

Mientras con cierto retraso, la calidad y pertinencia de los proyectos urbanos intenta posicionarse en la agenda pública, en un país que se ha propuesto avanzar hacia el desarrollo, hemos ido comprendiendo que una medición periódica y favorable parece ser mucho más compleja que la simpleza de una cifra macroeconómica. Considerando entonces que Chile ha logrado hasta hoy una cierta estabilidad de crecimiento, respaldado por ascendentes exportaciones y consumo interno -escortados por un 90% de población que hoy ya vive en ciudades (Banco Mundial, 2014)-, cabe reflexionar sobre el cómo hemos logrado compatibilizar ese desarrollo económico y las actividades productivas con la calidad de vida de nuestras ciudades portuarias, especialmente ante una exigencia creciente por entornos ambientalmente cuidados.

Desde la Academia y con una lógica de posibilidad y proposición, ha surgido un interés por mantener y aportar a esta discusión, que pese a parecer reactiva, adquiere después de algunos años una evidente condición de necesidad, incluso urgencia y obligación. En ese sentido esta investigación, intenta reconocer un entorno y una realidad; planteando las oportunidades frente a las imposibilidades de superposición o abandono regulatorio -que pese a una legalidad aparente- resulta en permisivo; mucho de lo que hemos venido haciendo puede ser reconocido como “legal”, no por ello adecuado a estándares internacionales ni garantía de calidad en su diseño e implementación.

Para ejemplificar esta situación revisaremos casos y proyectos de reconversión portuaria que desde hace algunos años está ocurriendo en las ciudades costera del país. Para ilustrar tomaremos los casos de la ciudad patrimonial de Valparaíso y de la ciudad minera de Antofagasta que referirá tanto a aspectos de ordenamiento territorial y de la calidad del diseño de las infraestructuras urbanas, como de la institucionalidad que ha de intentar regular estas operaciones e intervenciones. Se expondrá entonces con mayor focalización lo que se conoce -y no- de los planes y proyectos de expansión portuaria de Valparaíso, para luego complementar con el caso de Antofagasta.

La ciudad portuaria en Chile, distribución y evolución

Chile y sus 4.000 kilómetros lineales de borde costero tienen hoy en operación a 10

empresas portuarias públicas autónomas que resultan de la formulación de la ley 19.542 del año 1997 (MOP, 2005), que abriéndose a la gestión público-privada de los frentes de atraque disolvió a la centralizada Empresa Portuaria de Chile EMPORCHI. Coincidentes con las ciudades marítimas más habitadas que son de norte a sur los puertos de Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Puerto Montt, Chacabuco y Punta Arenas. Paralelamente están otros dos tipos de facilidades portuarias; las privadas de uso público, que permiten movilización de cargas preferentemente no contenerizadas, y los puertos privados de uso privado, que habitualmente son terminales especializados asociados a industrias específicas.

Pese a esta categorización y bajo una lógica de competencia aparentemente auto-regulada, la legislación y normativa territorial en una primera instancia, parecen olvidar la posibilidad de superposición de vínculos que esas instalaciones y flujos generan en cada entorno particular. En ese sentido, los instrumentos de planificación que rigen a los puertos no han logrado aún diferenciar entre zonas urbanas, rurales o ambientalmente protegidas. Tampoco han privilegiado la aplicabilidad de conceptos anti-monopólicos, como son el regular la “integración vertical” en la cadena logística, o el prevenir la duplicación de terminales en una misma bahía, bajo la lógica de “facilidades esenciales” (FNE, 2010), que al compartir espacio pueden aminorar considerablemente el impacto ambiental de sus operaciones.

