

LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN CIUDAD PUERTO:
¿UN INSTRUMENTO DE GOBERNANZA TERRITORIAL?

Sabah Zrari

Dra. en Ciencias Políticas de Sciences-Po París.

Socia Gerenta de la empresa consultora Observatorio y Prospectiva Ltda.,
Profesora Universidad de Santiago de Chile, (sabah.zrari@opltda.com)

Publicación realizada en el contexto del proyecto ECOS-CONICYT 12CH02 "Análisis comparativo franco chileno de dos instrumentos de desarrollo territorial: PER (Francia) y Cluster (Chile)

RESUMEN

Este artículo aborda la problemática de la gobernanza territorial en las ciudades puerto a partir de una reflexión en torno a la carencia o lentitud de implementación de los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto (CCCP), instrumento de acción pública previsto por la ley 19.542 de 1997 que moderniza el sector portuario estatal chileno. El autor muestra que la gobernanza territorial de las ciudades puerto, entendida como coordinación entre actores para el logro de una meta definida colectivamente, no corresponde a una realidad en Chile; apoya su análisis en fuentes secundarias (Historia de la Ley 19.542, documentos administrativos, recortes de prensa) y primarias. Sin embargo, la evolución del contexto político y social de estos últimos años ha abierto posibilidades de apropiación y, por lo tanto, de innovación por parte de los distintos actores involucrados.

Palabras clave: Consejo de Coordinación Ciudad Puerto, gobernanza territorial, instrumento de acción pública.

ABSTRACT

This paper addresses the problem of territorial governance in port cities, based on a reflection on the failure to implement – or the slowness in doing so – the Port City Coordination Councils (CCCP), an instrument for public action provided for under Law 19,542 of 1997, on modernization of the state port sector. The author demonstrates that port cities' territorial governance, understood as coordination among actors to achieve a collectively defined goal, is not a reality in Chile. She supports her analysis with secondary sources (history of Law 19,542, administrative documents, press clippings) and primary ones. However, the evolution of the political and social context of the last few years has opened up possibilities for appropriation, and therefore innovation, on the part of the different stakeholders involved.

Key words: Consejo de Coordinación Ciudad Puerto, governance, port-city, instrument of public policies.

INTRODUCCIÓN

La ocupación del espacio y el uso del suelo en las ciudades donde existe un puerto marítimo, constituyen cada vez más un objeto de tensiones y conflictos entre los distintos actores que intervienen en la acción pública. Es una problemática transversal a los diferentes continentes como lo reflejan los distintos encuentros internacionales en torno a los puertos marítimos (véase en particular los de la Asociación Internacional de Ciudades Puertos). Adquiere, también en nuestro país, una resonancia cada vez mayor considerando la geografía de Chile, -catorce de sus quince regiones son costeras-, la importancia de sus puertos marítimos para la economía y, por otra parte, el protagonismo que la ciudadanía está tomando en el proceso de evaluación de proyectos susceptibles de generar un impacto significativo en el entorno natural y/o humano.

Es así como, por ejemplo, la futura construcción del Terminal 2 en el puerto de Valparaíso o el proyecto del *mall* Barón, en la misma ciudad, han generado tensiones entre la empresa portuaria, por una parte, y segmentos de la población, por otra. En Antofagasta, es la construcción de un galpón de varios metros de altura para el acopio de minerales de la empresa Sierra Gorda, en el recinto portuario, que ha suscitado fuertes críticas por parte de ciudadanos, preocupados por su impacto visual y, en forma general, por el efecto en la salud del tránsito de minerales en la ciudad.

Ante esta situación, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) ha intentado reactivar los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto (CCCP), previstos por la ley 19.542 del año 1997, la que moderniza el sistema portuario estatal. Es en el artículo 50, que define las atribuciones del ministerio, que dichos Consejos están mencionados:

“Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad, cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente. Para estos efectos, se creará una instancia de coordinación a nivel de región, denominada Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto, en la que tendrán participación, a lo menos, un representante del Gobierno Regional y uno por cada municipalidad donde se encuentre el puerto”.

Sin embargo, en la práctica, la implementación de los CCCP ha sido particularmente lenta desigual en el territorio y esporádica en el tiempo, lo que motivó en el año 2008 a que la Subsecretaría de Transportes solicitará a los Intendentes informar sobre su funcionamiento y luego, a los Seremis de Transportes a iniciar las gestiones pertinentes para su funcionamiento

El vínculo formal que establece la ley entre CCCP y acción pública, la explicitación de su rol- la coordinación entre actores de la ciudad puerto- puede llevar a considerar los CCCP como instrumento de acción pública y más específicamente de gobernanza territorial. Entenderemos por instrumento de acción pública un dispositivo, a la vez técnico y social, que organiza relaciones sociales específicas entre las autoridades públicas y sus destinatarios, en función de representaciones y significados que transmiten”. (Lascoumes y Le Galès, 2004:12-13)¹

Aunque el término de gobernanza territorial no está mencionado en la ley, el nombre mismo del CCCP apunta a dos características de gobernanza territorial: un espacio físico determinado y la coordinación ciudad-puerto.

La coordinación entre actores diversos se encuentra, en efecto, al centro de la noción de gobernanza, que puede definirse como “el proceso de coordinación entre actores territoriales diversos, con recursos y lógicas diferentes” (Preámbulo al tercer seminario “Gobernanza y territorio, proximidades, conflictos y aprendizajes”, organizado en marzo 2015 por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y el Programa de Cooperación Científica Ecos/Conicyt 12CH02 “para lograr metas discutidas y definidas colectivamente” (Lascoumes y Le Galès, 2004).

¹ Esa noción se encuentra también en la literatura en Ciencias de Gestión donde designa un conjunto de técnicas, instrumentos, reglas, procedimientos, discursos, actores, etc., que se utiliza para la conducción de una organización (Boussard y Mauger, 2003:28).

