



GOBERNANZA EN CIUDADES PORTUARIAS Y LOS DESAFÍOS DE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN CIUDAD PUERTO

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

**Alumno: Camila Cortés Zambrano
Profesor Guía: Esteban Puentes**

Santiago, Diciembre de 2022-

1. Planteamiento del problema

Chile es uno de los países con la economía más abierta y flexible del mundo (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018) y en esta apertura los puertos son un punto fundamental de conexión. Si se considera además que en nuestro país la partición modal¹ del comercio exterior -por concepto de exportación e importación-, se realiza principalmente a través de transporte marítimo (Observatorio Logístico, 2021), nuestro país depende del crecimiento portuario (CEPAL, 2015).

Lo anterior, implica asumir tendencias y desafíos mundiales de esta industria, en cuanto a recibir una mayor flota de naves y de mayores proporciones (OCDE, 2015). Por ello, se ha configurado como política de Estado iniciar un nuevo ciclo de provisión de infraestructura portuaria para la macro zona central del país que supere al menos los 6 millones de TEU/año².

El desarrollo de infraestructura a gran escala implica cambios en el *binterland*³, que requieren ser analizados de manera integral; en el sentido de desarrollar una infraestructura portuaria que permita atender la demanda naviera mundial, abordando la convivencia y el diálogo con las comunidades donde se inserta la infraestructura portuaria.

En nuestro país, no existe una política portuaria o un modelo de gobernanza de ciudad portuaria que busque el desarrollo unísono de las ciudades y los puertos. De hecho, en muchas ciudades, los puertos han crecido sin interactuar con la ciudad donde se encuentran emplazados, a pesar de que los impactos negativos del crecimiento portuario (como la calidad del aire, agua, ruido, olores y tráfico) se encuentran localizados y las externalidades positivas de los puertos se extienden a nivel global (Merk, 2013).

Por lo anterior, el objetivo de esta investigación es presentar las principales características de prácticas de integración social que han implementado puertos con altos niveles de transferencias portuarias. De esta forma, la pregunta de investigación consiste en conocer ¿cuáles son las prácticas de integración social que han implementado los principales puertos del mundo?

Para ello, se revisarán experiencias internacionales de ciudades portuarias, como Rotterdam en Ámsterdam, Ámberes (o Antwerp) en Bélgica, Hamburgo en Alemania, Barcelona en España y Callao en el Perú.

De esta forma, se intenta contribuir a las propuestas de políticas públicas portuarias discusiones parlamentarias nacionales e instancias de coordinación que reducen el desarrollo de las ciudades-puerto al pago de tributos portuarios en las ciudades donde se mantiene la infraestructura portuaria.

La relevancia de pensar esta discusión como antecedente de política pública dice relación con la necesidad de converger el crecimiento económico con el desarrollo de los territorios, sin sacrificar la disponibilidad de los recursos de las próximas generaciones. En ese orden de

¹ Modo de transporte en el que se traslada la mercancía en un país.

² Acrónimo del término en inglés twenty-foot equivalent unit. Se refiere a una medición estándar, de una caja metálica de tamaño estandarizado que puede ser transferida fácilmente entre diferentes formas de transporte tales como buques, trenes y camiones, en el periodo de un año.

³ Corresponde a la zona de influencia territorial de un recinto portuario, que viene determinada por la mejora de accesos terrestres a los puertos y de éstos al resto de los sistemas de comunicación.

cosas, este trabajo busca ser un aporte a las discusiones venideras en materia de desarrollo portuario nacional.

2. Tensiones Técnicas y Políticas

En la década de los 90's, al igual que otros países latinoamericanos, Chile experimentó un cambio en el modelo de provisión de infraestructura portuaria a partir de la promulgación de normativas de decenios anteriores (Beato, 1996). Esto orientó políticas portuarias regionales que se caracterizaron por recuperar puertos públicos que estaban colapsados, reducir el peso fiscal de los mismos, incorporar capital y gestión comercial privada, mejorar la competitividad del comercio exterior y solucionar los problemas laborales asociados a la baja productividad y costos elevados que existían en la mayoría de los puertos de la región (Doerr, 2011; CEPAL, 2015).

Los cambios se fueron generando al alero de modificaciones de la Ley Orgánica de la Empresa Portuaria de Chile (en adelante, Emporchí) del año 1960 (DFL 290), que tenían como objeto aumentar la capacidad competitiva de los puertos estatales. Posteriormente, mediante las consecutivas promulgaciones de normativas⁴, se configura un rol facilitador del Estado en la actividad portuaria, que permite a empresas privadas ser parte del proceso logístico, insertando el esquema multioperador y autorizando que los servicios de transferencias de cargas pudiesen realizarlo diferentes empresas privadas.

