ilustración 5</b> División de concesiones portuarias.....	14
<b>Ilustración 6</b> Imágenes referenciales de la ampliación proyectada para el puerto de Valparaíso .....	16
<b>Ilustración 7</b> Plano esquemático de la ciudad y puerto de Valparaíso .....	22
<b>Ilustración 8</b> Usos de suelo de acuerdo al plan de desarrollo EPV .....	26
<b>Ilustración 9</b> Expansión territorial del borde costero.....	35
<b>Ilustración 10</b> Puerto interior de Boston con sus respectivos distritos .....	36
<b>Ilustración 11</b> Vista actual del Downtown Waterfront de Boston .....	37
<b>Ilustración 12</b> Vista área del South Boston .....	38
<b>Ilustración 13</b> Crecimiento de Buenos Aires 1872-2001 .....	38
<b>Ilustración 14</b> Vista aérea del barrio de Puerto Madero.....	39
<b>Ilustración 15</b> Mapa de la ubicación del puerto y el barrio de puerto Madero.....	40
<b>Ilustración 16</b> Crecimiento y expansión de Marsella del siglo XVI .....	41
<b>Ilustración 17</b> Distribución funciones y usos de suelo del puerto de Marsella.....	43
<b>Ilustración 18</b> Vista de “Terrasses du Port” y “Les Docks” .....	43
<b>Ilustración 19</b> Mapa de la expansión urbana de Melbourne .....	45

<b>Ilustración 20</b> Vista de la renovación y nuevos espacios del Docklands .....	46
<b>Ilustración 21</b> Vista aérea de los terminales portuarios de Melbourne .....	47

FIGURAS

<b>Figura 1</b> Matriz de las relaciones puerto-ciudad .....	8
<b>Figura 2</b> Modelo ciudad-puerto, a partir de Bird (1963) .....	19
<b>Figura 3</b> Evolución espacial y funcional de la ciudad-puerto .....	19
<b>Figura 4</b> Relación ciudad-puerto .....	21
<b>Figura 5</b> Esquema del desarrollo espacial entre la ciudad y puerto .....	21
<b>Figura 6</b> Derechos de propiedad y la morfología en el proceso del desarrollo del suelo .....	29
<b>Figura 7</b> Esquema de la división de la propiedad Borde costero Valparaíso .....	30

TABLAS

<b>Tabla 1</b> Resumen de la matriz de Ducruet y Lee (2006) .....	9
<b>Tabla 2</b> Evolución de la interacción del puerto y su gestión .....	9
<b>Tabla 3</b> Resumen datos puerto Valparaíso.....	15
<b>Tabla 4</b> Evolución de la relación entre la ciudad puerto .....	18
<b>Tabla 5</b> Resumen de la principal Institucionalidad Urbana Nacional .....	24
<b>Tabla 6</b> Matriz resumen de los casos de estudio con respecto a los criterios de selección .....	48

ANEXOS

<b>Anexo 1</b> Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso .....	58
<b>Anexo 2</b> Usos de suelo Puerto de Valparaíso de acuerdo.....	59
<b>Anexo 3</b> Zonificación uso de suelo del Downtown, Northend y Waterfront District de Boston .....	60
<b>Anexo 4</b> Plano de uso urbano del South Boston Waterfront .....	60
<b>Anexo 5</b> Plano del Barrio de Puerto Madero.....	61
<b>Anexo 6</b> Plano de intervención del Euromediterrané .....	62
<b>Anexo 7</b> Áreas de intervención en Melbourne.....	63

## I. Introducción

Las ciudades, son probablemente una de las creaciones más notable en la historia de la humanidad, pues son importantes centros de la innovación social, científica y cultura de la sociedad (Glaeser, 2011). Además, actualmente más de la mitad de la población mundial habita en zonas urbanas (UN, 2014). Hoy en día, habitar en las ciudades conlleva un sinnúmero de beneficios en términos de una mejor calidad de vida, así como, mejores espacios para un integro desarrollo humano como mejores oportunidades laborales y productivas (WHO, 2010). En resumen, por el impacto de las ciudades en la sociedad contemporánea, no es extraño que al actual periodo se le reconozca como “la era urbana”, principalmente (Scott & Storper, 2015).

Dentro de los distintos tipos de ciudad, la presente investigación incursionará y destacará la figura de las ciudades portuarias<sup>1</sup> Dentro de las particularidades de este tipo de urbes que las convierten en interesantes focos de estudio resalta, por ejemplo, que cerca del 40% de la población mundial vive en zonas costeras (IOC/UNESCO, IMO, FAO & UNDP, 2011) y las ciudades portuarias, contribuyen significativamente en el desarrollo económico pues prácticamente la totalidad<sup>2</sup> de la importación y exportación del país se realiza por vía marítimas, considerándose como la puerta de entrada de una nación en la conectividad mundial.

Es motivo que la tendencia mundial y los especialistas en la materia, reconocen que la actividad marítima se desarrolla con bastante frecuencia en torno a un medio urbano (Goss, 1990). Además, en ellas la función y estructura económica del puerto depende de diversos factores, que van desde las condiciones físicas y geográficas de la zona, hasta patrones globales tanto nacionales como internacionales (Thayer & Whelan, 1989; Slack, 1993; Cartier, 1999; Notteboom & Winkelmann, 2006). Pues bien, los puertos a diferencia de otras infraestructuras urbanas, responden principalmente a patrones de los mercados globales y los cambios tecnológicos, mientras que las otras responden más a criterios locales (Ducruet & Lee, 2006). Además de las oportunidades y ventajas económicas que ofrecen las ciudades costeras, la actividad y

configuración urbana de igual manera está influenciada por las características topológicas que posee la franja costera o litoral, permitiendo el desarrollo de diferentes espacios urbanos tanto públicos como privados, que contribuyen a la construcción social y cultural de la ciudad (Kostopoulou, 2013). La ciudad costera no está exenta de las condiciones físicas del sistema y configuración urbana terrestre presente (Ducruet & Lee, 2006), por lo cual, su expresión urbana está condicionada tanto por el puerto como por la ciudad en sí. Por otra parte, las características que presentan este tipo de asentamientos cada vez son más preferidas por la población para trabajar, para el entretenimiento y/o para vivir en ellas al momento de jubilarse (Henrichsen, 1998).

En resumen, las ciudades costeras desempeñan un papel fundamental para el desarrollo completo de los países y de su sociedad, en especial para el caso de Chile considerando sus características geográficas<sup>3</sup> que cuenta con una larga franja litoral en su territorio.

Entonces, desde una perspectiva general se puede considerar que los puertos son parte intrínseca de la ciudad, cumpliendo diferentes roles y funcionamientos dentro del sistema urbano (Hall & Jacobs, 2012), que inevitablemente tendrán impactos en la calidad de vida de los habitantes y la ciudad (Del Saz-Salazar & García-Menéndez, 2016). Lo anterior, a pesar de que existan investigaciones que usualmente separan y diferencian del puerto con la ciudad (Reeves 1989; Banister 1995; Hoyle 1989).

Tanto es así la tendencia del desarrollo costero actual, que la comunidad científica se sintió tan profundamente involucrada, como para justificar la afirmación de que se fundó una nueva ciencia, llamada la "ciencia de la gestión costera", que pretende ser un enfoque inter o multidisciplinario de la zona costera (Vallega, 2001).

Por otro lado, dada la complejidad de la organización y administración de las ciudades contemporáneas, en especial las grandes metrópolis, diversos autores plantean que es necesario establecer un “gobierno de ciudad o urbano”, concepto sujeto a múltiples significados (Gleeson et al., 2004). Pero para el desarrollo de la presente investigación, se enfocará

---

<sup>1</sup> Una ciudad portuaria se reconoce como tal al poseer dentro de su estructura urbana un puerto que posibilita el comercio y la actividad marítima.

<sup>2</sup> La Cámara Marítima y Portuaria de Chile (CAMPORT) estima a nivel nacional en un 97% el volumen de la carga y en el mundo

el promedio está cerca de un 90%. Información extraída de <http://www.camport.cl/sitio/desarrollo-portuario-en-chile/>.

<sup>3</sup> Chile cuenta con más de 8.000 kms. de territorio costero, según los datos que maneja la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT), Ministerio de Bienes Nacionales.

principalmente como la entidad que establece reglas y normas para la convivencia armoniosa entre los habitantes (Lefevre, 1998), especialmente para el uso y funcionamiento del suelo urbano, lo cual repercutirá en la en la calidad de vida urbana en su conjunto (Dye, 2008). Esto resulta fundamental para aquellas ciudades costeras que necesitan de un ordenamiento y planificación urbana para su desarrollo permitiendo, dicho sea de paso, proporcionar condiciones favorables en el entorno urbano para sus habitantes (UNCHS, 1996).

Además, el gobierno urbano coexiste y debe colaborar en una amplia red compuesta por diferentes actores<sup>4</sup>, agencias o grupos de interés (Basset et al., 2002). Las ciudades portuarias no están exentas de aquel fenómeno, es más se diferencian del resto puesto tienen un particular desafío, que es sobre el destino del uso y funcionamiento que tenga el borde costero, el cual está altamente expuesto a la injerencia de los intereses de agentes externos (Verity, 1999), principalmente por la importancia y el rol que desempeñan estos lugares en el desarrollo del país. Por lo tanto, la gobernanza urbana para las ciudades portuarias, además de los desafíos *per se*, tendrán que enfrentar singulares desafíos que se dan solamente en estos lugares.

Dentro de los principales desafíos que enfrenta la gobernanza urbana costera, es que existe una permanente competencia por la ocupación y/o dominio de las zonas de borde costero urbanas, así como la necesidad por mayores espacios públicos costeros y la conservación como un recurso natural la biodiversidad marítima costera, se ha convertido cada vez en tema

## **1. Preguntas de investigación.**

- a. ¿Cuáles son las facultades y autoridad que posee el propietario del borde costero para (re)desarrollarlo de acuerdo a sus intereses y planes?
- b. ¿De qué manera la institucionalidad urbana interviene en la transformación del borde costero, cuando enfrenta los dilemas que surgen entre los diversos actores involucrados?
- c. ¿De quién es finalmente el borde costero y cuáles son sus derechos sobre este espacio?

## **2. Hipótesis.**

En primer término, en la hipótesis de trabajo se investiga sobre “Los alcances de las políticas públicas urbanas chilenas en definir las reglas, normas, uso y los derechos de propiedad sobre el uso del suelo urbano del borde costero”. Lo cual ocasiona que da pie para

relevante de la literatura de las políticas urbanas (Sairinen & Kumpulainen, 2006). Además, de considerar que actualmente en el puerto, el equilibrio entre la función económica, comercial e industrial con su rol dentro del sistema urbano se está volviendo cada vez más desbalanceado (Ducruet & Lee, 2006).

También, la industria del transporte marítimo hoy en día ha experimentado un profundo cambio repercutiendo en las zonas portuarias y marítimas (Levinson, 2006; Robinson, 2002) y la gestión de la expansión portuaria, en tiempos de una creciente urbanización y conciencia ambiental, es quizás uno de los mayores desafíos que enfrentan en la actualidad los puertos (Hicks, 1991). Por lo tanto, los problemas ambientales y las regulaciones surgen como factores que determinan el éxito de las ciudades-puertos considerando la menor tolerancia a los problemas ambientales (Soriani, 2004) y repercutirá en la habilidad de las autoridades locales para planificar y ejecutar proyectos de desarrollo de borde costero y portuario (Michelsen, 1998).

En conclusión, a pesar que existe una institucionalidad para ordenar y regir la ciudad, pero principalmente cuando enfrentan la transformación urbana debido a que las ciudades no dejan de crecer y desarrollarse, en especial cuando se trata del borde costero, aparecen conflictos de los diferentes actores en torno a que función, uso y forma deben cumplir determinadas zonas o barrios de la ciudad, más aún si agregamos el elemento portuario, la pugna se hace más relevante y crítica sobre la función que le corresponde cumplir al borde costero dentro de la ciudad.

interpretaciones y atribuciones de cada actor sobre cómo se debe intervenir el sector.

En cierta forma, al descuidar la institucionalidad urbana pertinente, puede propagar aún más el problema planteado en las ciudades costeras. Aquí se plantea, que muchas veces no existen “Reglas del juego” claras,

---

<sup>4</sup> El concepto de actores corresponde al individuo, o grupo de éstos o la entidad que asume la representación de

determinados intereses y que trabajan con el fin de conseguir objetivos comunes.

generando problemas no deseados (conflictos ciudadanos e incertidumbre) repercutiendo en el desarrollo de la ciudad. Este escenario se da por diversos motivos, en primer lugar, se reconoce que las actuales políticas urbanas nacionales están desactualizadas y es necesario una profunda modernización en sus diferentes áreas para contribuir al desarrollo urbano del país, aspectos como la gobernanza urbana, transporte, medioambiente, uso de suelo y vivienda, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes y la sustentabilidad urbana (OCDE, 2013).

También existe bastante consenso sobre las deficiencias de la institucionalidad urbana nacional, que se resumen principalmente como una institucionalidad fragmentada, reactiva, centralista e informativa dificultando el buen gobierno de la ciudad (CNDU, 2013). Además, específicamente en la región de Valparaíso y desde una perspectiva de la gobernanza del paisaje costero, muchas de las estrategias de gestión han fracasado o están fallando debido a una estructura institucional confusa y débil, lo que se debilita aún más por regulaciones administrativas diluidas y comprometidas (Rangel-Buitrago et al., 2018).

Gran parte de la literatura internacional sobre este tema, se señala que institucionalmente la desconexión entre los puertos y las ciudades ocurrió durante la década de los noventa, con la descentralización de la gobernanza del puerto (Brooks & Cullinane, 2006). Por otra parte, se ha producido el surgimiento de formas “híbridas” de gobernanza urbana que regulan y ocasionan el cambio urbano, donde en varios países las autoridades públicas portuarias, han tomado cierta distancia, en términos gerencial, del gobierno central y/o local (McGuirk, 2005). Además, surgen planteamientos de que la prosperidad de la ciudad depende considerablemente del éxito de la actividad portuaria (ya sea ambos se desarrollan o declinan en conjunto). Para la perspectiva que se tome en cuenta, económicamente y geográficamente, los puertos y las ciudades han crecido aparte (Hoyle 1989). Por tanto, las instituciones urbanas tienen un especial desafío sobre cómo abordar el concepto de borde costero (más aún si existen zonas portuarias) dentro de sus competencias con el objeto de poder propiciar mejores condiciones en la ciudad y Chile no es la excepción.

En lo anterior, no se debe obviar que vivimos en un mundo prácticamente marino y el mar influye en nuestras vidas más de lo que imaginamos, por ejemplo, contribuyen en el sistema climático, proporcionan

diversas fuentes de alimentos, combustibles y materias primas, y su utilización como medio de transporte. Desde los comienzos de la humanidad, dichas áreas han desempeñado un papel significativo para la construcción asentamientos urbanos y el desarrollo económico (Barragán & de Andrés, 2015).

Debido a la diversidad de aplicaciones que ofrece el sistema marino y también los bordes costeros, implica que exista un interés de diversos actores en el futuro en los bordes costeros, abarcando una amplia gama de agendas tanto ecológicas, económicas y sociales (Desfor et al., 2012). Sin embargo, a pesar de sus beneficios los ambientes marinos costeros han sido postergados al momento de planificar, en las políticas urbanas y el diseño de las ciudades costeras (Beatley, 2014). Además de agregar las múltiples características que posee un borde costero, sugieren tratarlo de manera particular a diferencia a otros sectores o entornos medioambientales. Finalmente, mencionar que esta franja suscita un especial interés para desarrollar actividades económicas y sociales.

## **II. Marco Conceptual**

### **Metodología**

El desarrollo de la investigación se abordará, en primer lugar, mediante la revisión de la literatura pertinente, se constatará y definirá lo que corresponde actualmente a que determinada ciudad tenga las características de un emplazamiento costero, para luego dentro del análisis de la estructura urbana, analizar las posibles implicancias que existen cuando en el borde costero urbano existe un área de carácter portuario y así examinar los efectos que conlleva la relación entre la urbe y el puerto. La investigación corresponde a la ciudad de Valparaíso, en donde se comenzará con una breve reseña histórica incluyendo otros conceptos fundamentales, para evidenciar que la ciudad corresponde a una activa y vigente ciudad-puerto. Dada esa particularidad, se planteará y justificará el escenario en que el borde costero de Valparaíso está experimentando una transformación urbana y para la presente investigación se denominará el redesarrollo del borde costero, proceso liderado por ciertos actores (principalmente por la autoridad portuaria), en ello se explicará en que consiste el concepto de “redesarrollo” y que dice la literatura al respecto y las implicancias pertinentes. Planteado el punto anterior, se expondrá el escenario de que los procesos de redesarrollo del borde costero no necesariamente son transformaciones urbanas exentas de conflictos, sino todo lo contrario

conlleven y desatan conflictos, específicamente apuntando al problema planteado en la investigación.

Mediante la explicación y constatación del conflicto planteado en el borde costero de Valparaíso, se expondrá las razones, apoyado por la bibliografía pertinente, del conflicto exhibido en la ciudad, así como los conceptos teóricos involucrados, acorde a las preguntas e hipótesis de la investigación.

Se investigará acerca de las consecuencias que conlleva el redesarrollo urbano del borde costero en las ciudades, el rol que desempeña la institucionalidad en ello y las aristas involucradas (reglas y ordenamiento territorial, derechos de propiedad y problemas de los comunes) en lo que respecta al uso y definición del suelo urbano en el borde costero.

Finalmente, se resumirá las claves del problema en el caso investigado, para luego buscar casos y referentes internacionales de ciudades portuarias y como han enfrentado los desafíos y problemas de lo que ocurre en Valparaíso, así como explorar las políticas y/o medidas tomadas en el redesarrollo de su borde costero. Con el fin de concluir mediante una reflexión final sobre las políticas públicas urbanas en el país y su situación en bordes portuarios.

### 3. La Ciudad Costera y Portuaria

La principal particularidad de las áreas costeras es que propician la concentración y favorecen el asentamiento de población humana, entre otras razones, porque el ambiente marino cercano existente permite diversas actividades que favorecen el hábitat, por ejemplo, la pesca, industria, turismo y medios de transporte (Barragán & de Andrés, 2015).

Por otro lado, para Goodwin (1991) el término “litoral o borde costero urbano” es el área costera desarrollada, que está densamente habitada y que se utiliza para diversos propósitos y fines, como residenciales, recreacionales, comerciales, navieros o industriales. Es más, dada la importancia de este tipo de ciudades, las Naciones Unidas les asigna el acrónimo de “CCAs<sup>5</sup>” para los diferentes estudios y bases de datos existentes.

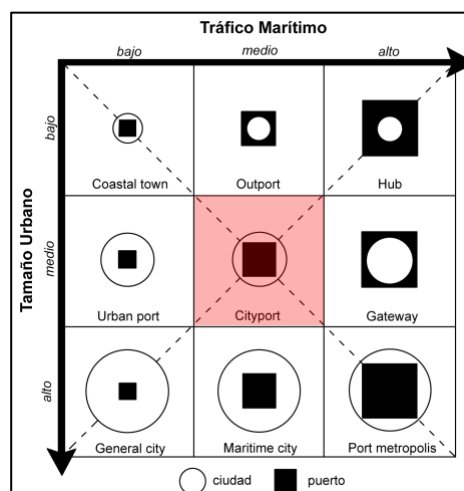
Sobre los límites del borde costero en la ciudad son raramente claro y están mezcladas con zonas

abandonas, centros comerciales y distritos residenciales (Goodwin, 1999). También, hay autores que consideran como costeras, a ciudades que están a menos de 100 km de la costa (Agardy et al. 2005; Barragán & de Andrés, 2015). Todo ello, nos da una idea de lo que pueden ser las ciudades<sup>6</sup> costeras y las características que las resaltan, pero para la presente investigación se enfocarán en las ciudades costeras y portuarias<sup>7</sup>.

Dentro de los diferentes asentamientos costeros, podemos hacer distinciones según la actividad predominante en la ciudad y en mayor medida el uso y función del borde costero (Vigarie, 1979; Brocard 1988; Pearson 1998; Ducruet, 2011). Para la ciudad y su borde costero de Valparaíso, destacan las características patrimoniales, turísticas, portuarias y recreativas (Rangel-Buitrago et al. 2018; Sanchez, Bosquez & Jimenez, 2009), por lo que, la ciudad expresa una singular condición de asentamiento costero y no es simplemente una ciudad puerto.

En efecto, en ese sentido para entender mejor la ciudad-puerto de Valparaíso, Ducruet y Lee (2006) realizan un interesante perfil de las ciudades portuarias (figura 1), donde un perfil en perfecto equilibrio se localiza en el centro (en rojo), rodeado por sinnúmero de tipos desbalanceados, todo ello basado en su respectivo tamaño urbano (*Centrality*) y el tráfico marítimo (*Intermediacy*) (Ducruet, 2011).

Figura 1 Matriz de las relaciones puerto-ciudad / Fuente Ducruet y Lee (2006)



residencia fijada dentro de los límites urbanos de determinado asentamiento.

<sup>7</sup> En la literatura se puede encontrar términos similares como “ciudad portuaria” (Holey, 2002) y “frente portuario” (Vallega, 2001) para referirse a este tipo de asentamientos.

<sup>5</sup> Del inglés: *Coastal Cities and Agglomerations*.

<sup>6</sup> Para la estadística y según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en Chile, se le considera una ciudad cualquier asentamiento mayor o igual a 5000 habitantes que tengan su



Según Ducruet y Lee (2006) existen diferentes tipos de ciudades puertos según los grados alto, medio y bajo de la relación de centralidad entre la ciudad y el puerto. En la tabla 1 se muestran de manera ejemplos propuestos por los autores y con la descripción para cada categoría.

Sobre los fundamentos de la matriz, ésta fue formulada por Ducreut (2005) basados en dos conceptos, el

tamaño urbano y el tráfico marítimo, los cuales fueron desarrollados anteriormente por Fleming y Hayuth (1994). En la clasificación el tamaño del asentamiento es una medida meramente funcional urbana, en cambio, el tráfico marítimo es una escala esencialmente marítima y portuaria.

*Tabla 1 Resumen de la matriz de Ducruet y Lee (2006) / Fuente elaboración propia*

Tipo	Ejemplos	Descripción
<b>Coastal town</b>	Cherburgo (Francia), Dover (Inglaterra), Wismar (Alemania) y Ancona (Italia)	Pequeños asentamientos con casi nulo tráfico portuario.
<b>Outport</b>	Fos-Sur-Mer (Fr.), Felixstowen (Ing.) y Apapa (Nigeria).	Dependen de ciudades cercanas y cuyas funciones portuarias no permiten desarrollar su propia economía urbana.
<b>Hub</b>	Freeport (Bahamas), Gioia Tauro (Italia), Laem Chabang (Tailandia) y Salalah (Oman).	Puertos con tráfico marítimo limitado.
<b>Urban Port</b>	Incheon (Corea del sur) y Burdeos (Fr.).	Tiene cierta importancia en el sistema urbano, pero con limitada actividad portuaria.
<b>City Port</b>	Riga (Letonia), Porto (Portugal), Tesalónica (Grecia), Gotemburgo (Suecia) y Tallin (Estonia).	Equilibrio entre tamaño urbano y el tráfico marino.
<b>Gateway</b>	Le Havre (Francia), Rotterdam (Holanda) y Génova (Italia)	Condicionado a su "hinterland" <sup>8</sup> y desarrolla pocas actividades aparte de la industria pesada y logística.
<b>General City</b>	Estocolmo (Suecia), Calcuta (Bengala Occidental), Túnez (Túnez) y Baltimore (EU)	Grandes ciudades, pero con poco tráfico marítimo.
<b>Maritime City</b>	Barcelona (España), Ciudad del Cabo (Sudáfrica), Buenos Aires (Argentina) y Marsella (Francia).	Las funciones portuarias son eficientes a pesar de un importante entorno urbano.
<b>Port Metropolis</b>	Nueva York (EU), Hong Kong (China) y Singapur (Singapur)	Grandes ciudades, centros de negocios y puertos importantes

Lo interesante del modelo, es que aparte de que existen diferentes tipos entre las mismas ciudades puerto, lo cual nos da indicios de que cada ciudad debe ser abordada de manera particular a pesar de que tengan en común la actividad portuaria y para Valparaíso quedó claro que no está ajeno y tiene sus propias características.

Además, Beaven (2016) plantea que el puerto con todas sus características presentes, para sus habitantes es crucial su existencia pues permite forjar una identidad urbana y marítima. Desde el punto de vista cultural lo vuelve interesante, pues le agrega un distintivo diferente al ámbito económico e industrial común de los

puertos. En tal sentido podemos señalar que el puerto tiene además la particularidad bastante atractiva como un punto singular, que permite el intercambio cultural, que tanto refuerza y a la vez desafía los límites locales y nacionales del país (Leggett, 2011).

Sobre los desafíos en el manejo de este tipo de espacios y la interacción puerto-ciudad, es necesario mencionar que a medida que ha transcurrido el tiempo, estos han ido evolucionando (Tabla 2) y se muestra que las ciudades están lejos de permanecer estáticas con el paso del tiempo; donde algunos aspectos han adquirido relevancia, mientras que otros han quedado marginados con el transcurso de las décadas.

*Tabla 2 Evolución de la interacción del puerto y su gestión / Fuente Vallega (2001)*

Administración del área costera			Ciudad portuaria y borde costero	
Etapas	Patrones de administración	Objetivos principales	Interacción ciudad-puerto	Rol del borde costero
<b>Puesta en marcha,</b>	Gestión de un solo uso	Erosión costera	La disociación espacial ciudad-puerto en los países desarrollados	Nulo

<sup>8</sup> El Hinterland se refiere a las zonas, áreas y/o provincias que están tierra adentro del área costera en cuestión.

<b>finales del 1960</b>		Desarrollo de los usos principales (Puerto marítimo y turismo)	debido a la expansión de la primera generación de MIDAs <sup>9</sup>	
<b>Previa partida, década del 1970</b>	Gestión de múltiplo uso	Gestión de la protección del medio ambiente de una pluralidad de usos considerados económicamente importantes	Disociación espacial ciudad-puerto debido a la difusión de las primeras generaciones de MIDA (países desarrollados) y segundas (NIC <sup>10</sup> y países en desarrollo) Disociación espacial ciudad-puerto debido al crecimiento de la contenerización <sup>11</sup>	Área urbana recreativa y comercial
<b>Partida, década del 1980</b>	Gestión integral	Protección y conservación del medio ambiente. Proclividad para gestionar todos los usos existentes	Procesos continuos de disociación Desarrollo de instalaciones para pasajeros en puertos antiguos, utilizando las áreas abandonadas	Área de uso múltiple, incluidas las instalaciones terciarias superiores Entrada internacional de la ciudad
<b>Madurez, década de 1990 en adelante</b>	Gestión integrada	Protección del ecosistema y desarrollo del uso sustentable	Continuado	Implementación del rol de puerta de entrada internacional

Más allá de entrar a un análisis particular sobre cada época y como la ciudad puerto se ha ido transformando por época, la tabla 2 tiene como objeto demostrar que la gestión del área costera ha evolucionado con el paso de las décadas, pasando de la consideración de algunos usos a la estructura del funcionamiento costero en su conjunto, y la consideración de los problemas ambientales individuales, como la erosión costera a la del ecosistema costero (Vallega, 2001).

Finalmente, los antecedentes propuestos sobre lo que corresponde a la ciudad portuaria y las consecuencias que conlleva dicha condición, nos permite avanzar sobre el caso de Valparaíso, con el fin de entender de mejor manera sus características y antecedentes como caso de estudio del presente documento.

#### 4. Ciudad portuaria de Valparaíso

Los motivos de la elección de Valparaíso, como caso de estudio, es porque principalmente responde a los siguientes argumentos: La condición y característica portuaria que ostenta, reconociéndose como el

principal puerto del país; Lo cautivador de las características físico-geográficas tanto de su entorno como de la ciudad misma; La identidad cultural patrimonial de ciudad puerto.

Sanchez, Bosquez & Jimenez (2009) describen estas características donde resaltan la identidad, cuyo mayor símbolo es su entorno natural, compuesto por una bahía rodeada de una cadena montañosa de tipo cordillerano que baña sus faldas en el mar y que la convierte en un anfiteatro. También, destacar el reconocimiento de su centro histórico por parte de la UNESCO como patrimonio de la humanidad en 2003 como muestra del atractivo de la ciudad.

En resumen, Valparaíso proporciona una fuente valiosa e importante de información acorde a los conceptos y el rumbo planteado en la investigación (por ejemplo, la interacción entre la ciudad-puerto) y a la vez, convirtiéndolo en un interesante caso de estudio para reflexionar sobre el problema propuesto en los bordes costeros nacionales.

<sup>9</sup> Acrónimo en inglés de “*Maritime industrial development area*” para referirse al área de desarrollo industrial marítimo en el borde costero.

<sup>10</sup> Acrónimo en inglés de “*Newly industrialised country*” para referirse a países recientemente industrializados

<sup>11</sup> Es el método de transporte de carga por medio de contenedores.

*Ilustración 1 Vista aérea del Valparaíso y su puerto / Fuente Radio Biobío*



La ciudad de Valparaíso está ubicada a 118 kilómetros al noroeste de Santiago, corresponde tanto a la ciudad como a la división comunal-administrativa, también es la capital provincial y regional. La ciudad integra el área metropolitana de Valparaíso, (junto a Viña del Mar, Quilpué, Concon y Villa Alemana). Geográficamente la ciudad está emplazada en la bahía homónima, específicamente en una planicie costera dirección norte-sur en las costas del Océano Pacífico y rodeada de cerros, tal como se observa en la ilustración 1 y 2.

La comuna de Valparaíso con sus 296.655 habitantes (INE, 2017), es la segunda aglomeración más grande de Chile. La región por su importancia, características e historia principalmente se le conoce como “la puerta del país al mundo” y en la actualidad la zona está sometido a una alta presión por el desarrollo urbano y portuario, relacionado con el incremento de la población costera (Booth, 2014).

Antes de la llegada de los españoles y de su fundación con el nombre actual, la bahía de Valparaíso estaba habitada por indígenas changos, el cual al sector lo denominaban “*Alinmapu o Alimapu*” proveniente del mapudungun que significa “tierra quemada o país quemado”. En 1536 se registra la llegada de los primeros españoles, para tomar posesión de la zona en nombre de la corona española con la denominación “Valle del paraíso”.