² Las citas de autores franceses como ésta corresponden a traducción libre del autor.

¿Podrían entonces los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto considerarse como instrumento de gobernanza territorial?

Sostendremos en este artículo que la lentitud o carencia de implementación de dichos Consejos se explica por las condiciones en las cuales fueron creados y es reveladora de las dificultades de los actores públicos involucrados a superar sus lógicas e intereses institucionales, y por lo tanto a construir una gobernanza.

En lo que resta del documento, caracterizaremos, en una primera instancia, los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto (CCCP), a partir de una definición de cada uno de sus términos. En la segunda parte, aportaremos elementos que permiten entender la poca concisión de la ley respecto de ese dispositivo, nos apoyaremos para este efecto en los debates en el Congreso de la ley 19.542. Finalmente, se concluirá sobre las evoluciones posibles de los CCCP como instrumento de política pública, su sensibilidad a fenómenos de inercia, de resistencias o bien de cambio e innovación.

DISCUSIÓN

1. ¿Cómo definir un Consejo de Coordinación Ciudad Puerto?

La Ley 19.542 aporta pocas precisiones sobre el alcance de los CCCP. Como lo señalamos en la Introducción, establece ante que nada un vínculo explícito y directo con una nueva atribución del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: "Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad (...). **Para estos efectos**³ se creará una instancia de coordinación a nivel de región, denominada Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto".

No existe entonces ambigüedad sobre su objeto, pero paradójicamente la ley no define lo que entiende por Consejos de Coordinación Ciudad Puerto, y no precisa ni su alcance ni sus competencias.

³ Los caracteres en negrita son del autor.

En ausencia de definiciones dadas por la ley, recurriremos al diccionario de la Real Academia Española (RAE) para definir los dos primeros términos: Consejo y coordinación.

La RAE enumera cinco aceptaciones del término "Consejo". Con excepción del primero, que corresponde a un nombre común, las cuatro restantes corresponden a un órgano colegiado, para dirigir, administrar o informar una organización. Puesto que la dirección de una administración no forma parte del artículo 50 de la ley, que solamente se refiere a una "instancia"⁴, es la segunda de las aceptaciones que parece ser la más adecuada para definir el primer término de CCCP: "órgano colegiado con la función de informar al Gobierno o a la Administración sobre determinadas materias" (Diccionario de la Real Academia Española, consultado en línea: www.rae.es).

El segundo término es "coordinación", sustantivo del verbo "coordinar" que la RAE define como "concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común" (www.rae.es). El objeto del CCCP sería entonces concertar medios, la ley precisa ámbitos priorizados aunque no excluyentes: "cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente".

El término de "ciudad puerto" se encuentra más comúnmente "ciudad portuaria" a nivel internacional, probablemente por la influencia del idioma inglés, se utiliza en efecto el término "port city" y de allí sus diferentes traducciones. Si bien se utilizará en este artículo el término de "ciudad puerto", se considerará como sinónimo el de "ciudad portuaria", que el arquitecto Jorge Ferrada define como "(...) por un lado un puerto con sus características técnicas portuarios, una instalación, y por otro lado la ciudad complementaria, un establecimiento o fundación (...) que tanto desde el punto de vista cultural y técnico, comparten un borde y una orilla en común". (Ferrada, 2008).

Así, por ciudad puerto se designa a aquellas ciudades que comparten parte de su borde costero con un puerto y que tiene con él un conjunto de interacciones, o de interfaces para retomar una expresión utilizada por la OCDE (Merk, 2013), que se han construido en el tiempo y que son de tipo espacial, funcional, económico, sociológico, y cultural.

⁴ Una instancia se define como nivel o grado de la Administración Pública o de cualquier institución política o social (www.rae.es).

La ley explicita solamente las características espaciales y funcionales de las interacciones entre el puerto y la ciudad: el entorno urbano y natural (medio ambiente) y las vías de acceso. La accesibilidad como el entorno urbano, trascienden los límites administrativos, involucrando varias comunas, además, de los distintos actores públicos y privados que intervienen en los flujos de bienes y servicios que implica la logística portuaria.

Son, también, áreas de competencias repartidas entre varios ministerios, por una parte, y las municipalidades, por otra, y que, en algunos casos, pueden ejercer en forma autónoma. Es una particularidad chilena de la configuración institucional del ordenamiento territorial y, en particular, en la ciudad: la planificación de las vías de acceso, su construcción y conservación son, generalmente, de tuición del Ministerio de Obras Públicas, siempre y cuando hayan sido declaradas “camino público” por decreto supremo, pero pueden ser del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en caso contrario; las normativas respecto del tránsito son de competencia del Ministerio de Transportes y de las municipalidades. Esta superposición de competencias se verifica aún más para el entorno urbano y el medio ambiente, nociones, por lo demás, genéricas, y para las cuales existen normativas provenientes de diversas instituciones centralizadas, desconcentradas y descentralizadas, incluyendo el Ministerio de Defensa con la Dirección General del Territorio Marítimo (DIRECTEMAR) y el Ministerio de Bienes Nacionales.

La complejidad institucional del ordenamiento territorial es aún más intensa en el caso de las ciudades puertos, donde intervienen, además de los actores tradicionales (MOP, MINVU, MTT, municipalidades y regiones), los dos ministerios con competencia sobre el borde costero: Defensa y Bienes Nacionales. Es el Ministro de Defensa que preside la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero, la cual tiene la misión de proponer al Presidente de la República una política nacional⁵. Existen, también en las regiones, Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero⁶ que

⁵ Los objetivos generales de la PNUBC están establecidos en el artículo 1º del D.S. (M) N°475, de 1995, y apuntan principalmente a velar a un uso racional del borde costero, velando a su protección y a la compatibilidad de las distintas actividades..

⁶ Esas comisiones fueron constituidas por Instructivo Presidencial N° 001, de 31 de enero de 1997.

tienen, entre otras funciones, las de proponer una zonificación de los usos del borde costero.

