

Mucho se ha escrito sobre Sistemas de Gobernanza Portuaria y sus efectos en el mercado, sus exigencias y concentración, y la relación entre los puertos y sus ciudades. Esto último cobra vital relevancia, considerando la diversidad de actores que desean intervenir e incidir en la planificación y ejecución de los Planes de Desarrollo Portuario.

La motivación de este trabajo es describir la actual gobernanza de Puerto Valparaíso, basándose en conceptos acuñados en el estudio “*European Port Governance: Report of an Enquiry into the Current Governance of European Seaports*”, de Patrick Verhoeven (2011), incorporando elementos como la componente social y la interacción entre organizaciones sociales y la Planificación Portuaria.

Estado del arte en Gobernanza Portuaria

Los factores de gobernabilidad determinan en gran medida el desempeño de la autoridad portuaria misma. Desde la bibliografía, identificamos tres factores esenciales:

I. Objetivos y Funciones

- Económicos: objetivos pecuniarios medibles, como la maximización del volumen transferido, utilidad o valor agregado.
- No Económicos: funciones que representan un beneficio más bien intangible, como integración de la cadena logística, visión de sistema portuario, etc.
- Relacionamiento: grado de participación y representación formal de la ciudad en el Sistema Portuario, y grado de aporte económico directo del Puerto a la misma.

II. Marco Institucional

- Rango de Acción: marco regulatorio que rige a quien controla y fiscaliza los puertos y establece volúmenes de puertos bajo la administración pública y de privados.
- Propiedad: titularidad de los terrenos sobre los cuales se emplazan los terminales,

pudiendo ser Estatales, Privados o Mixtos (o, según su propiedad y control: *Service Ports; Tool Ports; Landlord Ports o Private Ports*).

- Responsabilidad: autonomía para fijar, crear y controlar tarifas, y fiscalizar servicios prestados para el atraque y navegación.
- Personalidad Jurídica: forma de sociedad que conforma la Autoridad Portuaria (AP) y define su interdependencia gubernamental.
- Orgánica: cuerpos directores y participación (o no) de distintos actores en la Administración del Puerto (Usuarios/Clientes, Ciudad, Trabajadores, Estado, etc.).

III. *Capacidad Financiera*

- Inversión: fuente y forma de financiación del Plan de Desarrollo.
- Asociación: pilares solidarios que buscan distribuir utilidades entre distintos puertos.
- Autonomía: grado de independencia económica y decisional respecto del Gobierno Central.

El caso de Chile. Marco legal y normativo

El Sistema Portuario Chileno se funda en la Ley 19.542 de 1997, la cual reformó el sector portuario estatal, permitiendo una completa transición al modelo *Landlord*. Antes de esto, se basaba en la tipología *Serviceport*, donde el estado era propietario de la infraestructura y la superestructura, rentando su operación a privados en una lógica multioperador. Para lograr esta reforma, se definieron 6 pilares que conforman el mandato legal de las Empresas Portuarias (EP):

- Eficiencia Económica: las EP deben ser rentables y eficientes en el uso de recursos e infraestructura, rentabilizando los activos a través de modelos de negocio entregados en Concesión a privados.
- Política Portuaria Estatal: el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones define y planifica el desarrollo y lineamientos de las EP para la operación de los puertos.
- Expansión del Puerto: las EP deben definir un Calendario de Inversiones a corto plazo (5 años), identificando iniciativas para expandir y modernizar sus instalaciones. Asimismo,

debe existir un Plan Maestro de largo plazo (20 años), que defina las zonas que se deben reservar para que los puertos crezcan.

- **Autoridad Portuaria:** el Estado, a través de las EP controla, administra y fiscaliza las Concesiones, velando por el cumplimiento de los Contratos y del trato no discriminatorio a los usuarios del puerto.
- **Libre Competencia:** las EP deben cautelar el respeto a la libre competencia, velando el cumplimiento de restricciones de Integración Vertical y Horizontal.
- **Rol Subsidiario:** las EP tienen la obligación de satisfacer sus necesidades y procurarse recursos necesarios para resolver situaciones que ameriten de su intervención.

Mandato legal



Instrumentos



Marco Normativo Empresas Portuarias. Plan de Desarrollo Empresa Portuaria Valparaíso.