Durante la época colonial, se mantuvo como un pueblo portuario con pocas casas y una capilla habitado esporádicamente producto de los diversos y constantes desastres (naturales y saqueos de piratas) que evitaban el asentamiento más estable y seguro. El fin del periodo colonial coincidió con la construcción del muelle (obra de iniciativa privada) con la infraestructura necesaria

para el atraque de los barcos que con anterioridad no estaban dadas las condiciones necesarias.

Con el pasar de las décadas, Valparaíso cada vez va adquiriendo mayor importancia tanto a nivel nacional, pues con la independencia se abre el país a otros mercados internacionales y era el principal puerto del país en la época; ya que era prácticamente parada obligada para toda embarcación que iba a cruzar el estrecho de Magallanes, hasta la apertura del canal de Panamá (1914).

Todo lo anterior, sumado a la revolución industrial, la ciudad experimentó un explosivo aumento de habitantes (de 5.000 hab. a comienzos del siglo, llegó a tener cerca de 160.000 a finales del siglo XIX) provocando una creciente urbanización de los cerros y dotación de infraestructura urbana más sofisticada.

En el siglo XX, el terremoto de 1906, causó cuantiosos daños a la ciudad siendo la atención de las autoridades de la época, pues la ciudad era prácticamente el motor económico del país, por lo cual se procedió al “Plan de reconstrucción de Valparaíso”. Las obras se concentraron principalmente en los terrenos llanos, que estaban entre el mar y los cerros (estos últimos corresponden a la parte alta de la ciudad), denominada la parte baja de la ciudad con posterioridad se llamaría popularmente “el plan”.

En las siguientes décadas, se implementó las obras de extensión del puerto que es prácticamente la infraestructura portuaria base de lo que existe actualmente. Paralelamente, con el transcurso del siglo XX, la ciudad no dejó de crecer tanto en su configuración urbana como en la cantidad de habitantes.

*Ilustración 2 Mapa de la ciudad de Valparaíso / Fuente elaboración propia a partir de imágenes de google Earth*



En resumen, la reciente reseña de la historia de Valparaíso tiene la finalidad de dar cuenta la importancia que ha tenido esta ciudad para el país, principalmente como la puerta de entrada y testimonio tangible de los diferentes periodos histórico. Además, mostrar como con el paso de las décadas ha estado constantemente en crecimiento y el borde costero no ha estado ajeno a experimentar un constante desarrollo y cambios en su estructura y paisaje urbano.

### **Borde costero y puerto de Valparaíso**

El puerto de Valparaíso, que ha estado presente desde los inicios de la ciudad, contribuyendo de manera significativa con la identidad, desarrollo e historia del asentamiento. En tal sentido, puede plantearse que desde los comienzos de la ciudad se fue estructurando en torno a la dualidad de ser conjuntamente una ciudad-puerto (Sanchez, Bosquez & Jimenez, 2009).

La primera actividad portuaria en la zona que se tiene referencia fue la recalada de la nave "*Santiago*" que proporcionó recursos y materiales para la expedición militar de Diego de Almagro cerca del año 1536. Pasando las décadas, lentamente fue desarrollándose la actividad portuaria hasta el año 1960, que marcó un

punto de inflexión en la historia del desarrollo portuario, pues el gobierno de turno mediante el Decreto de Fuerza de Ley (D.F.L) 290, creó la empresa portuaria de Chile (EMPORCHI), entidad autónoma del estado que estaba a cargo de las operaciones y desarrollo de los principales puertos del país, entre ellos Valparaíso.

En 1981, para satisfacer nuevos requerimientos y tratar de impulsar aún más la actividad, reestructurar el sistema portuario estatal, permitiendo el acceso a operadores privados dentro del puerto. Lo que finalmente en 1990, radicó definitivamente las operaciones del sector privado al interior de los puertos, donde EMPORCHI se encargaría de administrar la infraestructura y almacenaje. De esta forma la empresa pública estaba a cargo del propiedad y desarrollo de la infraestructura, y la empresa privada, mediante diversas compañías (denominadas multioperador) realizaban la prestación de servicios portuarios. Reformas que permitieron aumentar la productividad de la operación portuaria sin la necesidad de grandes inversiones de infraestructura (Carrillo & Santander, 2005).

A pesar de lo exitoso del modelo en términos de gestión, éste ya presentaba signos de agotamiento frente a los nuevos desafíos económicos y tecnológicos globales, por lo cual urgía una nueva reforma de los puertos para satisfacer el nuevo contexto. Por lo tanto, el gobierno en 1997 se inclinó por el modelo de concesiones del frente de atraque<sup>12</sup>, a diferencia del modelo inglés que corresponde a la privatización total del puerto. En ese año, fue publicado la ley de Modernización del Sector Portuario Estatal, que para el año siguiente se descentralizo EMPORCHI en diez nuevas empresas estatales autónomas. Paralelamente, se licitaron para la concesión de los frentes de atraque de los puertos.

En resumen, en la actualidad mediante el sistema de concesiones, la empresa que adquiere la licitación tiene la operación y administración de los frentes de atraques por un periodo de 20 años, a cambio de efectuar inversiones en la infraestructura portuaria (que sigue siendo propiedad del Estado), proceso donde el Estado "arrienda el puerto" desligándose de las labores y servicios portuarios pasando a manos de privados<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> El frente de atraque es la "superficie plana virtual o real que presenta una obra de atraque o una sucesión de ellas y contra la cual se acerca y/o se apoya la nave, de costado" según la definición de la Dirección de Obras Portuarias del Ministerio de Obras Públicas.

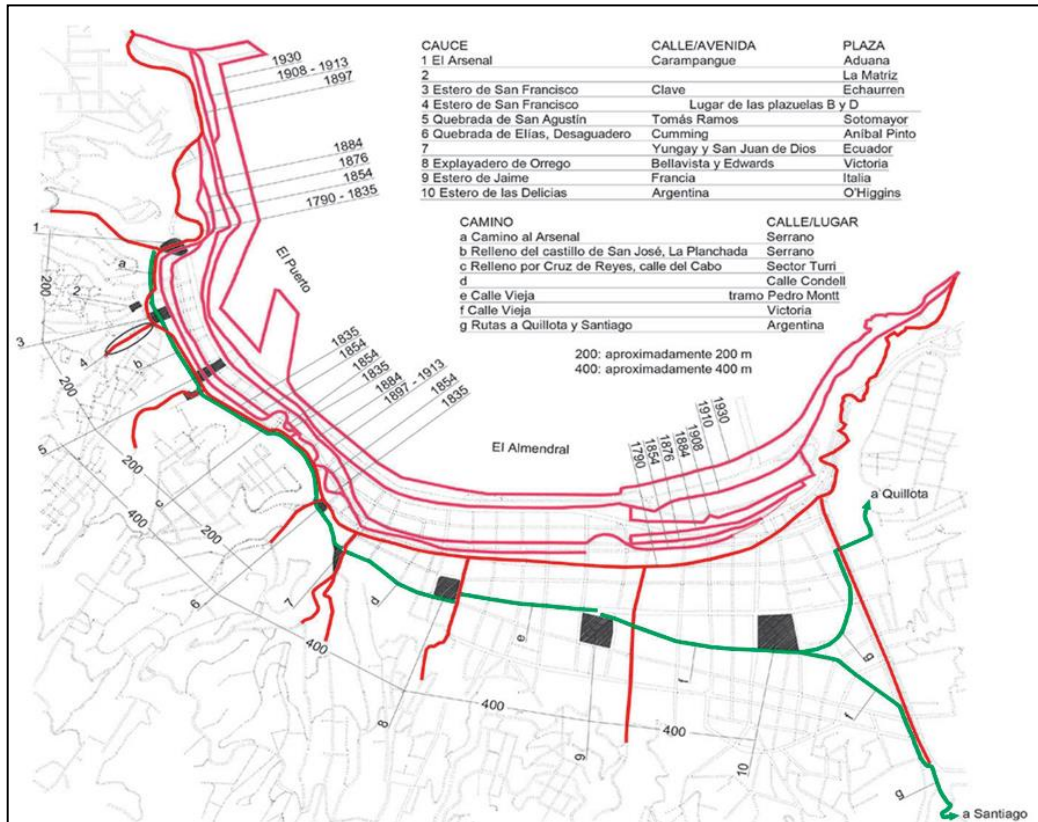
<sup>13</sup> Modelo de gobernanza portuaria conocido comúnmente en la literatura como modelo de "Landlord" portuario.

## Borde Costero de Valparaíso

Paralelamente, a medida que han pasado las décadas desde su fundación, no ha parado el crecimiento urbano y a su vez, experimentando constantemente cambios en su fisionomía urbana que responde a la realidad y

contexto de la época. Lo cual se puede observar en la ilustración 4, en especial la línea costera, donde la actividad portuaria ha sido un importante actor en la transformación del borde costero.

Ilustración 3 Evolución del borde costero de la ciudad de Valparaíso en el sector del puerto / Fuente Saelzer (2017)



En la imagen se muestra claramente como la ciudad y el puerto han ido cambiando con el paso de los años expandiéndose tanto en la tierra (interior) como en el mar (exterior), para dar paso finalmente a la situación actual del puerto que indica la línea más periférica (año 1930) de la ilustración 3 y evidenciando los cambios en la línea del borde costero.

En otro ámbito, el área de interfaz entre el puerto y la ciudad siempre ha sido un tema no menor presente en la historia del Valparaíso y que ocurre en cualquier puerto en el mundo. Por un lado, se destaca el significativo avance que ha tenido tanto la ciudad y en especial las zonas portuarias hacia el espacio que ocupa el mar, como es la adquisición y expansión de importantes extensiones de terrenos en un contexto donde comúnmente escasea el suelo urbano.

Asimismo, dada las cualidades de la actividad portuaria, se ha generado un profundo impacto entre la convivencia entre ambos, donde por motivos de la

producción, comercio e industria marítima se ha tenido que construir y dotar de una importante infraestructura vial y ferroviaria para conectar el puerto con el resto de la región y el país (hinterland), así como brindar conectividad para la ciudad en sí.

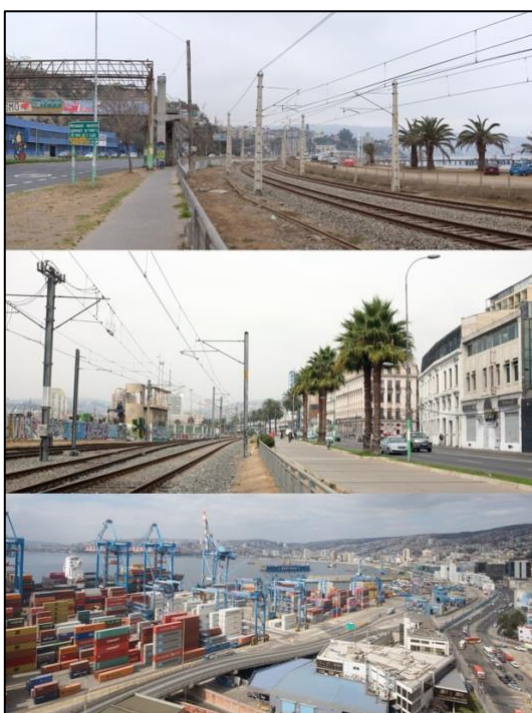
Un ejemplo significativo del punto anterior, es la construcción del ferrocarril Santiago-Valparaíso en 1863, con el objetivo de mejorar la conectividad entre ambas ciudades (en especial la movilización de la carga entre la capital y el principal puerto en aquellos años) y a su vez, brindar conexión a los diversos asentamientos ubicados a lo largo del recorrido. Actualmente la línea ferroviaria emplea los tramos utilizados por el metro-tren de Valparaíso (Merval) como un importante medio de transporte urbano.

Por otra parte, la red vial de calles y carreteras cada vez ha adquirido mayor relevancia como método de transporte y movilización tanto para el puerto, ciudad y la región. Todo ello, entre tantas razones, ha generado

una profunda cicatriz espacial que perdura hasta el día de hoy, la ilustración 4 muestra ejemplos de las distintas vías de circulación que separan claramente el borde costero con el resto de la ciudad.

Además, es preciso indicar que la actividad portuaria necesita que esté aislada y cercada para su pleno funcionamiento (es una actividad altamente peligrosa, por lo cual tiene estrictas medidas de seguridad), ocasionando entre otras cosas que, espacial y físicamente debe estar claramente delimitada y restringida, impidiendo el paso a los habitantes y actores no involucrados.

*Ilustración 4 Vistas interfaz puerto-ciudad / Fuente elaboración propia*



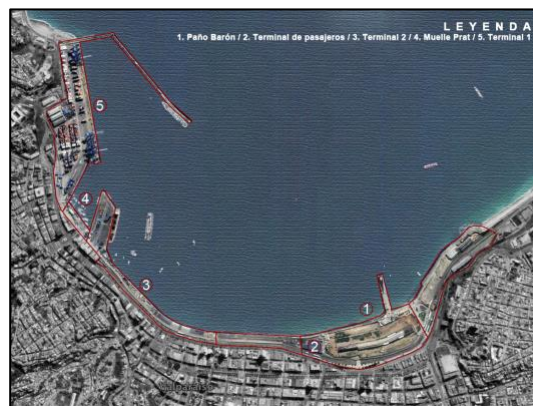
Volviendo la zona del puerto aún más impermeable de lo que podría ser. Es más, la producción de la riqueza económica (donde la actividad portuaria está involucrada) de la ciudad y/o país implica altos costos ecológicos, sociales y culturales. A menudo, el puerto se convierte en un impulsor del deterioro medioambiental y reduce el bienestar de la vida urbana; volviéndose un lugar para evitar, en vez de ser un lugar para ir (Girard, 2013).

Finalmente, sobre la actual división del puerto, la ilustración 5 nos muestra que el puerto está subdividido en diversas zonas que cumplen diferentes funciones,

que no necesariamente están vinculadas a la carga y descarga de productos del comercio marítimo. La causa de aquello, es que los diversos predios que componen el borde costero en la bahía de Valparaíso, por medio de los actuales instrumentos de ordenamiento y zonificación, determinan que el lugar en su totalidad no sea de uso exclusivo de funciones y usos portuarios.

Por el contrario, el puerto de Valparaíso contempla actividades completamente distintas a lo que normalmente hay en un puerto, por ejemplo, paseos marítimos, terminales de pasajeros y hasta sitios abandonados entre otros, a diferencia de la presencia de conexiones viales, sitio de almacenamiento y astilleros que comúnmente están presentes en los puertos modernos. Por lo cual, en la bahía de Valparaíso se contemplan las diversas actividades y espacios que se pueden encontrar en un borde costero urbano.

*Ilustración 5 División de concesiones portuarias / Fuente Elaboración propia a base de imágenes de Google Earth*



Lo anterior, se traduce en un borde costero dividido en diferentes usos y zonas (ver tabla 3), enumerado en: (1) el sector del Paño Barón, (2) Terminal de pasajeros, servicio de aduana para los pasajeros de cruceros. (3) Terminal n°2, el puerto de contenedores al igual que el Terminal n°1 (5). Finalmente, el muelle Prat (4).

Como modo de referencia y para asociar la envergadura del puerto, una cancha de fútbol en promedio mide 10.800 m<sup>2</sup>. Por ejemplo, el Terminal 1, donde se realizan prácticamente las actividades de carga y descarga de contenedores ocupa un espacio aproximadamente de 12 canchas de fútbol, así pues, se evidencia que las funciones portuarias utilizan un importante espacio y terrenos urbanos.

Tabla 3 Resumen datos puerto Valparaíso / Elaboración propia con información de la empresa portuaria de Valparaíso (EPV)

Zona	Superficie (m <sup>2</sup> )	Usos de suelo portuario	Descripción del uso Suelo	Empresa operadora
(1) Paño Barón	64.000	Turístico-Comercial	servicios gastronómicos y paseos marítimos y existencia de estructuras y terrenos en abandono y desuso.	Empresa Portuaria de Valparaíso
(2) Terminal de Pasajeros	13.000	Turístico-Comercial	Entrada y salida de los pasajeros por parte de los servicios de crucero	Valparaíso Terminal de pasajeros S.A.
(3) Terminal 1	126.000	Transferencia <sup>14</sup> de cargas marítimas	Servicio portuario y tráfico marítimo	Terminal Pacífico Sur Valparaíso S.A
(4) Muelle Prat	32.000	Turístico	Servicios gastronómicos, paseos marítimos y caleta de pescadores.	Empresa Portuaria de Valparaíso
(5) Terminal 2	64.000	Transferencia de cargas marítimas	Servicio portuario y tráfico marítimo	Terminal Cerros de Valparaíso S.A.

Por último, toda la información expuesta previamente tiene la finalidad de dar cuenta y describir de manera resumida, la actual realidad de la ciudad y en especial de la zona del puerto para así tener una idea de la envergadura física, uso y administración del caso de estudio y dar pie para presentar los procesos de gobernanza y desarrollo que enfrenta el borde costero.

En el actual contexto global para el buen desarrollo de las naciones es de gran ayuda tener un sistema portuario moderno y capaz de satisfacer las necesidades del comercio internacional. Pero paradójicamente la tendencia de las grandes ciudades en el mundo, es trasladar algunas de las funciones y actividades portuarias fuera del centro urbano (Bird, 1963).

Considerando desde la perspectiva operacional, el desarrollo del sistema “*hub-and-spoke*”<sup>15</sup> ha demostrado que los puertos de trasbordos ex-urbanos o que se ubican fuera de los asentamientos y que están estratégicamente ubicados a lo largo que las principales rutas marítimas, podrían ser diseñados y planificados hasta en zonas rurales, alejados de todas las limitantes encontradas en las áreas urbanas, por ende, no necesitarían de la ciudad (Ducruet & Lee, 2006).

A diferencia de la tónica mundial, en el país se observa que no existen, después de 80 años, grandes obras marítimas y portuarias. Por otra parte, la falta de terrenos costeros disponible para las actividades portuarias y el aumento sustancial del tránsito

marítimo, hacen que uno de los puertos principales de Chile tenga una necesidad urgente de redesarrollo portuario (AIVP, 2015).

Asimismo, la forma en que se formulan, relata y se conocen los frentes urbanos produce implicaciones para la promulgación de políticas urbanas que afectan la trayectoria humano-ambiental, incluida la equidad regional y la resiliencia socioecológica (Goldstein et al., 2013; Lejano & Wessells, 2006; Wessells, 2010). También considerar que basado en la teoría del régimen (“*regime theory*”), con énfasis en las alianzas informales entre funcionarios municipales y grupos del sector privado, que poseen significativos recursos y capacidad de organización, ha sido el paradigma dominante en el estudio de la política urbana desde la década de 1980 (Imbroscio 2003; Mossberger & Stoker 2001).

A pesar de los argumentos anteriores, por un lado, el puerto de Valparaíso a raíz del desplazamiento de las empresas portuarias locales por firmas extranjeras, ha comenzado, desde hace varios años, a mejorar y avanzar en la infraestructura y tecnología marítima, tal como indica la tendencia mundial (Slack & Fremont, 2005). Esto resulta interesante pues el puerto no ha sido desplazado de su ubicación original o que haya caído en

<sup>14</sup> Las áreas de transferencia, según establece el inciso tercero del artículo 23 de la ley N° 19.542, son las que comprenden aquellas destinadas a la atención de las naves, sus pasajeros, carga o tripulantes, sus áreas de respaldo y de almacenamiento.

<sup>15</sup> Es un sistema de conexiones que permite reducir el número de rutas para comunicar los aeropuertos entre sí. Consiste en concentrar el tráfico en determinados aeropuertos de gran capacidad o “*Hubs*” que se encargan de enlazar los de menor capacidad o importancia “*Spokes*”.

desuso como ha ocurrido en otras partes del orbe<sup>16</sup>, sino todo lo contrario hay proyectos e iniciativas para expandir su puerto en su ubicación actual.

La Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV), en su Plan Maestro<sup>17</sup>, estima que las cargas movilizadas a nivel país van a experimentar un alza constante, por lo cual, en los próximos años las actuales instalaciones portuarias tienen que necesitar una ampliación y modernización para responder a las proyecciones de crecimiento del país, que principalmente se refleja en la cantidad de carga movilizada.

El crecimiento del puerto conlleva a un sin número de cambios, tanto en el uso de áreas y superficies, como en

mayor tamaño y capacidad de infraestructura. La ampliación del terminal 1, 2 y la construcción del terminal Yolanda y San Mateo son la evidencia tangible de los planes de expansión portuaria que tiene proyectado la EPV. La ilustración 6 da cuenta, de manera referencial, como quedaría las obras de ampliación.

En consecuencia, dado lo anterior, la relación de dichos grupos económicos en la ciudad y las autoridades es un punto a tomar en cuenta, más aún cuando la ciudad posee una importante actividad (tráfico marítimo), lo cual repercutirá en las políticas urbanas de la urbe en cuestión.

*Ilustración 6 Imágenes referenciales de la ampliación proyectada para el puerto de Valparaíso / Fuente elaboración propia a partir de imágenes de EPV*



Por los planes propuestos por la EPV y como la imagen da una referencia de dicho proyecto, da cuenta que las obras de remodelación y ampliación del puerto son las más significativas y ambiciosas desde que existe el puerto como tal. Además, es importante aclarar que el plan maestro de EPV no define específicamente las características constructivas, arquitectónicas, urbanas y marítimas de los proyectos a realizar, sino sentar la base para el desarrollo de los proyectos portuarios en cuestión.

Lo cual, deja varias aristas no menores e importantes del proyecto que quedan aún por resolver en detalle, por ejemplo, las medidas de mitigación o el impacto medio ambiental que ocasionará o con los actuales problemas urbanos en relación a la interfaz puerto ciudad. Pero a pesar de la falta de especificaciones, aun así, existe la voluntad y la decisión de llevar estas obras portuarias.

En el borde costero de Valparaíso, al igual de lo que ocurre y se observa en diversas ciudades portuarias del mundo y por diversos factores<sup>18</sup> (Lehrer and Laidley,

<sup>16</sup> Un ejemplo notable ha sido el Docklands en Londres, zona históricamente asociada al tráfico y comercio marítimo de Londres, pero cayó en desuso y actualmente es una zona residencial y oficinas. Otro caso a destacar es el puerto de Ámsterdam, localizado históricamente en el corazón de la ciudad, pero en la actualidad se ubica a varios kilómetros de su ubicación original.

<sup>17</sup> Plan maestro se entiende al plan territorial en que se delimitan las áreas marítimas y terrestres comprometidas para el desarrollo de un puerto y sus usos para un período de al menos 20 años.

<sup>18</sup> En diversos puertos del mundo las obras de remodelación, ampliación, reconstrucción, etc. son debido a la condición del



2008; Malone, 1996; Swyngedouw et al., 2002;) que para el caso se debe principalmente: por una creciente demanda por cargas movilizadas, la importancia del puerto dentro desarrollo del país (en conjunto con San Antonio son los principales puertos del país), los planes de modernización de las autoridades locales (EPV) y de las autoridades gubernamentales<sup>19</sup> y el crecimiento urbano, dan cuenta que el borde costero en especial el sector del puerto de Valparaíso, están en proceso de transformación, o bien denominado comúnmente como el “desarrollo del borde costero urbano”.

Por lo cual, en resumen, el puerto cambiará su expresión física, las características del uso y las relaciones con la ciudad y sus habitantes, dejará de ser tal como lo conocemos actualmente. Situación que también ocurre en Latinoamérica, donde las ciudades portuarias son los principales focos de desarrollo (Campuzano et al., 2013).

Para Vayona (2011) dependiendo de las características específicas del área de estudio, el concepto de “desarrollo del borde costero” generalmente se refiere al equilibrio de las actividades laborales, residenciales y recreacionales de los habitantes.

Por otro lado, existen conceptos similares como “redesarrollo del borde costero” (Gospodini, 2001), “regeneración del borde costero” (Wood & Handley, 1999), “revitalización del borde costero” (Gospodini, 1999) y “rehabilitación del borde costero” (Hoyle & Pinder, 1981) que se pueden encontrar en la literatura.

Esto puede constituir un “peligro” o “riesgo” al implementar un modelo globalizado de redesarrollo. En ello Bruttomesso (2001) afirma que esto riesgos son claros y recuerdan lo que sucedió en el campo de la construcción de centros comerciales, que experimentaron una revolución en el período final del siglo XX (tal como ocurre con el desarrollo de los borde costero), lo que llevo en última instancia, a la uniformización a escala internacional, no solo de algunos estándares de construcción sino también de métodos organizativos, tipologías espaciales y formas

---

puerto, por ejemplo, abandono de las instalaciones o cambio de uso y funciones del territorio.

<sup>19</sup> En agosto del 2018, se anuncia el proyecto “Paseo del Mar”, transformándose finalmente al proyecto “Parque Barón” obras que se realizaran en el paño o sector barón que contemplan 41.800 m<sup>2</sup> espacios públicos, áreas verdes y servicios. Hecho sea de paso, descartando que la zona tenga usos y funciones de carácter portuarios y/o marítimos.

arquitectónicas, generando así un sentido monótono de *déjà vu*, que hace que los lugares y las construcciones sean imposibles de distinguir unas de otras.

## 5 (Re)desarrollo del borde costero

Para comenzar, como se expuso con anterioridad quedó de manifiesto que actualmente existen planes para transformar (o desarrollar) el borde costero. En este caso los actores involucrados (ciudadanía, autoridades, funcionarios portuarios, empresas privadas y públicas) tienen claro que la fisonomía del actual puerto (y de pasada el borde costero) va a cambiar dentro los próximos años.

La transformación<sup>20</sup> de los bordes portuarios y costeros, es una tendencia que comenzó a tomar notoriedad a mediados del siglo XX, principalmente en los países occidentales después de la segunda guerra mundial (Vayona, 2011). Como antecedente, en la década de los sesenta, se registran los primeros procesos de transformación portuaria en las ciudades de Baltimore, Boston y San Francisco, en las cuales, el término que se emplea es la “revitalización del borde costero”.

Debido a que las zonas portuarias intervenidas estaban en desuso y considerable estado de abandono, las autoridades de la época desarrollaron diferentes planes para impulsar la zona, con el objetivo de fomentar diversas actividades urbanas y mejores condiciones para el hábitat urbano (Harvey, 1990). En esa época también, las exigencias de mejores diseños urbanos comenzaron a crecer y surgió la necesidad de ciudades más amigables y estéticamente más agradables (Couch, 2003). Tal tendencia, se propagó por las ciudades europeas durante la década de los setenta y en la década siguiente en Australia y Japón, donde destacan los casos de Melbourne y Sydney (Hoyle, 2000).

La revitalización del borde costero es un proceso que comienza con el deseo de la comunidad de mejorarlo, el cual implica realizar una serie de pasos de planificación y evaluación pública para la adaptación del plan del borde costero. La implementación del plan envuelve acciones tanto públicas como privadas, decisiones de

<sup>20</sup> Al referirnos “transformación o desarrollo del borde costero”, es para englobar todo proceso de cambio del área puerto y alrededores, pues en la literatura se puede encontrar en diferentes denominaciones, por ejemplo, regeneración, revitalización, rehabilitación y redesarrollo del borde costero. La utilización de la palabra depende del enfoque del autor en su estudio y del caso analizado.

inversión y desarrollos que ocurren, idealmente, de manera coordinada (Goodwin, 1999).

Los procesos de transformación costera, denominada “la era del borde costero” por sus impactos, han pasado a través de dos etapas: por una parte, la primera etapa comenzó marcadamente por el declive de la organización moderna de la ciudad y la región, siendo la segunda etapa la organización pos-moderna de ambos espacios.

La primera duró aproximadamente 15 años, desde la mitad de la década de los 1970 hasta el comienzo de la década de 1990, en donde los programas de revitalización costero fueron diseñados para perseguir las metas percibidas por autoridades locales para garantizar el crecimiento económico, especialmente en términos de empleo y producto interno bruto (Vallega, 2001). La segunda fase fue inspirada por los conceptos de desarrollo sustentable, adoptado por la comunidad internacional a través de la Conferencia de las Naciones Unidas de Medioambiente y Desarrollo (UNCED, 1992)

Sobre el estudio en esta materia, destacar de Norteamérica, el estudio y casos de la ciudad de Toronto (Canada), que ha brindado mucha información relevante y valiosa para la literatura. También, los casos

de Southampton (UK), Washington D.C. (E.U.), Venecia (Italia), Le Havre (Fr) y las ciudades costeras de Japón, han contribuido significativamente a la investigación del borde costero, no solamente como procesos de revitalización, como en los primeros casos señalados, sino desde otras perspectivas y miradas que de igual manera han contribuido al desarrollo de este tópic (Hoyle, 2000).

Dentro de la variada literatura que podemos encontrar, destacar el desarrollo portuario y urbano, propuesto por Hoyle (2000). Como se observa en la tabla 4, realiza una aproximación cronológica de la evolución del puerto y su interrelación con la ciudad. Además, se enfatiza estos cambios y que principalmente se debilitan los vínculos espaciales y funcionales entre el puerto y la ciudad (Wiegmans & Louw, 2011). Esta simple representación de los procesos y fases del redesarrollo borde costero y prosperidad de la ciudad portuaria reflejan patrones de cambio y renovación urbana en innumerables ciudades alrededor del mundo actual (Hoyle, 1988). Lo interesante de dicho modelo para el caso de Valparaíso es que, aunque no de manera literal, varias de las fases se cumplen con lo sucedido en la ciudad cuando la experimentó un explosivo crecimiento urbano y portuario en el siglo XIX.