Es, por lo tanto, una tarea particularmente ambiciosa que se le asigna al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y que él no puede ejercer en forma exclusiva ni menos obligar a las otras reparticiones del Estado a coordinar sus acciones.

Surge, por lo tanto, la pregunta de la capacidad institucional del MTT para asumir tal tarea pues sus competencias sobre el territorio son las que están relacionadas con el transporte de personas y bienes, pero no sobre la planificación del territorio.

¿Cómo explicar entonces que el Ejecutivo haya creado una instancia con un objeto tan amplio, dando tan poca precisión en cuanto a sus competencias o alcance?

Preguntarse sobre el para qué de un dispositivo lleva, también, a cuestionarse sobre lo que motivó al legislador a introducirlo en la ley. Para ello, analizamos los distintos debates que tuvieron lugar entre 1995, fecha en la cual el Ejecutivo presentó el proyecto de ley (Mensaje presidencial) y 1997, fecha de la aprobación por ambas Cámaras del texto de ley. La lectura de los debates aportan una primera respuesta: los CCCP, como dispositivo, no hacían parte del proyecto de ley presentado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y aparecen como una solución de compromiso entre parlamentarios, deseosos de introducir un mayor grado de descentralización, y el Ejecutivo, que apuntaba más bien a la desconcentración administrativa.

2. Los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto o un dispositivo ajeno a los objetivos de la Ley 19.542.

El Mensaje del Ejecutivo que introduce a la Cámara de Diputados en 1995 el proyecto de ley que moderniza el sector portuario estatal señala cinco objetivos:

- “1. Velar por el buen uso de recursos físicos costeros;
2. Promover la competencia entre puertos, y reforzar la competencia al interior de los puertos estatales;

3. Promover la inversión privada y hacer más dinámico el proceso de inversión en puertos;
4. Preservar y fortalecer la eficiencia y la competitividad en las operaciones portuarias, y
5. Procurar un desarrollo armónico de los puertos en relación con el medio ambiente, las áreas urbanas adyacentes y las vías de acceso a ellos.” (Biblioteca Del Congreso Nacional, 1997:6.)

El desarrollo armónico entre el puerto y el territorio aparece como uno de los objetivos considerados por el Ejecutivo, pero está colocado en última posición. El objetivo central sigue siendo, en efecto, fomentar la inversión del sector privado en los puertos y terminales públicos, tal como años antes se había hecho con éxito para las obras públicas, gracias a la modalidad de concesiones a privados (Zrari, 2010), es en este aspecto que se debe entender el término “moderniza” comprendido en el título de la ley (“Moderniza el Sector Portuario Estatal”).

La reforma propuesta por el MTT apuntaba a la desconcentración administrativa, es decir, transferir competencias del nivel central a otras entidades con personalidad jurídica propia, sin eliminar un vínculo institucional con el primero. Así, los diez puertos públicos de Chile (Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco) dependían, hasta 1997, de una sola organización: la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI), que nombraba a un administrador en cada uno de esos puertos. El proyecto de ley crea empresas públicas autónomas, con directorio y patrimonio propio. El vínculo con el nivel central se mantiene en dos aspectos importantes: la designación de los miembros del directorio por el Presidente de la República, y la relación con el gobierno central a través del MTT.

Para el Ejecutivo, se trataba de seguir avanzando en la participación del sector privado en la explotación de los puertos y terminales. En efecto, la ley 19 542 que elimina a la EMPORCHI y sienta las bases para la integración de capital privado en inversiones portuarias⁷ se inscribe en la continuidad de la ley 18.042 de 1981, que

⁷ En la actualidad, hay tres puertos públicos que no son objeto de un contrato de concesión: Puerto Montt, Chacabuco y Punta Arenas.

elimina la exclusividad de EMPORCHI en el movimiento de las cargas entre el gancho de la grúa y el almacenaje.

La participación del sector privado en las operaciones portuarias pasa a ser una norma, rompiendo con el monopolio de la empresa estatal. Si bien, las empresas portuarias, nuevamente creadas, conservan la competencia de explotación del puerto y terminales según el artículo 4; la ley establece, en el artículo 5, como norma la participación del privado, el rol de la empresa portuaria es, esencialmente, de planificación y de regulación, salvo excepciones debidamente.

Por lo tanto, no se trataba para el Ejecutivo de avanzar en la descentralización del Estado⁸; y es, en este contexto, que debe entenderse el quinto objetivo del proyecto de ley y la falta de concisión respecto, inclusive, de lo que se entiende por “desarrollo armónico”.

Es más bien un problema que se menciona en el Mensaje Presidencial: la localización de los puertos en las ciudades limitan sus posibilidades de expansión por la presión ejercida por la ciudad sobre los mismos recursos que el puerto necesita: los suelos urbanos y la red vial.

“En efecto, todos nuestros principales puertos están enclavados en áreas urbanas y una creciente actividad portuaria supone recargar las redes de acceso, las que a su vez están tensionadas por la propia dinámica de la ciudad y el aumento de la tasa de motorización. Al mismo tiempo, los puertos prácticamente ya no tienen terrenos para expandirse: la zona aledaña a su recinto tiene otros usos ya consolidados. Esto plantea dificultades severas a futuras ampliaciones ambiciosas. Siempre es posible crear explanadas mediante rellenos pero su costo es alto, especialmente en costas de perfil abrupto como la nuestra. En consecuencia, los problemas de nuestros puertos no sólo se circunscriben al interior del recinto portuario, sino que comprometen las áreas urbanas.”⁹

⁸ Proceso iniciado en los inicios de la década del 90 con restricciones en cuanto a transferencia de recursos en particular para los niveles provinciales y regionales; excluyendo además las municipalidades de un rol sustancial en lo económico.

⁹ Misma fuente, p. 5 de 1552.