En el año 1997, la promulgación de la ley N°19.542 que moderniza el sector portuario estatal o 'ley de puertos', crea 10 empresas estatales: Empresa Portuaria Arica, Empresa Portuaria de Iquique, Empresa Portuaria Antofagasta, Empresa Portuaria Coquimbo, Empresa Portuaria Valparaíso, Empresa Portuaria San Antonio, Empresa Portuaria Talcahuano - San Vicente, Empresa Portuaria Puerto Montt, Empresa Portuaria Chacabuco y Empresa Portuaria Austral.

Esta ley faculta a que empresas privadas puedan administrar, gestionar e invertir en los frentes de atraque de estas empresas, bajo la modalidad de concesión portuaria⁵ (Fuentes, 2018). Además su objetivo consiste en hacer más eficiente el servicio, ante el crecimiento del comercio exterior y la falta de inversión del Estado en infraestructura de sus puertos. Por este motivo, esta ley es considerada como la impulsora de la modernización del sector

⁴ A través de la Ley 18.011 de 1981, se definieron aspectos laborales en materia portuaria referidos al personal embarcado, además se generaron disposiciones relacionadas con los contratos y negociaciones colectivas de los trabajadores marítimos. Meses más tarde, en septiembre del año 1981, y en el mismo ámbito de la ley mencionada anteriormente, se promulgó la Ley N°18.032, que abolió el sistema de licencias controladas por los sindicatos para las labores de estiba y desestiba (sistema de matrículas). De esta forma, cualquier trabajador podría realizar estas operaciones para las compañías navieras, y además, se anuló el pago de beneficios de los trabajadores a los sindicatos por el sistema de matrículas, y eliminó el derecho a la negociación colectiva como los contratos colectivos. Así, se reemplazó el sistema de matrícula de los sindicatos por un permiso de trabajador portuario, que no aseguraba el trabajo, sino la posibilidad de trabajar en el puerto, con ello, se incorporaba al Código del trabajo la regulación de los trabajadores portuarios eventuales.

Este proceso modernizador, significó la separación del desarrollo de la infraestructura, a cargo de empresa pública y la prestación de servicios portuarios, a cargo de diferentes empresas privadas, donde la dependencia de miles de trabajadores, a partir de 1981, se vincularon con las empresas privadas, a través del empleo eventual.

A fines del año 1981, se promulgó la Ley 18.042 que se encargó de redefinir el rol del Estado en la actividad portuaria, eliminando la exclusividad de Emporchí para realizar el movimiento de las cargas entre el gancho de la grúa y el almacenaje; creando la Corporación Nacional Portuaria, como continuadora legal de Emporchí, cuyo objetivo único consiste en constituir con el Fisco Sociedades anónimas portuarias; y se insertó un nuevo esquema el multioperador, que terminó con los monopolios de las actividades portuarias, autorizando que los servicios de transferencia de carga y porteo puedan ser realizados por empresas privadas.

⁵ La concesión portuaria consiste en que las empresas públicas portuarias, licitan a empresas privadas la prestación de servicios de estiba, desestiba, transferencia de la carga desde el puerto a la nave y viceversa.

portuario estatal; dejando entrever que la noción de modernización viene asociada al fomento de la inversión privada (Zrari, 2016).

Desde el año en el que se promulga la ley de modernización del sector portuario estatal al año 2020, el sistema portuario chileno ha desarrollado un modelo de gobernanza portuaria de tipo *landlord port*, de acuerdo a la tipología presentada por el Banco Mundial, que se caracteriza porque la propietaria del terreno es una entidad estatal y a través de un contrato de concesión se cede la explotación y gestión a una empresa privada, pública y mixta (Freire-Seoane, López, & Pais-Montes, 2018).

Para el mismo periodo de tiempo, se ha aumentado la capacidad de transferencia de carga en un 186% para la carga importada y ha aumentado en un 349% para la carga exportada (Directemar, 1998; 2021). Además ha aumentado el número de concesiones portuarias en el país (Fuentes, 2018), las cuales son administradas y gestionadas por operadores portuarios mundiales, es decir con competencias intra e intercontinental⁶ (González, 2008).

A mayor abundamiento, si se observa un periodo de 10 años consecutivos (entre el año 2010 y año 2020), por los puertos privados del país se ha movilizado el 66% de carga, mientras que por puertos estatales se ha movilizado el 34% de carga transferida⁷ (Observatorio Logístico, 2021).

En este sentido, es posible observar que los objetivos de las políticas portuarias implementadas en la década de los 90's se fueron cumpliendo progresivamente, a saber: la competencia, la incorporación del capital privado, aumento destacado de productividad y la descentralización de la Autoridad Portuaria (Sánchez et al., 2015). Esto se ha traducido en una asimetría entre puertos públicos y privados, que ha configurado el escenario en materia de políticas públicas portuarias a nivel nacional.

Por ejemplo, en materia de planificación existe una tensión técnica, en tanto en el año 2014 se elaboró una política portuaria nacional, a través del Plan Nacional del Desarrollo Portuario (en adelante, PNNDP), sin embargo, se centró solo en puertos estatales, a pesar de que nuestro país tiene una configuración portuaria mixta: puertos públicos que operan a través de concesiones portuarias y puertos privados que se instalan mediante concesión marítima (Consejo de Políticas de Infraestructura, 2022).