Tabla 4 Evolución de la relación entre la ciudad puerto / Fuente Hoyle (2000)

ETAPA	SIMBOLO	PERIODO	CARACTERÍSTICAS
	○ CIUDAD ● PUERTO		
<b>I Puerto/Ciudad primitivo</b>		Antigüedad/Medievo hasta el siglo XIX	Estrecha asociación espacial y funcional entre ciudad y puerto.
<b>II Expansión Puerto/Ciudad</b>		Siglo XIX hasta comienzos del siglo XX	Rápido crecimiento comercial /industrial que obliga al puerto a desarrollarse más allá de los límites de la ciudad, con muelles lineales e industrias de carga fraccionada.
<b>III Puerto/Ciudad Industrial moderna</b>		Mediados del siglo XX	El crecimiento industrial (especialmente la refinación de petróleo) y la introducción de contenedores/ro-ro <sup>21</sup> (roll-on, roll-off) requieren separación/espacio.
<b>IV Retirada del borde costero</b>		1960 hasta 1980	Los cambios en la tecnología marítima inducen el crecimiento de áreas separadas de desarrollo industrial marítimo.
<b>V reurbanización del borde costero</b>		1970 hasta 1990	El puerto moderno a gran escala consume grandes áreas de suelo/ agua; renovación urbana del núcleo original.
<b>VI Renovación del vínculo del Puerto/ciudad</b>		1980 hasta el 2000 en adelante	La globalización y el intermodalismo transforman los roles portuarios; asociación de ciudad/puerto renovadas; el redesarrollo urbano mejora la integración puerto-ciudad

<sup>21</sup> El termino “ro-ro” del acrónimo del inglés “Roll-on / roll-off” se refiere a todo aquel tráfico de mercancías que incluye

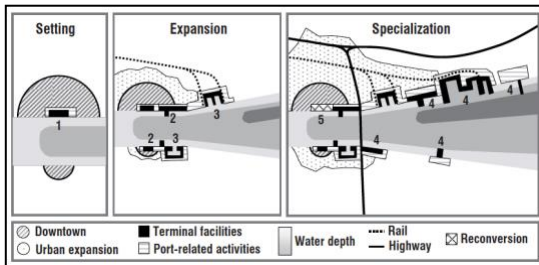
bienes rodados, es decir, que tienen ruedas, ya sean camiones o cualquier otro tipo de vehículo a moto.

También, James Bird (1963) en su modelo de evolución portuario de tipo “Anypor” (Figura 2) captó los cambios en el sitio y los desarrollos en la infraestructura portuaria desde una perspectiva territorial. Aquí se produce la transformación a partir de un sitio inicial del puerto, con pequeños muelles laterales adyacentes al centro de la ciudad y la evolución de los muelles como producto de tecnologías marítimas y mejoras en el manejo de la carga (Rodrigue et al., 2016).

En cuanto a las fases, en la primera el puerto se expande desde su ubicación original cerca del núcleo urbano y se caracteriza por conformarse por varios muelles simples (1). En la segunda fase, el puerto sufrió una serie de transformaciones debido a la revolución industrial, en donde fue necesario ampliar tanto la cantidad como la capacidad de los muelles por la creciente demanda de carga y pasajeros (2). Además, por el tamaño de los buques, los astilleros fueron necesarios en los puertos (3), al igual que las vías ferroviarias para mantener el ritmo del nuevo tráfico.

Finalmente, aparecen muelles especializados para el manejo de diversos productos y recursos (4), para lo que fue necesario expandir necesariamente los espacios de almacenamiento. Debido al tamaño de los navíos se realizó el dragado del suelo marino. Debido a estas nuevas características del puerto, cada vez se fue alejando de su ubicación original, ocasionando su abandono, lo que permitió realizar proyectos de revitalización costera en dichas zonas (Rodrigue et al., 2016).

Figura 2 Modelo ciudad-puerto, a partir de Bird (1963) / Fuente Rodrigue, Comtois & Slack (2016)

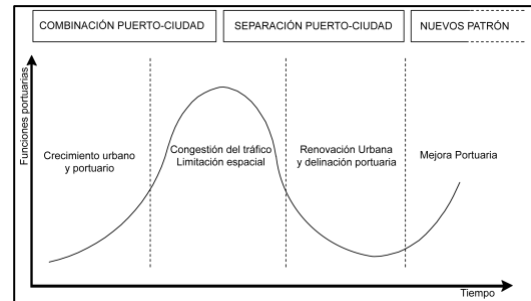


Por último, siguiendo con la evolución en el tiempo de la ciudad portuaria, Ducruet y Lee (2006) realiza una adaptación de los trabajos de Hoyle (1989) y Murphey (1989) acerca del comportamiento de las funciones portuarias con el paso del tiempo, lo que se resume en la figura 3.

En ella se puede evidenciar patrones y conceptos similares con los otros modelos, lo que evidenciando que existen procesos de crecimiento y declive del

puerto coincidentes con las diferentes etapas de la ciudad, en resumidas cuentas, con los aspectos morfológicos del desarrollo portuario. Pero no presta atención a la relación cambiante entre el puerto y la ciudad y la interfaz del puerto y ciudad (Wiegmans & Louw, 2011).

Figura 3 Evolución espacial y funcional de la ciudad-puerto / Fuente Ducruet y Lee (2006)



De los modelos expuestos anteriormente, y para contribuir al desarrollo del presente trabajo, se enfatiza la existencia de una dinámica entre el puerto y la ciudad que ira en directa relación con la configuración que tendrá el borde costero. El redesarrollo del borde costero, en las ciudades portuarias está presente como un reflejo de la tecnología marítima y del transporte imperante y como una característica del desarrollo urbano de finales del siglo XX (Hoyle, 2000). Así como las intervenciones de política urbana, como el redesarrollo del borde costero, son un fenómeno globalmente móvil (McCann and Ward, 2011).

A pesar de que, en muchas ciudades, los antiguos sitios de borde costero industriales se han convertido en una nueva frontera de la revitalización urbana y de las políticas de sustentabilidad, su construcción social está fundado en los discursos políticos de salud medioambiental, crecimiento económico, accesibilidad social y calidad de vida (Hagerman, 2007; Hajer, 1995)

En el caso de Valparaíso, la utilización del término de “revitalización del borde costero”, no es el más apropiado para describir el proceso de transformación urbana (puerto incluido) acaecido. Como son los casos de los casos mencionados anteriormente. La zona portuaria de Valparaíso en su totalidad no está actualmente en un estado de abandono (excepto el sector Barón), sino todo lo contrario experimenta una intensa actividad portuaria y están en proceso planes de su expansión de la EPV. A pesar de experimentar bastantes similitudes en su desarrollo histórico con los modelos planteados anteriormente.

Para Desfor et al. (2012) el término de “revitalización” del puerto y del borde costero tiene un amplio rango de significados, los cuales, estarán ligados a diversos procesos y la dirección de la planificación. Por ejemplo, los planificadores portuarios se concentran en medidas internas del desarrollo portuario, como la reorganización y relocalización de los terminales de contenedores. En cambio, la planificación urbana actualmente se concentra en cambiar los actuales usos portuarios del suelo y función económica a actividades como servicios, turismo, esparcimiento y vivienda.

Por tanto, teniendo en cuenta los actuales antecedentes y la situación del puerto y como se plantea en la literatura del caso, es más apropiado y preciso definir el proceso que experimenta el puerto de Valparaíso como el “redesarrollo del borde costero”, principalmente porque existen instalaciones e infraestructura que se están utilizando, pero que su desarrollo portuario (tanto como en flujo marítimo como dimensiones) se intensificará<sup>22</sup> con el paso del tiempo.

En tal sentido el redesarrollo del borde costero significa diferentes cosas en diferentes lugares, en algún caso se diseñará institucionalmente para “promover ciertas soluciones sobre otros” (Clarke & Gaile, 1997). Para Vallega (2001) el redesarrollo del borde costero da forma a un amplio espectro de patrones de organización espaciales y, por consiguiente, los paisajes costeros.

Algunos autores señalan que a pesar de los múltiples beneficios que conlleva el redesarrollo del borde costero, también presenta diversas dificultades y hasta aspectos negativos tanto en el proceso de diseño y planificación como en su puesta en marcha y posteriores consecuencias en el entorno portuarios y urbano (Wakefield, 2007; Kilian & Dodson, 1996; Foster, 1999).

Entre la variedad que se puede encontrar en la literatura, se puede mencionar: el esfuerzo de reconciliación de influencias interrelacionadas, objetivos y intereses entre los actores involucrados (Hoyle, 2000). Cuanto más amplio es la variedad de usos posibles para el borde costero, más se fortalece el espectro de potenciales conflictos entre usos de suelo (Vallega, 2001; Wiegmans & Louw, 2011). También destacan: un énfasis en usos y actividades de recreación

y ocio a expensas del trabajo “real” (Breen & Rigby, 1985). La exclusión de las habitantes locales (a veces la clase trabajadora); atención insuficiente a los asuntos ecológicos; y la limitada participación pública en la toma de decisiones del proyecto (Wakefield, 2007). La imprecisión de los límites físicos entre la ciudad y el puerto, causado por la separación de las funciones a pesar de un vínculo geográfico (Wiegmans & Louw, 2011).

## **5.1 Conflictos en el redesarrollo del borde costero**

Breen y Rigby (1996) señalan que es cuestionable que el redesarrollo del borde costero sea realmente “una historia de éxito mundial”, puesto que el redesarrollo costero conlleva con sí dificultades y/o diversos conflictos en el mismo como en su entorno inmediato. A pesar que muchos bordes costeros han sido transformados desde puertos industriales a exitosas áreas comerciales (Craig-Smith & Fagence, 1995; Tunbridge & Ashworth, 1992).

Conforme a lo señalado anteriormente, para el caso de Valparaíso nos enfocaremos principalmente en “la pugna de los diversos actores involucrados en el redesarrollo del borde costero, motivado por las influencias, conflictos e intereses puestos en él. Lo cual, no implica que los otros problemas existentes tengan relación directa o bien sean implicancia de este”.

Antes de entrar a dilucidar la situación actual en el borde costero de Valparaíso, es necesario indicar en primer lugar como se desarrolla la convivencia puerto-ciudad, destacando las ideas propuestas por Hoyle (1989) y Wiegmans & Louw (2011) con el objeto de tener una idea inicial basal.

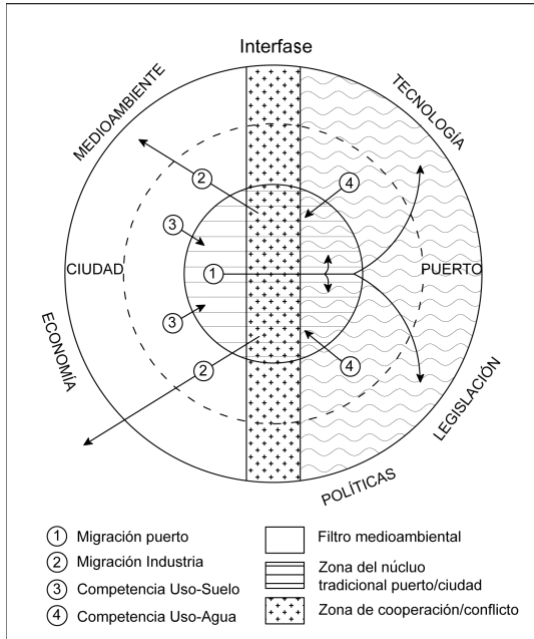
En este tipo de casos, como muestra la figura 4, el modelo refleja una variedad de procesos espaciales interdependientes (números 1,2,3 y 4) y sugiere que la línea de costa y su redesarrollo urbano se subsumen<sup>23</sup> dentro de una polémica zona de conflicto de convivencia portuaria y colaboración ocasional (Hoyle, 2000).

---

<sup>22</sup> Utilizamos la palabra intensificación para explicar el término, nos guiamos principalmente por el significado que expone la RAE al prefijo “re-”, que denota intensificación de la palabra. Lo cual, expresa más apropiadamente la situación planteada.

<sup>23</sup> Considerar algo como parte de un conjunto más amplio o como caso particular sometido a un principio o norma general, definición de la RAE.

Figura 4 Relación ciudad-puerto / Fuente Hoyle (2000)



En términos generales, a medida que las ciudades continúan dejando atrás su pasado por un futuro postindustrial, la zona del borde costero aparece como el principal lugar de enfrentamiento político, pues los planificadores y ciudadanos luchan contra los modelos de desarrollo de competencia (Millspaugh 2001; Malone 1996). Dichos conflictos son similares en todo el mundo, amplificadas por las tendencias globales de desarrollo en el campo de la logística, esperado que aumenten en vez de disminuir (Desfor et al. 2012).

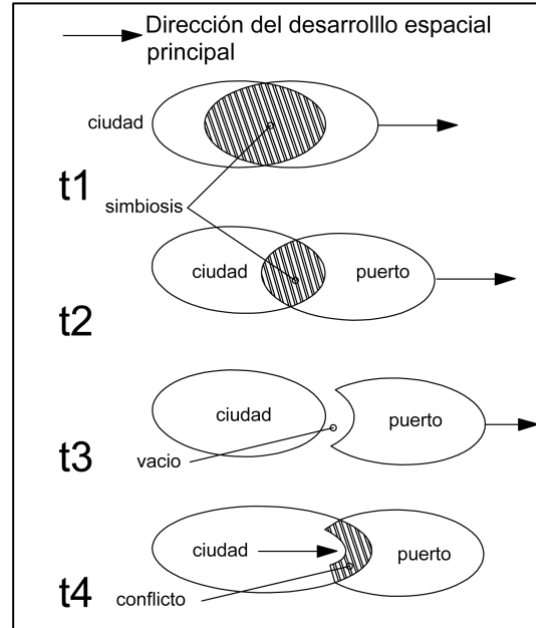
Los autores Wiegman & Louw (2011) en su modelo de convivencia puerto-ciudad (figura 5), se encuentran bastantes similitudes con lo expuesto por Hoyle, principalmente la existencia de la zona de conflicto entre ambos y como el puerto y la ciudad se desvuelven.

El modelo descrito es esencialmente una extensión del modelo Norcliffe et al. (1996), y una simbiosis entre el puerto y la ciudad planteado en el modelo "Anyport" (figura 2). Lo destacable es que en el periodo t3, sucede el abandono de las áreas portuarias y su posterior revitalización costera (el vacío). Finalmente, la etapa t4 (periodo actual), la separación geográfica desaparece, pero la división funcional permanece.

Además, la zona de interfase ha sido reemplazada por una zona de conflicto entre los diferentes tipos de uso de suelo. Lo último, no es un conflicto entre los nuevos tipos propuestos de usos de suelo en las áreas portuarias abandonadas, sino un conflicto entre el uso de puerto y los usos propuestos por la ciudad. En esta

fase, es cada vez más difícil para el puerto seguir desarrollándose dentro las funciones que lo caracterizan, especialmente cuando no hay una expansión descendente como se plantea en el modelo de Anyport (Wiegman & Louw, 2011).

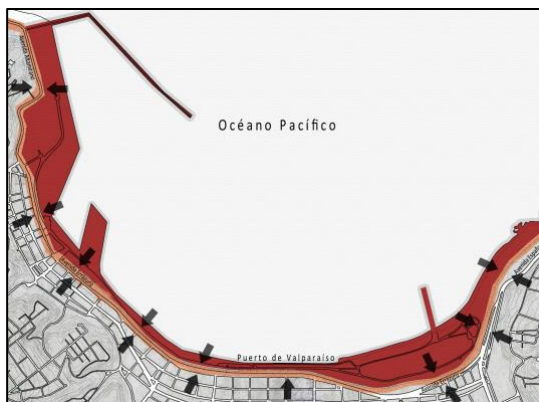
Figura 5 Esquema del desarrollo espacial entre la ciudad y puerto / Fuente Wiegman & Louw (2011)



Ambos modelos resumen el problema principal que enfrentan las ciudades portuarias actualmente, que para el caso de Valparaíso existen bastantes similitudes y no se queda al margen en cuanto a los problemas de convivencia urbana entre el puerto y la ciudad sobre su borde costero.

Teniendo en cuenta, los antecedentes expuestos en la literatura, para Valparaíso (ilustración 7) en primera instancia, hay diversos factores en común a los modelos planteados. Por un lado, tenemos toda la zona portuaria (color rojo) ocupando el borde costero, replegando a la ciudad hacia el interior (color gris) y la zona de contacto es principalmente el eje vehicular de las avenidas Altamira-Errázuriz-España, puede asociarse a primera vista como la zona de conflicto/cooperación como plantea el modelo de la figura 4 y 5.

*Ilustración 7 Plano esquemático de la ciudad y puerto de Valparaíso / Fuente elaboración propia*



Entonces, parte del conflicto en la ciudad Valparaíso y el puerto, se puede resumir en lo siguiente: Primero, toda la zona del borde costero en la bahía de Valparaíso, es de propiedad y administrada por la Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV) y a diferencia de experiencias y casos internacionales, la zona casi en su totalidad (a excepción del sector barón) está lejos de abandonar sus funciones portuarias para dar paso a nuevos usos, sino todo lo contrario dicha actividad debiera intensificarse. con sus planes de expansión y el aumento de la capacidad de tráfico de carga.

A pesar de ello, las ciudades necesitan de sus puertos, pero los actuales puertos de contenedores ya prácticamente no necesitan de las ciudades, su estructura obsoleta se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo futuro del puerto (Desfor et al. 2012) y ante ello prácticamente la ciudad no puede alcanzar la línea costera y el mar para su actividad y espacio urbano.

Por otro lado, la EPV con respecto al sector Barón<sup>24</sup>, cerca del año 2006 decidió licitar su ocupación para el desarrollo, mantención y explotación turístico-comercial (diferente al uso portuario que tenía históricamente), por lo cual esta zona podría considerarse una “revitalización costera”. Pero, la empresa Plaza Valparaíso S.A. (perteneciente al Holding Mall Plaza) se adjudicó la licitación. El proyecto plantea prácticamente convertir la zona en un Mall o Centro comercial, lo cual ha generado una fuerte oposición a su

<sup>24</sup> El sector consta del muelle Barón, el almacén Simón Bolívar y los patios aledaños.

<sup>25</sup> A pesar de que no exista una encuesta formal que vaya cada cierto tiempo registrando dichas opiniones, la Municipalidad

construcción por parte de la ciudadanía, instituciones, especialista, autoridades y hasta de la misma UNESCO.

Lo que finalmente decayó en una suspensión del proyecto por incumplir una serie de irregularidades tanto administrativas y regulatorias. Pero, independiente del tipo del proyecto y si cumple con las expectativas tanto legales como perceptivas, también sucede que las zonas portuarias obsoletas han sido transformadas en nuevos tipos de usos de suelo, las cuales han estado invadiendo cada vez más las zonas portuarias (Daaemen, 2007). Tal como sucede en la zona, donde el sector Barón que tendrá características comerciales-turísticas, será un enclave entre los usos portuarios de los Terminales 1,2, San Mateo y Yolanda, que podría acarrear como plantea Vallega (2001) la incompatibilidad de usos en el puerto.

En Valparaíso ocurre que los actores involucrados, tienen diferentes perspectivas sobre el borde costero de la ciudad, en cuanto a su morfología y usos principalmente. Primero, como el principal actor involucrado, la EPV como hemos manifestado, tiene planificado seguir expandiendo el puerto actual (Plan de Desarrollo del Puerto de Valparaíso) y los actores (firmas) involucradas al comercio y los concesionarios portuarios están totalmente alineado con dichos planes y proyectos.

Lo anterior es totalmente evidente pues la EPV fue creada para tal motivo, una agencia de desarrollo portuario y marítimo, por tanto, enfocará sus esfuerzos y recursos para desarrollar la actividad portuaria. Indudablemente esto es parte del conflicto del borde costero pues se enfrentará a otros actores (por ejemplo, los habitantes de la ciudad) que tiene otras metas y objetivos en cuanto al uso de borde costero.

Hay varios puntos que mencionar sobre los intereses de los habitantes urbanos en el borde costero. Primero, según el estudio de la Universidad Adolfo Ibáñez (2015) encargado por la EPV, da a conocer dos puntos interesantes sobre materia: la actividad portuaria genera identidad y reconocen a Valparaíso como una ciudad-puerto (con 5,19 puntos) seguido por ciudad-patrimonial (4,48 puntos). Por otra parte, la ciudadanía<sup>25</sup> ha planteado que el borde costero de Valparaíso debe poseer una mirada integral en la que

realizó una consulta ciudadana sobre el borde costero de la ciudad. Los resultados pueden encontrarse en el siguiente link <<[http://www.creemosvalpo.cl/informe\\_consulta\\_ciudadana.pdf](http://www.creemosvalpo.cl/informe_consulta_ciudadana.pdf)>>.

convivan usos diversos (áreas verdes, recreativos, deportivos). Pero ha sido clara en que estos deben tener un carácter público, con un manejo ambiental y patrimonial sostenible, sin excluir posibilidades de desarrollo económico a través de vocaciones mixtas, como son el turismo, el comercio y las distintas versiones de actividad portuaria, como un puerto sostenible de carga y descarga o el puerto pesquero, entre otros (Municipalidad de Valparaíso, 2018).

Más allá de entrar a un análisis detallado o interpretar las diferentes implicancias, es preciso mencionar experiencias mundiales que tienen cierta similitud al caso. Por ejemplo, lo estudiado por Vayona (2011) en la ciudad griega de Salónica, plantea que los habitantes que no tienen contacto visual con el área del puerto, preferirían una transformación ambiental e histórica del puerto. Esto puede deberse a que estos ciudadanos, que están bastante lejos del área portuaria, no obtendrán ningún beneficio económico de las propiedades con el redesarrollo del puerto y, por lo tanto, pueden preferir obtener un valor patrimonial cultural indirecto a través de una transformación ambiental y/o histórica del área portuaria. En cambio, los que cuentan con contacto visual y físico con el área del puerto, preferirían una transformación laboral, residencial y comercial de la zona del puerto para favorecer sus intereses. (Vayona 2011).

Otro factor a considerar, es lo que plantea Sancton (1999), que destaca la relación entre los niveles de prosperidad económica y la influencia política de tales grupos "En tiempos económicos prósperos, los grupos de ciudadanos que se oponen a desarrollos particulares se encuentran en una posición relativamente fuerte, pero en tiempos de recesión económica, las presiones para el crecimiento y el desarrollo son irresistibles y la influencia política de los grupos de ciudadanos desaparece. Por otra parte, los actores portuarios locales tienen que trabajar para justificar su derecho a la ciudad con todos los beneficios que ofrecen las aglomeraciones urbanas y no ser meros espectadores de lo sucedido en los procesos de redesarrollo urbano (Hall & Jacobos, 2012).

Por último, además de los actores mencionados (EPV y habitantes), también existen otros más que tienen intereses puestos en el borde costero, por ejemplo, los pescadores artesanales, diferentes propietarios gastronómicos y turísticos agrupados en diferentes gremios, las corporaciones u organismos culturales y recreativos. Prácticamente gran parte de los actores

sociales de la ciudad tienen intereses directos o bien la indirectamente el destino del borde costero.

Por otro lado, desde muchos puntos de vista, tal vez particularmente el del planificador, a menudo parecen existir ideas y objetivos en conflicto en el lado del puerto y en el lado urbano. Puesto, que a veces hay cooperación y armonía, otras veces hay oposición y desacuerdo entre las partes. Estos contrastes, comunes en la esfera general de las interrelaciones puerto-ciudad, a menudo se centran en el contexto del redesarrollo de las zonas del borde costero urbano (Hoyle, 1989).

En resumen, a pesar de los beneficios que muestran las experiencias internacionales del redesarrollo del borde costeros en las ciudades, en el caso de Valparaíso observamos, se da principalmente por el interés y el poder de decisión de la EPV de expandir el borde costero para uso netamente portuario, a expensas de que los demás actores demanden que integre otros tipos de usos y funciones beneficiosas para ellos (principalmente a las de carácter recreacional, público y comercial), a pesar de que reconozcan y valoren el rol del puerto en la ciudad.

Por tanto, para seguir avanzando en la discusión sobre el destino del borde costero, abordaremos los conceptos de políticas públicas, instituciones urbanas, derechos de propiedades y bienes comunes. A través de tales conceptos, se espera alcanzar otras perspectivas del conflicto en el borde costero de Valparaíso y no reducirlo o simplificarlo al escenario de un enfrentamiento territorial entre la comunidad local contra los desarrolladores económicos y determinar valoraciones morales de sus intereses.

## **6. Políticas públicas e institucionalidad Urbana**

El objeto de la presente sección es plantear el escenario si gran parte del problema del conflicto en el borde costero de Valparaíso es resultado en la manera que las instituciones están actuando y el resultado de décadas de políticas urbanas.

El concepto de institución tiene una larga data en las ciencias sociales y en cuanto a su definición, en la literatura, hay bastante consenso en que las instituciones corresponde básicamente "a las reglas del juego en una sociedad" (North, 1993) dado que conforman los sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales (Hodgson, 2011; Knight, 1992; Wells, 1970).

Para North (1993) el principal objetivo de las instituciones es que reducen la incertidumbre<sup>26</sup>, por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, pues limitan y definen el conjunto de elecciones de los individuos. Esta estructura sirve como una guía y pauta para la interacción humana, que va desde la manera en que nos saludamos, realizar transacciones de bienes o servicios, ritos religiosos, como nos expresamos, en fin, definen y limitan prácticamente la totalidad de las actividades humanas dentro de un contexto social.

Por lo cual, no es ajeno que existan “reglas” que traten sobre el hábitat en el territorio urbano. Según Menard y Shirley, (2005), el ordenamiento, regulación, planificación y uso territorial urbanos forman parte de las instituciones, pues prácticamente definen y norman los asentamientos urbanos. Además, la mayoría de los sistemas urbanos en el mundo tienen bases institucionales (Bolan, 1991).

Por tanto, para reglamentar y limitar el uso del territorio urbano, en el país la institucionalidad urbana, está regida por diversas normas de carácter formal (son escritas), las que corresponde principalmente a instrumentos, planes, leyes y ordenanzas territorial.

Dada la inmensa cantidad y variedad existente de instituciones que de alguna forma podrían tener relación directa o indirectamente con el tema, se expondrá las principales reglas que como sociedad nos

hemos impuesto y/o aceptado y que influyen en el desarrollo urbano y portuario de la ciudad de Valparaíso y su borde costero.

Para una mejor comprensión se expondrán por orden de jerarquía y escala. Estas corresponden en primer término a: la Constitución de Chile, la base de la institucionalidad chilena; seguido por la “**Ley General de Urbanismo y Construcción**”, que según su propia definición “tiene el objetivo contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción” (L.G.U.C).

En segundo orden tenemos la “Ordenanza General de Urbanismo y Construcción” (O.G.U.C), que contiene las disposiciones reglamentarias de esta ley y que regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles en los dos últimos;

Finalmente existen “Las Normas Técnicas”, que contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, de acuerdo a los requisitos de obligatoriedad que establece la Ordenanza General. (L.G.U.C., 2018).

*Tabla 5 Resumen de la principal Institucionalidad Urbana Nacional / Fuente elaboración propia*

Constitución de Chile	Ley General de Urbanismo y Construcción (L.G.U.C.). <b>Es el cuerpo legal</b>	Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (O.G.U.C) <b>Es el reglamento y disposiciones<sup>27</sup></b>	Instrumentos de planificación Territorial	Plan Regional de Desarrollo Urbano
				Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano
				Plan Regulador Comunal
				Plan Seccional
				Límite Urbano

Cabe señalar que el ordenamiento territorial urbano en el país está directamente relacionado y hace mención de los “instrumentos de planificación territorial”, los cuales se refieren, en el caso de Valparaíso, indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite Urbano (O.G.U.C. 2018).

En cuanto a su relación con las instituciones, es necesario apuntar que el gobierno o el mercado proporcionan el marco donde opera la planificación. Las instituciones, como aquellas provenientes de los códigos culturales, las costumbres y las prácticas, también proporcionan el contexto para la planificación (Verma, 2005). Así como también, la efectiva planificación no se produce de la nada, los procesos de

<sup>26</sup> Falta de certidumbre (obligación de cumplir algo).

<sup>27</sup> Las disposiciones son todas las acciones en materias de planificación urbana, urbanización y construcciones que se

desarrollen en el territorio nacional se enmarquen dentro de las condiciones mínimas que en sus diversos artículos se establecen (MINVU).



planificación se entrelazan en un entorno institucional que restringe y permite la planificación (Bolan 1991).

En cuanto a las agencias públicas involucradas, la potestad de cualquier modificación y desarrollo le corresponderá al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Las municipalidades en sus acciones administrativas les corresponderán aplicar esta L.G.U.C, la O.G.U.C, las normas técnicas y demás reglamentos. Finalmente, a los Intendentes y Gobernadores regionales, les corresponderá supervigilar que los bienes nacionales de uso público se conserven como tales, impedir su ocupación con otros fines y exigir su restitución, en su caso, conforme a sus facultades (L.G.U.C, 2018).

En resumidas cuentas, cualquier acción, uso, destino, función y destino que tenga el territorio nacional estará regido por los marcos institucionales recién mencionados, en otras palabras, fijan las reglas del juego en cuanto al uso, ocupación y construcción del suelo en el país.

Para su desarrollo, la investigación se concentrará en los aspectos y puntos institucionales urbanísticos, que tiene directamente relación con el desarrollo urbano territorial y costero. Puesto que, la normativa aplicable al desarrollo urbano es extensa y muy dispersa que no se limitan exclusivamente a normativas propias del ministerio, sino que incluye abundante regulación sectorial que tiene incidencia, directa o indirecta, en el desarrollo urbano (CNDU, 2013).

Para comenzar, se abarcará la institucionalidad urbana en Chile desde cuatro escalas de tamaño: regionales, metropolitana, ciudad y puerto. Debido a que, existen aspectos tanto regionales como locales que determinan el uso y forma del puerto, siendo necesario mencionarlos para su comprensión total.

## **Regional**

La administración de mayor jerarquía del Estado en la región<sup>28</sup>, correspondería al Gobierno Regional (GORE), el cual tiene la función del desarrollo social, cultural y económico. El GORE está compuesto por el Intendente y el Consejo Regional (CORE), el primero es elegido por el presidente de la República y el segundo por elección indirecta. Dentro de la variedad de sus funciones y atribuciones en temas de medio ambiente y asentamientos urbanos, el CORE tiene como función elaborar y aprobar el “Plan Regional de Desarrollo

Urbano” (PRDU) y el “Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano” (PRI o PRM), propuestos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), de acuerdo a la definición legal (L.G.U.C), es un instrumento indicativo que tiene como objetivo orientar el proceso de planificación urbana y la gestión territorial de una región, por medio del establecimiento de lineamientos para la gestión pública en un periodo de 30 años.