No obstante lo anterior, ningún dispositivo de coordinación con los actores locales con competencia en la planificación urbana está propuesto en el proyecto de ley para enfrentar el problema; al contrario, la participación de los gobiernos locales está explícitamente excluida:

“De igual manera, la competencia entre puertos requiere que las autoridades, especialmente regionales, mantengan una visión global e imparcial del desarrollo portuario de su ciudad o región. Sus decisiones deben estar orientadas a fomentar las actividades relacionadas como un conjunto armónico, sin tener intereses directamente vinculados con la explotación del puerto, sino que más bien beneficiándose por los aportes que éste haga a la región. Por esta razón es que la participación de los municipios o de otras instancias regionales en la propiedad o gestión de las empresas portuarias podría constituirse en una traba al rol que deben cumplir las instancias de gobierno regional para resolver los conflictos que se presentan habitualmente entre la comunidad y el puerto.”¹⁰

Sin embargo la carencia de participación formal de los gobiernos locales en los asuntos portuarios fue debatido en las comisiones de las dos Cámaras y varios parlamentarios¹¹ presentaron indicaciones a artículos del proyecto de ley, con el propósito de introducir el concepto de ciudad puerto y a partir de ello, obtener el derecho de las municipalidades a participar formalmente en los asuntos portuarios mediante su integración en los directorios de las empresas portuarias¹² con derecho a

¹⁰ Misma fuente, p. 14.

¹¹ La Asociación de Municipalidades de Ciudades-Puerto fue invitada a exponer su postura en varias comisiones. Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados (misma fuente, p. 42); Comisión de Transportes del Senado (misma fuente, p. 439), Comisión de Hacienda del Senado (misma fuente, p. 608). Sin embargo, los contenidos de dichas exposiciones no se encuentran en los informes señalados.

¹² Indicación n°97 del senador Hamilton (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 880.)

voz y/o voto¹³ e inclusive en el capital de las empresas concesionarias¹⁴, Hubo también una indicación para autorizar la creación, por parte de las municipalidades, de las ciudades puerto, de corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro que tengan la finalidad de fomentar y promover el desarrollo portuario¹⁵.

Esas indicaciones fueron declaradas inadmisibles por ser ajenas a las ideas matrices del proyecto, inconstitucionales o bien de competencia del Presidente de la República. Sin embargo, los parlamentarios pudieron impedir un cambio propuesto por el proyecto de ley que consistía en agrupar, bajo la misma administración, puertos ubicados en regiones vecinas, pasando de diez a cinco puertos públicos. Lo anterior era coherente con uno de los objetivos de la ley: fomentar la competencia entre puertos, pero sustituía el criterio de coherencia funcional o económica, al de coherencia administrativo-política.

La postura del Ejecutivo de prevenir una participación de los gobiernos locales en la gestión portuaria se mantuvo también respecto del nuevo instrumento de planificación territorial establecido por la ley 19.542 en su artículo 53: el Plan Maestro, que la ley define como “(...) el instrumento de planificación territorial en que se delimitan las áreas marítimas y terrestres comprometidas para el desarrollo previsto de un puerto o terminal, y sus usos, para un período mínimo de veinte años”. El Mensaje Presidencial lo presenta como un “instrumento de planificación estratégica (...) de carácter público, orientado a “dar transparencia a la gestión de la empresa portuaria, de manera de mantener informados a los inversionistas” (idem: 8).

¹³ Indicación n° 101 al artículo 22 del proyecto de ley presentada por el Senador Urenda (misma fuente, p. 881) e Indicación N° 102 presentada por los Senadores Horvath, Lagos, Muñoz Barra, Ruiz De Giorgio y Sule (misma fuente: p. 892).

¹⁴ Indicación N° 70, de los senadores Horvath, Lagos, Muñoz Barra, Ruiz De Giorgio y Sule (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 867.)

¹⁵ Indicación 161 de los senadores Horvath, Lagos, Muñoz Barra, Ruiz De Giorgio y Sule (misma fuente, p. 908).

Dicha definición no fue modificada por el Congreso¹⁶, pero generó propuestas de indicaciones¹⁷, cuyo objeto era dar a las municipalidades competencias para participar en su elaboración, pedir una modificación o hacer observaciones; siendo el argumento el de "mantener una armonía entre el puerto y el desarrollo urbano de la ciudad donde éste se encuentra ubicado" (misma fuente: 307).

Los informes de las distintas comisiones dan, también, cuenta de indicaciones que tenían por objeto crear entes de coordinación. Es el caso de una indicación del senador Ominami al artículo 45 del proyecto de ley sobre atribuciones del MTT¹⁸, tenía por objeto crear un Consejo Regional de Desarrollo Portuario, "instancia que haga posible la participación conjunta de todos los organismos que tengan que ver con la administración portuaria, ya que existe -en su opinión- una legítima queja de las ciudades-puerto que sienten tener muchas desventajas en su calidad de tales para un desarrollo sustentable a futuro." (Misma fuente, p. 654).

Pero la propuesta no perdura; para el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, la indicación del Senador "es innecesaria ya que dicha institución se puede crear sobre la base de lo dispuesto (...) en las letras b) y d) de este artículo"; las que respectivamente otorgan al Ministerio de Transportes la posibilidad de proponer planes estratégicos del sistema portuario estatal, velando por el mejoramiento de sus niveles de eficiencia y competitividad (letra b) y faculta a la citada cartera para procurar un desarrollo armónico de los puertos con su entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente.

¹⁶ Una modificación logra aprobarse: que el plan maestro considere actividades asociadas al uso del borde costero aunque ajenas a la transferencia de carga como la pesca, las actividades turísticas y recreativas (misma fuente: 1492).

¹⁷ Indicación del diputado Cornejo, ante su rechazo, propuso que el municipio pudiera hacer observaciones a planes maestros, lo que fue también rechazado (misma fuente: 307), al igual que la indicación n°101 del senador Urenda que tenía por objeto dar al alcalde derecho a voto en los directorios de las empresas portuarias en la elaboración del Plan Maestro.