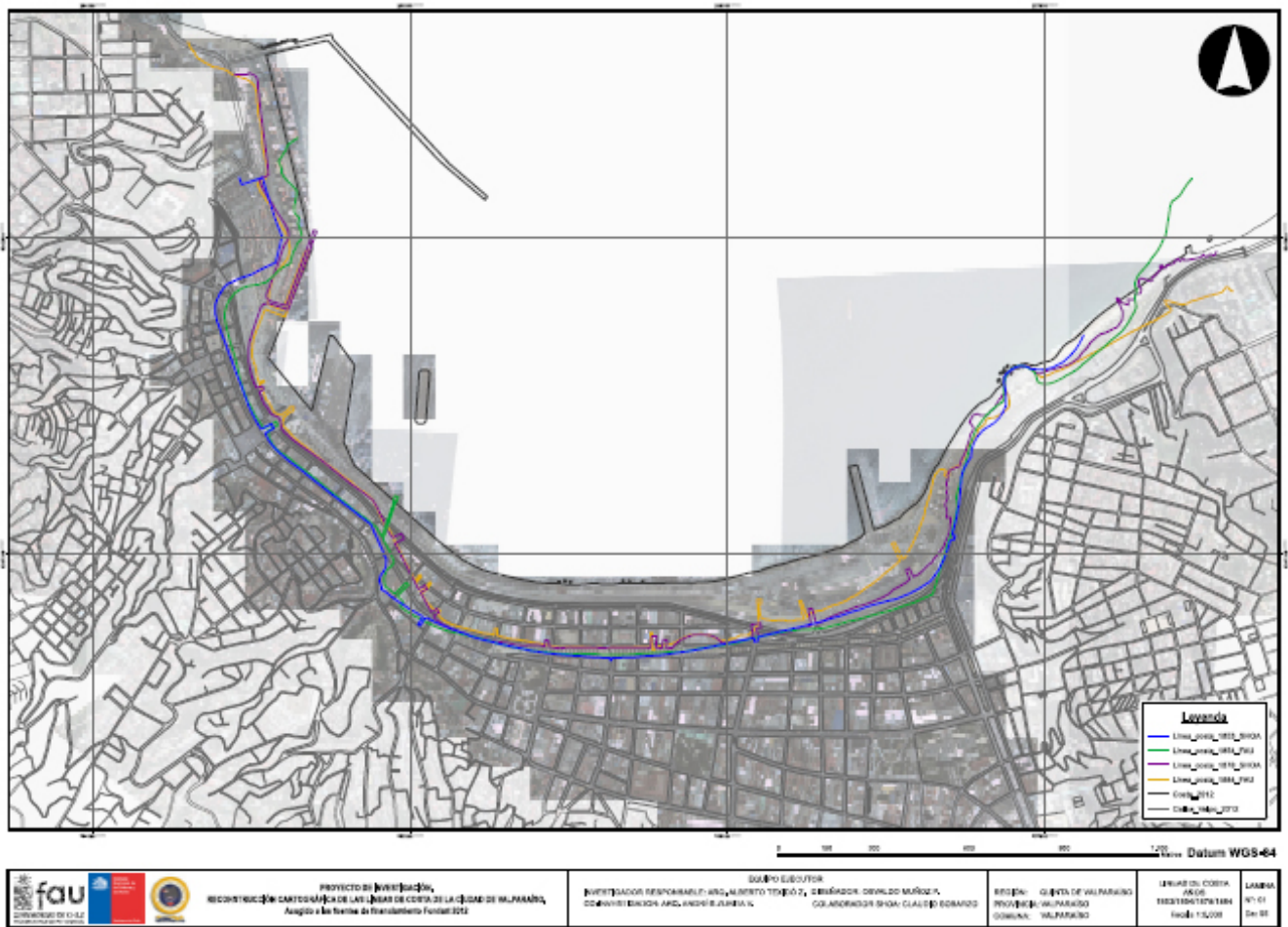
Evolución y constatación desde el morfo-análisis urbano

Esta relación entre la ciudad y el puerto encontramos desde vínculos beneficiosos, pasando por intercambios colaborativos, hasta situaciones conflictivas, una interacción que se intentará analizar desde tres puntos de vista: el territorio, el diseño urbano y la institucionalidad.