## **Área Metropolitana**

El principal instrumento de regulación territorial es el “El Plan Regulador metropolitano de Valparaíso (PREMVAL, ver anexo 1)”, que contiene aspectos que regulan, en términos urbanos, a todo el territorio comprendido por el plan intercomunal de Valparaíso, que incluye a las comunas de Valparaíso, Quilpué, Villa Alemana, Viña del mar, Concón, Casablanca, Quintero y Puchuncaví. El objetivo principal del plan, es a través de su planificación física, el equilibrio en las relaciones urbanas, el desarrollo eficiente y armónico y una adecuada habitabilidad y carácter urbanístico para el sistema intercomunal (PREMVAL, 2013).

En cuanto a la Ordenanza del PREMVAL, da cuenta de las disposiciones específicas que regulan dicho plan. Además, será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el Área Metropolitana.

Con respecto a que corresponde al instrumento de planificación urbana, el Plan Regulador en el país, según L.G.U.C. lo define de la siguiente manera:

“El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades para la expansión urbana, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes

<sup>28</sup> Regido por la Ley N° 19.175. Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración regional.

sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos” (L.G.U.C. 2018).

### Ciudad

Al igual que el área metropolitana se ve regulada por los instrumentos de planificación, que en este caso es el Plan regulador de la Comuna de Valparaíso. El cual, contiene las normas de uso de suelo y condiciones de subdivisión predial, edificación, urbanización y vialidad que rigen dentro del área urbana de la comuna de Valparaíso. El cual solo ha sido modificado desde su versión original de 1984. Además, la presente Ordenanza Local establece las normas de uso del suelo y condiciones de subdivisión predial, edificación, urbanización y vialidad que regirán dentro del área urbana de la Comuna de Valparaíso.

Además, a escala ciudad se cuenta con los planes seccionales y límites urbanos. El primero corresponde a la aplicación del Plan Regulador Comunal, que emplea Planos Seccionales, que fijará con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, etc. En cuanto al límite urbano es la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas que conforman los centros poblados (O.G.U.C. 2018).

### Puerto

Sobre las características de las empresas que controlan y/o administran las zonas portuarias (como es el caso de la Empresa Portuaria de Valparaíso), los autores Carrillo & Santander (2005) describen su organización y funciones de la siguiente manera: “estas empresas están en condiciones de cumplir con sus tareas bajo un enfoque que incorpora criterios empresariales, con una organización basada en directorios, nombrados por el presidente de la República, con sujeción a las normas propias de las sociedades anónimas y con un plan anual de gestión. También se desarrolló un plan de racionalización de cada uno de los puertos estatales, diseñando un esquema organizacional tanto para la transición como para el estado de régimen de cada una de las diez empresas portuarias”.

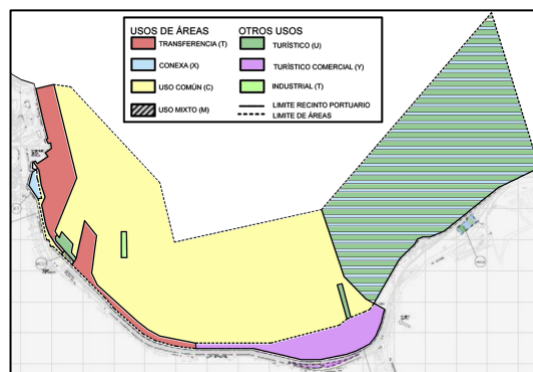
Existen diversas normas que rigen el uso de las áreas al interior del puerto. Hay que tener presente previamente, está constituido por su frente de mar donde el borde costero se compone de los fondos marinos cercanos, porciones de agua, la playa y los

terrenos de playa (si es que existen). Además, está constituido por todo terreno adyacente a la zona portuaria, los que se rigen por las reglas generales del derecho de propiedad y estos a su vez están sujetos a las normas de uso del suelo que correspondan al plan regulador de la comuna (ver anexo 2).

El puerto está también bajo el concepto territorial administrativo de Zona Primaria Aduanera, la cual está regulada por la Ordenanza General de Aduanas y no por las normas territoriales o del borde costero que se ha señalado, demostrando cierta independencia al desarrollo territorial con respecto al resto de la ciudad. A su vez el puerto tiene efectos sobre el mar territorial adyacente, en el cual rige toda una normativa internacional y otra nacional bajo el control y administración de la Autoridad Marítima y el control general de la Armada de Chile para su seguridad (EPV).

Por parte de la EPV, de acuerdo a lo dispuesto por todas las normas y límites descritas recientemente y según su plan de desarrollo, ha definido el uso y funciones del puerto para el desarrollo portuario de la siguiente manera como muestra la ilustración 7, conforme lo establecido en el Decreto Supremo N° 103 que reglamenta la elaboración, modificación, presentación y aprobación de los planes maestros, se ha tenido a la vista los diferentes tipos<sup>29</sup> de uso de áreas.

Ilustración 8 Usos de suelo de acuerdo al plan de desarrollo EPV / Fuente Elaboración propia en base a documento de Empresa Portuaria de Valparaíso



En resumen, en cuanto a las políticas urbanas nacionales hemos observado que existen distintas escaleras para la planificación y ordenamiento territorial, pero para el caso de Valparaíso concretamente, existe prácticamente dos instituciones urbanas, una para el

normativa que tiene directa relación con la administración, regulación y usos del suelo portuario y su frente de mar.

<sup>29</sup> La misma empresa, en cuanto a la división de suelos que establece, determina la definición de cada zona, lo cual se puede revisar en detalle en el anexo 3, en conjunto con toda la

borde costero y otra para la ciudad. Cada cual, con su propia gobernación, sistema de gestión y persiguiendo metas opuestas.

Así como, vinculamos las instituciones con la planificación, es preciso mencionar que la planificación en sí misma es un desafío por los patrones vinculados al comportamiento convencional moldeado por las instituciones. Uno podría argumentar que la naturaleza misma de la empresa de planificación es una disputa continua con las instituciones existentes (Bolan 1991).

También, según la tendencia mundial la regulación portuaria está aumentando, especialmente la regulación de puertos especializados (como la regulación ambiental). Lo que implica que la regulación portuaria está perjudicando cada vez más el desarrollo del puerto, porque la regulación portuaria está influenciada por la regulación social "agudizada" (ambiental, pero también reglamentación laboral). Al parecer que la regulación de puertos está comenzando a influir lentamente en la forma y la función de los puertos de manera limitante (Wiegmans & Louw, 2011).

A pesar de la enorme cantidad de información y lo engorroso que podría ser su lectura, pero para el desarrollo de la investigación era necesario disponer y presentar la información sobre la regulación territorial, con el objeto de dar cuenta, en primer lugar, que existe una institucionalidad (se podría discutir sus impactos y eficiencia) que reglamenta el asentamiento y ocupación en el territorio urbano nacional y en especial el puerto de Valparaíso. Y, en segundo lugar, básicamente (salvo algunas excepciones) toda "regla y norma urbana" en nuestra sociedad está supeditado a los instrumentos de planificación (acorde a la escala), principalmente al plan regulador respectivo (la comuna o ciudad de no tener lo rige la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción), y en el país no es un caso aislado, pues en muchos países el gobierno impone medidas de zonificación/reglamentación del uso del suelo como una restricción al territorio (Garba, 1997).

Lo anterior quiere decir en términos básicos cualquier proyecto desde la escala urbana hasta la construcción de cualquier edificación, debe cumplir con los dispuesto en el plan regulador y/o ordenanza respectiva, caso no cumplirlos enfrentará las sanciones administrativas correspondiente, además de efectos indirectos de no cumplir "con la ley". Por ejemplo, un edificio de departamentos si no cuenta con los permisos correspondientes, primero no puede iniciar las faenas, o sin los permisos de recepción final no puede

comercializarse en el mercado pues las entidades financieras no estarán dispuestas a otorgar créditos a sus clientes para su compra y mucho menos los posibles compradores estarán dispuestos a adquirir el inmueble si no tiene la certidumbre de que cumple con todas las normas y condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad.

Para finalizar, la información expuesta sumado a los capítulos anteriores, nos ha permitido hacernos una idea general para donde apuntan las políticas públicas urbanas sobre el destino de Valparaíso y su borde costero. En primer lugar, ha habido un predominio histórico por favorecer las actividades portuarias, en contraposición de las políticas actuales del gobierno local y nacional, que buscan concebir un borde costero integrado (sumar otras actividades y usos diferentes) ejemplo de ello es el proyecto "Paseo del mar" en el sector Barón, incluyendo procesos innovadores hasta la fecha (por ejemplo, el concurso y posterior votación popular para escoger el proyecto de renovación urbana en el muelle barón).

## **7. Derechos de Propiedad**

Para comenzar, es necesario señalar que cuando abordamos la teoría de los derechos de propiedad, no se refiere a la propiedad de la tierra sino a la propiedad de un conjunto de derechos sobre la tierra (suelo), o varios atributos de ese conjunto (Buitelaar, 2003). En otras palabras, es discutir sobre los derechos de un individuo o conjunto de ellos sobre los derechos que tengan sobre determinado, en este caso, territorio urbano.

Los Derechos de Propiedad, debemos entenderlos como "facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella" (RAE), o bien, son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, el marco institucional (North, 1993) y además Bromley (1991), establece que los derechos de propiedad se crean mediante una acción colectiva.

Bajo esa lógica se podría justificar, por ejemplo, en el borde costero de una ciudad, por medio y como estipula el plan regulador urbano, se le asigne los derechos en una determinada área para que cualquier individuo (o grupo) u organización pueda realizar actividades de carácter portuaria sin impedimento y mayores

restricciones alguno. Al asignar los derechos de propiedad, a menudo se refiere a todo el conjunto de derechos de propiedad o, en particular en el caso del suelo, una gran parte de los mismos. Estos conjuntos o los atributos individuales se pueden reasignar a otros (Buitelaar & Segeren, 2014).

El propietario de ciertos derechos de propiedad posee el consentimiento de sus pares para actuar de determinada manera. Por lo tanto, los derechos de propiedad confieren tanto, la autoridad exigible para emprender acciones particulares en un dominio específico (Commons, 1968), así como si una persona tiene un derecho, otra persona tiene el deber correspondiente de respetar ese derecho sobre el bien (Ostrom, 2000). Asimismo, es necesario aclarar que los derechos de propiedad son propiedad de cualquiera que se beneficie de un bien, mientras que los derechos legales son solo los derechos reconocidos y exigidos por el gobierno<sup>30</sup> (Barzel, 1997; Nygaard et al., 2007). Los dos tipos están obviamente estrechamente relacionados; tener derechos legales es a menudo, pero no siempre, una condición necesaria para tener derechos de propiedad (Buitelaar & Segeren, 2014).

Entonces, los derechos de propiedad al definir las acciones que los individuos pueden tomar en relación con otros individuos con respecto a algún "bien" (Ostrom, 2000), se puede asignar este derecho tanto a un individuo como a la agrupación o asociación de varios de ellos, por lo que el bien asignado puede tener diferentes propietarios, aunque esencialmente y en términos prácticos los derechos de propiedad pueden ser asignado a: un individuo, a un grupo de individuos o a nadie.

En cuanto a ello, en la literatura esta distinción es comúnmente categorizada en cuatro diferentes tipos de derechos de propiedad (Baltzer, 2000), llamadas: propiedad privada, propiedad común, propiedad estatal y sin propiedad o de libre acceso (Bromley, 1991).

Al designar el derecho de propiedad a un determinado bien, se está sumergido dentro de la estructura de las instituciones, puesto que son un subconjunto muy importante de instituciones y, como tal, el propósito de los derechos de propiedad es esencialmente reducir la incertidumbre en el intercambio económico (North,

1990). También los derechos de propiedad conllevan el derecho a beneficiarse o perjudicarse a uno mismo, así como a beneficiar o perjudicar a otros<sup>31</sup> (Demsetz, 1967), ya que se necesitan recursos para definir y proteger derechos de propiedad y para hacer cumplir los acuerdos (North, 1990).

A propósito, sobre los derechos de propiedad y la definición del uso del suelo, en la literatura existe bastante información sobre la correlación existente entre ambos conceptos, especialmente cuando se trata sobre planificación territorial. Por ejemplo, Buitelaar & Segeren (2011) afirman que la planificación territorial traza el derecho del uso de suelo. Pero, si se restringe la disponibilidad del suelo, de tal manera que conduzca a la aparición del mercado del suelo, la búsqueda de beneficios puede llevar a una reasignación de los derechos, es decir, a transacciones del terreno (Basset et al. 2002).

En muchas economías avanzadas, la planificación del uso del suelo juega un papel importante en la definición de este derecho, también Lai (1997) considera que los derechos de propiedad justifican la planificación en la eficiente asignación de los recursos existentes. Es más, Needham (2006), al abordar la discusión sobre los derechos de propiedad, o el derecho a "algo" y hace la distinción precisa de que es el "derecho del suelo" para tratar el tema, asimismo, comenta que la planificación del uso del suelo afecta los "derechos sobre el suelo (propiedad)". La sociedad otorga un gran valor a las personas que pueden usar sus derechos de propiedad. Por lo tanto, los derechos del suelo que tienen las personas en el área del plan, deben estar legalmente protegidos. Dicho esto, para no entrar en mayor detalle, se evidencia que ambos conceptos están estrechamente vinculados, más aún si se analiza desde una perspectiva económica y las implicancias que tiene la relación tanto en el mercado (como lugar de transacción de bienes) como en la economía urbana.

También, en la literatura hay bastante discusión en torno al redesarrollo urbano, específicamente cuando se trata de cambios morfológicos urbanos y que papel tienen los derechos de propiedad en ello (Adams & Watkins, 2002; Eckart, 1985; Hong & Needham, 2007; O'Flaherty, 1994). Sobre esa discusión, Buitelaar & Segeren (2011) indican que los derechos de propiedad o

---

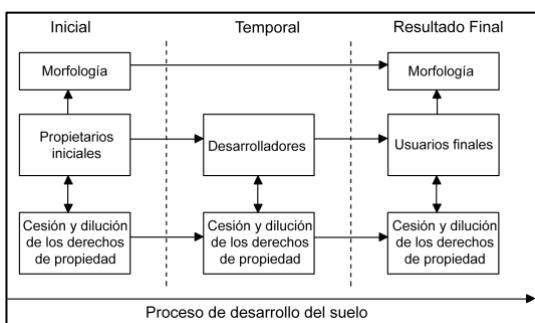
<sup>30</sup> En Chile el derecho de propiedad se encuentra normado en el Artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República.

<sup>31</sup> Demsetz describe que el reconocimiento de esto permite entender fácilmente la estrecha relación que existe entre derechos de propiedad y factores externos o externalidad.

la propiedad de la tierra (*landownership*) no pueden considerarse únicamente como restricciones que los promotores urbanos y las autoridades locales que inevitablemente enfrentan (Adams et al., 2002 y Louw, 2008 hablan de "restricciones de propiedad"), sino también como restricciones que esos agentes permiten o hasta eligen para ser restringidos.

Lo mismo se aplica a la morfología urbana, pues al igual que las instituciones y como los derechos de propiedad, la morfología urbana es una estructura social hecha por el hombre que afecta el comportamiento humano. La relación descrita por los autores se conceptualiza en la siguiente figura 6:

Figura 6 Derechos de propiedad y la morfología en el proceso del desarrollo del suelo / Fuente Buitelaar & Segeren (2011)



Para los autores la manera que en los derechos de propiedad son asignados y delineados, pero también la forma en que son reasignados y redelineados en el curso del proceso del desarrollo urbano, tienen importantes influencias en el carácter del área urbana, así como, la forma en que los actores tratan con los derechos de propiedad afecta la morfología urbana (y viceversa también).

La asignación inicial de derechos tiene importantes efectos morfológicos, tanto directos como indirectos. Directos, debido a que la falta de adquisición de derechos de propiedad (por ejemplo, por el valor simbólico de la propiedad del dueño) conlleva a los ajustes de los límites del sitio y la conservación de la morfología existente. Indirectos, porque el precio que debe pagarse al terrateniente puede tener consecuencias para la viabilidad financiera del proyecto de renovación y, por lo tanto, para el diseño urbano del mismo (Buitelaar & Segeren, 2014).

También, debemos tener en cuenta que todo esfuerzo de desarrollo (incluyendo al de carácter urbano) son tanto una amenaza para ciertos grupos de interés como un beneficio para otros. Los regímenes de propiedad

desempeñan el papel central en dirigir los beneficios y costos a diferentes grupos a nivel local. Esto significa que los resultados de las actividades de desarrollo dependen fundamentalmente de los acuerdos institucionales en general y de las relaciones de propiedad en particular. Después de todo, la estructura institucional es en gran parte responsable de esas condiciones que conducen a la necesidad de asistencia para el desarrollo en primera instancia (Bromley, 1998).

En fin, los derechos de propiedad también tienen una función relevante en los procesos de redesarrollo urbano, principalmente en la asignación y la posible reasignación a posterior de estos en el territorio y en donde las zonas como el borde costero (el puerto para este caso) y no están ajeno aquello especialmente considerando el tipo de derecho que asignamos y las características de uso y ocupación de la zona costera, ya que la asignación y la delimitación de los derechos de propiedad pueden ser un impedimento para el progreso del desarrollo urbano (E. Buitelaar & A. Segeren, 2010).

El borde costero se ha convertido en un punto focal de planificación de la intervención urbana; al plantear importantes problemas políticos relacionados con las consecuencias en la distribución del redesarrollo de grandes extensiones de tierras abandonadas y propiedades en ruinas (Boland et al., 2017), así como las dificultades para adquirir suelo urbano para llevarlo a cabo, lo que incluye, variedad y tipo de propietarios, restricción en los derechos de propiedad y problemas en identificar y reubicar a los propietarios u ocupantes de la zona (Wrenn, 1984).

Respecto a la situación específica de derechos en los puertos, primero indicar que todo el borde costero nacional está definido básicamente, según la ley General de Pesca y Acuicultura, como una franja de 80 metros entre la línea más alta de la marea y tierra adentro. Hoy en día es administrado por el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR, dependiente de la Armada).

En cuanto a la situación del puerto de Valparaíso, la legislación nacional establece que se ampara en la ley de Concesiones Marítimas y su reglamento: el DFL N° 340, el que contiene las normas sobre utilización del borde costero en calidad de bienes nacionales de uso

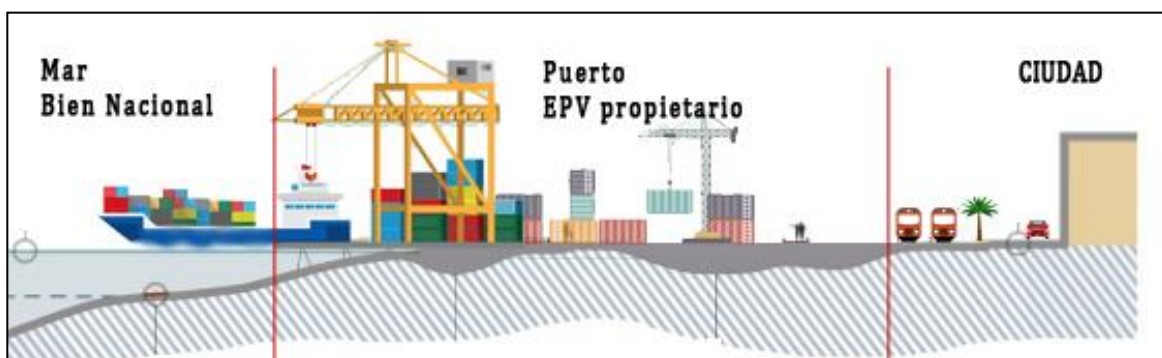
público y bienes nacionales<sup>32</sup>. A su vez el decreto supremo Nº 660, contiene su reglamento, y el D. S. 476 contiene las últimas modificaciones a dicho reglamento.

En resumen, todas las áreas terrestres son de propiedad de la Empresa Portuaria Valparaíso (EPV). Las áreas marítimas, por su parte, son bienes nacionales de uso público (figura 7), afectas a las disposiciones legales sobre el particular. En las áreas terrestres, además de las áreas administradas directamente por la EPV, es posible distinguir: autorizaciones de Uso de Área y Concesiones Portuarias. Por tanto, el territorio donde se desarrolla la actividad portuaria (el borde costero) es entregado a entidades estatales (la EPV) que, a su vez, licitan las actividades portuarias, de esta forma los bordes costeros que se concebían “un bien de todos,

para el uso de todos” paso a ser un “un bien de todos, pero manejados por unos pocos (las empresas concesionarias) pero con retribución indirecta para todos.”

Entonces, cualquier concepto incorporado en las nociones de “público” es política conceptual y empíricamente cuestionable (Boland et al., 2017), debido a que la parte de la legislación califica la zona de borde costero como “bien nacional de usos público” (desde la línea de playa) y “bien fiscal” (terreno de playa). En el caso de Valparaíso no se aplicaría concebir el borde costero como un “lugar público dado el derecho de propiedad que se le asignó a la EPV en la zona”.

Figura 7 Esquema de la división de la propiedad Borde costero Valparaíso / Fuente elaboración propia



Finalmente, Para Wrenn (1984) el borde costero generalmente tiene una estructura fragmentada y compleja de participación jurisdiccional, esto se debe a que la presencia del recurso hídrico (el océano) agrega e introduce a diferentes agencias superpuestas en cada nivel de gobierno. Además, numerosos cuerpos gubernamentales con propósitos diferentes tienen autoridad sobre los diferentes recursos y actividades costeras. Como resultado, el desarrollo del borde costero está sujeto a una multitud de regulaciones gubernamentales y requerimientos de permisos.

Para comprender el rol “público” o de “bien común” del borde costero de Valparaíso, expondremos los conceptos de bienes comunes, en cuanto a bienes de uso suelo y sus implicancias sobre los derechos de propiedad descritos anteriormente.

## 8. Bienes comunes

Aunque el término “común” está lleno de ambigüedad y rara vez se define (Hess, 2008), pero para el desarrollo de la investigación expondremos algunas aproximaciones conceptuales para tener una idea inicial sobre que trata.

Según Jarenko et al. (2013) el “bien común” se concibe normalmente como algo colectivo e indivisible, el bien de la comunidad, mientras que *interés público* se referiría al conjunto de intereses privados, o incluso se refiere al bien que se puede compartir y no puede ser dividido en bienes privados” (Murphy & Fox-Rogers, 2015) asocian el “bien común” con el papel del Estado y, en particular, consideran uno de los objetivos claves de bienestar en los gobiernos. Por otra parte, Hess (2008) resalta el bien común como una especie de sistema formal o informal de derechos de propiedad en los cuales muchos no son abiertamente accesibles al

<sup>32</sup> Las normas generales sobre estas materias están reguladas en el Código Civil, en el Título III del Libro II entre los artículos

589 y 605, los cuales tratan sobre los Bienes Nacionales, Bienes Nacionales de Uso Público y Bienes del Estado o Bienes Fiscales.

público en general. Dicho concepto también es estudiado y analizado por Elinor Ostrom (2000), que enfatiza la importancia de distinguir entre recursos comunes y propiedad común. La propiedad común es un régimen legal formal o informal que asigna varias formas de derechos a un grupo.

En la ciudad, son bienes comunes parques urbanos, espacio público, plazas o el equipamiento urbano. La literatura existente muestra una amplia variedad a la hora de hacer referencia a este tipo de bienes urbanos, cada uno con sus propias particularidades en relación con el régimen de propiedad y su gestión.

Debido a su importancia como facilitadores de la vida urbana y a la complejidad de su gestión, suele apelarse a las instituciones públicas para la provisión, cuidado y mantenimiento de estos recursos (Castro-Coma & Martí-Costa, 2016). Además, Mazza (1990) afirma que "históricamente, el único modelo común en diferentes formas de planificación ha sido el "interés público". Esto sugiere que el bien común es un principio central en la teoría de la normativa urbana y también para la justificación de la planificación misma (Murphy & Fox-Rogers, 2015; Morini, 2004).

Por otro lado, actualmente la legislación urbana y de planificación se ha alterado gradualmente en el llamado "interés público" pero en formas que son altamente beneficiosas para la estructura de poder existente en la sociedad (Fox-Rogers et al., 2011). El "beneficio o interés público" requiere una reconsideración conceptual y práctica continua, especialmente bajo el urbanismo neoliberal donde no está efectivamente "fundamentado en la realidad" (Boland et al., 2017). O bien, se puede dar el caso tal como plantea Fischel (1985) en *"The Economics of Zoning Laws"*, que promueve la idea de que los gobiernos locales aplican las restricciones del uso del suelo (o bien, la planificación territorial) de manera tal, para proteger el valor de las propiedades de los votantes que dependen más para su (re)elección.

Cuando se trata sobre los bienes comunes, por lo general en la literatura, es inevitable distinguir que vaya acompañado o asociado con el concepto de "la tragedia de los comunes", descrito por Garret Hardin (1968). En donde una situación de libre acceso a los bienes comunes, la decisión racional de los actores involucrados de utilizar el recurso común tanto como sea posible, provocará un detrimento a los demás usuarios, con lo cual inevitablemente los otros tenderán a tomar la misma conducta. Sidel (2017), al respecto

plantea que el recurso (por ejemplo, tierras de uso común, recursos marítimos, el aire que respiramos, parques nacionales, la seguridad social, etc.) terminarían siendo depredado hasta el punto de agotarse

Elinor Ostrom (2000), señala que no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un "recurso de uso común" que los propios implicados. Pero para ello existen condiciones de posibilidad: disponer de los medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación, y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios (Ramis, 2013). También, Schlager y Ostrom (1992) afirman, que puede haber distintos tipos de derechos involucrados en la propiedad de los bienes comunes, que corresponde al acceso, extracción, gestión, exclusión y derechos de enajenación.

La Teoría de Juego para el caso, para el caso planteado resulta muy útil, pues ilustra los problemas de cooperación y explora estrategias específicas que alteran los resultados obtenidos por los jugadores (North, 1990).

Sobre la cooperación es necesario, recalcar en un contexto portuario del caso, que por un lado tenemos que la existencia de los problemas en el redesarrollo del borde costero debe considerarse en el contexto más amplio de las interacciones tierra-mar. La geografía portuaria se ocupa, en primer lugar, de la distribución, del carácter y las funciones de los propios puertos y, en segundo lugar, de sus relaciones con las zonas interiores urbanas y con las tierras interiores de la región con las que están vinculados a través de los océanos (Hoyle, 1989).

Además, el foco de la gobernanza urbana es facilitar y promover las cuestiones urbanas a través de alianzas y colaboraciones intersectoriales, o subcontrataciones, a expensas de asumir un rol de distribución en la planificación y desarrollo urbano (Oakley, 2007).

Al mencionar la teoría de juegos, es inevitable comenzar mencionado a sus primeros autores que son los matemáticos John von Neumann y Oskar Morgenstern, de la edición *"Theory of Games and Economic Behavior"* publicada en 1944. En dicho trabajo presentan directamente lo que es la teoría de juegos, la cual se resume en el estudio de modelos matemáticos de conflicto y/o cooperación entre tomadores de decisiones (individuos) racionales e inteligentes. Dicho trabajo explora los patrones de comportamiento

racional en situaciones en las que los resultados dependen de las acciones de los jugadores interdependientes y utiliza tres elementos primordiales: el jugador, la estrategia y el pago, para analizar la interacción entre los diferentes agentes involucrados.

En resumen, lo que buscaban los autores era representar matemáticamente la conducta del individuo. Hasta la actualidad la teoría de juegos ha ido constantemente empleada por diversos investigadores, destacándose el "dilema del prisionero" de Albert Tucker, trata básicamente de un modelo que estudia la cooperación (o no) entre dos personas frente a una determinada situación, que ha sido uno de los fundamentos analíticos más destacados para la comprensión de los problemas de la acción colectiva (Hardin, 1982; Ostrom, 2000). Adicionalmente, John Forbes Nash, abordó las posibles estrategias (el equilibrio de Nash) en juegos no cooperativos.

En cuanto al estudio de las ciudades, se ha utilizado la teoría de juegos cuando se trata de procesos de renovación o para el caso de redesarrollo urbano y en los casos de la fusión del suelo urbano en un solo componente (*land assembly*), lo que se dificulta especialmente cuando existe una gran cantidad de propietarios y grupos involucrados.

Para llevar a cabo el proceso de renovación urbana, el terreno se puede comprar o desarrollar con los propietarios, ambas formas implican un largo proceso de negociación para liquidar el precio de compra o evaluar el precio de la propiedad. Mientras mayor sea la cantidad de propietarios más difícil será, debido a que el desarrollador querrá evitar los costos de transacción resultantes del proceso de negociación (Lin & Lin, 2014), o bien, conocidos como los "problemas de resistencia"<sup>33</sup> (Eckart, 1985; O'Flaherty, 1994; Strange, 1995; Menezes & Pitchford, 2004a, b; Miceli & Segerson, 2007).

Por otro lado, los problemas que presenta la fusión o unión del terreno (*land assembly*) se enmarcan en la teoría de la propiedad y del derecho como el dilema "anti-comunes" (Michelman et al., 1982; Heller, 1998; Vanneste et al., 2006), que se refiere al caso cuando varios propietarios de cada recurso tienen el poder de exclusión, lo que dificulta que cualquiera pueda establecer la "propiedad total" sobre un "paquete de derechos" necesario para el uso productivo del recurso (Cadigan et al., 2010).

En estos casos, los modelos de teoría de juegos adquieren relevancia pues permite modelar matemáticamente los procedimientos de negociación de los jugadores (Eckart, 1985; Samsura et al. 2010; Zellner et al. 2009).

Aunque el enfoque del juego tiende a simplificar la realidad en comparación con otros métodos, puede replicarse varias oportunidades para volver a probar el resultado, estableciendo así la validez de generalización (Lin & Lin, 2014). Más aún, recaba importancia e interés en el desarrollo urbano, pues en las zonas portuarias existe una presión considerable por parte de diversos interesados. En la gestión de los puertos urbanos, los actores interesados van desde los agentes tecnológicos, económicos, políticos y ambientales. Dichos agentes son fuente de conflictos comunitarios, especialmente cuando la administración de un puerto tiene orientación comercial (Hershman 1988; Hershman & Bittner 1988).

Para finalizar el marco conceptual de la investigación, es necesario recapitular algunos conceptos claves para comprender el conflicto en el borde costero de Valparaíso y dar paso a las experiencias internacionales.