¹⁸ Según este artículo el ministerio podrá "proponer planes estratégicos de desarrollo portuarios considerando aspectos relativos a la relación armónica entre la ciudad y los puertos, en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente (misma fuente, p. 6454)".

Según el Informe de la Comisión de Hacienda del Senado, es "a fin de facilitar la aprobación de su indicación" que el Senador Carlos Ominami la modifica redactándola en los siguientes términos: "d) Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad, cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente."

El senador Francisco Javier Errázuriz propone también incluir en dicha atribución a las municipalidades pero es la redacción propuesta por el Senador Ominami que es finalmente aprobada.

Se puede leer en el mismo informe que "al reabrirse el debate, el Ministro de Transportes presenta una nueva indicación a fin de agregar en la letra d) de esta disposición una frase que crea un organismo de coordinación regional, el cual, a petición de los HH. Senadores señores Carlos Ominami y Andrés Zaldívar, fue denominado "Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto". (Misma fuente, p. 655).

La presentación de esa indicación tuvo como efecto el retiro por el Senador Ominami de su indicación sobre Consejo Regional de Desarrollo Portuario, tal como se puede leer en el Primer Informe de la Comisión de Hacienda:

"En atención a la presentación de una indicación del Ejecutivo sobre igual materia, en el artículo anterior, el H. Senador señor Carlos Ominami retiró la precitada indicación". (Idem).

Dicha indicación consistía a crear en cada región un Consejo Regional de Desarrollo Portuario, compuesto por el Intendente como presidente del Consejo, el SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones (secretario); el SEREMI de Obras Públicas; el SEREMI de Vivienda y Urbanismo; el o los alcaldes de las ciudades-puertos; un representante de la Armada; el Presidente del Directorio de la empresa portuaria autónoma de la región; un representante por cada puerto privado de la región; un representante de las asociaciones de empresarios marítimos portuarios y, un representante de las agrupaciones de trabajadores marítimos portuarios. Se disponía también, en el inciso final de esta indicación, que un reglamento elaborado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones regulará la forma de designación y funcionamiento del citado Consejo.

Es un dispositivo más “liviano”, impreciso sobre sus atribuciones y composición, que es finalmente aprobado. Así, los CCCP no hacían parte del proyecto inicial del Ejecutivo; aparecen más bien como una solución de compromiso entre las propuestas del senador Ominami y lo que el Ejecutivo estaba dispuesto a aceptar. Constituyen una respuesta, rápidamente formulada, para contener propuestas que apuntaban a vincular más estrechamente la gobernanza de las empresas portuarias a las colectividades territoriales, en especial las regiones y los municipios, donde los puertos están localizados.

3. La reactivación de los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto.

Diecisiete años después de la aprobación de la ley, la relación ciudad-puerto aparece como un problema no resuelto; es lo que destaca el Diagnóstico sobre el Modo de Transporte Marítimo publicado por la Subsecretaría de Transportes en el 2009:

“El proceso de modernización portuaria estatal marcó un hito en la historia del sector (...). Sin embargo, esta sensación de éxito ha significado que por varios años, la política portuaria tuviera centrada en la administración de las empresas portuarias, fundamentalmente su concesionamiento, olvidándose la existencia de otros problemas no resueltos por la Ley de modernización (...). Otro aspecto que en ese entonces se visualizaba con un criterio distinto era la relación ciudad puerto, porque lo que se pretendía aprobar era la municipalización de los puertos estatales ya sea por medio de la propiedad, la participación de utilidades (ingresos) o la participación en los directorios por parte de representantes de los municipios. Hoy en día, independientemente si se establece algún vínculo patrimonial entre los puertos estatales y los municipios, una mirada sistémica de los puertos indica que las condiciones de funcionamiento deben ser comunes a cualquier tipo de puerto y que en relación a la vinculación con las ciudades, ésta debe basarse en la búsqueda de una convivencia sujeta a intereses comunes, lo que implica definiciones territoriales, de planes de inversión, protección de zonas patrimoniales, etc.” (Subsecretaría De Transportes, 2009, p. 6-18).

Entre 1997 y el 2014, pocos CCCP siguieron funcionando, lo que, según algunos actores entrevistados¹⁹, se debería a una “falta de interés o de prioridad por parte de las autoridades”, “cambios de administración”, “ausencia de liderazgo”, “ausencia de claridad de objetivos y atribuciones”.

Es para remediar a esa situación que el MTT solicita a los Intendentes, Seremis de Transportes y presidentes de directorios de empresas portuarias informar sobre la creación y funcionamiento de los Consejos, y luego en el 2015, introduce en los Planes de Gestión Anual de las empresas portuarias un indicador específico que mide el grado de proactividad de las empresas en la creación o funcionamiento de los Consejos de Coordinación Ciudades Puerto.

Por otra parte, la existencia o falta de funcionamiento de los Consejos de Coordinación no parece constituir el principal centro de interés de las municipalidades reunidas en la Asociación de Municipalidades de Ciudades Puerto. En efecto, es más bien un objetivo tributario así como una participación en los directorios de las empresas portuarias que dicha asociación plantea, tal como queda reflejado en una entrevista del presidente de la asociación, Alcalde Gastón Saavedra, en una entrevista al diario El Mercurio, publicada el 5 de abril 2014, y en el cual se puede leer lo siguiente:

“Como ciudades, si bien reconocemos el aporte que entregan en la generación de empleo, no queremos seguir recibiendo las externalidades negativas de los procesos de la actividad portuaria. Necesitamos que se nos considere en sus proyectos para que estos signifiquen un desarrollo armónico y sustentable para nuestras comunidades”, dijo. (...) Finalmente, el alcalde de Talcahuano manifestó que, entre los objetivos, buscarán que parte de la tributación de los puertos se quede en las ciudades y se establecerán planes comunes para enfrentar catástrofes naturales.”
(<http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/05/653816/alcalde-de-talcahuano-asume-presidencia-de-asociacion-de-ciudades-puerto-de-chile.html> Puesto en línea y consultado el 05 de abril 2014.)