Otra tensión técnica se observa en la falta de regulación y desarrollo de instalaciones portuarias como respuesta individual de los puertos según transferencia de carga, lo que ha generado fuertes impactos y disputas en los territorios donde se insertan las instalaciones portuarias (Zrari, 2016).

Como respuesta a estas tensiones técnicas, se ha desarrollado una tensión política que dice relación con la necesidad del cobro de un impuesto a las empresas portuarias en el lugar donde cumplen su función, por el uso que hacen del borde costero (Ramírez, 2021) y las externalidades asociadas a la actividad portuaria (Merk, 2013).

⁶ Como Dubai Ports World (en adelante, DPW), que corresponde a propiedad del Estado de Dubai en los Emiratos Árabes Unidos, y es una de las cuatro empresas mundiales que controla terminales portuarios en todos los continentes, en el caso de América: en Canadá, Argentina, República Dominicana, Perú, Ecuador y Chile, en el puerto privado de Lirquén y el puerto privado de San Antonio.

⁷ Para mayor detalle, se puede observar gráfico en el ANEXO N°1.

Ante esto, el planteamiento formal de comisiones asesoras legislativas se ha focalizado en reasignar a las regiones el canon de arriendo de las concesiones⁸ o establecer un impuesto anual en proporción al tonelaje de carga. Lo que las empresas portuarias contraargumentan, a partir de los pagos que deben realizar al fisco o los pagos que realizan en los municipios por concepto de patentes municipales o contribuciones⁹ (Mundo Martímo, 2017).

Frente a las tensiones anteriormente mencionadas, se ha manifestado la carencia o necesidad de una Autoridad Portuaria (órganos o instituciones de la gestión portuaria) capaz de tomar decisiones sobre el desarrollo portuario estatal y privado, como un gobierno local, un ministerio o una subsecretaría dedicada al mar y los puertos (Fortín, 2017).

En esta materia, la ley de puertos contempla una instancia de coordinación a nivel regional denominada Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto (en adelante, Consejo), en la que participan representantes del Gobierno Regional y la Municipalidad donde se insertan los puertos (Biblioteca del Congreso Nacional, 1997). El objeto de estos Consejos se ha enmarcado en conceptos relacionados con la gobernanza territorial como el espacio físico determinado y la coordinación entre actores en torno a una temática (Zrari, 2016).

Sin embargo, en la práctica, su funcionamiento está circunscrito a los puertos de las empresas estatales creadas por la ley de puertos y la implementación de éstos no tiene el mismo funcionamiento en las ciudades portuarias. Por lo que las directrices de cada Consejo son diferentes y las temáticas no son abordadas con la misma profundidad en las sesiones de cada Consejo (Zrari, 2016). A modo de ejemplo, las sesiones del Consejo de Valparaíso no se desarrollan con la misma temporalidad ni convocatoria de actores que las sesiones del Consejo de San Antonio.

Junto con lo anterior, esta coordinación ha quedado reducida a la tensión política asociada al tributo de las empresas portuarias en los territorios (Ramírez, 2021). De ello, podemos concluir que la planificación de los territorios no es una prioridad para las instancias de coordinación que se han institucionalizado entre los actores que son parte del ecosistema portuario, entre ellas -también- la Asociación Nacional de Ciudades Puerto¹⁰ (Mundo Martímo, 2017).

En consecuencia, el proceso de modernización portuaria estatal marca un precedente en la historia del rubro, pero la política portuaria de nuestro país se ha centrado en la administración de empresas portuarias, principalmente de su concesionamiento. Por ello, el avance hacia la instauración de una gobernanza ciudad-puerto no se ha constituido como un objetivo de la Autoridad Portuaria.

3. Presentación y Justificación de la Metodología

En base a lo expuesto, el presente trabajo tiene como objetivo describir experiencias de integración social que han implementado puertos con altas transferencias de carga y analizar

⁸ Las bases de licitación para una concesión portuaria, establecen un monto mínimo para las rentas (o canon) por el uso de los activos objeto de arrendamiento (canon de arriendo).

⁹ Por ejemplo, los pagos de la Empresa Portuaria de San Antonio (en adelante, EPSA) al Fisco en el año 2021, corresponden al 39% de los ingresos por actividades ordinarias de la empresa portuaria, en el marco del DL N° 2.398 (SEP, 2021).

¹⁰ Instancia de coordinación conformada, en el marco de lo establecido en la ley 18.695 y sus normas supletorias artículos 549 y 558, del Código Civil.

sus principales características. A fin de aportar a los diagnósticos de políticas públicas de planificación de los territorios en ciudades portuarias de nuestro país.

Para lo anterior, se utilizará el método comparativo, como técnica de comparación de objetos de estudio, que permite llegar a generalizaciones empíricas (Nohlen, 2020). De acuerdo a Lijphart (en Nohlen, 2020), este método de comparación puede aplicarse en una selección de casos limitada y cuando las condiciones para la utilización de otros métodos (como experimental o estadístico) no estén dadas.