La mayoría de los puertos de Chile cuentan con 4 instrumentos de planificación que permiten poner en marcha sus planes de desarrollo y dar un marco de difusión formal a los actores interesados para informarse respecto de esos planes futuros. A continuación, se describen brevemente los cuatro instrumentos de planificación:

- Plan Maestro: define las características actuales del Puerto, su infraestructura y equipamiento, proyectando a largo plazo la demanda y una propuesta de zonificación que delinea la reserva de áreas para la futura expansión del puerto. Además, entrega características geográficas y de hinterland que buscan informar a potenciales inversionistas sobre las bondades del Puerto. Tiene un horizonte de tiempo de 20 a 25 años
- Plan de Desarrollo de Infraestructura: conjunto de iniciativas concretas con las que se espera dar respuesta al aumento en la demanda por servicios portuarios.
- Calendario Referencial de Inversiones: en un nivel mucho más operacional y concreto, este programa define en un plazo de 5 años, las inversiones que se realizarán en el Puerto, indicando monto, inversor y proyecto que se ejecutará.
- Plan Estratégico: este instrumento busca ser la guía en las iniciativas del Puerto. Indica hacia donde el Directorio y el Estado proyectan la dirección de la empresa y, por ende, prioriza el desarrollo de iniciativas planteadas en los puntos anteriores.

Este modelo de administración enfatiza la promoción de tres aspectos:

- Comercio internacional del país, mejorando la productividad y eficiencia de los puertos.
- Competencia en las concesiones portuarias, limitando la integración horizontal y vertical, entre los diferentes concesionarios de las terminales y, entre las terminales y sus clientes.
- Reducción considerable de la carga del Sistema Portuario sobre el Estado.

Lo anterior conforma un sistema de gobernanza que impulsa el desarrollo portuario a largo plazo, promueve la descentralización, y regula la participación de privados e instrumentos de concesión portuaria. En ese marco, el Directorio de una EP -designado por el Sistema de Empresas Públicas (SEP)- actúa en forma autónoma, aunque siguiendo las políticas y directrices que establece el Gobierno a través de los Ministerios, así como definiendo planes estratégicos y de gestión para cada una.

Hasta este punto no existe participación directa de la ciudad sobre la administración del Puerto, no obstante, esto será resuelto, parcial y posteriormente, a través del Sistema de Evaluación Ambiental y las Participaciones Ciudadanas vinculadas al desarrollo de cada iniciativa en particular, según requiera la normativa.

Relación ciudad-puerto. Consenso como una forma de relación

Desde la modificación de la Ley de Puertos en 1997, los puertos estatales han incentivado el crecimiento de la industria, sobre todo en aspectos de infraestructura y tecnología.

En estos 20 años se ha complejizado notoriamente el contexto social de las Ciudades-Puerto chilenas. Hoy existe una ciudadanía más informada de lo que implica la industria portuaria y la oportunidad de convivir con ella, en cuanto a sus externalidades positivas y negativas, así como las carencias y necesidades de sus propios territorios.

De allí que a menudo choquen las expectativas entre esta industria de gran escala, incansable, que usa intensivamente carreteras y redes y otorga generosos ingresos al Fisco, y la de crecientes grupos de interés que aspiran a que los puertos puedan entregar recursos directos a sus ciudades.

El tema de fondo se centra hoy en la armónica convivencia Ciudad-Puerto, y en la perspectiva de sus impactos o externalidades.

¿Cómo acercar posiciones para que ambos entes se desarrollen plenamente? En Chile existen los procesos de Participación Ciudadana, asociados a la tramitación medioambiental de proyectos, pero al parecer no es una instancia suficiente. La industria portuaria aporta empleo a la ciudadanía e ingresos económicos a las arcas municipales, directos e indirectos, los cuales tampoco han sido suficientes para cubrir expectativas ciudadanas crecientes.

En 2013 se conformó la *Asociación Nacional de Ciudades Puerto*, que agrupa a 10 municipios de ciudades portuarias, con la idea de facilitar la solución de problemas comunes con base a tres demandas concretas: participación municipal en la gobernanza portuaria; una reforma legal ad-hoc; y la creación de un mecanismo que permita a las ciudades reeditar del ingreso portuario.