El caso de la ciudad de Valparaíso, colonial y posterior republicana, desde un análisis histórico el proceso de bonanza económica, técnica y urbana comenzaría gradualmente a extinguirse como así lo ilustra el inicio de las obras portuarias y nuevo ferrocarril a San Antonio -al mismo tiempo que lo hacía Valparaíso en 1912-, la apertura del canal de Panamá en 1914, o las acumulativas y consecutivas crisis del trigo, el salitre y Wall Street de 1929,

este procedimiento productivo de transferencia de mercancías entre las calles y edificios de la ciudad y sus lanchones, cabrestantes, muelles y malecones llegaría a su fin ante una modificación considerable que se daría a mediados de la década del 50, cuando la formatización de la carga en sacos y cajas, pasaría a ser reemplazada progresivamente, por los contenedores de 20 y 40 pies, estándar asumido en complemento a vagones de tren y camiones. Es este cambio de formato y almacenamiento lo que terminó por reemplazar flujos y espacios desde y hacia los edificios, dejándolos sin la función que los levantó resistentes y elegantes, alteración que hasta hoy desafía -junto al deterioro- las posibilidades de reconversión de estos soportes obsoletos, de una operación ya desaparecida.

La constatación de esta transformación fue realizada a partir del trabajo de recopilación de antecedentes cartográficos históricos y su posterior análisis. La metodología utilizada se basó en el calce de ejes y manzanas, sobre un plano geo-referenciado, permitiendo recrear las líneas de costa de Valparaíso de diversos períodos -comenzando desde el año 1853- reconstruyéndose así los procesos de transformación física y funcional de la ciudad y constatándose para Valparaíso una obtención de suelo ganado al mar de más de 76 hectáreas entre ese año y 1931, cuando terminaron las obras del puerto con el molo de abrigo, misma forma del borde portuario y urbano desde entonces hasta nuestros días (Valenzuela, L., et al, 2013).



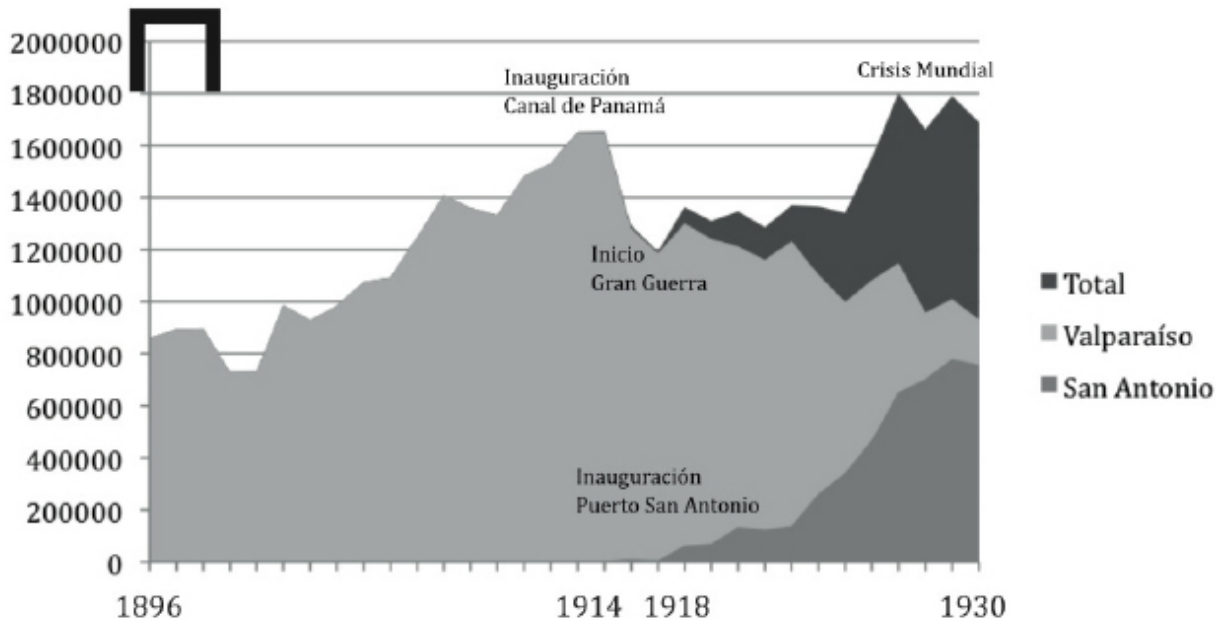
Reajuste cartografico de los planos de 1853, 1854, 1878 y 1884, Investigacion Fondart Valparaiso, (Fuente: Texido A., 2013 (3))