Esas demandas se encuentran reflejadas en el informe de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización la que recomienda un nuevo tributo

¹⁹ Entrevistas efectuadas entre noviembre y diciembre 2014.

asociado a la actividad portuaria²⁰ y la participación del alcalde en los directorios con derecho a voz y voto. El informe introduce también una propuesta de modificación profunda de nombramientos de las empresas públicas, para que estos últimos dependan del gobierno regional y no central²¹.

Así, la Comisión retoma una antigua demanda de las municipalidades de una participación con derecho a voto en los directorios de las empresas portuarias. En cambio, la tasa portuaria territorial, corresponde a una novedad pues estaba ausente de las discusiones parlamentarias que tuvieron lugar entre 1995 y 1997. Aparece en un contexto distinto en el cual la idea de compensar económicamente a las comunidades afectadas por las externalidades de proyectos de inversión se había instalado, en particular en el sector de la energía²².

²⁰ En efecto, la Comisión recomienda la creación de una tasa portuaria territorial que se aplicaría a las empresas portuarias concesionarias y no concesionarias. La puesta en marcha no sería inmediata, sino gradual, comenzando el año 2016, estableciendo que el monto máximo corresponderá a U\$ 0,5 por tonelada a alcanzar en un plazo de cinco años. Se propone la transferencia a las arcas municipales de las ciudades-puerto, de un modo directo y no condicionado, en forma anual el 70% de este canon, y el 30% a los municipios de la provincia respectiva. Esas recomendaciones aparecen en el acápite relativo a fortalecer las finanzas municipales mediante nuevos tributos directamente vinculados a actividades productivas generadoras de molestias o externalidades negativas para el medio ambiente y la calidad de vida, tales como la portuaria, la minería, la forestal.

²¹ Dicha propuesta es coherente con un cambio mayor presentado por la Comisión y que consiste en hacer de los Gobiernos "co-dueñas con el Estado central del subsuelo, aguas, parques nacionales, ríos, lagos, bahías y borde costero. Lo anterior implica entregarles potestades explícitas en el otorgamiento de concesiones, planificación del territorio, administración de puertos y borde costero, así como coparticipación de las rentas." (misma fuente: 64).

²² Durante el primer año del gobierno de Bachelet, el ministro de Energía, Maximiliano Pacheco había anunciado para finales del mismo año la presentación en el Congreso de un proyecto de ley para compensar las comunidades afectadas por las "externalidades negativas" de proyectos de inversión, y aparece en la prensa referencia a un eventual *royalty* que se aplicaría a proyectos de generación y transmisión eléctrica pero también a los terminales y puertos marítimos.

Un año después de la entrega del informe a la Presidenta de la República, ni la participación de los alcaldes en la gestión de las ciudades puerto, ni la tasa portuaria están inscritos en la agenda de políticas públicas y es, más bien, el statu quo que parece haberse instalado.

Como lo señalamos anteriormente, no hay en la ley 19.542 mecanismos que obliguen o incentiven a las empresas portuarias a consultar los otros actores con competencias en el ordenamiento territorial²³.

Al contrario, el artículo 31 de la ley asigna a los directores de las empresas portuarias la responsabilidad de velar por que no se limiten las posibilidades de desarrollo y expansión de los puertos.

Es una responsabilidad que tiende a producir una lógica contraria a la de la búsqueda de consensos, y explica, por lo tanto, que un plan maestro pueda entrar en contradicción con un plan regulador comunal o intercomunal vigente o que a los pocos años entra en conflicto producto de su modificación posterior.

Es lo que el informe final sobre Diagnóstico del Modo de Transporte Marítimo señala; se apoya para ello en el examen comparativo entre los planes maestros de los puertos de Antofagasta, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano-San Vicente, Puerto Montt, las estrategias de desarrollo regional y de los planes reguladores comunales. El informe subraya las incoherencias entre visiones de desarrollo de la región, por una parte, y del puerto, por otra. Los documentos de ordenamiento del territorio no dialogan entre sí, lo que se hace visible, según lo destaca el informe mencionado, en el caso de las regiones de Antofagasta y de Valparaíso, donde las Estrategias Regionales plantean un desarrollo como corredor bioceánico, sin considerar las implicancias en término de accesibilidad a los puertos y de capacidad de estos últimos a responder a

²³ La carencia de mecanismos que obligan o incentivan a los distintos actores a coordinar sus acciones y la inexistencia de instancias de resolución de las diferencias, no es exclusiva del sector portuario, y se reflejan en el debilitamiento de las instancias de coordinación tanto a nivel nacional como local, como por ejemplo, los comités interministeriales de infraestructura y los comités de borde costero.

un incremento de la demanda de materializar dichos corredores (Subsecretaría De Transportes De Chile, 2009:7-33).

El informe concluye que no existe una vinculación obligatoria entre las zonificaciones costeras, los planes maestros de las empresas portuarias, con los instrumentos de planificación territorial; no existe tampoco una relación vinculante entre los acuerdos en materia de desarrollo ciudad – puerto de las partes involucradas y los instrumentos de planificación territorial, lo que descredita su rol, y, finalmente, a la fecha de redacción del informe -el año 2008-, la participación de las Empresas Portuarias en la Comisiones Regionales de Borde Costero era inexistente o baja.

Así, los esfuerzos de reactivación de los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto se han visto dificultados por las lógicas e intereses institucionales.