De modo complementario, la ley establece que en cada comuna que albergue un puerto estatal en Chile se cree un *Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto*, con participación de

autoridades, la comunidad y empresas portuarias, el cual fue recientemente conformado en Valparaíso.

Ambas iniciativas aún deben perfeccionarse, y se estima puedan irse consolidando en el tiempo como plataformas de debate y consensos Ciudad-Puerto.

Empresa Portuaria Valparaíso

Empresa Portuaria Valparaíso (EPV) administra Puerto Valparaíso, ubicado en la Región, Provincia, Comuna y Ciudad de Valparaíso. Su objeto es la administración, explotación, desarrollo y conservación de Puerto Valparaíso, así como de los bienes que posea a cualquier título, incluidas todas las actividades conexas inherentes al ámbito portuario e indispensable para el debido cumplimiento de éste.

Para Chile, la actividad logístico-portuaria tiene un carácter estratégico, por su alta concentración en actividades relativas al Comercio Exterior (COMEX), concentrando más del 95% de la actividad total. En ese contexto, con más de 11 millones de toneladas anuales transferidas, representa un 40% de la carga marítima movilizada en la zona central del país y más de un 24% del volumen total.



Volumen transferencia de carga Chile y Valparaíso. (Elaborado en base a estadísticas de Puerto Valparaíso)

Actualmente, Puerto Valparaíso es uno de los principales puertos de Chile y de la costa sudamericana del Pacífico. Su modelo logístico integra a los actores del Sistema Portuario de Valparaíso, compuesto físicamente por los terminales portuarios, ZEAL, la ruta Camino La Pólvora (Acceso Sur) y la zona logística ubicada en Curauma y Placilla, donde se ubican terminales extra-portuarios y de contenedores, que sirven de buffer a la operación del puerto, trasladando todas las actividades distintas al acopio de carga fuera de las Terminales, lo que ha permitido niveles de eficiencia operacional y densidad de utilización que hoy son un récord en la industria. Este modelo se ha traducido en mejoras significativas para hacer frente a las tasas de crecimiento en la transferencia de carga de exportación e importación en los últimos años, principalmente entre 2008 y 2017.

La diversa composición de actores y la caprichosa geografía local hacen que su gobernanza sea constantemente puesta a prueba, en búsqueda de satisfacer los intereses (muchas veces contrapuestos) de distintos stakeholders. Esto, crea tensiones que deben ser administradas por diversos actores estatales, pero particularmente por EPV, que debe velar por que su Plan de Desarrollo se lleve a cabo sin contratiempos.

Modelos Cooperación Público-Público

Participación Pública La Spezia

Este caso se presenta como una experiencia exitosa de relación Ciudad-Puerto, donde los actores más influyentes -la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento-, alinearon sus objetivos para desarrollar un proyecto de apertura de borde costero que diera a la ciudad un espacio de acceso al mar (waterfront) al nivel de los requerimientos turísticos y ciudadanos, y que además cumpliera con las exigencias de usabilidad y rentabilidad de la propia Autoridad Portuaria.

Llevado al caso de Valparaíso, esta experiencia permitiría “escuchar” los requerimientos de la Ciudad, incorporándolos al diseño en una forma ordenada, evitando así que el puerto esté “adivinando” qué tipo de desarrollo en un determinado lugar fuese el más deseado por la población. Además, ordena las interacciones y actuaciones de los distintos actores, permitiendo fijar reglas claras que no impliquen pasar por encima de normas locales o particulares, y con una flexibilidad tal que permitan desarrollar un adecuado modelo de negocio compatible con lo exigido a la AP.

Modelo Cooperación Público-Privado

Sello Calidad Puerto Valencia

La Marca de Garantía de la Autoridad Portuaria de Valencia, se presenta como un innovador sello de calidad a las operaciones comerciales que se ejecutan en dicha plataforma logística, alineando a distintos actores con la estrategia del negocio que define la AP, y brindando un medio de prueba de calidad. Para esto se ha hecho un levantamiento de todos los actores clave que intervienen en la prestación de servicios y que quedan representados en una “mesa redonda” donde se tratan los temas de contingencia.