Por su parte, tomando el caso de la evolución formal de Antofagasta, durante el año 2014 investigaciones docentes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (Texido, A., 2015), realizaron una recolección de cartografías y planos históricos, que también permitieron restablecer su trazado fundacional y realizar una medición de sus expansiones e infraestructuras (Brass, M., 2014). Además de grandes superficies ganadas al mar en la plataforma del puerto y en la zona norte de la poza histórica, pudieron detectarse otros vínculos entre la ciudad y la actividad portuaria. El primero, respecto a la orientación de la trama fundacional de cuadrícula, causada por el eje del primer muelle construido en la poza, logrando un ángulo de 45 grados respecto al norte, situación extraordinaria respecto

al habitual trazado colonial norte-sur, que en este caso entrega ventajas medioambientales, al permitir el soleamiento durante el día de las cuatro fachadas de una manzana, y con ello, de los edificios. El segundo, generado desde la construcción del puerto actual, que para generar sus rellenos obtuvo tierras desde canteras ubicadas entonces en las afueras de la ciudad, pero que años después dieron espacio a intervenciones urbanas notables, como es el caso del conjunto habitacional Gran Vía para la EMPART, cuyo edificio “curvo” logró disposición en la misma concavidad que había dejado una de las canteras ya descritas.

Territorio, ¿competencia o complementariedad?

En 1912, la cosmopolita ciudad de Valparaíso y el caserío de San Antonio lograron asimétricamente la aprobación simultánea de los presupuestos para construir nuevas infraestructuras portuarias, sumando para el segundo una nueva línea férrea que lo conectaría con Santiago, reduciéndose la distancia de la Capital al Océano Pacífico -de 187 a 112 kilómetros-, superando al primer puerto del país en la duración del viaje, que por entonces era de entre siete y ocho horas. Esta aparición del “*socio del sur*”, al compartir áreas de influencia -hinterland, en la terminología portuaria-, iniciaría una nueva etapa de competencia, que se vio reflejada inmediatamente en las estadísticas de carga: mientras San Antonio iniciaba operaciones en 1917, Valparaíso concluiría los trabajos del molo de abrigo en 1931, tras casi 20 años de obras, resultando en un tráfico creciente de cargas al sumar ambos puertos, pero con una disminución marcada y progresiva para este último (Yávar, A., 1989).

