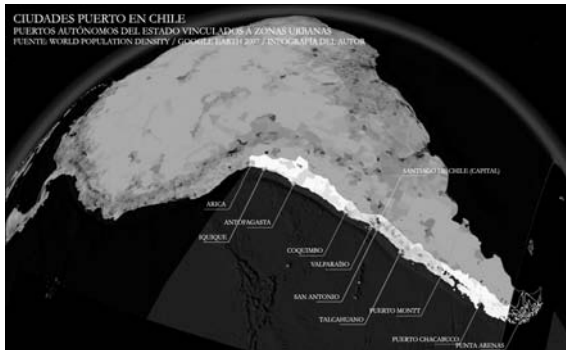


Alberto Texido
con/with Carola Marín

Current Port Redevelopment Situation in Chile

Actualidad de los procesos de reconversión portuaria en Chile





En la última década se han dado trascendentales procesos en las ciudades puerto chilenas. Debido a la variedad de intereses que converge sobre la costa, cada ciudad ha enfrentado complejos debates, que si bien en algunos casos aún no están resueltos, en otros ha permitido concretar proyectos específicos, pudiendo distinguir casos y tendencias. Para Chile, país de extensa, pero levemente habitada costa, el desafío de las reconversiones portuarias recién comienza su historia.

Los Puertos Autónomos del Estado vinculados a zonas urbanas

Aproximarse hoy al estado de desarrollo de los puertos urbanos de Chile implica destacar algunas consideraciones, tales como: la bonanza económica del país, bajo un esquema de libre mercado que ha potenciado el mercado interno a través de una política neoliberal de exportaciones, logrando históricos índices del PIB; una deficiente distribución del ingreso – en parte consecuencia de lo anterior –, con grandes diferencias socioeconómicas en la población, que en la ciudad tiene fuertes efectos de segregación y conflicto social; los impactos de la tecnologización del transporte y la logística, que disminuyó los tiempos de operación portuaria y la mano de obra requerida, acentuando un aislado incremento de la actividad portuaria con mínimos beneficios urbanos; y finalmente, un esquema político en desarrollo, que dadas las razones descritas, se abre a la posibilidad de ser perfeccionado, abordando temáticas nuevas y dando pie a la modificación del sistema actual, donde el Estado puede potenciar su rol promotor y regulador fundamental.

Chile se prepara para celebrar sus 200 años de República Independiente, a través de obras e iniciativas extraordinarias que demuestren el progreso de la nación. En el año 2000, el presiden-

Major processes have affected the port cities in Chile in the past decade. In view of the variety of interests that converge on the coast, every city has had to participate in complex debates. Although some of these debates have not yet been satisfactorily concluded, in other cases it has been possible to go ahead with specific projects, and one can make a distinction between different cases and trends. For Chile, which is a country with a very long yet sparsely populated coastline, the challenge of port redevelopment is a relatively recent phenomenon.

The State's Autonomous Ports Linked to Urban Zones

To approach the state of development of Chile's urban ports it is important to emphasise certain aspects of the matter, such as: the country's economic boom, under a free market system that has strengthened and enhanced the domestic market by implementing a neoliberal export policy, leading to record GDP figures, a deficient distribution of the income – which is partly a result of the aforementioned policy –, with major socio-economic differences in the population, that has led to segregation and social conflict; the effects that applying new technology to transport and logistics have had, which have served to reduce both the port operating times and the size of the work force required, causing a sharp increase in port isolation with minimum urban benefits; and finally, a political scheme under way, which in view of the aforementioned reasons, ought to be perfected, by tackling new questions and making it possible to modify the current system, to enable the State to enhance its fundamental role as a developer, promoter and regulator.

Chile is preparing to celebrate its 200 years as an Independent Republic, by constructing exceptional works and carrying out extremely interesting initiatives that will show just how the nation is progressing. In 2000, President Ricardo Lagos set up the Bicentenary Committee, leading to the public-private debate about the quality of life that, for the first time included the recovery of the coastal areas that had deteriorated so that they could be used for recreational purposes. All of this opened up new opportunities to tackle the urban problem taking into account traditional cargo port criteria.

Meetings took place on a local basis, national conferences and workshops were held and international consultants were called in, all of which served to enhance the discussions concerning "initiatives and actions that could enrich our identity, which would bring our society together and could help to channel the citizens' thoughts and actions"¹.

In the light of all this, the port companies began to consider in their projects and master plans, such factors as tourism and commercial and real estate

Ciudades puerto en Chile
El Muelle Barón en Valparaíso
Ports Cities in Chile
The Muelle Barón in Valparaíso

variables as a new dimension to their management.