Debido a la gran variedad de actores, funciones y responsabilidades que intervienen en el

proceso de prestación de servicios resulta recomendable evaluar su implementación, acondicionada a los actores y la realidad local.

Si bien Valparaíso cuenta con instancias de coordinación entre distintos actores del sector portuario, siendo la más potente de ellas el Foro Logístico de Puerto Valparaíso (FOLOVAP) instancia que ha sido responsable de diversas innovaciones positivas para la industria, aún se carece de una herramienta legal que respalde el rol de la Empresa Portuaria como Autoridad capaz de alinear intereses y actuar como un ente certificador de calidad.

Modelo Participación Ciudadana

Debates Portuarios. Dibattito "In Porto" Puerto De Livorno

Esta instancia busca mejorar la comunicación e información disponible a los ciudadanos, transparentando diversas iniciativas y posibilitando incluso participar del diseño de las mismas. Lo destacable es el carácter no-normativo de estos debates, que posibilitan conectar a la sociedad con el quehacer portuario más allá de lo que la ley exige, por ejemplo, en el caso chileno mediante los procesos de participación ciudadana que obliga un proceso de evaluación ambiental.

Conclusiones

- Si bien, muchos países han debido hacer una revisión de sus Sistemas Portuarios, Gobernanza e Institucionalidad, pocos han implementado reformas que hagan cambios profundos. La mayoría ha preferido, con las "reglas existentes", reinterpretar sus objetivos, ajustando su funcionalidad y orgánica a un entorno que demanda cada vez más proactividad e innovación por parte de las Autoridades Portuarias. Luego parece razonable evaluar un camino "operacional" antes de iniciar un camino legislativo cuyos tiempos son siempre mayores a los esperados.
- Habiendo muchas similitudes, probablemente por la adopción temprana del Modelo Landlord por parte de Chile, es razonable estudiar el caso de países de origen latino de

Europa (España, Italia, Francia, etc) con el objeto de recoger mejores prácticas y evaluar su eventual implementación al sistema chileno.

- Resulta interesante evaluar con mayor profundidad la implementación del Sello de Calidad de Puerto Valparaíso, debido a la facilidad que tendrá su adopción soportando el proceso en FOLOVAP (Foro Logístico de Valparaíso) y así construyendo un esquema de incentivos que permita alinear los objetivos de los distintos actores involucrados en el proceso logístico del servicio.
- Es clave un alineamiento político de las autoridades locales (Municipalidad, Autoridad Portuaria, etc) y centrales (Ministerios) de manera que la continuidad de las iniciativas no dependa de la definición política del gobierno de turno, sino de una visión integral, de Estado y de largo plazo.
- La Gobernanza es un factor determinante en la competitividad de los clusters. Se deben fijar incentivos que permitan estimular una actuación coordinada entre los distintos actores.
- Resulta interesante seguir la evolución en la implementación de los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto en Chile, atendiendo las complejidades particulares de cada territorio y cómo puedan superarse problemáticas como, por ejemplo, la dispersión de facultades y decisiones en organismos relacionados con la actividad portuaria.
- Finalmente, y tal como señala Mary R. Brooks, el modelo de gobernanza perfecto es un mito: existen tantos como puertos hay, dependiendo de la realidad local, las obligaciones de los servicios públicos, restricciones geográficas y la aspiración de la ciudadanía. Por ello, más que “copiar” un modelo es necesario revisar las experiencias y estrategias de éxito en busca de la propia estrategia que se adapte a la realidad local. Tal vez es tiempo que Chile revise su estrategia de desarrollo portuario en búsqueda de un rumbo integrado, con visión holística, que permita alinear objetivos de los distintos actores y formar consenso.

Referencias

Alix, Yann; Deisalle Bruno; Comtois Claude. 2014. Port-City Governance. Fondation Sefacil. ISBN 9782847696844.

Brooks, Mary R. 2004. The governance structure of ports. *Review of Network Economics*, 3(2), pp.168-183.

Brooks, Mary R.; Cullinane, K., 2007. Governance models defined. En: Brooks, Mary R.; Cullinane, K., (eds). *Devolution, port governance and port performance. Research in Transportation Economics. The Netherlands: Elsevier*, pp. 405-435. ISBN 9780762311972.