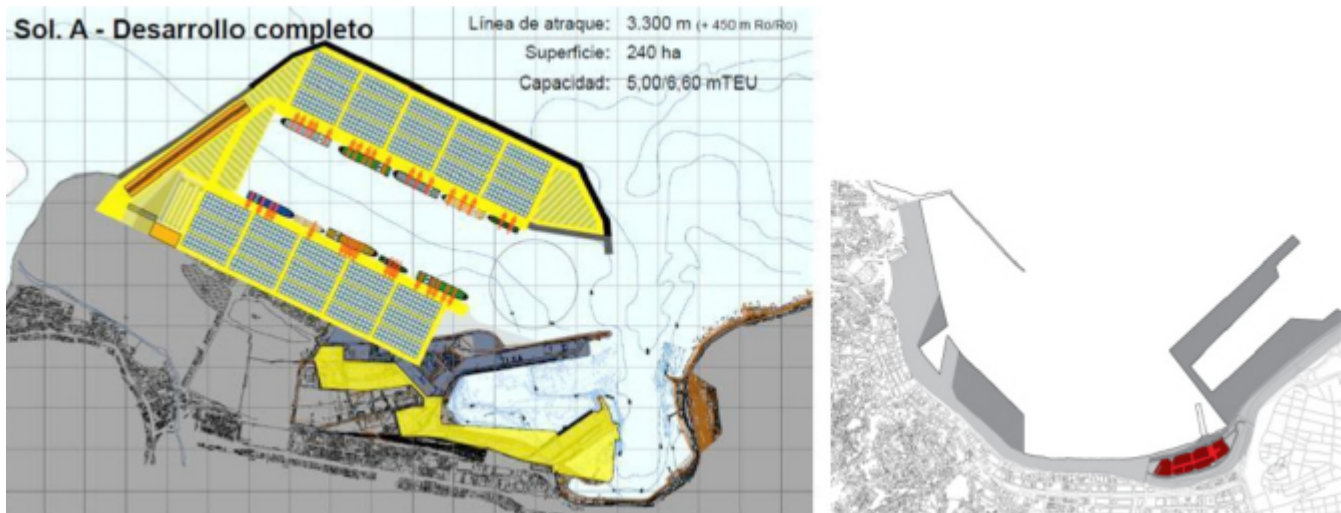


Cuadro estadístico del movimiento de cargas (toneladas) de Valparaíso y San Antonio entre 1896 y 1930. (Fuente: Elaboración propia en base a la investigación de Yávar, A., 1989)

Poco más de un siglo después, enfrentados a la definición del Puerto Gran Escala de la Región Central, junto a los adelantos en sistemas de transporte, vías y disminución de tiempos y distancias, queda demostrado el efecto de esta inter-relación, permitiendo afirmar que ante la disminución de tiempo/distancia de nuestros días y tecnologías, ambos puertos tienen aún más capacidad de conformar un sistema integrado de terminales, coordinados y complementarios.

El pre-diseño de EPSA para San Antonio plantea aprovechar las condiciones topográficas existentes y las bajas profundidades al poniente del puerto actual, que resultan de los aportes sedimentarios del río Maipo y Estero Lollole, esto a través de la conformación de un par de plataformas de 2 kilómetros de largo por 400 metros de ancho, 90 hectáreas que lograrían al año 2035 la mayor superficie ganada al mar en una sola iniciativa infraestructural de nuestra historia (Ashar, A., 2012). Pese a las dimensiones de las obras y los impactos sobre una ciudad con evidentes deficiencias urbanas, los beneficios para el entorno, más allá del movimiento de carga y de los 3.500 empleos que se espera genere la

construcción, no alcanzan la misma relevancia ni demuestran una oportunidad de transformación urbana para la ciudad adyacente al puerto más grande del país.



Pre-diseños del PGE San Antonio y PGE Valparaíso, igualados en escala. (Fuente: Elaboración propia en base a información sitios web institucionales EPSA y EPV)

Para el caso del Megapuerto en Valparaíso, la discusión sobre su deficiencia ha sido extensa y controvertida. Comprender este debate implica conocer sobre las propuestas de expansión generadas desde la Empresa Portuaria Valparaíso EPV, que como parte de su Plan Maestro actual (EPV, 2015), ha propuesto un diseño de borde portuario urbano con una serie de proyectos que a la vista de técnicos y académicos, no ha logrado incorporar variables contextuales a su diseño, que reconocieran las particularidades de su entorno urbano y patrimonial (Undurraga, G. et al., 2014), que fue declarado en 2003 de valor universal por la UNESCO. Uno de esos proyectos, es el polémico centro comercial Puerto Barón y otro, intentando aprovechar las últimas aguas abrigadas de la bahía porteña, el llamado Terminal 2, ambos licitados y adjudicados pese a encontrarse en ajustes el primero y en evaluación ambiental el segundo.

Hoy, la ciudad de Antofagasta permite medir los resultados de esas intenciones y consensos del pasado, a la vez de evaluar aciertos y desaciertos de aquellos planes y propuestas que terminaron por implementarse o desecharse. A escala territorial, llama la atención el olvido

de la complementariedad entre los dos puertos interconectados, que sin un debate abierto por su pertinencia o impactos, permitió la aparición de un galpón de acopio de minerales a pocas cuadras de la plaza fundacional y área histórica, que exponiendo una supuesta mejora del modo de acumulación de las últimas décadas -que era a la intemperie-, contradice el acuerdo de *puerto limpio* y no logra hacerse cargo de la contaminación del material trasladado desde largas distancias por tren o camión, ni expone con claridad los efectos que pueda producir una marejada sobre su estructura, todo esto teniendo desde hace más de diez años la alternativa de Mejillones.