La comparación que se realiza entre unidades de análisis, o ciudades portuarias, se lleva a cabo a través de una revisión bibliográfica sobre experiencias internacionales en materia de políticas portuarias y gobernanzas en ciudades puertos. Las unidades de análisis comparten una coherencia interna, en tanto son delimitadas dentro del mismo fenómeno de estudio, en tanto ciudades-puerto, en una unidad de tiempo determinada (Lucca y Pinillos, 2015).

La selección de las unidades de análisis se sustenta, primero, en una clasificación del estudio *The Effectiveness of Port-City Policies* que presenta la relación entre ciudades portuarias con altos volúmenes de tráfico portuario y buenas prácticas de desarrollo social (Merk, 2013); y, segundo, en información secundaria de puertos con alta transferencia de carga y experiencia en planificación territorial participativa. Por tanto, en este trabajo las unidades de análisis y el tamaño de la muestra, viene dado por un estudio cuantitativo previo y otras fuentes de datos secundarias.

Las limitaciones de la metodología utilizada, dada la extensión del trabajo, viene dada por la selección de países, en tanto no se utiliza un criterio de saturación de muestras, sino que utiliza como referencia un estudio previo y se incluyen nuevas unidades de análisis, de acuerdo a criterios de la investigadora. En este sentido, se ha utilizado un muestreo por conveniencia, que se caracteriza porque su límite lo define el investigador en cuanto dispone de los elementos necesarios para comprobar su hipótesis.

4. Análisis de Respuestas, sobre tensiones técnicas y políticas

Por gobernanza portuaria, se hace referencia al conjunto de sistemas, estructuras, procesos, legislación, acción regulatoria y los objetivos de política pública (Sánchez, y otros, 2015), es decir a la estructura organizativa de la logística portuaria (Freire-Seoane, López, & Pais-Montes, 2018). Y en un nivel superior a esta gobernanza, se encuentra la gobernanza de las ciudades puerto, en tanto proceso en el cual actores con diferentes intereses se coordinan a partir de objetivos que son construidos por el conjunto (Sánchez J. , 2021).

Como ejemplo de gobernanza de las ciudades puerto, el estudio *Trends in EU Port's Governance* señala que los puertos europeos han pasado de ser facilitadores de cargamento y de proveer servicios a los buques, a ampliar su ámbito de actuación involucrándose más en el tejido industrial y productivo y en áreas de consumo, ciudadanía o medio ambiente (European Sea Port Organisation , 2022).

El estudio *The Effectiveness of Port-City Policies* (Merk, 2013)¹¹, entre otras cosas, permite observar la relación entre ciudades portuarias con altos volúmenes de tráfico portuario y

¹¹ El estudio considera una muestra de 27 ciudades portuarias en base al Programa de Ciudades Portuarias de la OCDE (e incluye además Singapur y China) y que aborda cinco áreas políticas diferentes: desarrollo portuario, desarrollo de ciudad-puerto, transporte, medioambiente y una última categoría que incluye I+D, desarrollo espacial y comunicación. Sobre estas áreas se comparó la efectividad de las políticas, a partir del método de Análisis de Componentes Principales que condensa

buenas prácticas de desarrollo social: como el puerto de Rotterdam en Holanda, Ámberes (o Antwerp) en Bélgica, Hamburgo en Alemania, Barcelona en España y el puerto de Singapur. También, las buenas prácticas de estos puertos son referidos en el Código de Conducta de Integración Social (European Sea Port Organisation, 2010).

En relación a este estudio, se revisarán algunas características y buenas prácticas de integración social de cuatro puertos que se encuentran entre los quince primeros puertos europeos, según González (2019): Rotterdam (Holanda), Ámberes o Antwerp (Bélgica), Hamburgo (Alemania) y Barcelona (España).

Si bien, los puertos mencionados con anterioridad no comparten una política estandarizada en materia portuaria, al igual que los 1.200 puertos europeos, han desempeñado un estratégico rol para la Unión Europea. Además de destacarse por su posición de interfaz con el resto del mundo y porque los puertos han contribuido a desarrollar el crecimiento de las grandes ciudades (González, 2019).

En Rotterdam, la Autoridad Portuaria de Rotterdam, la comunidad empresarial del puerto representada por *Deltalinqs*, la Ciudad de Rotterdam, la Autoridad Provincial del sur de Holanda y el gobierno nacional, representado por ministerios, trabajan en un documento denominado *Port Vision* (Port of Rotterdam, 2019). Entonces, existe un instrumento de planificación con un horizonte de trabajo hasta el año 2030 que se desarrolla conjuntamente con la Autoridad Portuaria y los *stakeholders*.

En el desarrollo de esta visión las partes interesadas trabajan para abordar temas específicos de la gestión portuaria, enfocados en la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas. Esta herramienta multinivel y participativa desarrolla mecanismos para monitorear su actividad, por lo que se va realizando control de los objetivos propuestos (Sánchez, 2021).