Para comenzar, es evidente que en el borde costero en Valparaíso existe una política e instituciones para el uso del territorio, principalmente los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, y se expuso lo necesario que son (por ejemplo, para el problema de los comunes y la teoría de juegos). Pero a pesar de la existencia de instituciones para establecer las "reglas de juego" y evitar problemas perjudiciales, pero contradictoriamente no se ha podido evitar conflictos entre los actores sobre el uso del borde costero y hasta el punto de estar amparados por las mismas reglas establecidas para evitar aquello.

El motivo de aquello es pues, en primer lugar, los derechos de propiedad del uso territorial del borde costero los posee la Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV). Como bien dice su nombre, agencia enfocada en el desarrollo marítimo y portuario, por lo tanto, cualquier uso distinto estará obstaculizado. Además, a pesar de la existencia de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial (que dictan las reglas y otorgan derechos de propiedad y pueden ser renovados o modificados), pero para el caso de Valparaíso, estos están imposibilitados de actuar efectivamente pues en el borde costero no tiene las herramientas suficientes para intervenir y menos alterar la situación actual.

---

<sup>33</sup> En el inglés se les denomina como (*holdout problem*)



Debido, principalmente a que el plan regulador comunal le permite cierta independencia territorial con respecto al resto de la ciudad, ocasionando que convivan dos instituciones urbanas que difícilmente puedan colaborar en beneficio mutuo porque persiguen políticas totalmente opuestas (desarrollo portuario vs desarrollo urbano).

Ante escenario, cabe cuestionarnos si efectivamente las políticas e instituciones urbanas están dando el ancho y permitiendo el desarrollo del borde costero de manera beneficiosa, por ello, los siguientes casos internacionales nos permitirán explorar alternativas para situaciones similares a Valparaíso.

### **III. Estudio de casos internacionales**

A lo largo del documento, se expuso las características y las relaciones entre Valparaíso y su borde costero, donde el puerto se desempeña como un actor clave para entender la dinámica que tienen ambos, en términos de desarrollo y convivencia geográfica urbana.

A su vez, se manifestaron las implicancias que conllevan el redesarrollo del borde costero y los desafíos que trae consigo al momento de definir su uso y funciones dentro del sistema urbano. Donde la institucionalidad urbana y todos los conceptos relacionados (derechos de propiedad, ordenamiento territorial, problema de los comunes, etc.) juegan un papel clave en entender cómo se llevan a cabo (para bien o para mal desde la perspectiva del análisis) los procesos de redesarrollo del borde costero. Sin olvidar el rol que desempeñan las políticas públicas urbanas en la situación actual de la ciudad y su borde costero.

Con respecto a lo anterior, para complementar el análisis del borde costero de Valparaíso y llegar a la comprensión de cuál podría ser el rumbo preferente a seguir para el redesarrollo de su borde costero, de manera tal, poder cumplir con las expectativas de sus habitantes y actores involucrados y a su vez, en lineamiento con los desafíos y objetivos portuarios del siglo XXI.

A continuación, se estudiarán casos de ciudades portuarias en el mundo, con el objetivo de exponer conceptos y argumentos relevantes que podrían ayudar al desarrollo del borde costero de Valparaíso y los problemas que enfrenta hoy en día. En actualidad existen numerosos ejemplos interesantes en ciudades de todo el mundo; algunos de los más creativos y experimentales confirman que todavía se puede hacer

mucho en el campo del redesarrollo del borde costero urbano (Bruttomesso, 2001).

Sobre el criterio para la selección de los casos de estudio, en primera instancia, se tuvo presente que deben cumplir con las características de ser ciudades portuarias y que hayan experimentado un proceso de desarrollo de su borde costero. Con dicha condición cumplida como base inicial, se han extrapolado diversos criterios adicionales que puedan ser beneficiosos e interesante para el estudio del caso de Valparaíso.

Por ejemplo, imaginemos la situación en que en el borde costero de Valparaíso se presenta un obstáculo el preservar el patrimonio histórico (que son las viejas grúas de carga y las antiguas bodegas) con el desarrollo comercial-turístico del borde costero que se desean impulsar en la ciudad. Pero en determinada ciudad portuaria en el mundo, se presentaba el mismo desafío y lo abordaron de una determinada manera, mediante ciertas políticas y planes, que conllevaron a resultados satisfactorios en relación a un desarrollo patrimonial y comercial a la vez.

Sobre los mencionados criterios adicionales y en la selección de los casos, se tomaron en cuenta, criterios en los cuales estos debían cumplir con ciertas características que contribuyeron de manera favorable en el proceso del redesarrollo de su borde costero, y así también, en la manera en como los casos de estudio seleccionados abordaron dichos criterios. Al igual que corresponden a elementos claves en la situación que enfrenta actualmente Valparaíso.

Factores a considerar en la selección de casos:

1. La gobernanza portuaria respectiva, principalmente sobre quien es el propietario, administrador y operario del borde costero. Además, si dichos roles recaen en una única personalidad o varias y su condición (público, privado o mixto) y como ha intervenido en los procesos de desarrollo costero.

2. Mecanismos de participación e integración de los actores interesados (*stakeholders*) en el proceso de redesarrollo del borde costero y portuario. Específicamente en la forma que se llevó a cabo el proceso de participación, donde cual era el alcance y limitación de cada actor en la toma de decisión, así como la injerencia de cada uno en el curso de la toma de decisión.

3. Valoración por el patrimonio o legado histórico portuario, especialmente cuando la infraestructura e instalaciones portuarias quedan en

desuso por el cambio tecnológico. Pero mediante las políticas implementadas se le otorga valor histórico, de forma que se presiona para su conservación como legado histórico o cultural de la ciudad. También como los proyectos o planes de intervención contemplan con este tipo de construcciones en el borde costero.

4. Borde costero y su interés público, o bien la manera en que la ciudad en su conjunto visualiza el usos y funciones del borde costero, si serán espacios exclusivos de funciones portuarias, o bien que permitan la congregación de diversas actividades como de esparcimiento, recreativas, comerciales, culturales, deportivas, etc. en fin si permiten o restringen la libre ocupación de sus habitantes del borde costero.

5. El desarrollo portuario y como la ciudad se planteó el desafío este ítem, es decir que con las intervenciones realizadas en su borde costero potencio la actividad portuaria sin pasar a llevar otras actividades urbanas, o bien no perjudicó de manera negativa a la ciudad.

6. Ordenamiento territorial y de propiedad, como la designación y definición de los usos de suelo y normas urbanas, así como la designación de los derechos de propiedad contribuyeron al redesarrollo de borde costero de manera favorable tanto para la ciudad como para el puerto.

7. Convivencia ciudad-puerto, la manera en que el borde costero permite un vínculo más amigable entre la ciudad y el puerto, facilitando y potenciando las actividades de ambos, como el puerto facilita e integra el océano con la ciudad y por el otro sentido, la accesibilidad de los servicios y bienes urbanos y el hinterland para el puerto. También como se desarrolló la interfaz y el vínculo entre la ciudad-puerto, así como las consecuencias de aquello.

Todos los factores mencionados anteriormente, son aspectos que de alguna forma (unos más evidentes que otros) están involucrados en el proceso de redesarrollo del borde costero de Valparaíso y a su vez, en cierta medida están siendo una dificultad u obstáculo, y por tanto, su selección no es una cuestión azarosa ni mucho menos una decisión arbitraria, sino más bien se pueden considerar las variables que son parte de la estructura del conflicto presentado en la investigación.

## **Las Ciudades-Puerto en el mundo y su borde costero**

En cuanto a las ciudades seleccionadas, primero es necesario destacar las características que tienen en común, para luego dar paso a las singularidades de cada caso y por supuesto que siguiendo en línea con los criterios y objetivos de la investigación. Sobre sus características comunes, todas ellas cuentan un amplio y reconocido desarrollo portuario, siendo los principales puertos en sus países en términos de tráfico marítimo y comercial; también resaltar la ubicación de cada caso seleccionado, pues corresponde a latitudes del mundo, pero culturalmente similar. Por tanto, no es extraño suponer que estén abordando adecuadamente el desarrollo de sus bordes costeros con resultados en general positivos; finalmente todos los casos, por diferentes motivos, han experimentados procesos que han conllevado a redesarrollar su borde costero de manera propia, buscando el bienestar tanto de la ciudad como el espacio costero.

Antes de proceder al análisis de cada caso, para el desarrollo de la investigación es preciso comenzar contextualizando cada ciudad, indicando en términos generales, los motivos que causaron la intervención de sus bordes costeros y las consecuencias de aquella operación tanto para la ciudad como para el borde costero en sí. También en concordancia con el punto anterior, se expondrán las diferentes variables que hicieron posible tales operaciones de redesarrollo, por ejemplo, la persistencia de las autoridades locales para transformar el borde costero, exponiendo sus argumentos sobre lo beneficioso que sería para los diferentes actores ponerlo en marcha. Además, para sintetizar la abundante información existente de cada ciudad escogida, abordaremos zonas y/o particularidades específicas<sup>34</sup>, de cada caso, con el objetivo de extraer los aspectos y conceptos más relevantes para que sirvan de lecciones para el redesarrollo del borde costero de Valparaíso.

Entonces, sin nada más que agregar, los casos seleccionados corresponden a las ciudades de: Boston (Estados Unidos), Buenos Aires (Argentina), Marsella (Francia) y Melbourne (Australia).

### **5. Boston / Norte América**

Boston se ubica en el estado de Massachusetts en los Estados Unidos, siendo la capital y la ciudad más

el motivo de evitar confusiones por las traducciones y ser más preciso en el relato.

---

<sup>34</sup> Para una mayor comprensión del capítulo, en cada uno de los casos de estudios se utilizan los nombres de ciudades, barrios, distritos y las agencias involucradas en su idioma original, con

poblada del estado (con una población metropolitana<sup>35</sup> de 4.522.858 habitantes y 655.884 habitantes en la ciudad). Geográficamente, se ubica en la costa este de los Estados Unidos, específicamente en el punto más interior de la bahía de Massachusetts, en la desembocadura del río Charles. La zona de la bahía y donde está el puerto, es favorecido por la presencia de un archipiélago urbano de treinta y siete islas, que han alojado a las diferentes comunidades, como también, la presencia de cárceles, faros, instituciones sociales, plantas de tratamiento, plantas de tratamiento de residuos, vertederos, fortificaciones y espacios públicos abiertos (Cook et al. 2001).

El asentamiento urbano fue fundado propiamente tal en 1630 en la península Shawmut, lo que actualmente corresponde gran parte al centro de la ciudad. Los primeros habitantes y fundadores, fueron inmigrantes puritanos procedentes de Inglaterra. Rápidamente en el asentamiento se estableció un activo puerto y en las décadas siguientes ya casi todas las importaciones de la colonia llegaban a través del puerto de Boston.

Tras el proceso de independencia, la ciudad y el puerto continuó su prosperidad y tráfico marítimo gracias a la apertura de nuevos mercados internacionales, lo que permitía la constante expansión de las instalaciones portuarias (Hartwell & McGlenen, 1916).

Con el transcurso de las décadas, la ciudad cada vez iba aumentando su tamaño, expandiéndose tanto hacia los terrenos interiores, como también fue “ganándole” terreno al mar (tal como muestra los diferentes patrones de colores en la ilustración 9). Debido principalmente por las mejoras en sus puertos, construcción de parques públicos, expansión de las vías férreas, incrementado las instalaciones de transporte, estableciendo vecindarios atractivos y creando espacio para el aeropuerto (Rakoff & Seasholes, 2004).

*Ilustración 9 Expansión territorial del borde costero / Fuente "Boston shoreline composite Map". Norman B. Leventhal Map & Education Center.*



Por tanto, la expansión de la ciudad ha marcado profundamente, la manera en que se desarrolla el borde costero y el debate político de hoy frente al mar refleja una profunda resistencia pública a continuar rellenando la bahía y una pasión por la administración de esas tierras costeras que se llenaron hace mucho tiempo (Cook et al. 2001).

En la actualidad y con respecto a la planificación, regulación y desarrollo del borde costero de Boston coexisten tres agencias u organizaciones públicas que comparten dicha misión, las cuales corresponden a: *Massachusetts Port Authority (Massport)*; *Boston Planning & Development Agency (BPDA)* y el último es la “Commonwealth of Massachusetts”. La BPDA es una importante agencia creada y habilitada por la legislación estatal<sup>36</sup> para servir como autoridad para el desarrollo urbano, corporación de desarrollo industrial y junta de planificación. Como agencia de desarrollo, es un importante propietario de tierras en las zonas del *Downtown, Charlestown and South Boston Waterfronts*.

<sup>35</sup> El área metropolitana comúnmente se denomina el gran Boston, que incluye los condados de Norfolk, Plymouth, Suffolk, Middlesex y Essex en Massachusetts, y los condados de Rockingham y Strafford en Nuevo Hampshire, siendo Boston la ciudad más poblada.

<sup>36</sup> Como agencia de planificación municipal es responsable de la zonificación del borde costero y revisor de los proyectos locales.

Massport<sup>37</sup> es un actor público clave en el sector industrial marítimo de Boston. Corresponde a una autoridad independiente<sup>38</sup> y agencia de transporte multimodal que posee y opera el tradicional puerto marítimo, también heredó las propiedades marítimas del *Port of Boston Commission* y desde entonces ha adquirido propiedades frente al mar, que corresponderían a las zonas del “East Boston”, “South Boston” y parte de “Charlestown”.

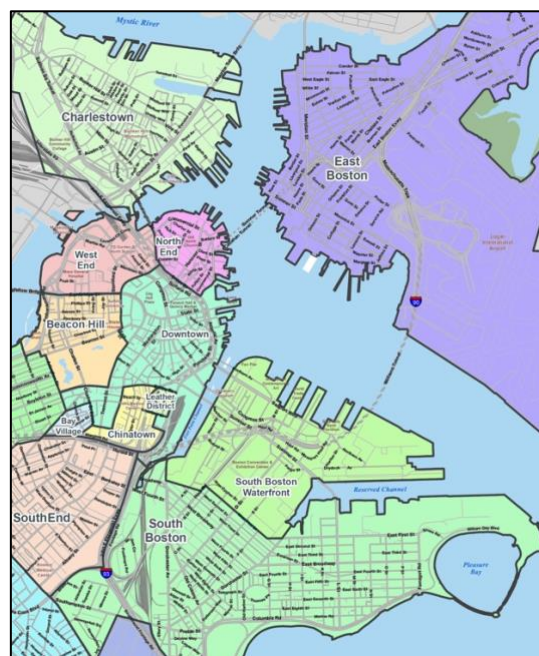
Finalmente, en cuanto a la Commonwealth of Massachusetts, se convirtió en uno de los primeros estados en imponer un mecanismo integral de revisión de impacto ambiental en todos los proyectos importantes que requieren suelo, recursos o permisos estatales. El Secretario de Asuntos Ambientales administra la “Ley de Política Ambiental de Massachusetts” (en inglés corresponde a las siglas de MEPA por “*Massachusetts Environmental Policy Act*”). Este riguroso programa se aplica a todas las agencias creadas por la acción legislativa del estado, incluidas las agencias anteriormente mencionadas. La revisión de la MEPA, por lo general es a través de un detallado informe de impacto ambiental, lo cual es una característica esencial de cualquier propuesta de proyecto de desarrollo o de infraestructura costera y debe cumplirse con éxito antes de que se pueda tomar una acción estatal (Cook et al. 2001).

Sobre la historia marítima de Boston se ha escrito principalmente en los cuatro distritos que enmarcan el puerto interior de la ciudad (ilustración 10) que corresponden al: Downtown/North End, Charlestown, East Boston y South Boston. Durante el siglo XX en el centro de Boston, la condición del muelle y su infraestructura asociada decayeron profundamente, junto con el tráfico marítimo y el comercio dentro del puerto, es por ello que a mediados de la década de los sesenta, la Boston Planning & Development Agency<sup>39</sup> compró los predios donde se ubica el muelle del *Downtown Waterfront District*<sup>40</sup>, como parte del programa de renovación urbana de la ciudad, con la intención inicial de promover el uso público del lugar y

la remodelación privada de la propiedad, lo cual ha sido sujeto de numerosos estudios de planificación e intervenciones hasta la llegada del “*Downtown Waterfront District Municipal Harbor Plan (DTW MHP)*”.

El plan incorpora ideas de múltiples *stakeholders*, funcionarios municipales y consultores externos. A su vez, incluye el “*Downtown Waterfront Public Realm*” y el “*Watersheet Activation Plan*”, el cual proporcionar una orientación a largo plazo sobre el desarrollo, la activación y el uso público de esta zona (Boston Planning & Development Agency, 2017).

*Ilustración 10 Puerto interior de Boston con sus respectivos distritos / Fuente Boston Planning & Development Agency*



Como muestra la imagen anterior, existen diversos distritos en Boston con sus propias características y procesos de redesarrollo, pero para la investigación se enfocará en los distritos del “Downtown/North End” y “South Boston Waterfront”. Debido principalmente a que el primero corresponde al histórico muelle y el

<sup>37</sup> Massport está formada por la fusión de tres agencias anteriormente independiente: the Port of Boston Commission, the State Airport Board, and the Mystic River Bridge Authority.

<sup>38</sup> Massport ha podido mantener y expandir todas sus instalaciones sin ninguna asistencia financiera estatal o local, es más, en la última década, Massport ha invertido más de \$ 100 millones en la modernización y adaptación del puerto marítimo.

<sup>39</sup> Anteriormente conocida como la “Boston Redevelopment Agency (BRA)”, es una agencia pública municipal de planificación y desarrollo urbano de Boston.

<sup>40</sup> El Downtown Waterfront District, es la zona donde se ubica el primer puerto de la ciudad, originalmente conocido como Town Cove.

segundo al principal puerto en la actualidad. En el anexo 3 y 4 muestran los diferentes usos y zonas existentes.

A lo largo del redesarrollo del borde costero del “*Downtown Waterfront district (ilustración 11)*”, se observa que prácticamente la mayoría de los antiguos muelles portuarios del distrito hoy en día cumplen otras funciones en la ciudad y los usos son prácticamente diferentes a su función original. Albergando diferentes tipos de estructuras y espacios urbanos, tales como viviendas, comercio, instituciones, parques y usos mixtos entre otros. De manera tal, que aprovechando todos los terrenos ganados al mar en los siglos anteriores y más la antigua infraestructura portuaria, dieron paso a convertirse en nuevos espacios para la ciudad, así como acoger diversas actividades urbanas, permitiendo que el sector se potencie en términos de una mejor calidad y condiciones para el hábitat urbano.

Ello es un claro ejemplo de un proceso de revitalización y renovación urbana, donde aprovechando el antiguo espacio portuario para dar paso a otros usos y

actividades urbanas (que antiguamente no se daban) evitando que el sector caiga en un deterioro o abandono (Schubert, 2008).

Además, mencionar que en las cercanías del *Downtown* de Boston, la agencia Massport no solo promueve la economía portuaria, sino que también ayuda a legitimar el desarrollo no marítimo y el uso mixto de la zona, invirtiendo directamente en estas propiedades, protegiéndolas de desarrollos incompatibles y velando por la conectividad. La actividad y zonas portuarias que se desarrollaban en esta área, se trasladaron a otras zonas de la urbe (principalmente al área del South Boston), permitiendo que el tráfico y comercio marítimo no decayera sino todo lo contrario fuera cada vez expandiéndose, pues Boston sigue siendo el único gran puerto y comercialmente diverso de Nueva Inglaterra, y el sector marítimo, sigue siendo un importante contribuyente económico para la ciudad (Cook et al. 2001).

*Ilustración 11 Vista actual del Downtown Waterfront de Boston / Fuente Boston City Hall*



El *South Boston Waterfront (Ilustración 12)*, se rellenó y construyó originalmente para uso exclusivo marítimo e industrial, pero hasta el día de hoy ha cambiado sustancialmente su cara varias veces, proyectándose en la actualidad en dos principales expresiones: La zona oriental que corresponde al corazón de la actividad portuaria de Boston en el largo plazo, pues alberga las principales instalaciones e industria portuaria de la ciudad, en donde se encuentra el *Conley Container Terminal*. También, en la zona destacar la presencia del *Boston Marine Industrial Park (BMIP)*<sup>41</sup>, donde se

desarrollan diferentes actividades industriales y marítimas (acuerdo al plan maestro de la zona, prácticamente el 94% del uso está destinado para dichas actividades y el restante para uso comercial).

Por otra parte, la zona occidental contempla una mezcla de estructuras históricas y grandes extensiones de parcelas vacías del puerto interior, localizándose diversos usos de espacios y suelo, principalmente de carácter comercial, esto se debe principalmente al “*City of Boston’s South Boston Waterfront District Municipal*

<sup>41</sup> Actualmente conocida como “Raymond L. Flynn Marine Park”, correspondía a una antigua base militar de una extensión de 191 acres, el área estaba abandonada hasta que fue adquirida por la “Economic Development and Industrial

Corporation (EDIC)” entre 1977 y 1983. La cual consiste en una corporación estatal para promover y desarrollar proyectos acordes a los planes de desarrollo local.

*Harbor Plan (South Boston MHP)*”, abarcando desde Fort Point Channel y el Inner Harbor. Dichas zonas correspondían a espacios para estacionamiento de vehículos, inaccesibles para el borde costero y suelos desaprovechados económicamente (Boston Planning & Development Agency, 2016). La ciudad, el estado y Massport han pasado las últimas décadas planificando y construyendo la infraestructura necesaria para abrir y conectar este distrito con el resto de la ciudad.

En el sector de 415 hectáreas, Massport es el mayor propietario que corresponde aproximadamente a 60 acres de la zona conocida como “Commonwealth Flats”, lo cual incluye el Boston’s World Trade Center (Commonwealth Pier), Boston Fish Pier y terrenos exclusivos para ampliación de las instalaciones existentes. Sobre el rol de la BPDA en la zona, al igual que Massport es de carácter multifacético, partiendo con la posesión de la propiedad de los terrenos existen y su administración de las instalaciones ubicadas allí mismo, como es el caso del *Boston Marine Industrial Park* (ubicado en la mitad este), así como velando por el desarrollo de la economía portuaria y marítima del distrito (Cook et al. 2001).

Ilustración 12 Vista área del South Boston/ Fuente Massport



Por otro lado, en Boston existe la regulación denominada *Chapter 91*, que corresponde a una herramienta estatal para la protección y promoción tanto para el uso público y privado de las tierras de marea o marisma<sup>42</sup> y de las vías fluviales. Se denomina así por el capítulo 91 de la Ley General de Massachusetts. Por tanto, toda intervención expuesta con anterioridad, deben estar en línea con el Chapter 91.

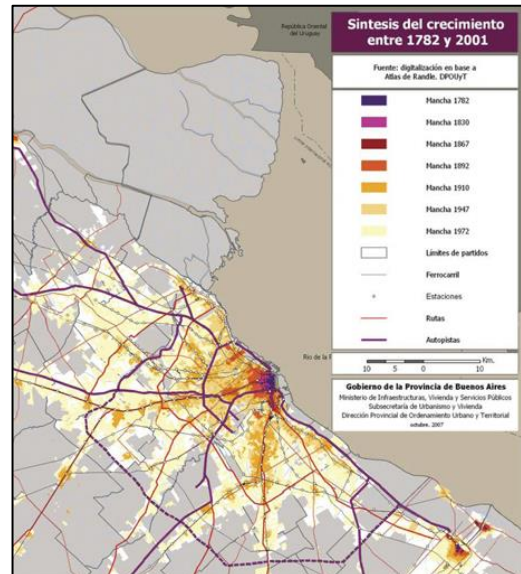
<sup>42</sup> De acuerdo a la RAE, es el terreno bajo y pantanoso que inundan las aguas del mar.

## 6. Buenos Aires / Sur América

Buenos Aires, capital federal de Argentina, está ubicada en las costas del Atlántico, precisamente en el margen sur del Río de la Plata. La ciudad cuenta con 2.890.151<sup>43</sup> habitantes y si contamos el aglomerado Gran Buenos Aires (área metropolitana) aumenta a 12.806.866 de habitantes. El puerto de la ciudad, conecta a la Argentina con el mundo y opera más del 60% de la carga de contenedores del país, convirtiéndose el principal puerto del país y regional.

Los primeros indicios de ocupación humana corresponden a indígenas de la etnia tehuelche, nómades dedicados a la caza. Motivo que difícilmente exista registro de la construcción de un asentamiento permanente prehispánico. La fundación propiamente tal como ciudad, corresponde a un primer intento en el año 1536, la cual fue abandonada en 1541. Finalmente, en 1580 se estableció definitivamente como colonia del Imperio Español, fue creciendo con el paso de las décadas (ilustración 13), consolidándose como un importante centro urbano en la región, especialmente a comienzos del siglo XX. Inmediatamente la ciudad se construyó un puerto rudimentario que fue ampliándose con el paso del tiempo en conjunto con la ciudad.

Ilustración 13 Crecimiento de Buenos Aires 1872-2001 / Fuente Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires



<sup>43</sup> Cifras de acuerdo al último censo nacional realizado en octubre del 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En cuanto al desarrollo costero, durante todo el periodo colonial, el puerto tuvo pocas intervenciones relevantes en comparación con el periodo republicano, que gracias a la apertura de nuevos mercados y las iniciativas gubernamentales se modernizó complementando la zona del borde costero con actividades portuarias y marítimas, contribuyendo significativamente al desarrollo de la ciudad. El borde costero de la ciudad se divide principalmente en tres secciones; Puerto Nuevo, Dock Sud y Puerto Madero.

Este último es de especial interés para la investigación, pues mientras el país y la ciudad en conjunto con su puerto, experimentaban un considerable desarrollo durante el transcurso del siglo XX, especialmente gracias a las obras civiles portuarias realizadas a comienzos de siglo para fomentar el desarrollo. Pero en contraste el sector de Puerto Madero estaba obsoleto y finalmente quedó totalmente abandonado<sup>44</sup> (OPH-C, 2018).

Para las autoridades y los agentes inmobiliarios, la renovación de las 170 hectáreas de Puerto Madero se convirtió en una prioridad, pues dado su cercanía al centro de la ciudad urgía tomar medidas para no deteriorar el entorno urbano. Por lo tanto, el gobierno local y nacional desarrolló un plan para revitalizar del borde costero transformándolo en un lugar para realizar nuevas actividades culturales, recreativas y empresariales (Faggi, 2008).

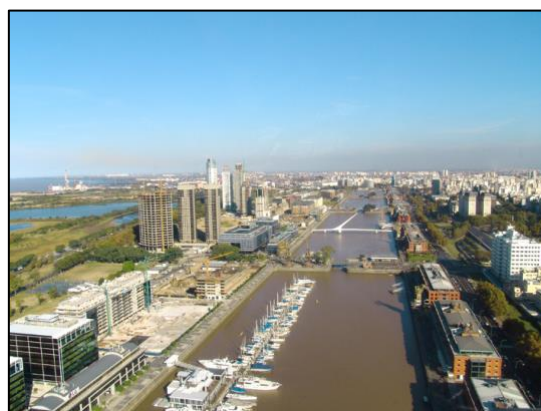
Para aquella tarea fue necesario crear una agencia, la “Corporación Antiguo Puerto Madero S.A (CAPMSA)”, sociedad anónima<sup>45</sup> compuesta por el gobierno nacional (dueño inicial de los terrenos) y la municipalidad de Buenos Aires. Agencia con la misión de revitalizar la zona y urbanizarla adecuadamente. La recuperación es considerada dentro de una política pública de rescatar el área céntrica de la ciudad (Garay, 2002). La CAPMSA no contaba con presupuesto público asignado sino solamente con la propiedad del suelo.

Una vez recibida la transferencia de los terrenos del gobierno federal, el rol de la CAPMSA consistió en desarrollar el plan para este sector, definir un modelo financiero autofinanciado, encargarse de las mejoras por realizar en el sector asociadas con el proyecto, comercializar los terrenos y supervisar el proceso de

desarrollo de acuerdo con los plazos y las pautas establecidas en el plan maestro (Garay et al., 2013).

La recuperación comenzó en 1992 y el proyecto (ver anexo 5) transformó toda la antigua infraestructura portuaria en nuevos espacios con usos completamente diferentes. Tiempo después, al este de los diques comenzaron a levantarse nuevas construcciones, planificándose un nuevo sector con rascacielos destinados a viviendas exclusivas. Así se terminó de conformar la cara nueva de la ciudad (ilustración 14) como el anteúltimo barrio (OPH-C, 2018).

*Ilustración 14 Vista aérea del barrio de Puerto Madero / Fuente Corporación Puerto Madero.*



El Proyecto se desarrolló principalmente en cuatro etapas, la primera etapa (1989-1992) se procedió a la venta de algunas propiedades, pues la agencia no recibiría fondos públicos, para los costos iniciales. También sentar las bases para el Concurso nacional de ideas para puerto madero, permitiendo mayor inclusión y participativo el proceso de redesarrollo costero.

La segunda (1993-1995) se definió el ganador del concurso y oficializándolo con un contrato del plan maestro. El plan comprendía actividades comerciales, establecimientos culturales y recreativos, actividades comerciales de mediana envergadura, que se ubicarían en los 16 antiguos depósitos portuarios renovados. A fin de compensar una evidente falta de espacios verdes se propusieron espacios verdes, tales como un parque central metropolitano, una reserva ecológica y la rehabilitación de la Costanera Sur (Garay et al., 2013).

secundarias ocasionando que gran parte de la infraestructura marítima fuera abandonada por cerca de 50 años.

<sup>45</sup> Integrada por un presidente, un vicepresidente y directores asignados por el gobierno Nacional y de la ciudad.

<sup>44</sup> La zona comenzó a quedar obsoleta debido a que, al avance tecnológico del comercio marítimo, pues la infraestructura no permitía la carga y descarga de los principales buques. Donde la zona del Puerto Nuevo lo reemplazó debido a poseer infraestructura más adecuada, replegándolo a labores más

La tercera (1996-2000) se realizaron la mayor parte de las obras públicas y la ejecución de las diferentes directrices del plan maestro. Además, la agencia amplía su objetivo social permitiéndole actuar como desarrolladora en otros proyectos de desarrollo inmobiliario y urbanístico fuera del barrio (Jajamovich, 2018).

La última y cuarta etapa (2001-actualidad) debido a la crisis fiscal del año 2001, el proyecto enfrentó problemas económicos, financieros y políticos. Afectando principalmente la venta de terrenos, principal ingreso de la CAPMSA. La situación se estabilizó los siguientes años pudiendo retomar el normal proceso acorde al plan maestro.