Diseño Urbano, compatibilización e inconveniencias

Una revisión sobre la calidad y resultados del diseño urbano en reconversiones portuarias no puede iniciarse sin considerar casos de referencias y buenas prácticas, en el modo en que algunas ciudades han ocupado aquellas nuevas áreas disponibles, en coincidencia del progresivo despliegue de un formato de naves y contenedores que acompaña a la globalización. Un caso paradigmático a nivel mundial, muy citado, es el puerto catalán de Barcelona, que hace un siglo parecía encontrarse en el mismo estado de desarrollo que Valparaíso -el *puerto almacén o entrepot*-, pero que a diferencia de este último, se dispuso a enfrentar las Olimpiadas de 1992, tomando decisiones de relocalización de infraestructura y apertura urbana, que después de dos décadas la han llevado a liderar los índices mundiales de calidad de vida urbana. La transformación implicó la reubicación del puerto, hacia el sur y el soterramiento de vías y ferrocarriles, lo que permitió la ocupación de las antiguas plataformas y áreas industriales costeras con nuevos espacios públicos, playas artificiales y actividades compatibles con la ciudad, que hasta entonces daba la espalda al mar. Si previo a la transformación, el puerto era capaz de generar entre cincuenta y cien empleos -según demandaba la carga-, en la misma superficie reconvertida, de plataformas, muelles y aguas abrigadas, se generaron 4000 nuevos empleos vinculados a la incorporación de actividades náuticas, turísticas y comerciales, atrayendo además 3000 empleos que ya existían en la ciudad -sumando 7000 en total-, que prefirieron localizarse sobre el nuevo suelo disponible. Pero el dato verdaderamente significativo de esta evolución, son los más de 15 millones de visitas anuales que la zona transformada recibe cada año, con el consecuente aporte a la economía de la ciudad y la región, y que constatan las ventajas tanto de la diversificación productiva como del privilegio del espacio público por sobre su privatización (Alemany, J., 2015).

Institucionalidad: desregulación, competitividad y visión

Luego de esta revisión, realizada sobre los casos de las ciudades portuarias de Valparaíso y Antofagasta, se han logrado visibilizar los procedimientos que pese a las amenazas, la declaración de Patrimonio de la Humanidad y los inaceptables riesgos a la salud de la población respectivamente, ni las metodologías para el diseño ni los procesos productivos han sido corregidos, ni menos detenidos, no obstante una válida exigencia desde los gremios y la Academia por elevar la calidad de los proyectos, la implementación y operación compatibilizadas de las inversiones asociadas. Para intentar concluir esta pesquisa, desde el punto de vista de la estructura institucional, se detecta un debilitamiento del Estado nacional, regional y local en la capacidad de fiscalización y comprensión de la problemática mayor, que acompaña a los proyectos de infraestructura de gran escala y duración. La lentitud de reacción o el olvido de acuerdos tomados se explican además por una estructura institucional compartimentada, incapacitada para comprender la complejidad y multisectorialidad de las intervenciones, como si la estructura regulatoria estuviera forzosamente debilitada para facilitar inversiones con beneficios inmediatistas que eluden -o evaden- encargarse de minimizar, mitigar o compensar sus impactos (Texido, A., 2013 (3)).

En el caso específico de los puertos chilenos, la ley 19.542 de 1997 hizo terminar con la tuición técnica que el Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección de Obras Portuarias, que ejercía sobre los planes y proyectos públicos desde su origen, en la antigua Comisión de Puertos de inicios del siglo XX y en su reconfiguración en 1953.