Ámberes (o Antwerp), segundo puerto de Europa en volumen de mercancías, después de Rotterdam, tiene una Autoridad Portuaria pública. La particularidad de esta ciudad portuaria son las singularidades constructivas que unen la ciudad al puerto, a partir de estrategias como nueva infraestructura, diálogo institucional entre actores públicos y privados, nuevos modelos de planificación, tecnologías, estrategias de comunicación y sensibilización (Sánchez, 2020).

Un ejemplo de buena práctica en el Puerto de Ámberes, es la alternativa ciudadana de empalme de autopistas desarrollado por parte de una ONG compuesta por profesionales, a través de una estrategia de marketing denominada *the big link* (Andrews, 2019). Esta estrategia surge ante la necesidad de desarrollar una tercera conexión al puerto, que mejorara la accesibilidad del puerto a la ciudad y redujera la congestión vehicular (Davoult, 2020).

Hamburgo es el tercer puerto en transporte de mercancías en Europa (Parra, 2021) y aquel donde el gobierno de la ciudad tiene el poder y las competencias para tomar decisiones sobre el puerto y la ciudad. En este sentido, se han desarrollado dos procesos de planificación que afectan los frentes marítimos (*waterfront*) en Hamburgo: el primero gira en torno a la organización del puerto tradicional ante los nuevos tamaños de los portacontenedores y el segundo tiene que ver con el cambio del uso de suelo de un lugar de actividades portuarias destinado para fines urbanos (Harms, sf; Schneider, 2011).

información de un conjunto de indicadores en un menor número de componentes no correlacionados, sino combinaciones lineales.

La experiencia desarrollada de este puerto consiste en el proceso de la *Hafencity*, que surge a partir de un concurso arquitectónico que tenía como objetivo cambiar el uso de suelo de un terreno de embarque del puerto que fue traspasado a la ciudad. El proyecto, que podría culminar en el año 2025, permitirá que alrededor de 12.000 personas vivan allí y cerca de 45.000 trabajen en el sector (Schneider, 2011).

El puerto de Barcelona, es la Autoridad Portuaria que define los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal, así como los generales de gestión de las Autoridades Portuarias de otros puertos del país (Parra, 2021). Este puerto ha desarrollado su modelo de planificación, a través de un plan estratégico: *Pla Estratégic Port de Barcelona 2021-2025*, que se ha construido mediante un proceso participativo, con recursos internos y con la colaboración de la comunidad logística portuaria, clientes finales y agentes públicos y privados (Port de Barcelona, 2021)

En cuanto a buenas prácticas de integración social, el puerto se ha destacado por la fluidez en materia de mercancías, movilidad urbana con el entorno metropolitano y desarrollo de capital humano. Por ejemplo, en cuanto a movilidad urbana, se han generado propuestas de creación de zonas que permitan la conexión entre parques metropolitanos a través de corredores verdes. El puerto, en su planificación estratégica, se ha encargado de reforzar la imagen de la ciudad como ciudad de negocios y de alta calidad de vida (Port de Barcelona, 2021).

En función de lo expuesto, por su posición geoestratégica, los cuatro puertos europeos revisados se caracterizan por el desarrollo hacia el interior (*binterland*), relaciones puerto-ciudad y fomento de la conectividad marítima (*foreland*¹²) (González, 2019).

En el caso del continente americano, particularmente en América Latina, de acuerdo a la CEPAL (2021), según movimiento portuario en TEU en el año 2021, los cinco principales puertos de la región son: el puerto de Cartagena (Colombia), el puerto de Manzanillo (Panamá), el puerto de Balboa (Panamá), el puerto de Santos (Brasil) y el puerto de Brasil Terminais (Brasil). No obstante, solo tres países de la región tienen políticas portuarias actualizadas, a saber: México, Panamá y Brasil, y tres países de la región cuentan con planes portuarios para el desarrollo de un sistema portuario (Chapapria, Compés, & Aznar, 2003)

El puerto de Callao (Perú), se encuentra en el ranking N° 6, de acuerdo al comportamiento de *throughput*¹³ de los puertos de América Latina y el Caribe en el año 2021 (CEPAL, 2021). Si bien, el puerto de Callao no se encuentra dentro de los cinco primeros puertos en transferencia de carga en la región, para el presente trabajo se ha destacado su experiencia de planificación territorial participativa, a partir de la aprobación del Plan Ciudad Puerto del Callao 2020-2022 por parte del Consejo Ciudad-Puerto (Chapapria, *et al.*, 2003).

Este plan fue construido en el marco del Foro internacional “Construyendo el Plan Ciudad-Puerto del Callao 2020-2022”, en el que participaron diversos organismos públicos y privados, gremios acreditados vinculados a las actividades portuarias y logísticas, siendo presenciado virtualmente por ciudadanos en general interesados en los temas de la ciudad y el puerto del Callao. Entre las temáticas abordadas, se trabajaron temas relativos a

¹² Corresponde al área de conexiones de un puerto, a través de las rutas marítimas tanto de importación como de exportación.