En la actualidad el proyecto se encuentra casi completo, según lo planificado. Desde el comienzo hasta su finalización, los fondos para el proyecto provinieron

completamente de la venta de terrenos y concesiones. Reinvertidos en obras y servicios públicos destinados a la zona. Además, el plan fomentó el crecimiento económico y del mercado laboral de la zona.

En cuanto a las actividades portuaria en la ciudad, se concentran en el sector conocido como Puerto Nuevo, Dársena Norte y Puerto Sur (ilustración 15). El primero pretendía suplir las deficiencias de Madero (Talesnik & Gutierrez, 2002). Al igual que Puerto Madero atravesaba también por una profunda crisis. Los puertos estatales habían perdido dinámica y competitividad, sumidos en profundos procesos de descapitalización (Garay, 2002).

Por lo cual, fue necesario la implementación de planes estratégicos por parte de las respectivas autoridades para modernizar y ampliar la infraestructura portuaria acorde a los avances tecnológicos y crecimiento económico principalmente.

*Ilustración 15 Mapa de la ubicación del puerto y el barrio de puerto Madero. / Fuente Puerto de Buenos Aires.*



Para llevar a cabo la modernización, se elaboró “El Plan Maestro 2030” para el Puerto Buenos Aires que amplió el horizonte de planificación, introdujo nuevos proyectos, revisó y actualizó propuestas de la AGP, e incorporó la visión de usuarios, los conflictos ciudad-puerto, y lineamientos estratégicos. Este plan también incluyó un estudio de demanda de servicios portuarios (Abramian, 2010). Todo con el objetivo de ampliar la infraestructura en las zonas portuarias para adecuarse a las nuevas tendencias del tráfico marítimo.

Por último, el modelo de administración portuaria, corresponde básicamente al modelo “landlord”, donde una empresa estatal (Puerto de Buenos Aires<sup>46</sup>) es

propietaria del territorio, pero diferentes empresas concesionarias privadas manejan las operaciones diarias portuarias y marítimas. Por cuanto a las definiciones de ordenamiento territorial que regulan el puerto, el puerto está subordinado a los planes urbanos de la ciudad (Abramian, & Ghiglione, 2004).

Para finalizar, en el borde costero de Buenos Aires, en especial el sector del Puerto Madero, podría decirse que los objetivos originales del proyecto se han cumplido (Garay et al., 2013). Mediante en la refuncionalización y comercialización de terrenos públicos estratégicas a inversionistas y empresas privadas, que construyeron sobre él un entorno de nivel premium dirigido a usuarios

<sup>46</sup> Es administrado por la Administración General de Puertos (AGP). Dependiente del Ministerio de transporte de Argentina.



corporativos e individuales con alto poder adquisitivo (Cuenya & Corral, 2011). Convirtiéndolo en icono turístico y un centro de progreso, ya que atrae tanto a la población local como a los visitantes hacia sus parques y actividades culturales (Garay et al., 2013).

Además, la renovación fue garantizada por una transformación inmobiliaria exitosa y lucrativa al dar prioridad a diseños y estéticas contemporáneos. En una dinámica que puede englobarse dentro de lo que anteriormente se ha definido como “nuevo paradigma empresarial” o empresarismo urbano (Sequera & Mateos, 2014). Sin embargo, la reestructuración ecológica del frente del río resultó en un proceso de abajo hacia arriba que involucró a muchos actores y luchas entre intereses en conflicto durante dos décadas (Faggi, 2008; Sairinen & Kumpulainen, 2006)

## 7. Marsella / Europa

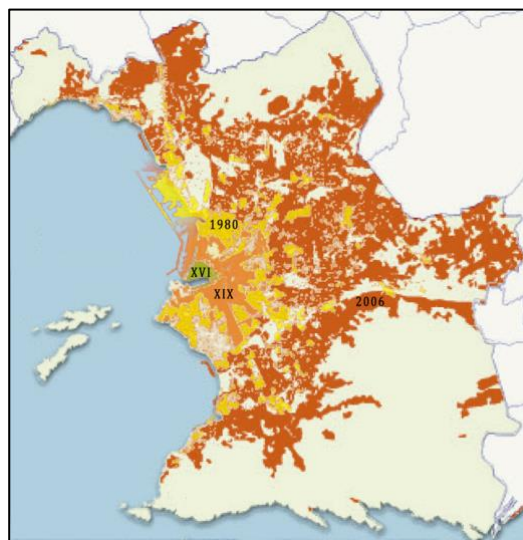
Marsella, ubicada en el *mediodía francés* en la región de Provenza-Alpes-Costa Azul, es la segunda ciudad más poblada del país con 855.393 habitantes y 1.605.000 en el área metropolitana. Se sitúa en la costa del Mar mediterráneo, (a lo largo de la bahía homónima junto al archipiélago de Friou. La ciudad destaca también por ser el puerto comercial más importante de Francia y del Mediterráneo, tercero en importancia de Europa tras Róterdam y Amberes, además de ser centro de importante actividad industrial y comercial en Francia.

La existencia propiamente tal del asentamiento urbano data desde los tiempos de la antigüedad, con el transcurso del tiempo poco a poco fue consolidándose como un importante puerto en el mediterráneo occidental (Bonillo, 1992). En cuanto al crecimiento urbano de la ciudad, durante los primeros siglos desde su fundación, básicamente la ciudad no se expandió más allá del centro fundacional y el puerto viejo, hasta ya comenzado el siglo XVI en adelante (como muestra la ilustración 16). Se destaca el periodo de la revolución industrial (siglo XIX) pues la ciudad experimento un explosivo crecimiento, tanto demográfico como urbano, al igual que la gran cantidad de las ciudades de la época. Crecimiento que se ha mantenido hasta la actualidad, pero no con la misma intensidad de dicho periodo.

Sobre el desarrollo del borde costero, la ciudad históricamente se ha caracterizado por ser una ciudad portuaria donde las actividades comerciales, marítimas

y navales han tenido un rol predominante, especialmente en el tiempo de la revolución industrial pues las instalaciones portuarias se extendieron considerablemente, así como la presencia cada vez mayor de fábricas e industrias. El aumento de los territorios coloniales del imperio francés de la época, estimularon intensamente el comercio marítimo de la ciudad, contribuyendo a aumentar la prosperidad de sus habitantes (Bonillo, 1992).

*Ilustración 16 Crecimiento y expansión de Marsella desde el siglo XVI hasta la actualidad / Fuente Atlas urbain de Marseille, Agence D'urbanisme de l'agglomération marseillaise.*



Dado la creciente y mayor afluencia de embarcaciones, los muelles y las bodegas se sobresaturaron y el Vieux-Port<sup>47</sup> resultó inadecuado para el desarrollo económico de la ciudad de ese entonces. Por tanto, fueron necesarias realizar nuevas áreas portuarias ubicadas en el norte de la ciudad, cerca del *ansa de Arenc*, entre las cuales podemos mencionar el dique artificial de la Joliette construido en 1844 (Marotta, 2014). Proceso que continuo su expansión hasta posterior a la segunda guerra mundial donde la ciudad comenzó un proceso de declive económico y social en la ciudad, producto de los cambios en la época (principalmente por la descolonización de país, desindustrialización de la ciudad y crisis mundiales) (Megerle, 2008).

Durante la década de los setenta, la ciudad sufrió una profunda crisis económica, de entre las tantas

<sup>47</sup> Vieux-Port o en español el Puerto viejo, corresponde al histórico y primer puerto de la ciudad, ubicado en las cercanías del centro histórico de la ciudad.

consecuencias negativas, provocó un deterioro y abandono considerable en las zonas y barrios del borde costero, especialmente en las zonas interiores de este. Por otro lado, la ciudad sufrió una importante disminución de habitantes (en dicho periodo la población bajo casi en 100.000 hab.), de empleos (la tasa de desocupación llegó a triplicarse en ese periodo, llegando a un 7,1%) tendencia que duró hasta bien entrado de la década de los noventa (Bertrand, 2012).

Todo ello, ocasionó un considerable daño a la imagen y reputación de la ciudad en el escenario nacional y mundial, que dicho sea de paso no ayudaba a revertir la tendencia negativa. Además, a principio de la década de los noventa, la ciudad aparentemente era una de las únicas ciudades europeas de su envergadura y tamaño en no mostrar signos de gentrificación, inexistencia de especulación inmobiliaria y casi nula inversión económica privada en las zonas interiores de la ciudad: simplemente no se observaba rentabilidad (Latil d'Albertas, 2007).

Para el año 1995 para revertir el estado deplorable y crítico estado de Marsella, el gobierno central decidió actuar mediante la implementación de un plan de regeneración urbana, el proyecto *Euroméditerranée* (Bertoncello & Dubois, 2010; Martin, 2015). Para llevarlo a cabo, fue necesario la creación del *Établissement public d'aménagement* (EPA)<sup>48</sup> que gestionaría y ejecutaría todas las operaciones necesarias (por ejemplo, adquisición de terrenos, proveyendo fondos y recursos para distintos proyectos, coordinando las acciones de los diferentes actores involucrados, etc.) para poder llevarlo a cabo y por supuesto dejar atrás el adverso estado de Marsella.

El proyecto de *Euroméditerranée* (anexo 5), en su concepción original, preveía la recuperación de una parte de la vieja área portuaria en el norte de la ciudad, con sus barrios degradados y el área de la estación ferroviaria con las zonas limítrofes dirigiéndose hacia un desarrollo económico, urbano y social de la ciudad. Los planificadores del proyecto en conjunto con las

autoridades, tomaron la decisión de no expandir más el territorio de Marsella sino más bien trabajar en lo existente (Marotta, 2014). También, de modo de antecedente, los actores locales por si solos no estaban en condiciones para dar el puntapié inicial para la transformación necesaria de la ciudad, en cambio los actores regionales, motivados por viejas rivalidades, no tenían el entusiasmo para llevar a cabo dichos cambios que contemplaba el proyecto (Megerle, 2008).

El proyecto completo contempla la intervención de cerca de 480 hectáreas (ha), divididas en el *Euromed I* (1995) con 310 ha. y *Euromed II* (2007) con 170 ha. La primera parte del proyecto (*Euromed I*) consistió en la intervención en cinco distritos o zonas urbanas de diferentes cualidades y tipo, las cuales corresponde a: un nuevo y moderno centro de servicios en el sector de Joliette; distrito de oficinas y centro multimodal en Saint-Charles Porte d'Aix; complejo cultural y artístico en Belle-de-Mai; en la Cité de la Méditerranée con el museo y el centro de formación, el centro dedicado al mar, la nueva estación marítima, las estructuras turísticas y culturales, los negocios y oficinas, los espacios verdes y públicos; finalmente la construcción del nuevo barrio de Arenc, caracterizado por una mixtura de diversas actividades, comprendiendo zonas residenciales, actividades comerciales, oficinas y un aparcamiento subterráneo (Giovinazzi & Moretti, 2010).

Por otro lado, el *Euromed II*, se ocupa principalmente de la regeneración en la parte norte del perímetro de *Euromed I*, a través de la realización de una eco-ciudad. El objetivo de esta intervención es regenerar la vasta área urbana con acciones concentradas en el desarrollo sostenible y amigables con el medioambiente. También en este caso, no se pretende extender la ciudad hacia nuevos terrenos (a costa del área rural de la región), por el contrario, trabajar en el interior de Marsella y en los barrios más vulnerables, pero con la misma densidad urbana.

Pues, esta parte de la ciudad olvidó su conexión con el mar por causa de la barrera creada por el área portuaria

---

<sup>48</sup> Un *Établissement Public D'aménagement* (EPA) es una institución pública francesa que consiste en una estructura operativa bajo la autoridad estatal; que tiene el papel de realizar las operaciones de planificación y recualificación urbana bajo la guía de una administración pública. Las EPA son organismos dotados de personalidad jurídica. Los *Établissement* pueden ser elegidos para ejecutar unas *Opération d'Intérêt National*, estas intervenciones están realizadas para la planificación de un barrio, en el caso de

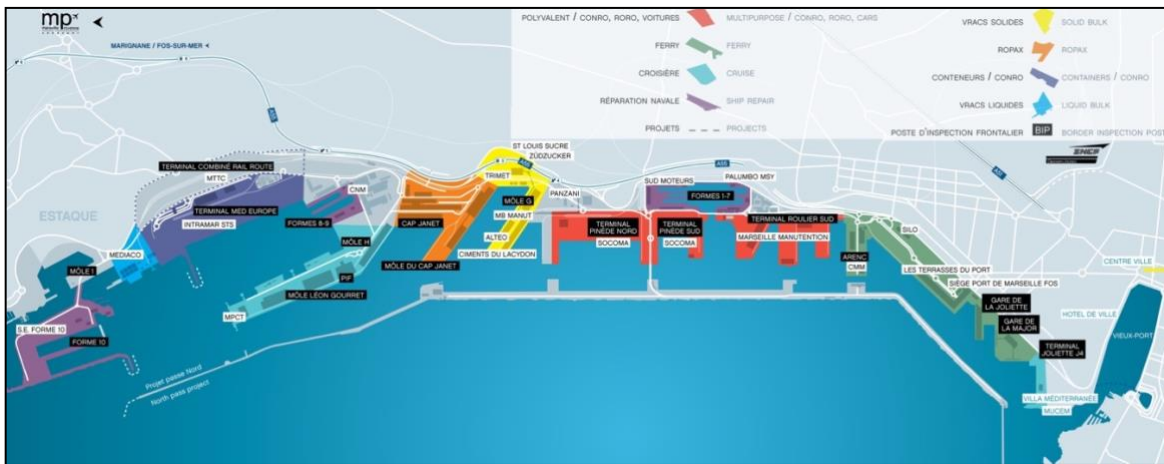
Marsella, es la primera vez que se utiliza esta estrategia para regenerar una parte de la ciudad ya existente; normalmente el EPA ha actuado para realizar nuevos barrios o nuevos conglomerados territoriales (Marotta, 2014). Además, es dirigida por una junta directiva compuesta de diez miembros. Nueve representantes provenientes de organismos estatales (locales, departamento y regional) y el décimo restante proviene de la empresa portuaria de Marsella.

(principalmente por la infraestructura asociada), el viaducto que conduce la autopista y por causa lógica de lo que significa tener vías ferroviarias. La finalidad del proyecto, es recrear justamente una conexión con el mar, sin eliminar la autopista y aunando el sentido del equilibrio con el Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) y el Société Nationale des Chemins de fer Français (de siglas SNCF, corresponde a la empresa estatal ferroviaria francesa) (Marotta, 2014). Justamente para conciliar estas funciones, en las zonas intervenidas quedaron los terminales de ferry y

cruceros, de tal manera que aún funcionan y se complementan las actividades marítimas con los nuevos espacios públicos.

En las instalaciones del puerto y borde costero de Marsella producto de los planes del Euromediterrané convergen diversas actividades industriales, portuarias y marítimas, así como funciones típicas de una ciudad, por ejemplo, oficinas, zonas comerciales, espacios culturales y recreativos, tal como se observa en la ilustración 17.

*Ilustración 17 Distribución funciones y usos de suelo del puerto de Marsella / Fuente GPMM*

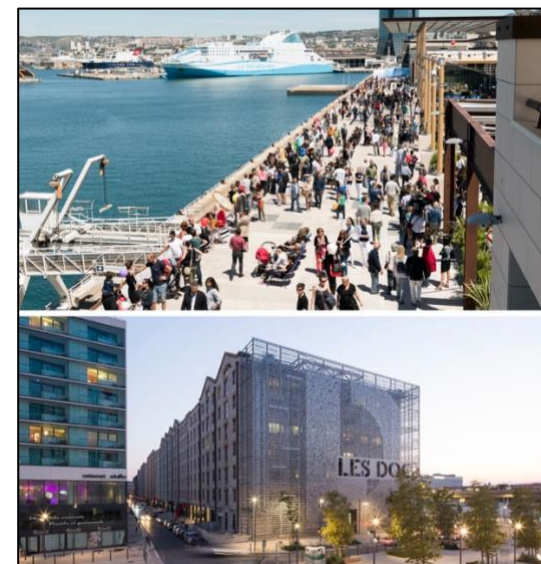


En cuanto a las características para el puerto-este, la autoridad portuaria (GPMM), reconoce la importancia de una mejor interfaz puerto-ciudad (ESPO, 2009; Rodrigues Malta, 2004). Pero erradicar las funciones portuarias existentes no se ha convertido en parte de los planes, porque son de vital importancia para los mercados regionales (Daamen & Vries, 2013).

abandonado diera paso a nuevo lugar para la ciudad, complementándose con el proyecto general.

*Ilustración 18 Vista de "Terrasses du Port" y "Les Docks" / Fuente www.marseille-port.fr & fotografía de Luc Boegly*

Sobre la búsqueda de la integración ciudad-puerto, destacar el proyecto "Terrasses du Port" (ilustración 18), el cual ofrece instalaciones para la recepción de pasajeros, un centro comercial y vistas panorámicas del puerto. En su planta baja coexiste con varias funciones portuarias como las áreas de embarque y almacenamiento de vehículos, de modo que el puerto y su borde costero continúa integrándose a la ciudad y ofreciendo diversas actividades urbanas (AIVP, 2015).



En el mismo sector (en los predios frente al Terrasses du Port) destacar la reconversión de los almacenes y bodegas "Les Docks", construidas en 1864, y que para la puesta en marcha del Euromediterrané estaban considerablemente deterioradas y abandonadas. Lo llamativo de dicha infraestructura que fue aprovechada y reconvertida, pero sin perder el legado patrimonial, permitiendo en concreto que un predio antiguamente

En resumen, la puesta en marcha del Euromediterrané, ha podido cumplir con los objetivos y más aún con las

expectativas de la ciudad con respecto a la composición y uso del borde costero, un espacio integrado a la ciudad, sin perder el desarrollo portuario y a la vez respetando el legado cultural y patrimonial de la ciudad.

En cuanto a las autoridades y agencias involucradas en el desarrollo del Euromediterráneo, desde su puesta en marcha hasta la actualidad, resaltar en primer lugar la importancia y rol que desempeña el Grand Port Maritime de Marseille (GPMM)<sup>49</sup>, pues es un actor relevante en el borde costero al controlar el nuevo puerto de Marsella (*Port de Marseille-Fos*). Es organización pública creada a partir de la reforma de puerto del año 2008, donde se creaba la figura de “Grands ports maritimes (GPM)”, siendo una nueva categoría autónoma de los puertos franceses.

Básicamente es una empresa pública controlada directamente por el estado francés, en donde las autoridades portuarias se centran en el desarrollo, la promoción y la regulación de las actividades portuarias. En cambio, las operaciones comerciales y de financiamiento vinculadas a la superestructura portuaria (por ejemplo, los terminales de carga) se subcontratan a otras empresas privadas (Cariou et al., 2014).

Resaltar el rol que desempeña el l'Établissement Public D'amenagement Euromediterrané (EPAEM), el cual se basó en una sólida asociación e inversiones financieras relacionadas entre el gobierno francés y las autoridades gubernamentales locales (especialmente el municipio de Marsella, aunque la región y el departamento, inicialmente escépticos sobre el proyecto, también se comprometieron posteriormente).

Los actores económicos locales y las autoridades portuarias fueron otros dos socios importantes, pero no estuvo excepta de enfrentar conflictos en especial con el GPMM y las operaciones previstas en la zona portuaria (Lauren, 2011), de igual modo ha incentivando planes de inversiones y renovación tanto públicos como privados. Tal como la organización posee su propia

personalidad jurídica tiene cierta libertad y autonomía para desarrollar sus planes y proyectos, pero de igual manera debe ampararse ante la regulación y supervisión de las autoridades locales y estatales.

Sobre el rol de los habitantes locales y/o comunidad, el proyecto considera dentro de sus funciones la participación ciudadana mediante diferentes mecanismos, por ejemplo, reuniones informativas de los proyectos urbanos, talleres participativos, focus group y encuestas. Toda información es recogida, procesada e incorporada en el desarrollo del Euromediterráneo (EPA Euromediterrané, 2017).

Finalmente, en las competencias a la administración del territorio, la GPMM es propietaria y gestora de todos los terrenos que se desarrollen el puerto (todo lo marcado con color en la Ilustración 17), definidos por la orden de prefectura de 1994 y cumpliendo las regulaciones y normativas de la legislación francesa pertinente (para el caso principalmente urbana y medioambiental).

## **8. Melbourne / Australasia**

Melbourne está ubicada en el estado de Victoria, al sureste de la Australia continental. Es la segunda ciudad del país en cuanto a cantidad de población, con cerca 4,1 millones de habitantes en el área metropolitana<sup>50</sup> y en el centro histórico conocido como “*city of Melbourne*” cuenta 135,959 habitantes. Dentro de la estructura urbana la ciudad se caracteriza por poseer importantes áreas portuarias, zonas industriales y manufactureras, así como poseer un destacado centro financiero y tecnológico.

Geográficamente, mencionar que la ciudad se encuentra en el valle de Yarra, específicamente en el curso inferior del río y en las costas de la bahía Port Phillip en la cuenca meridional de Australia, favoreciendo la actividad marítima y portuaria.

La ciudad fue fundada por colonos ingleses en el año 1835, por medio de iniciativa privada que no contó con

y proporcionan los servicios públicos necesarios, delegados por el estado de Victoria. No existe alguna entidad administrativa que se encargue del área metropolitana en su totalidad. Sin embargo, el estado posee amplias facultades y diversas competencias en los bienes y servicios que se ofrecen en la ciudad, por ejemplo, transporte público, carreteras, policía, educación y la planificación de proyectos de infraestructura y equipamiento urbano.

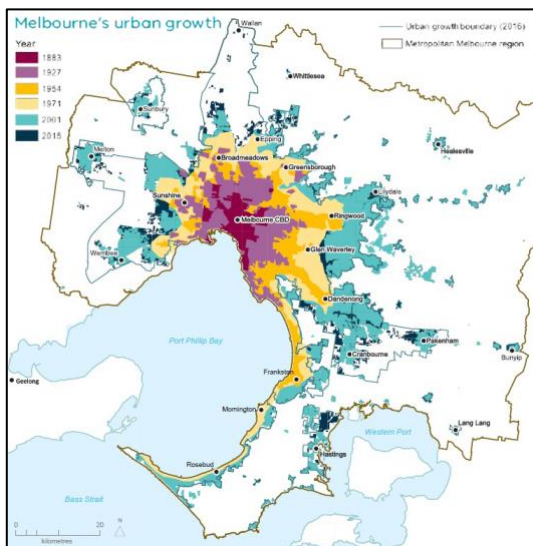
---

<sup>49</sup> Institución pública francesa supervisada por el Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía. Por otro lado, es importante aclarar que el puerto de Marsella, se compone por dos puertos principales, el “puerto este” localizado en la ciudad de Marsella y descrito con anterioridad y el “puerto oeste” localidad en la zona de Fos a 70 km de la ciudad.

<sup>50</sup> El área metropolitana de Melbourne cuenta alrededor de 30 municipios que se les denomina “*cities*”, cada uno de ellos cuenta con un gobierno local con su propia asamblea municipal

auspicio real u oficial. Pero de igual manera sobrellevó un significativo desarrollo urbano (ilustración 19).

*Ilustración 19 Mapa de la expansión urbana de Melbourne / Fuente Plan Melbourne 2017-2050*



Las primeras construcciones del nuevo poblado se ubicaron en la orilla norte del río Yarra, lo que es actualmente el centro histórico de la ciudad o el “city of Melbourne”. Durante las primeras décadas el principal acontecimiento que marcó significativamente el rumbo de la ciudad fue “la fiebre de oro de Victoria” a finales de la década de 1850, lo que la llevó a experimentar un explosivo crecimiento demográfico y urbano (en 1840 la población bordeaba los 10.000 habitantes y para el año 1861 ya se contabiliza cerca de 140.000 personas).

A su vez, se desarrolló como un importante centro portuario y de servicios, posicionándose como el principal centro industrial y económico de Australia en la época. Con el traspaso de las décadas el crecimiento se fue ralentizando, motivado porque la extracción de oro cada vez se volvía más costosa lo cual la ciudad se volvió menos atractiva.

A pesar del traslado de la capital a Canberra, la ciudad continuó siendo la capital económica y cultural hasta la década de 1970, cuando fue perdiendo protagonismo en beneficio de Sídney. En la década de 1980, Melbourne experimentó un profundo periodo de declive, donde entre tantas cosas soportó un importante aumento del desempleo y un descenso de la población urbana, que comenzó a emigrar debido a las malas condiciones de vida en la ciudad.

Para contrarrestar la desfavorable tendencia, el gobierno de Victoria en la década de 1990 comenzó una

importante campaña y planes para reactivar la economía y el desarrollo urbano, centrándose principalmente en la promoción de la ciudad como destino turístico. Medidas que ocasionaron que, en los años siguientes, se mantenga estable los niveles de crecimiento de población y experimentando crecimiento sostenido del empleo hasta la fecha.

Dentro de las medidas y planes que las autoridades pusieron en marcha en aquellos años resaltar la renovación urbana del centro de la ciudad y de las áreas urbanas (ver anexo 6) (City of Melbourne, 1997). También, una estrategia clave para revertir el declive y parte del plan de renovación urbana, fue la revitalización del borde costero principalmente lo que es el río Yarra, Melbourne Docklands y Port Phillip Bay.

Antes de que la ciudad fuera sujeto de la renovación, durante mucho tiempo era evidente la separación de la ciudad con el río, ocasionado por el despliegue del sistema ferroviario sujeto al sostenido uso industrial. Además, el extenso frente de bahía estaba escasamente desarrollado y hasta subutilizada en materia urbana. Por ello, la reorientación de la ciudad hacia el agua fue la estrategia urbana predominante en la década de 1980 y 1990 e importante catalizador para la recuperación económica de la ciudad (Dovey, 2005).

Dentro de las diferentes áreas urbanas intervenidas en el proceso de renovación de la ciudad, resaltar lo acontecido en el “Melbourne Docklands” con respecto a materia de redesarrollo del borde costero.

Fue un importante y activo puerto marítimo donde la mayor parte de bienes y cargas que llegaban a la ciudad pasaban por él. Pero luego de la crisis en la década de 1980 y sumado el aumento de uso de los modernos puertos de contenedores en el West Melbourne, provocaron que prácticamente todas las instalaciones y áreas industriales y portuarias terminaron en un lamentable estado de deterioro y abandono, pasando a ser nocivo e inservible espacio urbano.

Por lo cual, bajo dicha situación el gobierno del estado de Victoria decidió tomar cartas al asunto y vio la zona como una oportunidad para extender la zona occidental del distrito central de negocios de Melbourne (centro urbano) y reconectar la ciudad con su histórico borde costero.

Para llevarlo a cabo, primerio se estableció el “Docklands Task Force<sup>51</sup>” con el fin de preparar una estrategia de desarrollo sustentada en los principios de equidad social y buena gestión ambiental. La estrategia propuso entre varias cosas; control del patrimonio existente y la altura de las edificaciones, puntos de enlaces del transporte público, áreas reservadas para parque públicos, variedad en los tipos de vivienda e impuestos a los desarrolladores para financiar proyectos de vivienda pública (Docklands Task Force, 1991).

Para supervisar el redesarrollo del sector, se estableció el “Docklands Authority<sup>52</sup>”, que corresponde a una agencia de desarrollo territorial del gobierno estatal de Victoria; su función y objetivo principal es fomentar y facilitar el desarrollo urbano, especialmente cuando refiere a renovación. En resumen, la agencia se encarga de supervisar a los diferentes desarrolladores inmobiliarios y/o privados que estén operando en el sector de forma que sus proyectos vayan en línea con las estrategias y planes proyectados, así de que cumplan con la normativa respectiva. También una de las facultades y misión de la agencia es el desarrollo del espacio público del Melbourne Docklands.

Desde que comenzó la remodelación del Docklands, se ha establecido una amplia red de espacios públicos; que incluyen vías de circulación, calles y paseos marítimos para los 7,000 residentes y 25,000 trabajadores que habitan actualmente el sector. Se planean futuras calles y espacios para apoyar la expansión (City of Melbourne, 2017). Además, a lo largo del borde costero se pueden encontrar una gran variedad de tiendas, cafés, restaurantes, arte contemporáneo, boutiques y un complejo comercial. La variedad de actividades turísticas y de ocio refleja su renovación como un espacio de múltiple uso para una gran variedad público.

La ilustración 20 evidencia la nueva faceta del borde costero, lugar donde conviven nuevos usos y actividades urbanas (por ejemplo, el *Harbour Town*, espacio que alberga una variedad de tiendas comerciales y restaurantes) complementándose con las actividades marítimas. Así como aprovechando la infraestructura

portuaria remanente como base para dar paso a nuevas estructuras y edificaciones.

*Ilustración 20 Vista de la renovación y nuevos espacios del Docklands / Fuente Victoria State Government*



Sobre el estatus político y administrativo del distrito, el Docklands se integró oficialmente en el City of Melbourne (municipio). La responsabilidad del City of Melbourne es planificar y regular el continuo crecimiento y al mismo tiempo de brindar servicios y programas comunitarios de calidad para garantizar la prosperidad y sostenibilidad del área. Asimismo, también se encarga en proporcionar los espacios públicos necesarios para la prosperidad económica y mejores condiciones de calidad de vida.

La primera organización portuaria fue “Melbourne Harbor Trust (1877)”, entidad privada, pero bajo supervisión gubernamental y fue creada para mejorar las condiciones de la actividad portuaria. Para 1978, se convirtió en la empresa pública “Port of Melbourne Authority”, que administraría y manejaría las actividades marítimas y portuarias. Con el paso de las décadas la agencia paso a llamarse “Melbourne Port Corporation”, luego “Port of Melbourne Corporation” y

2011, la agencia “Places Victoria” paso a reemplazar a VicUrban y finalmente en el 2017 se unió con la agencia “Major Projects Victoria” para dar forma a “Development Victoria”. Además del cambio de nombre, la agencia no varió en demasia su rol original, sin embargo, los cambios más notorios fueron que empezó a funcionar desde una escala municipal para dar paso abarcar la región de Victoria.

<sup>51</sup> La *Docklands Task Force* corresponde básicamente a un grupo de trabajo entre diferentes actores involucrados y discutir sobre la estrategia para la zona del Docklands.