The current port system is a result of a modernisation act² passed by the Chilean Parliament which broke up the EMPORCHI, the former centralised state company, replacing it with autonomous State companies, now "public" ports, most of which are to be found in the main centres of population along the coast. Starting from the desert in the north and proceeding south to the frozen southern seas, the cities concerned are: Arica, Iquique, the Antofagasta-Mejillones Port System³, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, the Talcahuano-San Vicente Port System, Puerto Montt, Puerto Chacabuco and the Punta Arenas-Puerto Natales Port System.

Each one of these started to accept private capital by granting mooring frontage licences, which enabled them to considerably modernise the operations.

Cases, Initiatives and Trends in Land in Dispute

If one has an overall vision of the subject it is possible to split the Chilean ports with State participation into two distinct

groups, one of which only began to draw up the projects involving services to cruise ship passengers, whereas the other started to develop major and complex urban projects for tourism, trade and other areas that would affect their urban environment. So far, in the second group only a couple of initiatives have been put into practice, with plans that have reached the construction stage and beyond, instead of merely being ideas that have stalled at the drawing-board stage. The ones that have gone ahead, have not been carried out without difficulty, mainly owing to the sheer size of the tasks, and major investment and arrangements have had to be made; in these cases, the deadlines that were originally set have been exceeded.

a) Opting for Retail on a Global Scale: Antofagasta and Valparaíso. The port regeneration projects that have progressed most rapidly are the ones in which the development has focused on retail space, putting the role of the authorities as regulators to the test, with a very limited local participation. Antofagasta began to construct its Puerto Nuevo Project, with a Mall covering a

te Ricardo Lagos creó la Comisión Bicentenario, dando inicio al debate público-privado en torno a la calidad de vida, que consideró por primera vez la recuperación de áreas costeras deterioradas para el uso recreativo, surgiendo con ello, nuevas posibilidades de instaurar la problemática urbana sobre los criterios tradicionales del puerto de carga. Se dió lugar a encuentros locales, seminarios nacionales y asesorías internacionales que potenciaron la discusión sobre "iniciativas y acciones que enriquezcan nuestra identidad, que cohesionen nuestra sociedad y den un cauce al pensamiento y a la acción de la ciudadanía"¹. Así, las empresas portuarias, comenzaron a considerar en sus proyectos y planes maestros las variables turísticas, comerciales e inmobiliarias como parte novedosa de su gestión.

El sistema portuario actual es resultado de una ley de modernización² que disolvió la EMPORCHI, empresa estatal centralizada, que fue reemplazada por empresas autónomas del Estado, actuales puertos "públicos", que en su mayoría coinciden con los principales centros poblados costeros. Desde el desierto por el norte hasta los hielos australes podemos enumerarlos así: Arica, Iquique, Sistema Portuario Antofagasta-Mejillones³, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Sistema Portuario Talcahuano-San Vicente, Puerto Montt, Puerto Chacabuco y Sistema Portuario Punta Arenas-Puerto Natales. Cada uno de ellos inició la integración de capitales privados a través de la concesión de frentes de atraque, que permitió modernizar considerablemente las operaciones.

Casos, iniciativas y tendencias sobre un territorio en disputa

Una visión inicial sobre el tema permite separar a los puertos chilenos con participación del Estado en dos grupos: uno que sólo inició el diseño de proyectos vinculados preferentemente al ámbito de los servicios a los pasajeros de cruceros turísticos; y otro que avanzó hacia temáticas más complejas, como el desarrollo de grandes proyectos urbanos para el turismo, comercio y otros ámbitos que afectarían su contexto urbano. En este segundo grupo, al día de hoy, sólo un par de iniciativas se han llevado a la práctica, con planes construidos que no quedaron paralizados sólo en ideas. Estas últimas con mayor desarrollo, han sido ejecutadas no sin la dificultad propia de su envergadura, resultando en grandes inversiones y gestiones, sobrepasando los plazos originalmente propuestos.

a) La opción por el retail de escala global: Antofagasta y Valparaíso. Los proyectos de reconversión portuaria que se han desarrollado con mayor rapidez son los que han privilegiado el exclusivo destino comercial, y donde se ha puesto a prueba el rol de las autoridades en su capacidad de regulación, junto a una minimizada participación local. Antofagasta inició la construcción de su proyecto Puerto Nuevo, con un Mall de más de 160.000 metros cuadrados que opera desde 2006, levantado no sin críticas por parte de urbanistas y ciudadanos que denunciaron el incumplimiento del Plan Regulador Seccional, aprobado anteriormente y que debía regir para la nueva zona de suelo urbano.