Pero además, la misma ley de modernización portuaria no ha logrado aún implementarse del todo, ya que específicamente en su artículo 50 plantea en dos de sus letras, conceptos y metodologías que a la luz de los hechos se demuestra el no haberlas implementado. En primer lugar, la *letra b*, que plantea “*eficiencia y competitividad*” para los proyectos portuarios, y en segundo lugar, la *letra d*, que establece la creación de *Consejos Ciudad Puerto* a escala regional, con participación de actores municipales, regionales y ministeriales para el cuidado de una relación coordinada de intereses y armoniosa de intervenciones. Sin embargo vemos que hay decisiones que evidentemente no han garantizado la eficiencia técnica ni ahorros para los dineros públicos, ni menos han trabajado para avalar multi-sectorialmente los planes de expansión, tarea de los nunca

creados *Consejos*. A estos incumplimientos podemos sumar la polémica indirecta que ha resultado de las quejas emanadas desde las comunas con puertos estatales, que criticando el centralismo reclaman que las utilidades de las empresas portuarias no quedan en el territorio impactado, como también que desde Santiago no se han comprendido las posibilidades de fusión para puertos que comparten las mismas vías y área de influencia, y especialmente la exclusión de alcaldes o intendentes de los Directorios nombrados por cada Presidencia de la República, lo que bajo una lógica de cuoteo político y sin requisito de vivir en la misma ciudad, ha permitido que los mismos que han de supervisar operaciones y ampliaciones, no experimenten los impactos de sus propias decisiones.

La revisión que se ha expuesto demuestra la necesidad de una entidad coordinadora que logre comprender la complejidad de las intervenciones sobre el territorio, al tiempo de fortalecer acciones antimonopólicas, pero también ha evidenciado una pérdida de sentido que ha acompañado la disminución de los períodos presidenciales y alcaldicios (Guendelman, R., 2015), formato que tras intereses electorales ha debilitado la planificación, los proyectos correctamente elaborados y de largo plazo, requisitos propios de las obras de infraestructura.

No cabe duda entonces de la necesidad de recuperar una capacidad analítica y resolutive en favor del reconocimiento de imperfecciones y ajustes necesarios, que perfeccionen atribuciones del Estado en favor del *Bien Común*, abriendo las puertas a una nueva modernización legal que dé soporte a mejores proyectos, generados desde la multidisciplinaria y coordinados comprendiendo el sistema, la multiplicidad de impactos y acciones que acompañan a su implementación. Para ello terminar con la persistencia de lógicas del subdesarrollo y renunciar de una vez a la idea incumplida de la auto-regulación o a la inconveniente premisa de que “los costos son públicos y las ganancias privadas”, para tomar nuevo rumbo hacia la ciudad portuaria verdaderamente sustentable, volviendo a ser receptivos con las buenas prácticas y experiencias globales, a la vez del pre-requisito obligatorio de aceptar la posibilidad de mejora de los proyectos aún no iniciados y corregibles, que merecen ser contextualizados y que se anticipan a los conflictos, a través del cumplimiento urgente de la misión fundacional del Estado: la de lograr una nueva coordinación multidisciplinaria entre y desde los escalafones institucionales involucrados, y terminar con esa ausencia regulatoria para el progreso de los ciudadanos del presente y la garantía de esos beneficios para los que vendrán.

Bibliografía

Alemany, Joan. "Incidencia del Puerto en la ciudad. La experiencia latinoamericana de renovación de los waterfronts", Revista de Transportes y Territorio 12 (2015) ISSN 1852-7175, Argentina, 2015.

Ashar, Asaf. "Alternative Development Plan for Chile's Region V Ports, Proceedings of Sonar Valparaiso, April 2012", www.asafashar.com, 2012.

Brass, Michael. "Antofagasta Ciudad Puerto, Re-actualización Cartográfica para el Morfo-análisis Urbano del Borde Costero", Seminario de Investigación V Año, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Profesor Guía Alberto Texidó, 2014.

Empresa Portuaria Valparaiso (EPV), Plan de Desarrollo Puerto Valparaíso, www.puertovalparaiso.cl, Valparaíso 2015.

Fiscalía Nacional Económica (FNE), "Principio de Competencia en Facilidades Esenciales", Latin American Competition Forum, Costa Rica, 2010.

Guendelman, Rodrigo. "Hay que volver a pensar Chile en el largo plazo", Columna de Opinión, El Dínamo, 30 de Septiembre de 2015.

Harrison, Francisco; Morales, Manuel; Swain, Bruce. Cronología Gráfica del lugar de origen de Valparaíso. Ed. Universitarias de Valparaíso, UCV, 1997.

