En Chile, la ocupación del espacio y el uso del suelo en las ciudades puerto constituyen cada vez más un objeto de tensiones y conflictos entre los distintos actores que intervienen en la acción pública. Sin embargo, la coordinación entre actores públicos competentes en materia de ordenación del territorio no se efectúa de manera sistemática ni oportuna. Lo anterior se ve reflejado en la falta de coherencia entre instrumentos de planificación territorial por una parte y plan maestro portuario por otra [1]. Sin embargo, la ley 19.542 del año 1997, que moderniza el sistema portuario estatal establece en su artículo 50, letra d, la creación del Consejo de Coordinación Ciudad Puerto (de aquí en adelante CCCP), instancia regional en la "que tendrán participación, a lo menos, un representante del Gobierno Regional y uno por cada municipalidad donde se encuentre el puerto". En el mismo artículo, se asigna al Ministerio de Transportes la tarea de "Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad, cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente".

Pero, en la práctica, la implementación de esos Consejos ha sido particularmente lenta, desigual en el territorio y discontinua en el tiempo.

En este artículo, pondremos en evidencia dos factores que podrían explicar la lentitud o carencia de implementación de dichos Consejos: la génesis de los CCCP por una parte y la configuración institucional chilena en materia de ordenamiento del territorio.

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:

- Velar por el buen uso de recursos físicos costeros;
- Promover la competencia entre puertos, y reforzar la competencia al interior de los puertos estatales;
- Promover la inversión privada y hacer más dinámico el proceso de inversión en puertos;
- Preservar y fortalecer la eficiencia y la competitividad en las operaciones portuarias, y
- 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, p.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 siendo el fomento de la inversión del sector privado en los puertos y terminales públicos.

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 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.

Por lo tanto, no se trataba para el Ejecutivo de avanzar en la descentralización del Estado [2]; 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 limita 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 [3].

No obstante lo anterior, ningún dispositivo de coordinación con los actores locales con competencia en planificación urbana está propuesto en el proyecto de ley para enfrentar el problema;al contrario, la participación de los gobiernos locales está explícitamente excluida [4].

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 parlamentarios [5] 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 portuarias [6] con derecho a voz y/o voto [7] e inclusive su participación en el capital de las empresas concesionarias [8].

Esas propuestas de indicaciones fueron rechazadas y es finalmente una Indicación del Senador Carlos Ominami al artículo 50 que da origen a la letra d), añadiendo en las atribuciones del Ministerio de Transportes la de "Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad, cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente". Al día siguiente, 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 Senadores Carlos Ominami y Andrés Zaldívar, es denominado "Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto" [9].

Así, los CCCP no hacían parte del proyecto inicial del Ejecutivo; aparecen más bien como una solución de compromiso, una respuesta, rápidamente formulada, para contener propuestas que apuntan a vincular más estrechamente la gobernanza de las empresas portuarias a los gobiernos locales.

Se presentan además como principal instrumento del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para cumplir con esa nueva atribución. Es una tarea particularmente ambiciosa que se le asigna, y que no puede ejercer en forma exclusiva ni menos obligar a las otras reparticiones del Estado a coordinar sus acciones, pues no tiene competencias algunas sobre la planificación del territorio, la que se encuentra en otras reparticiones del Estado: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo por una parte y los municipios y regiones por otra.

Tenemos aquí la segunda variable que explica las dificultades para implementar los CCCP.

La ausencia de mecanismos que incentiven la coordinación inter-institucional

La ley 19.542 carece de mecanismos que incentiva la coordinación institucional; tampoco obliga o incentiva a las empresas portuarias a consultar a los otros actores con competencias en el ordenamiento del territorio [10]. 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 entre 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 [11].

La coordinación inter-institucional sigue presentando carencias en Chile. Además, 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 persigue [12].

Sin embargo, desde el 2015, se pueden observar señales de reactivación de los CCCP bajo el impulso de la Subsecretaría de Transportes. Un proyecto de normativa que venga a precisar las condiciones de funcionamiento de los CCCP estaría también en preparación.

Sin duda, las tensiones generadas en algunas ciudades puertos a raíz de proyectos de expansión portuaria y/o del transporte de carga contaminante están en gran parte al origen de dicha reactivación.