4. Los costos de la no gobernanza

La carencia de gobernanza territorial no libra de costos a los actores involucrados, pues la falta de coherencia entre instrumentos de ordenamiento territorial y los conflictos que implica tiene repercusiones directas para cada uno de los actores involucrados. Hay costos políticos para los representantes electos de la ciudadanía derivados de la pérdida de credibilidad ante la ciudadanía, pues los desacuerdos institucionales no resueltos y expuestos a la luz pública, pueden comportar la opinión, cada vez más enraizada en la ciudadanía, de representantes que no velan por el bien común sino por intereses particulares. Existen también costos políticos indirectos para las empresas portuarias y para el MTT. Para las primeras, es la aceptación social de sus proyectos que se ve dificultada; para el segundo, es su capacidad de cumplir con una de sus atribuciones: “procurar un desarrollo armónico entre el puerto y la ciudad”.

Existen, también, costos económicos directos e indirectos provenientes de la demora en la aprobación de los proyectos, la que afecta, además, la competitividad del puerto, de la ciudad donde éste se localiza, y del cluster logístico asociado.

Los ejemplos de Valparaíso y de Antofagasta son característicos de ambos tipos de costos. En el primer caso, son los conflictos generados por el proyecto del *mall* Barón, el que, según algunos actores de la sociedad civil, afectaría a la condición de patrimonio de la UNESCO del casco urbano de la ciudad, y luego por la construcción

del terminal 2 el que impactaría negativamente la calidad de vida de los habitantes. En el segundo caso, es la construcción de un galpón de almacenamiento en el recinto portuario, por la empresa minera Sierra Gorda que ha generado preocupación por parte de la población ante los impactos sobre la salud del transporte de minerales²⁴, llevando inclusive al cuestionamiento de la transferencia de minerales en el puerto de Antofagasta.

Los conflictos mencionados representan una debilidad que afectaría un desarrollo portuario sostenible en el tiempo y podrían significar para ambos puertos una pérdida de posición competitiva ante otros.

Pero dichos costos pueden también constituir factores que incentiven a las empresas portuarias y a las municipalidades a trabajar con inteligencia; para ello, es preciso que se hagan visibles y que existan mecanismos de sanción o de premio. Para las empresas portuarias, implica desarrollar habilidades de liderazgo o de “animación” de una red constituida por actores diversos. Para que tenga éxito, deberán velar para que el interés que cada actor encuentre en la coordinación sea superior al esfuerzo que debe hacer; o para utilizar términos economicistas: debe velar para que los costos de transacciones sean inferiores a los beneficios. Es un rol que algunas empresas han asumido, como la de San Antonio, y que implica un costo de aprendizaje.

La literatura en economía de la logística pone precisamente en evidencia la importancia de la gobernanza como uno de los factores determinantes de la competitividad de los clusters (De Langen, 2001). El mismo autor advierte también, a partir de la observación del cluster logístico del puerto de Rotterdam, que la coordinación no se forma espontánea o instantáneamente, inclusive si los beneficios exceden los costos en los siguientes casos: cuando los beneficios de la coordinación están distribuidos en forma desigual, o cuando un comportamiento oportunista (o su amenaza) impide la coordinación, o finalmente cuando los beneficios de la coordinación son inciertos (De Langen, 2001).

²⁴ Una agrupación ciudadana se ha constituido en Antofagasta con el nombre evocador “Este polvo te mata” y organiza acciones para alertar y denunciar la contaminación por metales pesados en la ciudad (<http://www.soychile.cl/antofagasta/temas/galpon/11/82589/>, consultado el 1 de agosto 2015).

Existen también costos colectivos, pues la falta de coordinación y la construcción de una meta común tiene repercusión sobre la competitividad tanto del puerto como de la ciudad, pues, como lo destaca el informe de la OCDE sobre la competitividad de las ciudades puerto globales (Merk, 2013), existe una dependencia del crecimiento del puerto con la calidad de sus relaciones funcionales con el territorio o “hinterland” (Merk, 2013:14). La noción misma de territorio como realidad espacial trasciende las fronteras administrativas de la comuna o la región donde está situado el puerto. Se estima, en efecto, que menos del 5% de las relaciones económicas con los proveedores tienen lugar en el puerto o en la región (Merk, 2013:9).

Más allá de la competitividad, es también el desarrollo sustentable del territorio que se ve afectado; la coordinación entre actores es, en efecto, considerada como uno de los aspectos determinantes del desarrollo sustentable de un territorio.

La coordinación implica superar las lógicas y los intereses institucionales. Implica por lo tanto un aprendizaje para “concertar medios, esfuerzos y, a nivel cognitivo, integrar visiones de otros actores, o pasar de una visión egocéntrica a policéntrica de un problema.

Es una tarea difícil que se enfrenta a las mismas dificultades que una innovación que, como lo ha mostrado Brian Arthur para las nuevas tecnologías, implica costos adicionales en términos de aprendizaje y de coordinación contrariamente a la tecnología en vigor que permite costos fijos y una cierta previsibilidad del futuro (Arthur, 1994)

En efecto, la gobernanza entendiéndose como red de coordinación de actores no es un proceso espontáneo, es construido, y es precisamente esa construcción que está comprendido en la palabra misma de “coordinación” tal como lo destaca el economista Jaime Bravo²⁵.

“La palabra ‘coordinación’ está compuesta de dos términos particulares: de una parte el prefijo “co”, que alude a la presencia de más de una parte y que se relaciona con otra de modo conjunto; de la otra el sustantivo ‘ordinación’, que refiere a poner orden u ordenar. De allí que se entiende que

²⁵ Esta cita proviene de un comentario escrito de Jaime Bravo a una versión preliminar del presente artículo.

coordinación es poner en relación dos órdenes preexistentes, lo que no es lo mismo que concebir dos unidades integradas en un orden que las contiene e integra.

Dada la preexistencia de órdenes previos a la relación, es razonable esperar que sus características y orientaciones a la acción no necesariamente converjan o no al menos no en forma plena. De allí que las relaciones sean de articulación parcial, permaneciendo aspectos en los cuales las acciones no convergen e incluso pueden divergir, con eventual pérdida de consistencia y resultados. Así, en la medida que la gobernanza coordina en torno a propósitos comunes y a entidades con comportamientos autónomos, si se logra profundizar la gobernanza, conlleva la supeditación de una fracción de la autonomía en aspectos relevados por lo que da origen a una nueva gobernabilidad y finalmente a una nueva gubernamentalidad, generando un nuevo orden que integra y ya no sólo coordina.”