Barrio Del Castillo; et al., 2013. *Métodos de investigación educativa: el estudio de casos*. Universidad Autónoma de Madrid.

CEPAL [sitio web]. 2018. Perfil marítimo y logístico de América Latina y el Caribe. [Consulta: 23/03/2018]. Disponible en: <https://www.cepal.org/perfil>.

Cerbán Jiménez, María del Mar. 2015. *Infraestructuras portuarias: análisis del sistema Portuario Español Contexto Internacional y propuestas de reforma*. FEDEA.

Chile. Ley 19.542/1997, de 9 de diciembre. *Modernización del sector portuario estatal*. Publicación Diario Oficial, de 19 de diciembre de 1997.

Doerr, Octavio. 2013. *El modelo de desarrollo portuario chileno: hacia la transferencia de una experiencia exitosa*, Santiago de Chile.

Doerr, Octavio. 2016. *Primer Encuentro Regional Latinoamericano y Caribeño de Comunidades Logístico Portuarias: Modelos de Gestión y Gobernanza Portuaria*. Disponible en: <https://www.sela.org/es/eventos/2016/07/comunidades-logisticas/agenda>.

ESPO. 2010. *Code of Practice on Societal Integration of Ports*. Disponible en: <https://www.espo.be/media/espopublications/ESPOCodeofPracticeonSocietalIntegrationofPorts2010.pdf>.

González Laxe, Fernando, 2008. Gobernanza portuaria: principales trayectorias. Revista de Economía Mundial 18 (p 355). Disponible en: <https://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/566/b1513901.pdf?sequence=1>.

González Laxe, Fernando, et al., 2016. The adaptation process in port governance: the case of the Latin countries in south America and Europe. Journal of Shipping and Trade. 1(14). DOI 10.1186/s41072-016-0018-y.

Martínez Carazo, Piedad Cristina, 2016. El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento & Gestión [en línea] 2006, (julio): [Fecha de consulta: 6 de abril de 2018] Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>. ISSN 1657-6276.

Ministerio Transportes y Telecomunicaciones. 2017. Diagnostico ciudad-puerto.

Montero Y León, 2002. Métodos de investigación educativa. Universidad Autónoma de Madrid.

OECD. 2016. Mejores políticas para Chile: Prioridades de políticas para un crecimiento más sólido y más equitativo. Disponible en: https://play.google.com/store/books/details?id=dopnCwAAQBAJ&rdid=book-dopnCwAAQBAJ&rdot=1&source=gbs_vpt_read&pcampaignid=books_booksearch_viewport.

Otaola, Pablo, 2017. Revista obras públicas: La transformación de Bilbao 3588. ISSN 1695-4408.

Porto di Livorno. Dibattito in Porto 2017. Disponible en: <https://www.dibattitoinporto.it/il-dibattito/>

Puerto Valparaíso. Plan Maestro 2018. Disponible en: <https://www.puertovalparaiso.cl/descargas/login#registro>.

Sánchez, Ricardo; et al., 2014. Los puertos requieren un cambio de gobernanza para su futuro. Boletín Marítimo y Logístico 55. CEPAL.

Sánchez, Ricardo.; et al., 2015. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Transporte marítimo y puertos Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe 176. CEPAL. ISSN 1680-9017.

Verhoeven, P., 2009. European ports policy: meeting contemporary governance challenges. Maritime Policy and Management, 36(1), pp.79-101. [Consulta: 05/04/2018]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1080/03088830802652320>.

Verhoeven, P., 2011. European port governance: Report of an enquiry into the current governance of european seaports. European Sea Port Organization. Disponible en: <https://www.espo.be/publications/espo-fact-finding-report>.

Verhoeven, P.; Vanoutrive, T., 2012. A quantitative analysis of European port governance. Maritime Economics and Logistics, 14(2), pp.178-203.

Zrari, Sabah, 2016. Los consejos de coordinación ciudad puerto: ¿Un instrumento de gobernanza territorial? Revista Geografía Valparaíso 53, pp. 92-105. ISSN 0718-9877.

Head Image: La Bahía de Valparaíso.