Refleja también un intento de responder a una evolución más profunda de la sociedad chilena que luego de dos décadas de retorno a la democracia es más empoderada y menos dispuesta a aceptar proyectos de inversión que dañen su entorno directo. Es así que varios proyectos de iniciativa pública y privada han debido ser abandonados frente a la oposición de comunidades organizadas [13].

Se observa en efecto cambios en el discurso los que lentamente se reflejan en nuevas prácticas en la manera de presentar los proyectos a la ciudadanía, buscando recoger de manera cada vez más temprana las percepciones de la población.

Conclusión: ¿Qué futuro para los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto?

Al término de este año 2016, cada una de las empresas públicas portuarias puede informar a la autoridad ministerial que el Consejo de Coordinación Ciudad Puerto se ha reunido por lo menos una vez, dando así cumplimiento a una meta de gestión anual. Pero al examinar los reportes de prensa, se puede observar que la principal información que transciende es precisamente el anuncio de la primera convocatoria. Sin embargo, en algunos casos, como en el de Arica, una agenda de trabajo ha sido definida articulada en torno a la conectividad, la difusión de la información, la coordinación interinstitucional y las interfaces urbanas[15]. En la región de Magallanes, se optó por constituir dos Consejos de Coordinación, en lugar de uno previsto por la ley, uno en Puerto Natales y otro en Punta Arenas [16], respondiendo así a la especificidad del territorio. en otros casos, como en el de San Antonio, se favoreció más bien la integración a gobernanzas existentes como las de la comunidad logística.

El futuro de los Consejos sigue sin embargo incierto; si bien existen ciertas innovaciones y adaptación a las singularidades locales, se percibe también por parte de los actores una cierta inercia y un formalismo más que una real intención de coordinar acciones.

Sin embargo, más que nunca, las ciudades puerto en Chile necesitan de una acción pública concertada y de mecanismos que permitan la construcción de una visión común de futuro. Para ello, se requiere construir espacios de encuentros y de diálogos. Los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto pueden ser una respuesta institucional a esta necesidad; convendría sin embargo efectuar un real monitoreo de su funcionamiento y de sus avances de manera de apoyar a los actores a sostener el difícil y largo proceso que es la gobernanza, entendiéndose esta última como la coordinación de actores con lógicas y recursos diversos en torno a una meta construida colectivamente [17].

Notes

[1] SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES DE CHILE (2009). Estudio Diagnóstico del Modo de Transporte Marítimo Informe Final.

[2] 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.

[3] Misma fuente, p. 5.

[4] Misma fuente, p. 14.

[5] 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.

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

[7] Indicación n° 101 al artículo 22 del proyecto de ley presentada por el Senador Urenda (misma fuente, p. 881) e Indicación Nº 102 presentada por los Senadores Horvath, Lagos, Muñoz Barra, Ruiz De Giorgio y Sule (misma fuente: p. 892).

[8] Indicación Nº 70, de los senadores Horvath, Lagos, Muñoz Barra, Ruiz De Giorgio y Sule (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, p. 867.)

[9] Misma fuente, p. 655.

[10] 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.

[11] Subsecretaría de Transportes de Chile (2009), Estudio Diagnóstico del Modo de Transporte Marítimo Informe Final. Disponible en línea en:

https://www.subtrans.gob.cl/upload/estudios/DiagnosticoMaritimo-IF.pdf

[1 2]
https://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/05/653816/alcalde-de-talcahuano-asume-presidencia-de-asociacion-de-ciudades-puerto-de-chile.html

[13] Se puede mencionar entre otros el proyecto de central hidroeléctica Hidroaysén.

[14] Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. L'instrumentation de l'action publique, Paris. Presse de Science-Po.

[15] https://puertoarica.cl/index.php/es/consejo-ciudad-puerto. Consultado el : 20 de noviembre 2016.

[16] https://portalportuario.cl/epaustral-participa-en-consejo-de-coordinacion-ciudad-puerto-de-magallanes/ Consultado el : 20 de noviembre 2016.

[17] Le Galès P. (2004), Gouvernance, Dictionnaire des Politiques Publiques, Paris : Presse de Sciences-Po.

Head image: Fotográfica panorámica del Puerto de San Antonio. (Empresa Portuario San Antonio, 2014)