¹³ Movimiento mundial de contenedores.

infraestructura; logística y transporte; seguridad; tecnología digital; salud y educación; desarrollo económico, social y medioambiente.

A partir de las experiencias de integración social de ciudades portuarias revisadas, si bien no comparten una política estandarizada en materia portuaria, se puede observar que las ciudades portuarias trabajan en base a un objetivo colectivo que beneficia al unísono a la ciudad y al puerto, a través la planificación territorial. Y en este objetivo, participan todos los actores del ecosistema portuario, a saber: públicos y privados, técnicos y políticos, ciudadanía y *stakeholders*.

Sección 5: Conclusiones y extensiones de investigación

De acuerdo a los objetivos del presente estudio y las buenas prácticas revisadas, a modo de conclusión se analizarán las principales características de estas experiencias, a fin de aportar a los diagnósticos de políticas públicas de planificación territorial en ciudades portuarias de nuestro país.

Primero, es posible constatar que las ciudades portuarias pertenecientes a la Unión Europea revisadas en este documento de trabajo han buscado fortalecer los vínculos en los territorios costeros, bajo el criterio de que los puertos contribuyen a desarrollar el crecimiento de las grandes ciudades. En este sentido, las prácticas de integración social analizadas implican instancias efectivas de planificación territorial.

Segundo, las prácticas de integración social se materializan a través de instrumentos de gestión o instancias de participación ciudadana. Las cuales abordan una dimensión económica, que busca satisfacer las necesidades y aspiraciones del cliente; una dimensión de gestión portuaria, que tiene como objetivo mejorar la rentabilidad y el logro de niveles de eficiencia; y una dimensión relacional entre el puerto y la ciudad, que se manifiesta a través de las alianzas públicas y privadas y las gobernanzas locales (González-Laxé, 2019).

Tercero, las ciudades portuarias analizadas se caracterizan por tener Autoridades Portuarias públicas o estatales, desconcentradas o descentralizadas del Gobierno Nacional. Lo que si bien entrega mayor margen de autonomía en la gestión portuaria y relacional en los territorios, también se enmarca en un objetivo colectivo (o nacional) de crecimiento portuario y desarrollo de la ciudad.

Asimismo, y cuarto, se evidencia un predominio importante y diverso de actores a nivel local, como la ciudadanía (organizada y no organizada), comunidades logísticas portuarias y empresas privadas. En este sentido, las relaciones entre los actores portuarios en las ciudades tienen un componente de horizontalidad con algún nivel de integración, que constituye una característica inherente de una ciudad portuaria que se define desde una relación simbiótica consumada (De Marco, 2020). Como por ejemplo, el puerto de Ámberes o el puerto de Hamburgo.

A diferencia de una ciudad portuaria, la ciudad-puerto se caracteriza por la coexistencia de dos realidades (ciudad y puerto) con un grado de integración medio que podría avanzar hacia un mayor nivel de integración (De Marco, 2020), a través de instancias de integración como acciones con la sociedad civil o instrumentos de gestión participativos. Un ejemplo de ello, es el puerto de Callao.

En base a la experiencia comparada, por una parte, el desarrollo de la gobernanza de las ciudades puerto es una necesidad inminente en nuestro país, toda vez que se observa cierta obsolescencia de los modelos de gobernanza portuaria enfocados en la modernización que fueron diseñados en la década de los 90's y que en la actualidad no dan respuesta a la multiplicidad de aspectos de la vida moderna (Sánchez R. , 2016).

En este sentido, es fundamental realizar modificaciones a la ley de puertos, que sean capaces de abordar de manera integral el desarrollo portuario. Ello implica considerar “(...)integrada y sistemáticamente todas las actividades, actores (entre ellos las empresas), políticas, estrategias, planes, proyectos e inversiones, públicas y privadas, de una región portuaria, y también logística”(Sánchez, et al., 2015, pág.100)

En esta línea, el objetivo de provisionar una infraestructura portuaria de mayores dimensiones en la macro zona central del país, que responda a la demanda naviera mundial, debe realizarse a escala humana. Es decir, debe centrarse en el crecimiento, en la optimización de la gestión y de manera simbiótica en el factor humano de la misma.

Por otra parte, nuestro país ha avanzado en aspectos innovadores en gestión portuaria, como los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto (Zrari, 2016; Sánchez, 2020), no obstante, su quehacer se debe orientar hacia aspectos asideros de planificación territorial. Siendo necesario que el Estado, a través de la Autoridad Portuaria nacional, la Subsecretaría de Transportes, posicione en el debate legislativo el desarrollo en el ámbito portuario, mediante mecanismos como los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto.

Lo anterior, a su vez, implica dotar de mayores facultades y competencias a los Consejos, de tal manera que éstos puedan coordinar simultáneamente con puertos públicos y privados el desarrollo de acciones entre actores gubernamentales, empresas privadas, comunidades logísticas y población de las ciudades, como recomienda la OCDE (2015).