<sup>52</sup> En 1991 fue establecida para renovar el sector de Docklands, posteriormente en el año 2003 la agencia se fusionó con la “Regional Land Corporation” para pasar a denominarse “VicUrban” dándole un alcance más metropolitano. En el año

### **Borde Costero de Valparaíso**

finalmente el parlamento de Victoria aprobó nueva legislación en cuanto a la administración portuaria de la región, donde el principal cambio consistió en arrendar las instalaciones portuarias a operadores privados (Port of Melbourne) y el Port of Melbourne Corporation sería nuevamente reemplazado por “Victorian Ports Corporation”.

Entidad pública y sus responsabilidades incluyen la administración del transporte comercial en Port Phillip Bay, la navegación segura en las aguas del puerto del puerto de Melbourne, controlar los niveles de contaminación y de emergencias marítimas y la administración de Station Pier siendo la principal instalación de cruceros de Victoria. Así como es responsable del negocio estatal del puerto y las actividades resultantes del traspaso de las operaciones portuarias.

También es preciso mencionar que las actividades marítimas y portuarias se concentran principalmente en

los sectores de “Coode Island” y “Webb Docks” (ilustración 21), ambos poseen modernos puertos de contenedores, así como toda la infraestructura necesaria (bodegas, conexiones ferroviarias y grúas) para desarrollar plenamente las actividades y el comercio marítimo. Actualmente es el puerto más grande de Australia. Se espera que los movimientos de contenedores en el Puerto de Melbourne crezcan en las próximas décadas (Victoria State Government, 2017).

En resumen, como bien el Melbourne Docklands decayó en desuso y no tenía utilidad alguna para la autoridad portuaria fue transferido al Dockland Authority para facilitar el proceso de transformación urbana (Shaw, 2012), concentrándose prácticamente todas las actividades portuarias de la ciudad en los nuevos espacios con la infraestructura y equipamiento necesario para el pleno desarrollo de la actividad

*Ilustración 21 Vista aérea de los terminales portuarios de Melbourne / Fuente Port of Melbourne*



Finalmente, para resumir cada caso con respecto a los criterios preestablecidos en la investigación en la siguiente tabla 6 se sintetizará cada criterio con respecto a cada ciudad, con el objeto de mostrar como cada caso abordó cada concepto en su redesarrollo del borde costero, para finalizar con las observaciones finales sobre como cada experiencia puede aportar en el caso de Valparaíso.

Tabla 6 Matriz resumen de los casos de estudio con respecto a los criterios de selección / Fuente elaboración propia

	<b>Boston</b>	<b>Marsella</b>	<b>Melbourne</b>	<b>Buenos Aires</b>
1. Rol de la gobernanza Portuaria.	Massport principal actor en el desarrollo portuario de la ciudad, administrando y siendo propietario de las zonas portuarias.	La autoridad portuaria (GPMM) administra y es propietaria de importantes extensiones del borde costero en la ciudad.	Victorian Ports Corporation y Port of Melbourne como entidades gestoras de la actividad portuaria y marítima de la ciudad.	El puerto de Buenos Aires es el principal desarrollador portuario, mediante el mecanismo de "landlord"
2. Mecanismos de Integración y participación de los diferentes actores.	Responsabilidad múltiple entre tres agencias (Massport, BPDA y el estado de Massachusetts), las cuales protegen e incentivan los intereses de los actores involucrados.	Papel del Euromediterráneo y el EPA que agrupan e integran a los diferentes actores, permitiendo la cooperación para llevar a cabo el desarrollo costero.	Rol de las agencias Estatales (en este caso Development Victoria) para supervisar a los diferentes desarrolladores privados de la zona.	La CAPMSA como agencia desarrolladora, vela por la integración de los diferentes actores en el desarrollo de Puerto Madero. A nivel ciudad es el papel de las autoridades urbanas.
3. Valoración por la infraestructura patrimonial portuaria.	Reconversión de la antigua infraestructura portuaria (en especial los muelles en el casco histórico) a nuevas actividades y usos acorde al contexto actual, pero respetando el legado histórico.	Renovación de la zona del puerto viejo y Joliette rescatando importantes antiguas edificaciones y espacios para nuevos usos compatibles a la preservación del legado portuario de las zonas.	Proyecto del Docklands muestra la importancia para la ciudad de conservar y a la vez reutilizar los espacios e infraestructura de los antiguos muelles en nuevos lugares y usos urbanos.	El proyecto de Puerto Madero, tiene como principal objetivo aprovechar y reutilizar la antiguas bodegas y dársenas portuarias, para nuevos usos y espacios.
4. Concepción del borde costero como un espacio público urbano o privado.	Se concibe la importancia del borde costero como espacio público reflejado en la renovación de grandes extensiones costeras que estaban abandonadas, en cambio se respetan las zonas destinadas al tráfico portuario.	La intervención en la Cité de la Méditerranée ejemplifica la potencialidad del borde costero como espacio público conviviendo con la infraestructura y actividades preexistentes. También respetando las zonas portuarias en otros sectores de la ciudad.	Rol de los proyectos de renovación urbana (Docklands), donde mediante el cual aportar nuevos espacios públicos y promover la economía de la ciudad. Movilizando toda actividad portuaria a las zonas del Port of Melbourne.	Parte del proyecto y planes concebidos por las autoridades ven como el borde costero un espacio público para los habitantes de la ciudad, lo cual se materializa en Puerto Madero. Pero sin descuidar o pasar a llevar las actividades portuarias.
5. Manera en que se aborda la actividad portuaria y tráfico marítimo.	Massport velando por el progreso y desarrollo de la actividad portuaria, por medio el mandato de importantes zonas portuarias (South Boston). Actividad que sigue en expansión y crecimiento comercial y marítimo.	La GPMM como propietaria de importantes zonas portuarias, centra sus operaciones en el desarrollo y expansión del sector portuario y marítimo. Centrando sus actividades en la zona norte de la ciudad.	Concentración y expansión de las actividades portuarias en los sectores del Port of Melbourne. A pesar del histórico puerto ya no sea utilizado, no conlleva a que la actividad se vea disminuida sino todo lo contrario.	Destinar las zonas de Puerto Nuevo, Puerto Sur y Dársena Norte para albergar la infraestructura portuaria y marítima. Con proyectos de modernización para ampliar el tráfico.
6. Rol de la institucionalidad urbana en el proceso de transformación del borde costero.	Importancia BPDA que regula, planifica y ejecuta los diferentes planes, normas y regulaciones urbanas. Además de la existencia de cooperación entre las diferentes agencias y actores involucradas para desarrollar los proyectos urbanos en el borde costero.	Relevancia del proyecto del Euromediterráneo y la figura del EPA para efectuar las operaciones necesarias de desarrollo y renovación urbana en el borde costero. Asimismo, respetando la legislación y normas urbanas francesas.	Facultades del Estado de Victoria mediante su agencia de desarrollo urbano Development Victoria, como promotor del crecimiento urbano. Responsabilidad del city of Melbourne en planificar y regular los espacios urbanos de su dominio.	El proyecto está supeditado a los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, en especial al Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires. A pesar de ello, la CAPMSA como agencia fomenta el desarrollo inmobiliario y urbano.



7. Convivencia entre la ciudad-puerto, en especial el vínculo entre ambas con respecto al borde costero.	Revitalización de los antiguos muelles, zonas que forman parte del funcionamiento urbano aportando con nuevos espacios. Desplegando las áreas portuarias a zonas de la ciudad que permitan sus funciones sin afectar el acceso del borde costero urbano	Tanto la ciudad y la GPMM cooperan por medio del Euromediterrané para poder desarrollar sus actividades sin perjuicio del otro y permitir un borde costero conectado a la ciudad y la vez funcione el rubro portuario y marítimo.	La experiencia del Docklands muestra de lo beneficioso de integrar la ciudad con el borde costero. Concentrando la actividad portuaria a lugares adecuados, mejorando los vínculos y las actividades tanto de la ciudad y puerto.	La revitalización del del borde costero era clave para mejorar el vínculo ciudad con el borde costero. Pero ello, no significa descuidar las zonas portuarias y como estas se conectan con la ciudad, proceso que aún sigue en desarrollo.
--	---	---	---	--

### Resumen experiencias internacionales

En todos los casos presentados, la situación del borde costero no era de los más beneficiosos para los intereses de los diferentes actores involucrados, pues dado los avances en las tecnologías marítimas (principalmente por la contenerización y dimensiones de los buques de carga) las zonas estudiadas prácticamente no servían para el tráfico marítimo y portuario, quedando completamente abandonadas hasta el punto de convertirse en ambientes hostiles para el hábitat.

Ante situación en común, observamos que las diferentes autoridades tenían claro que se debía tomar medidas, tomando la ocasión más como una oportunidad que complicación. En primer lugar, fue evidente que las actividades portuarias debían desarrollarse en zonas adecuadas para ello. Paralelamente, se identificó que las antiguas zonas portuarias eran completamente idóneas, dadas sus atributos geográficos, para impulsar una serie de nuevos usos y actividades que se adecuan positivamente a concebir el borde costero como un espacio de uso público urbano, permitiendo a la vez una integración de la ciudad al borde costero que previamente estaba obstaculizado.

Para llevarlo a cabo, los cuatro casos de estudios, nos demuestran que las políticas públicas urbanas son clave para llevarlo de manera exitosa. En ello, es fundamental en primer lugar, definir la política sobre el uso y ocupación del borde costero. De igual modo, es fundamental establecer quien es propietario del borde costero y que derechos de propiedad le asignamos.

Pues en los casos estudiados, quedó en manifiesto que asignándolo a la propiedad y derechos a la agencia correspondiente y brindando los recursos y facultades para actuar, fue fundamental para llevar el proceso de redesarrollo costero de manera beneficiosa para los diferentes actores. Todo ello respaldado por las instituciones urbanas que lo permiten.

### IV. Conclusiones

Actualmente las ciudades portuarias, están experimentando procesos de redesarrollo en su borde costero que, en los últimos 20 años, han generado diferentes impactos urbanos que implican beneficios y costos económicos para los actores involucrados.

En primer término, en el presente trabajo de tesis se han planteado casos de estudio que permitan identificar si efectivamente los problemas que se generan en los procesos de redesarrollo del borde costero, tienen relación alguna con lo propuesto en la investigación, esencialmente sobre los conceptos de institucionalidad urbana y derechos de propiedad. Cada caso ha llevado el proceso a su debida forma y con sus propias herramientas o métodos, en donde se relevan las siguientes características:

Primero, todos los casos tratados estaban experimentando procesos de declive y deterioro urbano (algunos más críticos que otros), en donde se ubicaba tradicionalmente el puerto. Por diferentes motivos se convirtieron ambientes abandonados o decadentes, que casi nada contribuían en mejores condiciones de vida para los habitantes urbanos y mucho menos para el desarrollo de la ciudad.

En segundo término, bajo dicho escenario las autoridades y actores involucrados, ven tal situación como una oportunidad de sacar adelante la ciudad, el borde costero y sus propios intereses. Además, el puerto en vez de reactivarla en su ubicación histórica, estaban conscientes, por los antecedentes que tenían, que era imposible llevar a cabo tal operación y se vieron en la necesidad de trasladarlo a zonas más adecuadas.

Asimismo, las antiguas zonas portuarias han podido dar paso a diversas actividades y nuevos espacios urbanos que antiguamente estaban excluidos, permitiendo así un desarrollo integrado del borde costero en donde, confluyen los diferentes intereses de los actores involucrados, logrando en cierta manera que la ciudad

pueda relacionarse de una manera más evidente y a la vez aprovechar los beneficios del océano.

Los casos de estudios muestran que existen diferentes caminos (con sus ventajas y desventajas) para orientar el redesarrollo del borde costero por el rumbo adecuado, permitiendo que los actores tengan acceso, ocupación y logren beneficiarse del borde costero urbano (Agardy et al. 2005).

Asegurar en parte el redesarrollo dependerá esencialmente de tres cosas: integración, integración e integración. Primero, la integración del pasado con el presente; segundo, la integración de objetivos y metas discordantes; y tercero, integración de la comunidad y las localidades involucradas (Hoyle, 2000).

Para el caso de Valparaíso, es cierto que la autoridad y facultad sobre el destino del borde costero corresponde a la autoridad portuaria (Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV)). Pues, de acuerdo a la actual institucionalidad urbana, tiene toda la potestad de realizar el redesarrollo del borde costero según sus propios intereses y agenda. Sin embargo, es evidente que el borde costero no puede ser tratado como un espacio neutro y, es más, se exige que los sistemas de planificación y las autoridades tengan en cuenta una gama de consideraciones mucho más amplia que la perspectiva de los rendimientos financieros de las inversiones (Hoyle, 1989).

Por tanto, la EPV como actor relevante, tiene la posibilidad (pero no la obligación) mediante el redesarrollo del borde costero de contribuir a mejorar notoriamente tanto la calidad de vida y la economía de la ciudad y actividad portuaria. Pero que esto se produzca, es necesario establecer (y acordar) que la política urbana apunte a ese rumbo y además la institucionalidad urbana tenga un importante papel en su materialización. Así pues, contribuya a la innovación y el crecimiento de la industria portuaria de manera conjunta con el crecimiento de otros sectores de la economía urbana (Hall & Jacobs, 2012).

En Valparaíso, la EPV al tener el absoluto control sobre el uso y destino de los terrenos y suelos del borde costero, no se generan incentivos u obligaciones para desarrollar un borde integrado beneficiosos para la ciudad. En principio, como labores de agencia, se asume que su misión principal es velar por el desarrollo portuario. En cambio, los otros actores involucrados no tienen muchas herramientas o potestad para intervenir decisivamente en el redesarrollo del borde costero. Situación similar se identifica en los casos de Buenos

Aires, Boston, Marsella y Melbourne. No obstante, estas ciudades, demostraron por medio de algunas reformas y/o acciones de las agencias públicas o estatales, que es posible negociar o lograr la cooperación de la autoridad portuaria (propietaria de importantes extensiones de borde costero) para ejecutar desarrollos urbanos para el borde costero congregando a los diferentes actores.

Por lo tanto, para la situación en Valparaíso dada las circunstancias actuales y la vigente política e institución urbana, si queremos avanzar a un positivo redesarrollo del borde costero, uno de los caminos que deja en evidencia la investigación es apelar a la reestructuración de la política y gobernanza costera y el diseño institucional urbano.

Este propósito, se puede alcanzar reformulando el rol actual de la EPV en el borde costero (incluidos los derechos sobre éste), ya que mediante la actual institucionalidad difícilmente impulse el redesarrollo costero de manera exitosa como las ciudades estudiadas. Se propone establecer, idealmente en primer lugar, una nueva agencia de desarrollo costero o bien estableciendo nuevas atribuciones para el gobierno local y de esta forma posicionando a la EPV como un actor más.

Si bien el municipio no tiene mejores opciones para actuar ni menos realizar cambios sustanciales, pues está imposibilitado al no poseer los derechos de propiedad sobre el borde costero y a la vez como agencia pública y gobernante debe responder a diversas tareas (seguridad, educación, salud, etc.), dificultando el actuar exclusivo. Caso contrario de los ejemplos, los cuales nos ha demostrado que una agencia con facultades y dedicación especializada, facilitan las operaciones necesarias para el redesarrollo del borde costero, independiente de la propiedad del territorio.

Una de las razones para cuestionar el rol de la EPV y optar por el camino de una agencia exclusiva, es el fracaso del proyecto privado en el paño Barón, donde la decisión de la EPV de licitar dicho predio a privados sin medir las consecuencias (o bien por desconocimiento) de tal acción. Tomando la iniciativa el municipio en conjunto con el gobierno, impulsando un nuevo plan de renovación, demostrando que es necesario la cooperación de las agencias de desarrollo urbano del país, los actores y la comunidad.

Con respecto al concurso de ideas en el sector Barón, lo interesante es que prácticamente es el único caso en el país, donde los actores en conjunto se ven involucrados en el proceso de redesarrollo del borde costero

apuntando hacia la integración costera. Pero a pesar de aquello, si no avanzamos en modernizar nuestras políticas públicas y en especial las instituciones urbanas no habrá garantía que existan procesos similares o hasta más innovadores.

Como conclusión importante podemos señalar que actualmente no existen los incentivos y/o obligaciones de parte de las autoridades a actuar (o continuar) de la manera vista en Valparaíso, pudiendo pasar lo ocurrido con la cancelación del proyecto Nueva Alameda en Santiago<sup>53</sup>.

Si comparamos con los casos estudiados, se logró identificar que no se cuenta con una institucionalidad que permite la creación una agencia especializada (Marsella), ni menos la presencia de un gobierno estatal o regional con amplias facultades (Melbourne) o una agencia de desarrollo urbano especializada (Boston), o bien una corporación de desarrollo inmobiliario (Buenos Aires). Estas ciudades han facilitado enormemente el redesarrollo de sus bordes costeros y muestran los caminos a tomar en Valparaíso, pues las herramientas y medios existentes no están contribuyendo a cambiar la actual situación.

Por otra parte, se concluye acerca de la importancia de definir política moderna y consensuada de borde costero urbano, reestructurar la institucionalidad urbana y sobre todo a quien se le asignan los derechos de propiedad mediante herramientas de planificación y ordenamiento territorial adecuadas. En línea con lo anterior, los cambios institucionales han sido tema central en los debates en la teoría de planificación desde los años noventa (Alexander, 2000; Bolan, 1991; Gualini, 2002; Healey et al, 2002; Innes, 1995), mostrando que son igual de importante que el mismo proceso de diseño para la renovación costera.

Por último, mencionar que el borde costero no es un territorio cualquiera, sino por el contrario, puede aportar significativamente para el desarrollo económico de la ciudad y promover la ocupación del espacio urbano que permita mejorar la calidad de vida de la población como lugar idóneo para habitar. Donde la actividad portuaria puede aportar a cumplir estas metas.

---

<sup>53</sup> La mayor intervención en las últimas décadas, que pretendía remodelar completamente la avenida principal, con la participación de diferentes actores y propuesta escogida entre

## V. Bibliografía

Abramian, J. & Ghiglione, J. (2004). Plan Maestro 2030. Desarrollo del Puerto Buenos Aires, Administración General de Puertos, Buenos Aires.

Abramian, J. (2010). 10 estrategias para el desarrollo portuario y urbanos de Buenos Aires. Cámara Argentina de la construcción.FODECO.

Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. & Munjoma, T. (2002). Land policy and urban renaissance: the impact of ownership constraints in four British cities, *Planning Theory and Practice*, 3(2). pp. 195–217.

Adams, D. & Watkins, G. (2002). *Greenfields, Brownfields & Housing Development* (Oxford: Blackwell Publishing).

Agardy, T., et al. (2005). Coastal Systems. *Ecosystems and Human Well-being: Current Status and Trends*. pp. 513-550.

AIVP, (2015). Plan the city with the port: guide of good practices. AIVP - The worldwide network of port cities. Le Havre. France.

Alexander, E. (2000). Inter-organizational coordination and strategic planning: the architecture of institutional design. *The Architecture of Institutional Design*. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences. Amsterdam. pp 159 – 174

Alexander, E. (2002). Acting together: from planning to institutional design. *School of Architecture and Urban Planning*. University of Wisconsin-Milwaukee. Milwaukee.

Baltzer, Kenneth. 2000. Property rights and the use of Natural Resource. Final Master's Dissertation to be submitted to the Institute of Economics, University of Copenhagen.

Banister, D. (1995). *Transport and urban development*. Alexandrine Press. Oxford.

Barragan, J. & Andreis, M. (2015). Analysis and trends of the world's coastal cities and agglomerations. *Ocean Coast Management* 114. pp 11–20.

Basset, K., Griffiths, R. and Smith, I. (2002). Testing governance: partnerships, planning and conflict in waterfront regeneration. *Urban Studies*, 39(10), pp. 1757–1775.

diversas mediante concurso público e internacional. El desecho del megaproyecto fue justificado por inviabilidad técnica por parte de las nuevas autoridades gubernamentales.

- Beatley, T. (2014). *Blue Urbanism: Exploring Connections Between Cities and Oceans*. Island Press/Center for Resource Economics.
- Beaven, Brad, Karl Bell & James, R. (eds) (2016). *Port Towns and Urban Cultures International Histories of the Waterfront, c.1700—2000*. Palgrave Macmillan. London.
- Bertoncello, B. & Dubois, J. (2010). *Marseille Euroméditerranée-Accélérateur de Métropole*. Marseille: Parenthèses.
- Bertrand, R. (2012). *Histoire d'une ville: Marseille*. CRDP de l'Académie d'Aix- Ville de Marseille, Marseille.
- Bird, J. (1963) *The Major Seaports of the United Kingdom*, London: Hutchinson.
- Bolan, R. (1991). Planning and institutional design. *Planning Theory*, 5(6). pp 7-34.
- Bonillo, J. L. (1992). *Marseille, ville & port*. Parenthèses Editions
- Booth, R. (2014). Turismo, panamericanismo e ingeniería civil. La construcción del camino escénico entre Viña del Mar y Concón (1917-1931). *History* 47 (2). Pp 277—311.
- Boston Planning & Development Agency, (2017). *Downtown Waterfront District Municipal Harbor Plan & Public Realm Activation Plan*. City of Boston.
- Boston Planning & Development Agency, (2016). *South Boston Waterfront District Municipal Harbor Plan Renewal and Amendment*. City of Boston.
- Bromley, D. (1991). *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*. Blackwell. Oxford
- Bromley, D. (1998). Property regimes in economic development: lessons and policy implications bromley. *Agriculture and the Environment*, Washington D.C. World Bank.
- Breen, A. & Rigby, D. (1985) *Caution: Working Waterfront. The Impact of Change on Marine Enterprises*. The Waterfront Press. Washington D.C.
- Bruttomesso, R. (2001) 'Complexity on the urban waterfront'. In Marshall, R. (Ed.) *Waterfronts in post-industrial cities*. London: Spon. pp. 39-50.
- Buitelaar, E. & Lagendijk, A. & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-regions and Dutch land policy.
- Buitelaar, E. & Segeren, A. (2011) *Urban Structures and Land. The Morphological Effects of Dealing with Property Rights*, *Housing Studies*, 26:5, 661-679
- Campuzano, F., Mateus, M., Leitao, Pedro C., Leitao, Paulo C., Marín, V., Delgado, L., Tironi, A., Pierini, J., Sampaio, A., Almeida, P., Neves, R., (2013). Integrated coastal zone management in South America: a look at three contrasting systems. *Ocean Coastal Management* 72. pp 22-35.
- Cariou, P., Fedi, L. & Dagnet, F. (2014). The new governance structure of French seaports: an initial post-evaluation, *Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research*, 41:5. pp 430-443.
- Carrillo, I. & Santander, A. (2005). Modernización portuaria en Chile. *Revista Síntesis Tecnológica*, vol.2, nº 2. pp 63-68. Valdivia.
- Cartier, C. (1999). Cosmopolitics and the maritime world city. *The Geographical Review*, vol. 89, nº 2.
- Castro-Coma, M. & Martí-Costa, M. (2016). *Comunes urbanas: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad*. EURE (Santiago), 42(125). pp 131-153.
- City of Melbourne. (1997). *The History of the City of Melbourne*. Victoria. Australia.
- City of Melbourne. (1997). *Docklands Public Realm Plan*. Victoria Australia.
- Colman, A. (1999). *Game Theory and its Applications: In the Social and Biological Sciences*. Routledge, London.
- Commons, J. (1968). *Legal Foundations of Capitalism*. University of Wisconsin Press. Madison.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU). (2013). *Hacia una nueva política urbana chilena Vol. 3, Elementos de diagnóstico*. Pág. 75. Santiago.
- Cook, A., Marshall, R. & Raine, A. (2001) 'Port and city relations San Francisco and Boston'. In Marshall, R. (Ed.) *Waterfronts in post-industrial cities*. London: Spon. Pp 117-133.
- Couch, C. (2003). *City of change and challenge: Urban planning and regeneration in Liverpool*. Burlington: Ashgate.
- Cuenya, B. & Corral, M. (2011). *Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires*. EURE, 37(111).
- Daamen, T. (2007). *Sustainable Development of the European port—City Interface*. In: Paper Presented at the ENHR-Conference. June 25—28 in Rotterdam.

- Daamen, T. & Vries, I. (2013). Governing the European port-city interface: Institutional impacts on spatial projects between city and port. *Journal of Transport Geography*, 27. pp 4-13.
- Del Saz-Salazar, S. & García-Menéndez, L. (2016), Port expansion and negative externalities: a willingness to accept approach. *Maritime Policy & Management*, Vol. 43, pp.59-83.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 2. Pp 347-359.
- Desfor, G., Laidley, J., Stevens, Q., & Schubert, D. (eds.) (2012). *Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow*. London: Routledge.
- Dong, L. (2004). *Waterfront development: A case study of Dalian, China*. Ontario: University of Waterloo.
- Ducruet, C. (2005). Approche comparée du développement des villes-ports à l'échelle mondiale: problèmes théoriques et méthodologiques. *Cahiers Scientifiques du Transport*, 48. Pp 59-79.
- Ducruet, C. & Lee, S. (2006). Frontline soldiers of globalisation: Port-city evolution and regional competition. *GeoJournal*, Vol. 67, pp.107-122.
- Ducruet, C. (2011). The port city in multidisciplinary analysis. Joan Alemany and Rinio Bruttomesso. *The port city in the XXIst century: New challenges in the relationship between port and city*. pp.32-48.
- Docklands Task Force (1991) *Melbourne Docklands: draft strategy for redevelopment*. Victorian Government, Melbourne.
- Douglass, B. (1980). The Common Good and the Public Interest. *Political Theory*, 8. pp 103-117.
- Dovey, K. (2005). *Fluid City: Transforming Melbourne's Waterfront*. Sydney: University of New South Wales Press
- Dye, C. (2008). Health and urban living. *Science*, 319, (5864), 766-769.
- Eckart, W. (1985). On the land assembly problem, *Journal of Urban Economics*, 18(3). pp. 364-378.
- EPA Euroméditerranée. (2017). *Rapport d'activités 2017. Établissement Public D'Aménagement Euroméditerranée*. Marseille.
- ESPO, 2009. *Espo Award 2009*. European Seaports Organisation, Brussels.
- Fagalde, A. (2011). El puerto de Valparaíso y sus obras de mejoramiento. *Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile*. Cámara Chilena de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca Nacional. Santiago.
- Faggi, A. (2008). Renewal of Buenos Aires city waterfront. *Institution of Civil Engineers Municipal Engineer 163 Issue M:1*. Pp 23-31.
- Ferguson, C. & Gould J. (1978). *Teoría Microeconómica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fleming, D. & Hayuth, Y. (1994). Spatial characteristics of transportation hubs: centrality and intermediacy. *Journal of Transport Geography*, 2. Pp 3-18.
- Foster, J. (1999). *Docklands. Cultures in Conflict, Words in Collision*. UCL Press, London.
- Garay, A. (2002). *Acerca de la gestión de proyectos urbanos : las enseñanzas de Puerto Madero*. Puerto Madero Waterfront, Liernur, J. (editor). Harvard University. Graduate School of Design.
- Garay, A. et al. (2013). Puerto Madero, análisis de un proyecto. *Land Lines*, Lincoln institute of land policy.
- Garba, S. (1997). Public land ownership and urban land management effectiveness in metropolitan Kano, Nigeria. *Habitat International*, 21(3). pp 305-317.
- Giovinazzi, O. & Moretti, M. (2010). Port Cities and Urban Waterfront: Transformations and Opportunities. *Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 2.
- Girard, L. (2013). *Toward a Smart Sustainable Development of Port Cities / Areas : The Role of the " Historic Urban Landscape " Approach*. *Sustainability Review*.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Santillana Ediciones Generales: Madrid.
- Gleeson, B., Darbas, T. & Lawson, S. (2004) *Governance, sustainability and recent Australian metropolitan strategies: a socio-theoretic analysis*, *Urban Policy and Research*.
- Goldstein, B., Wessells, A., Lejano, R., & Butler, W. H. (2013). Narrating resilience: Transforming cities through collaborative storytelling. *Urban Studies*, 50 (Special Issue: Governing for Resilience). pp 1-19.
- Goss, R. (1990). Economic policies and seaports: The economic functions of seaports. *Maritime Policy and Management*, 17, 207-219.

- Goodwin, R. (1999). Redeveloping deteriorated urban waterfronts: the effectiveness of US Coastal Management Programs. *Coastal Management*, p. 239–269.
- Gualini, E. (2002). Institutional capacity building as an issue of collective action and institutionalisation: some theoretical remarks. *Issue of Collective Action and Institutionalisation*. Ashgate. Aldershot. pp 29 – 44.
- Hargreaves Heap, S. & Varoufakis, Y. (2004). *Game Theory: A Critical Text*. Routledge, London.
- Hartwell, E. & McGlenen, E. (1916). *Boston and its story: 1630-1915*. Boston: Printing Department.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1). pp 3-17.
- Harvey, D. (1990). *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A., De Magalhaes C. (2002) Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity. in *Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity*. Ashgate. Aldershot. pp 6 – 28.
- Heller, M. (1998). The tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets. *Harvard Law Review* 111. pp 622–687.
- Hinrichsen, D. (1998). *Coastal Waters of the World: Trends, Threat and Strategies*. Island Press, Washington D.C. pp. 275.
- Hodgson, G. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, (8). pp 17-53.
- Hong, Y. & Needham, B. (ed.) (2007). *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hoyle, B. (1989). The port-city interface: trends, problems, and examples. *Geoforum*, 20. pp 429-435.
- Hoyle, B. (2000). Global and Local Change on the Port-City Waterfront. *Geographical Review*, Vol. 90, No. 3. pp. 395-417.
- Hoyle, B. (2002). Urban waterfront revitalization in developing countries: The example of Zanzibar's Stone Town. *The Geographical Journal*, 168. Pp 141–162.
- Imbroscio, D. (2003). Overcoming the neglect of economics in urban regime theory. *Journal of Urban Affairs* 25. Pp 271-84.
- INE (2017). *Censo de Población y Viviendas 2017*. Santiago: Instituto Nacional de Estadística.
- Innes, J. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research* 14. pp 183- 189
- IOC/UNESCO, IMO, FAO & UNDP, (2011). *A Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability. An Inter-agency Paper towards the Preparation of the UN Conference on Sustainable Development (Rio+20)*. IOC/UNESCO. Paris. pp 42.
- Jajamovich, G. (2018). Promocionando grandes proyectos urbanos: cuestiones (trans)locales en Puerto Madero (Buenos Aires), 1989-2017. *Revista de Urbanismo*, 38. pp 1-13.
- Jarenko, K., Puustinen, S., & Mäntysalo, R. (2013). The multifaceted public interest: making sense of Finnish planner professionals' conceptions, 5th AESOP-ACSP Joint Congress: Planning for Resilient Cities and Regions. Dublin, Ireland.
- Kilian, D. & Dodson, B. (1996). Between the devil and the Dead Blue Sea: functional conflicts in Cape Town's Victoria and Alfred Waterfront. *Geoforum* 27 (4). Pp 495–507.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Knox, P. (2014). *Atlas of cities*. Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Kostopoulou, S. (2013). *On the Revitalized Waterfront: Creative Milieu for Creative Tourism. Sustainability*.
- Kreps, D. (1990). *Game Theory and Economic Modeling*. Oxford University Press, Oxford.
- Lai, L. (1997). Property rights justifications for planning and a theory of zoning. D. D. B. H. Massam (Ed.) *Progress in Planning*. pp 161–245.
- Latil d'Albertartas, O. (2007). Une ambition pour Marseille Provence Métropole. Dans: Langevin, P. et J. -C. Juan (eds.): *Marseille – une métropole entre Europe et Méditerranée*. Pp 203-217.
- Lauren, A. (2011). Alternative Initiatives, Cultural Intermediaries and Urban Regeneration: the Case of La Friche (Marseille), *European Planning Studies*, 19:5. pp 795-811.