Lagos, Ricardo. Mensaje Presidencial del 21 de mayo del año 2000, Biblioteca del Congreso Nacional, República de Chile, 2000.

López, Ernesto; Arriagada, Genaro; Eliash, Humberto; Girón, Paola (Editores). Chile Urbano hacia el siglo XXI.

Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile, Editorial Universitaria, 2013.

Meyer, Han. "City and Port, Transformation of Port Cities: London, Barcelona, New York, Rotterdam", International Books, Rotterdam, 1999.

Ministerio de Obras Públicas (MOP), "El Sistema Portuario de Chile 2005", Dirección de Obras Portuarias, República de Chile, 2005.

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT); Ley 19.542, Modernización del Sector Portuario Estatal, Congreso Nacional de la República de Chile, Diciembre de 1997.

Rios, Montserrat; Espinoza, Fernanda. "Forma urbana y producción: subyacencias y oportunidades para la ciudad puerto de Antofagasta", Seminario de Investigación V Año, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Profesor Guía Alberto Texidó, 2013.

Sola Morales, Manuel. "Proyecto de El Moll de la Fusta", www.manueldesola-morales.com, Barcelona, España, 1982.

Texido, Alberto, "Dibujo y Construcción: Espacio y Producción Portuaria ante la Modernidad Prematura de Valparaíso, 1854-1931", Tesis de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Chile, 2011.

Texido Alberto (1.), "La ciudad portuaria como soporte de memoria urbana: reactualización cartográfica y registro infraestructural del Valparaíso decimonónico", Revista PORTUS: the online magazine of RETE, n. 26, November 2013, Year XIII, Venice, RETE Publisher, ISSN 2282-5789.

Texido, Alberto (2). "Chile y el Frente Marítimo Imposible: Seis barreras institucionales para una ciudad

puerto inclusiva”, Columna de Opinión, Plataforma Urbana, 28 de Noviembre de 2013.

Texidó, Alberto (3). “Valparaíso: Cartografía, subyacencia y memoria urbana”, Informe Final Investigación FONDART 2013, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Santiago, 2013.

Texidó, Alberto. “Antofagasta: (Otra) Oportunidad escurridiza de la ciudad puerto sustentable”, Columna de Opinión, Plataforma Urbana, 6 de Octubre de 2014.

Texidó, Alberto. “Taller Antofagasta 2014”, Publicación Docente (en imprenta), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile con colaboración de CREO Antofagasta, la Universidad de Antofagasta y la Universidad Católica del Norte, Octubre 2015.

Undurraga, Gonzalo; TEXIDO, Alberto. “Expansión infraestructural e invisibilidad urbana: una alternativa de compatibilización para la ciudad puerto patrimonial de Valparaíso”, Revista PORTUS: the online magazine of RETE, n. 28, October 2014, Year XIV, Venice, RETE Publisher, ISSN 2282-5789.

UNESCO, 39th Session of the Committee, WHC.15/39.com/19, Bonn, 2015, whc.unesco.org.

Universidad Adolfo Ibañez (UAI), “Resultados del Estudio Impacto Económico del proyecto Terminal cerros de Valparaíso (TCVAL)”, Octubre 2014.

Valente, Sofía; Texido, Alberto. “El frente marítimo urbano en Chile, ¿oportunidad única u oportunidad perdida?”, Columna de Opinión, Plataforma Urbana, 11 de Agosto de 2015.

Valenzuela, Luis; Texido, Alberto. “La ciudad portuaria como soporte de memoria urbana: reactualización cartográfica y registro infraestructural del Valparaíso decimonónico”, PORTUS: the online magazine of RETE, n. 26, November 2013, Year XIII, Venice, RETE Publisher, ISSN 2282-5789.

Yávar, Aldo. "El gremio de Jornaleros y Lancharos de Valparaíso, 1837-1859. Etapa de Formación". Revista de Historia, Vol. 24, 1989: 319-395, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1989.

Banco Mundial, Población Urbana % del total, 2010-2014, datos.bancomundial.org.

Head image: El Puerto de Antofagasta.