En esta línea, se sugiere que los Consejos lideren la elaboración y control de instrumentos de planificación territorial en ciudades portuarias. Que a través de éstos se vinculen las perspectivas y necesidades de la comunidad, de los actores gubernamentales, de empresas privadas y de comunidades logísticas. Así, se podría sincronizar a su vez la planificación de los territorios con la optimización de la rentabilidad y el logro de niveles de eficiencia.

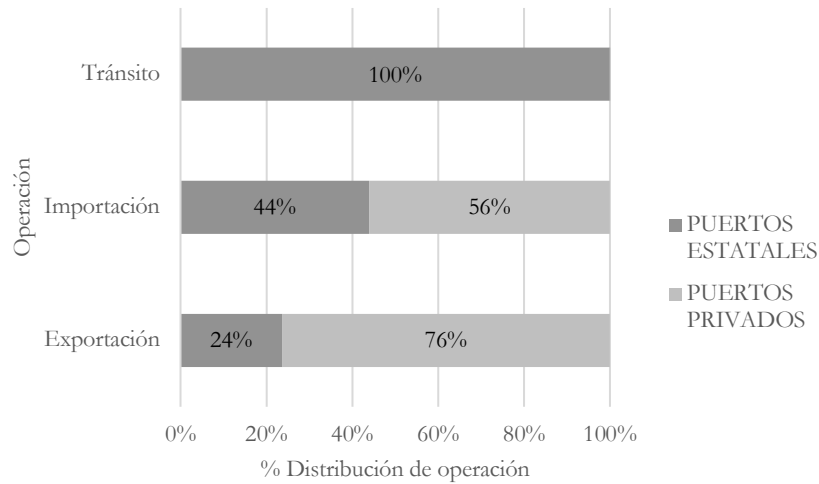
Estos instrumentos de planificación en ciudades portuarias deberían considerar otros instrumentos de planificación en los territorios: a nivel portuario como el Plan Maestro; a nivel municipal como el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan regulador; y a nivel regional como la Estrategia regional de Desarrollo y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

En ese orden de ideas, sería posible superar las tensiones técnicas que focalizan la planificación en el sector portuario estatal, sin considerar la configuración portuaria mixta de nuestro país y además superar las tensiones políticas que reducen el desarrollo de la ciudad al cobro de tributos para los puertos. Y junto con ello, adaptarse a las tendencias y desafíos mundiales en el rubro portuario, de atender una mayor flota de naves y de mayores proporciones para robustecer la economía nacional desde el comercio exterior y el crecimiento portuario.

ANEXO

Anexo N° 1 Distribución de operación portuaria según clasificación de puerto-

Gráfico 1 Distribución de operación portuaria según clasificación de puerto (2010-2020)



Fuente: Elaboración propia, a partir de información estadística portal Observatorio Logístico (2021)

En el siguiente gráfico se puede observar cómo se distribuye la carga según el tipo de operación, de acuerdo a la tipología de puertos. Por ejemplo, por los puertos privados el 56% de la carga transferida corresponde a movimientos de importación y el 76% de la transferencia corresponde a carga exportada. En lo que respecta a los puertos estatales, el 44% de la carga corresponde a movimientos de importación, mientras que el 24% de la transferencia corresponde a carga exportada.

Referencias Bibliografía

Andrews, J (26 de noviembre de 2019). Antwerp's "big link" mobility Project wins European award. Cities Today. Connecting the world's urban leaders. [<<Click>>](#)

Beato, P. (1996). Las reformas portuarias en Latinoamérica. Estudio de tres puertos. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo. [<<Click>>](#)

Biblioteca del Congreso Nacional. (1997). Ley 19.542. Ley que moderniza el sector portuario estatal. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [<<Click>>](#)

Biblioteca del Congreso Nacional. (2018). Una economía abierta al mundo. [<<Click>>](#)

CEPAL. (2015). Transporte marítimo: Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago. Naciones Unidas [<<Click>>](#)

CEPAL (2021).Informe portuario 2021. Las primeras señales de recuperación en el transporte marítimo internacional vía contenedores de América Latina y el Caribe. FAL, boletín N° 391. Número 1/2022/ISSN:1564-4227. [<<Click>>](#)

Chaparría, V.; Compés, R. & Aznar, P. (2003). Estudio Evaluación de los principales puertos de América del Sur. Análisis institucional, técnico y económico. Universidad Politécnica de Valencia-IIRSA [<<Click>>](#).