CONCLUSIONES

¿Qué futuro para los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto?

Mostramos en este artículo que los CCCP no fueron pensados como instrumento de gobernanza territorial. Corresponden más bien a una suerte de “second choice” que surgió luego del rechazo de varias indicaciones de parlamentarios que eran más ambiciosas y concisas sobre la participación de los gobiernos locales en la administración de los puertos públicos.

Las condiciones que marcaron su génesis, por una parte, la dispersión de competencias y la falta de mecanismos que incentiven la coordinación institucional permiten explicar la lentitud y/o discontinuidad en el tiempo de su creación y funcionamiento.

Las señales de reactivación por parte del MTT, las tensiones generadas en torno a los impactos de la actividad en la ciudad y la afirmación de la necesidad de generar una visión compartida entre actores podrían constituir factores que incentiven a los distintos actores a descubrir o redescubrir ese instrumento que constituye los Consejos de Coordinación Ciudades Puerto. Pero como lo muestra la literatura sobre instrumentos de acción pública, puede esperarse innovaciones y aprendizajes según

las singularidades institucionales de cada territorio y de sus actores, pero también resistencias, pues no basta que los actores realicen actividades de coordinación para que haya gobernanza y un anuncio de coordinación puede ser más formal que real. Sin dispositivos que funcionen de manera efectiva, con resultados tangibles que puedan monitorearse, no se puede hablar de gobernanza de las ciudades puertos.

Por cierto, las dinámicas de apropiación pueden fracasar o ser mínimas cuando se enfrentan a resistencias cognitivas fuertes (Lascoumes y Le Bourhis, 2014:503). Asimismo, la repartición sectorial de competencias y las prácticas en la toma de decisión que ha generado son factores susceptibles de generar inercias.

Sin duda el rol del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y de la Asociación de Ciudades Puerto será clave para el futuro de los Consejos de Coordinación Ciudades Puerto. Por otra parte, la noción de compensación tributaria a las municipalidades por externalidades negativas ha perdido terreno como lo refleja su ausencia de la agenda legislativa. No se conoce tampoco en qué medida las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización se traducirán en acciones concretas de políticas públicas. Lo anterior podría generar un mayor interés de las municipalidades de ciudades puerto en participar en los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto. Finalmente, queda la interrogante de los puertos privados, pues como se señaló anteriormente, la ley 19.542 solamente se aplica a las diez empresas portuarias. No existe, en efecto, un marco regulatorio aplicable a todos los puertos que sean públicos o privados, los primeros siendo regidos por la ley 19.542, mientras que los segundos por el decreto DFL 340 de 1960²⁶.

Como lo destacan Pierre Lascoumes y Jean-Pierre Le Bourhis, “el instrumento no es estático pues se transforma en el tiempo, según la dinámica social en el cual se encuentra” (2014:516). Esto constituirá una fuente de investigación muy interesante para la geografía social y económica y en forma general para el cientista social.

²⁶ Existen veinte puertos privados en Chile que se rigen por el DFL 340. Los puertos públicos transfieren un 64% de la carga general y un 24% de gráneles, mientras que los privados transfieren un 36% de la carga general y un 76% de los gráneles (Fuente: Camport, 2015).

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece a todas aquellas personas que han leído la versión borrador del presente artículo, aportando comentarios y reflexiones.

Se agradece también al profesor Eduardo Chía, jefe de investigación del Institut National de Recherche Agronomique por sus consejos bibliográficos y su amistad y Instituto de Geografía de la PUCV por su invitación a participar en este número de la Revista Geográfica de Valparaíso.

BIBLIOGRAFÍA

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1997: Historia de la Ley N° 19.542 Moderniza el sector Portuario Estatal.
- BOUSSARD V. Y MAUGERI S. (ed.) 2003: Du politique dans les organisations: sociologies des dispositifs de gestion. L'Harmattan, Paris, pp. 280.
- BOUSSARD V. Y MAUGERI S. 2003: "Introduction". En Boussard V. y Maugeri S., L'Harmattan, Paris, p. 25-61.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. 2014: *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo* », Informe. Santiago de Chile.
- DE LANGEN P. 2001. *Analysing the Performance of (Seaport) Clusters*, Contribución presentada a la conferencia de la World Conference of Transport Research (WCTR) en Seoul, Corea.
- LASCOUMES P. Y LE GALÈS P. 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris. Presse de Science-Po.
- LASCOUMES P. Y LE GALÈS P. 2007. *Sociologie de l'action publique*, Paris. Armand Colin.
- LASCOUMES P. Y LE BOURHIS JP., 2014. (Ed.). " *Les résistances aux instruments de gouvernement : essai d'inventaire et de typologie des pratiques*" pp. 493-520 en HALPERN C., LASCOUMES P. Y LE GALÈS P. *L'instrumentation de l'action publique*, Paris. Presse de Science-Po.
- MERK O. 2013, « *The competitiveness of Global Port-Cities: synthesis report* », OECD Regional Development Working Papers, 2013/14, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k40hdhp6t8s-en>
- OIRY E. 2003: "La construction des dispositifs de gestion : une analyse par le concept de traduction". En BOUSSARD V., MAUGERI S., L'Harmattan, Paris, p. 215-245.
- SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES DE CHILE. 2009. Estudio Diagnóstico del Modo de Transporte Marítimo Informe Final. Disponible en línea en: <http://www.subtrans.gob.cl/upload/estudios/DiagnosticoMaritimo-IF.pdf>
- ZRARI S. 2010: "Les concessions routières chiliennes, un changement sélectif ». *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2010/3 (vol.17), pp. 73-87.