- Lee, S., Kim, C. & Jung, H. (2005). A study of port performance related to port backup area in ESCAP region. Korea Maritime Institute. Seoul
- Lefevre, (1998). Metropolitan government and governance in western countries a critical overview.
- Leggett, D. (2011). Navy, nation and identity in the long nineteenth century. *Journal for Maritime Research*, 13(2), 151–163.
- Lehrer, U. & Laidley, J. (2008). Old Mega-Projects Newly Packaged? Waterfront Redevelopment in Toronto. *International Journal of Urban and Regional Research*. 32. Pp 786-803.
- Lejano, R., and Wessells, A. T. (2006). Community and economic development: Seeking common ground in discourse and in practice. *Urban Studies*, 43(9). pp 1469–1489.
- Louw, E. (2008). Land assembly for urban transformation—the case of ‘s-Hertogenbosch in the Netherlands. *Land Use Policy*, 25(1). pp. 69–80.
- Malone, P. (1996). *City, capital, and water*. London: Routledge.
- Marcadon, J. (1997) *La stratégie des armements maritimes et les métropoles portuaires. Métropolisation et Politique, Série 'Culture et Politique', Collection 'Géographie et Culture', L'Harmattan.*
- Martin, T. (2015). 1995 - 2015 Les 20 ans d'Euroméditerranée. Marseille: Euroméditerranée.
- Mazza, L. (1990). Planning as a moral craft. *Planning Theory Newsletter*, 3. pp 47–50.
- Megerle, H. (2008). Present-Day development process in the inner city of Marseille: Tensions between upgrading and marginalisation. *Die Erde; Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin*. 139. Pp 357-378.
- Menard, C. & Shirley, M. (2005). *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Kluwer.
- Menezes, F. & Pitchford, R. (2004a). A model of seller holdout. *Economic Theory* 24 (2). pp 231–253.
- Menezes, F. & Pitchford, R. (2004b). The land assembly problem revisited. *Regional Science and Urban Economics* 34 (2). pp 155–162.
- Megerle, H. (2008). Von de “ville en crise” zur Metropolitan European growth area: Aktuelle transformationsprozesse der Metropolregion Marseille – Aix-en-Provence. *Raumforschung und Raumordnung* 66. Pp 23-35.
- Meyer, H. (1999). *City and Port, Transformation of Port Cities: London, Barcelona, New York, Rotterdam*: Utrecht: International Books.
- Miceli, T. & Segerson, K. (2007). A bargaining model of holdout and takings. *American Law and Economics Review* 9 (1). pp 160–174.
- Michelman, F. (1982). Ethics, economics, and the law of property. In: Pennock, J., Chapman, W. (Eds.), *Ethics, Economics, and the Law*, 24 *Nomos*. New York University Press, New York.
- Millsbaugh, M. (2001). Waterfronts as catalysts for renewal. In *Waterfronts in postindustrial cities*, edited by R. Marshall. Spon Press. London.
- Marotta, I. (2014). Reconstruir la ciudad sobre la ciudad. *El Projet Euroméditerranée en Marsella. Revista Eltopo*. No.2. pp 76-99.
- Morini, S. (2004). Towards a reconstruction of the public interest criterion. *Planning Theory*, 3(2). pp 151–171.
- Mossberger, K., & G. Stoker. (2001). The evolution of regime theory: The challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36 (6): 810-35.
- MTT, (2013). *Plan Nacional de Desarrollo Portuario*. Subsecretaria de Transporte. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Santiago.
- Murphey, R. (1989). On the evolution of the port city. In F. Broeze (Ed.), *Brides of the sea: Port cities of Asia from the 16th - 20th centuries*. pp. 223-245. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Murphy, E, & Fox-Rogers L., (2015). Perceptions of the common good in planning. *Cities*, Volume 42, Part B. pp 231-241.
- Myerson, R. (1991). *Game Theory: Analysis of Conflict* (Harvard University Press, Cambridge, MA)
- Needham, B. (2006). Planning, law and economics: The rules we make for using land. Oxford and New York: Routledge.
- Norcliffe, G., Basset, K. & Hoare, T., (1996). The emergence of postmodernism on the urban waterfront. *Geographical perspectives on changing relationships. Journal of Transport Geography* 4 (2). pp 123–134.
- North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. New York.
- O'Connor, K. (1989) Australian ports, metropolitan areas and trade-related services. *Australian Geographer*, vol. 20, n° 2, 167-172.

- O'Flaherty, B. (1994). Land assembly and urban renewal, *Regional Science and Urban Economics*, 24. pp. 287–300.
- Oakley, S. (2007). The role of urban governance in re-constructing place, economic function and social relations in urban waterfront regeneration: the case of Port Adelaide, *Space and Polity*, 11(3), pp. 279–295.
- OPH-C. (2018). Puerto Madero. La cara nueva de la Ciudad. El Observador Porteño, Boletín Mensual del Observatorio del Patrimonio Histórico-Cultural, Año 2, nº 5. Ministerio de la Cultura, Ciudad de Buenos Aires.
- OECD. (2013). OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013. OECD Urban Policy Reviews. OECD Publishing. Paris.
- O'Flaherty, B. (1994). Land assembly and urban renewal. *Regional Science and Urban Economics* 24 (3). pp 287–300.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1995). Designing Complexity to Govern Complexity. In: Hanna, S and Munasinghe, M eds., editors. *Property Rights and the Environment: Social and Ecological Issues*. Stockholm: The Beijer International Institute of Ecological Economics and The World Bank.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, Games and Common Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ramis, A. (2013). El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom. *Revista Ecología Política*, Nº45. Pp 116-121.
- Rangel-Buitrago, N., Contreras-López, M., Martínez, C. & Williams, A. (2018). Can coastal scenery be managed? The Valparaíso region, Chile as a case study. *Ocean & Coastal Management*. Volume 163, Pp 383-400.
- Rakoff, R. & Seasholes, N. (2004). Gaining Ground: A History of Landmaking in Boston. *Environmental History Review* 9.
- Reeves, P. (1989). *Studying the Asian port city. Brides of the sea: Port cities of Asia from the 16th - 20th centuries* (pp. 29-53). University of Hawaii Press. Honolulu.
- Rodrigue, J., Comtois, C. & Slack, B. (2016). *The Geography of Transport Systems*. Routledge, Taylor & Francis Group. New York.
- Rodrigues Malta, R. (2004) Une vitrine métropolitaine sur les quais: villes portuaires au sud de l'Europe, *Les Annales de la recherche urbaine*, 97. pp. 93–101.
- Saelzer, G. (2017). Urbanismo topográfico según la cartografía histórica: desde las fortificaciones hasta las plazas de Valparaíso. *AUS [Arquitectura / Urbanismo / Sustentabilidad]*, n. 15. pp. 34-39,
- Saidel, M. (2017). La tragedia de los comunes revisitada: de la teoría formal a las formas históricas de desposesión. *Revista Temas y Debates*, nº 33. pp. 163-184.
- Sairinen R. & Kumpulainen, S. (2006). Assessing social impacts in urban waterfront regeneration. *Environmental Impact Assessment Review* 26. pp 120–135.
- Samsura, A., Van der Krabben, E. & Deemen, A. (2010). A game theory approach to the analysis of land and property development processes. *Land Use Policy*. 27. Pp 564-578
- Sanchez, A., Bosquez, J. & Jimenez, C. (2009). Valparaíso: su geografía, su historia y su identidad como Patrimonio de la Humanidad. *Estudios Geográficos*, Vol 70, No 266. Pontificia Universidad Católica. Santiago.
- Sancton, A. (1991). The Municipal Role in the Governance of Canadian Cities. In *Canadian Cities in Transition*. Toronto and New York: Oxford University Press. pp 462-486.
- Schlager, E. & Ostrom, E. (1992). Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68. pp 249-262
- Schubert, D. (2008). Transformation processes on waterfronts in seaport cities: Causes and trends between divergence and convergence. In *Port cities as areas of transition: Ethnographic perspectives*, eds. Waltraud Kokot, Mijal Gandelman-Trier, Kathrin Wildner, and Astrid Wonneberger. Bielefeld: Transcript.
- Sequera, J. & Mateos, E. (2014). Micro-resistances of everyday life. The Fractures of neoliberal urban policies in Puerto Madero, Buenos Aires. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, V 18. Universidad de Barcelona.
- Silvestre, G. (2019). Puerto Madero en movimiento: un abordaje a partir de la circulación de la



Corporación Antiguo Puerto Madero (1989–2017), Planning Perspectives, DOI.

Slack, B. & Fremont, A. (2005) "Transformation of Port Terminal Operations: From the Local to the Global," *Transport Reviews*, Vol. 25, No. 1. pp 117-130.

Storper, M. & Scott, A. (2015). Current debates in urban theory: A critical assessment. *Urban Studies*.

Strange, W. (1995). Information, holdouts, and land assembly. *Journal of Urban Economics* 38 (3). pp 317–332.

Swyngedouw, E., Moulaert, F. & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. In N. Brenner and N. Theodore (eds.), *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Europe*, Blackwell Publishing. Oxford.

Talesnik, D. & Gutiérrez, A. (2002). Transformaciones de frentes de agua: la forma urbana como producto estándar. *EURE (Santiago)*, 28(84). Pp 21-31.

Thayer, R. & Whelan, R. (1989). Port cities face complex challenges. *Cities in a Global Society, Urban Affairs Annual Review*, vol. 35.

UNCHS Habitat, (1996). *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*. Oxford University Press. Oxford.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. Pág. 2. New York.

Vallega, A. (2001). Urban waterfront facing integrated coastal management. *Ocean and Coastal Management*, 44. Pp 379–410.

Vanneste, S., van Hiel, A., Parisi, F. & Depoorter, B. (2006). From 'tragedy' to 'disaster': welfare effects of commons and anticommons dilemmas. *International Review of Law and Economics* 26 (1). pp 104–122.

Vayona, A. (2011). Investigating the preferences of individuals in redeveloping waterfronts: The case of the port of Thessaloniki – Greece. *Cities Review*. Volume 28, Issue 5. Pp 424-432.

Vicuña-Mackenna, B. (1869). *Historia de Valparaíso: Crónica política, comercial y pintoresca de su ciudad y de su puerto desde su descubrimiento hasta nuestros días, 1536-1868*. Imprenta Albión, de Cox y Taylor. Santiago.

Vigarié, A. (1979). Commercial ports and coastal life. *Collection Hachette Université*, vol. 106, pp. 345-347. Hachette.

Victoria State Government, (2017). *Plan Melbourne 2017-2050. Metropolitan Planning Strategy*. Victoria Australia.

VicUrban, (2008). *Make it Your Own* (Melbourne: VicUrban).

Wakefield, S. (2007) Great expectations: Waterfront redevelopment and the Hamilton Harbour Waterfront Trail. *Cities Review*. Volume 24, Issue 4. pp 298-310.

Wells, A. (1970). *Social Institutions*. London: Heinemann.

Wessells, A. (2010). Place-based conservation and urban waterways: Watershed activism in the bottom of the basin. *Natural Resources Journal*, 50(2). pp 539–557.

Wiegmans, B. & Louw, E. (2011). Changing port–city relations at Amsterdam: A new phase at the interface?. *Journal of Transport Geography*. Volume 19, Issue 4. pp 575-583.

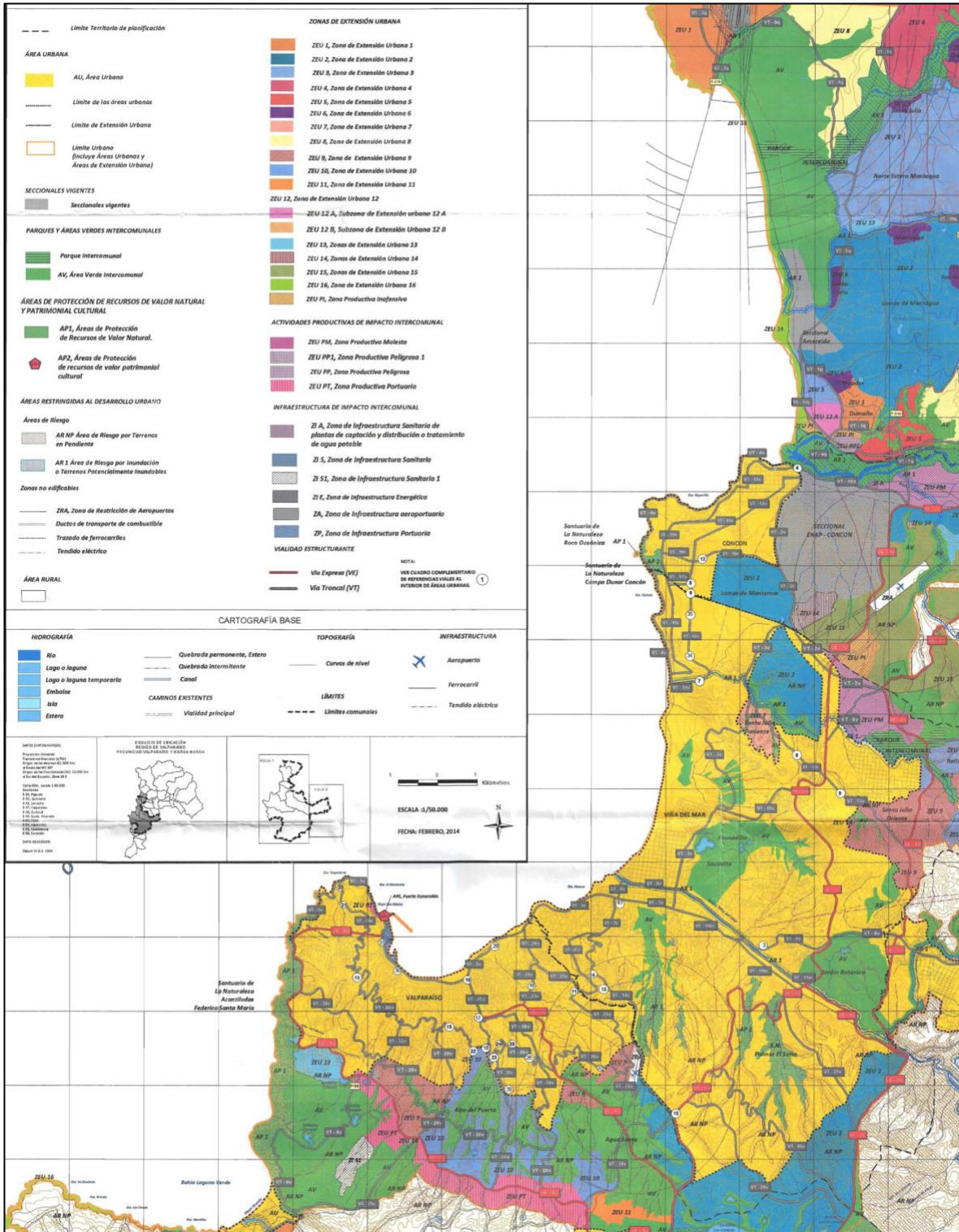
WHO (2010). *Hidden cities: unmasking and overcoming health inequities in urban settings*. World Health Organization. Kobe.

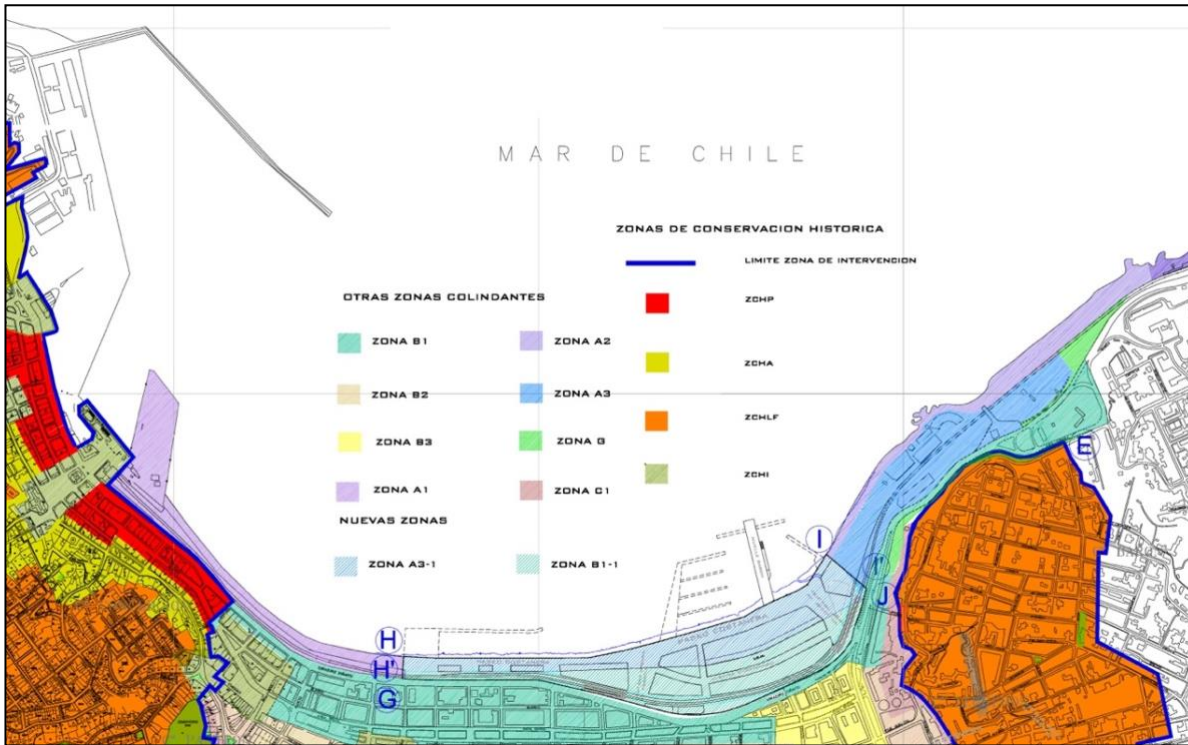
Wrenn, D. (1984). *Urban Waterfront Development a case for Hong Kong*. The Urban Land Institute. Washington D.C.

Zellner, M., Page, S., Rand, W., Brown, D., Robinson, D., Nassauer, J. & Low, B. (2009). The emergence of zoning policy games in exurban jurisdictions: Informing collective action theory.

VI. Anexos

Anexo 1 Sección Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso / Fuente Municipalidad de Valparaíso





Anexo 2.1 Ejemplos de diferentes normativas que rigen para el sector puerto / Fuente elaboración propia

**Ley Nº19.542.**

Moderniza el sector portuario estatal, actividades pesqueras, industriales, turísticas, recreativas, de transporte marítimo, remolque, construcción o reparación de naves, en el evento en que éstas se estén desarrollando en el puerto al momento de elaboración del Plan Maestro.

**Decretos**

D.F.L. Nº1, Adecua Disposiciones Legales Aplicables a las Empresas Portuarias creadas por la Ley Nº19.542.

Decreto Nº102, Reglamenta Elaboración del Calendario Referencial de Inversiones.

Decreto Nº103, Reglamenta la Elaboración, Modificación, Presentación y Aprobación de los Planes Maestros de las Empresas Portuarias.

Decreto Nº104, Establece Normas y Procedimientos que regulan los procesos de Licitación a que se refiere el artículo 7º de la Ley Nº 19.542,

Decreto Nº105, Establece Normas para la Coordinación de los Órganos de la Administración del Estado relacionados con Actividades que se desarrollen dentro de los Recintos Portuarios

Decreto Nº40, Establece delimitación del recinto portuario del puerto de Valparaíso

**Reglamentos**

Reglamento de Servicios y Tarifas para el puerto de Valparaíso, según resolución Nº0133

Reglamento de Uso de Frentes de Atraque.

Reglamento de Servicios.

Reglamento de Uso de Áreas Marítimas

Reglamento de asignación de áreas.

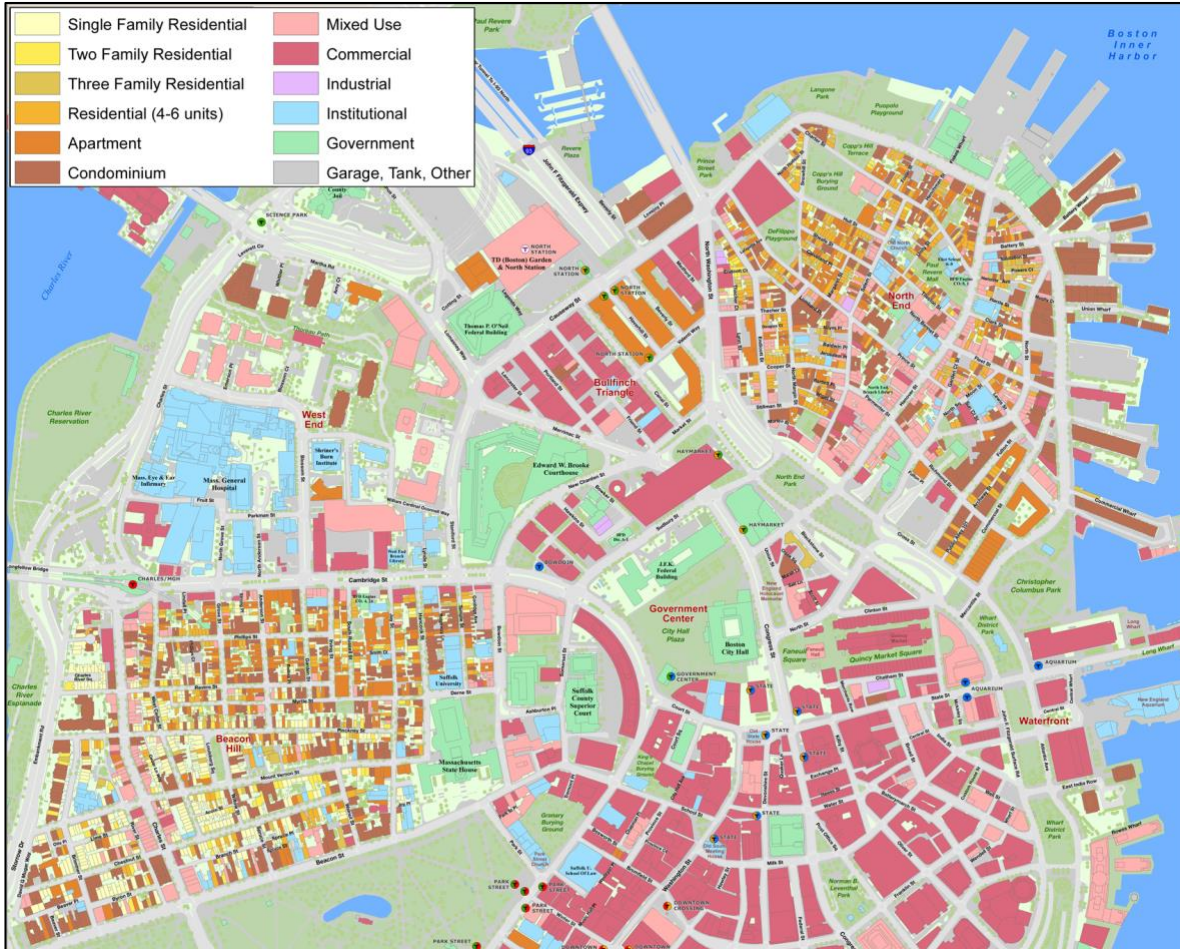
Reglamento de uso Muelle Prat.

Reglamento de Coordinación del Recinto Portuario.

Reglamento para el otorgamiento de autorizaciones de Uso de Áreas Marítimas

Reglamento de los Servicios de Movilización de Carga en Apoyo a la Fiscalización.

Anexo 3 Zonificación uso de suelo del Downtown, Northend y Waterfront District de Boston / Fuente Boston Planning & Development Agency



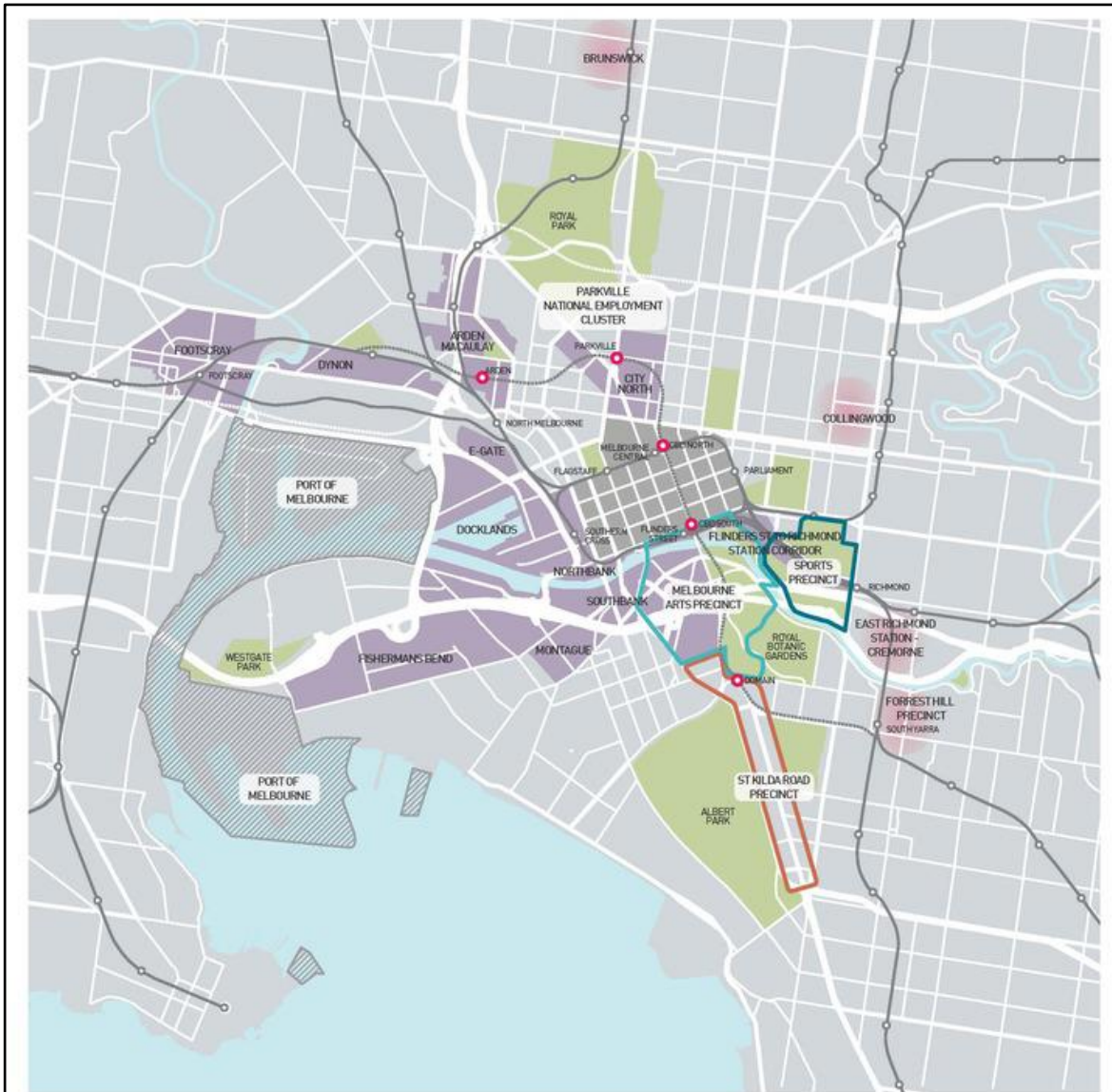
Anexo 4 Plano de uso urbano del South Boston Waterfront / Fuente Boston Planning & Development Agency



Anexo 5 Plano del Barrio de Puerto Madero / Fuente Ciudad Autónoma de Buenos Aires







**MAP 10 - AN EXPANDED CENTRAL CITY**  
 SOURCE: DEPARTMENT OF TRANSPORT, PLANNING AND LOCAL INFRASTRUCTURE, 2013

- Road Network
- Potential Road
- Rail Network
- Potential Rail
- Existing Rail Station
- Potential Melbourne Metro Station
- Melbourne Arts Precinct
- Sports Precinct
- St Kilda Road Precinct
- Melbourne Central Business District
- Expanded Central City Urban Renewal Area
- Other Urban Renewal Area
- Port of Melbourne
- Open Space
- Waterway



PLAN MELBOURNE HAS BEEN RELEASED FOR COMMENT.  
 THIS MAP MAY CHANGE AND IS NOT FINAL.



© The State of Victoria, Department of Transport, Planning and Local Infrastructure, 2013.  
 The State of Victoria does not warrant the accuracy or completeness in this publication and any person using or relying upon such information does so on the basis that the State of Victoria shall bear no responsibility or liability whatsoever for any errors, omissions or inaccuracies in the information.