Consejo de Políticas de Infraestructura (2022). Desarrollo Portuario en Chile. CPI. Centro de Estudios y Análisis. [<<Click>>](#)

Davoult, D. (19 de febrero de 2020). Amberes: un nuevo enfoque hacia la circulación en beneficio de la ciudad, de sus ciudadanos, y del puerto. Association international villes et port (AVIP) [<<Click>>](#)

De Marco, M. (2020). La dinámica de las ciudades portuarias regionales. Un campo de investigación transdisciplinar. Revista Transporte y Territorio. N°23, 267-287. [<<Click>>](#)

Directemar. (1998). Boletín estadístico marítimo. Valparaíso: Directemar. Edición 1998. [<<Click>>](#)

Directemar. (2018). Boletín estadístico marítimo. Valparaíso: Directemar. Edición 2018. [<<Click>>](#)

Directemar. (2021). Boletín estadístico marítimo. Valparaíso: Directemar. Edición 2021. [<<Click>>](#)

Doerr, O. (2011). Políticas Portuarias. Santiago de Chile: CEPAL. [<<Click>>](#)

European Sea Port Organisation. (2010). Código de Buenas Prácticas para la integración social de los puertos. Autoridad Portuaria de Valencia. Fundación Valencia Port. [<<Click>>](#)

European Sea Port Organisation. (2022). Trends in EU Port's Governance 2022. Brussel: European Sea Port Organisation . [<<Click>>](#)

Fortín, P. (17 de Abril de 2017). Lluís Miró: Las planificaciones portuarias no se pueden hacer de hoy para mañana. Portal Portuario. <<Click>>

Freire-Seoane, M., López, B., & Pais-Montes, C. (2018). Gobernanza portuaria clásica y la nueva tendencia en los países de Latinoamérica. Boletín Mexicano de derecho comparado: pp. 517-550. <<Click>>

Fuentes, G. (6 de enero de 2018). Una política oceánica para Chile, el desarrollo de los puertos. Revista Marina año CXXXIII. <<Click>>

González, F. (2008). Gobernanza portuaria: principales trayectorias . Revista de Economía Mundial, N° 18: pp. 355-368. <<Click>>

González-Laxé, F. (2019). La Política Portuaria Europea: Los nuevos desafíos de la gobernanza. Revista Galega de Economía 2020. <<Click>>

Harms, H. (sf). Changes on the Waterfront in Hamburg. Portus. The online magazine of RETE. N° 15: pp. 76-85. <<Click>>

Lucca, J & Pinillos, Cintia (2015). Decisiones metodológicas en la comparación de fenómenos políticos iberoamericanos. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. Documento de trabajo N°25. Biblioteca CLACSO. <<Click>>

Merk, O. (2013). The Effectiveness of Port-City Policies; a comparative approach. OECD Regional Development Working papers, 2013. France. <<Click>>

Mundo Marítimo. (27 de Febrero de 2017). Los tira y afloja en la relación de los puertos con las municipalidades de Chile. Mundo Marítimo . <<Click>>

Nohlen, D (2020). El método comparativo. Capítulo tercero. Revistas Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México: pp. 41-57. <<Click>>

Observatorio Logístico. (2021a). Observatorio Logístico. Obtenido de Partición modal del comercio exterior. <<Click>>

Observatorio Logístico. (2021b). Observatorio Logístico. Obtenido de Transporte marítimo. Toneladas transferidas en puertos de Chile. <<Click>>

OCDE (2015). Chile. Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo. Serie Mejores Políticas. <<Click>>

Parra, J.(2021). Propuesta de un nuevo modelo de gobernanza portuaria del sistema portuario español basado en la eficiencia y la competitividad. Tesis doctoral: Escuela técnica de ingenieros de caminos, canales y puertos. Universidad Politécnica de Madrid. <<Click>>

Port de Barcelona (2021). Por de Barcelona, Pla Estretègic. Autoritat Portuària de Barcelona 2021 <<Click>>

Port of Rotterdam (2019). Port Vision Rotterdam. <<Click>>

Ramírez, C. (06 de Abril de 2021). Royalty: Reabren discusión por aporte de actividad portuaria. El Mercurio de Valparaíso. [<<Click>>](#)

Sánchez, R. (2016). Reflexiones sobre el futuro de los puertos: del estrés actual al cambio y la innovación del futuro. Boletín FAL: pp 1-11 [<<Click>>](#)

Sánchez, R., Azhar, J., Wilmsmeier, G., Pérez Salas, G., Doerr, O., & Pinto, F. (2015). Transporte marítimo y Puertos. Santiago de Chile: CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura. [<<Click>>](#)

Sánchez, J. (6 de mayo de 2021). Renewing and measuring the effectiveness of governance. Association international villes et port (AVIP). [<<Click>>](#)

Sánchez, J. (21 de enero de 2020). ¿Cómo están innovando las ciudades y puertos en movilidad y gobernanza? PortalPortuario. [<<Click>>](#)

Schneider, H. (2011). Hafencity Hamburg: linking urbanity with ecological sustainability. Portus. The online magazine of RETE. N° 22: pp. 32-37. [<<Click>>](#)

SEP. (2021). SEP Empresas. Obtenido de SEP Empresas. [<<Click>>](#)

Subsecretaria de transporte. (2013). Plan nacional de desarrollo portuario. Santiago de Chile: Colección conectando Chile. [<<Click>>](#)

Zrari, S. (2016). Los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto: ¿un instrumento de gobernanza territorial?”. Revista Geografía Valparaíso, N° 53: pp. 92-105. [<<Click>>](#)