Por otro lado, la Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV) ha encontrado fuerte oposición local, municipal y ciudadana, a su proyecto Puerto Barón que luego de variados reajustes intenta la construc-





Vista del puerto de Talcahuano
 San Antonio, Paseo Bellamar, © Unidad de
 Comunicaciones Empresa portuaria San Antonio
 View of the port of Talcahuano
 San Antonio, Paseo Bellamar, © Press Office
 Empresa Portuaria San Antonio

ción de un Mall sobre las 20 hectáreas destinadas a concesión, y de las cuales el 60% serán espacios públicos, según indica EPV. Las críticas sobre la iniciativa se repiten en el hecho de que el concesionario propone edificaciones que superan el Plan Maestro inicial y la normativa local en altura y densidad, bajo argumentos de factibilidad económica, que a su vez, evidencian el desacuerdo entre la ciudad y el puerto, pues bajo diversos argumentos, la regulación propuesta no ha sido aún validada por la comunidad. Cabe analizar entonces, estas iniciativas desde el punto de vista del espacio público, ya que la ocupación del suelo y la calidad de un espacio destinado exclusivamente al consumo, se distancian de la posibilidad de intercambio social lograda en otras reconversiones, como es el caso de Barcelona, donde los espacios de consumo en relación al total, son un porcentaje considerablemente menor al de Antofagasta y Valparaíso.

b) La industria de cruceros y sus impactos: Arica, Iquique, Coquimbo, Puerto Montt, Puerto Chacabuco y Punta Arenas. Cuando Valparaíso concesionó su Terminal de Pasajeros (VTP) en 2002 por 30 años, el más grande del país, la mayor parte de los puertos ya habían agregado a sus agendas la recepción de pasajeros de cruceros, especialmente por el atractivo de esos turistas en la zona y los beneficios económicos para la ciudad. Sin embargo, sólo algunos han materializado realmente este interés en instalaciones acordes a otorgar una atención de calidad al pasajero. Puerto Montt y Punta Arenas, por su parte y en escala mucho menor, cuentan con recintos destinados al turista que desembarca, y se proclaman “puerta del sur de Chile” y “Sistema Portuario de la Patagonia”, respectivamente. En el resto de puertos mencionados, las inversiones en infraestructura siguen en análisis o diseño, sin concreciones ni generación de espacios de intercambio con la ciudad.

c) Los paseos públicos y los beneficios de los beneficios: San

Antonio. El caso de San Antonio es una de las excepciones, considerando que sigue siendo uno de los dos puertos con mayor movimiento de carga, junto a Valparaíso, y que sin grandes presiones ciudadanas ha volcado parte de sus beneficios comerciales hacia la ciudad. En 2002 la Empresa Portuaria encargó el diseño de un Plan Urbanístico llamado “San Antonio, la ciudad de las tres Colinas”. A inicios del 2003, la empresa junto a la municipalidad construyó el Paseo Bellamar, una franja de 700 metros con espacios públicos y pequeños locales para el turismo. En 2005 el Ministerio de Obras Públicas complementó esta inversión con el ordenamiento de la Caleta Pesquera Artesanal de Puertecito, logrando un conjunto moderno y armónico para una ciudad que no ha logrado superar el desempleo y la falta de inversión. Paradójicamente es en este contexto, más bien deprimido en lo urbano y exitoso en lo portuario, donde la relación ciudad puerto se ha dado con mayor facilidad y donde se evidencia que la ley vigente se ha supeditado a las buenas intenciones.

d) Una nueva oportunidad para las propuestas de reconversión: Talcahuano-San Vicente. La Empresa Portuaria Talcahuano desarrolló una propuesta de polo de servicios para la ciudad, llamada “Ventana al Mar”, para la reconversión de 11 hectáreas de su bahía. El proyecto ha sido relanzado recientemente, considerando un espacio urbano integrado, con oficinas, comercios y paseos públicos costeros. Su retraso, entrega una oportunidad para que la segunda región más poblada de Chile, después de Santiago y Valparaíso, desarrolle un proyecto donde la participación ciudadana e integración puerto-ciudad se desarrollen bajo una nueva visión del borde costero, donde las atribuciones público-privadas, las locales y centrales, interactúen adecuadamente en busca de la anhelada integración, y superando la contraposición de intereses diversos que afecta a los puertos.

surface area of more than 160,000 square metres, which was opened in 2006. However, it was severely criticised by urban planners and citizens who denounced the failure to comply with the Plan Regulador Seccional (Master Plan), to which approval had been given beforehand and which should have been applied to the new urban land zone.

In the case of Valparaíso, the Valparaíso Port Company (EPV) had met with strong local and municipal opposition to its Puerto Barón Project, which after several modifications endeavoured to construct a Mall on the 20 hectares for which a licence had been granted, 60% of which was a public area, as the EPV pointed out. The criticisms that were levelled at the initiative revolved around the fact that the licensee intended to construct buildings that were not only higher than those considered in the original Master Plan but at a higher density level, alleging economic feasibility as the reason for doing so. These differences of opinion brought to light the major discrepancies between the city and the port, given that agreement has still not been reached on the proposed regulation, because for a

variety of reasons the proposed regulations have not been validated by the community.

Therefore, it is well worth analysing these initiatives from a public space perspective, because occupying the land and the quality of the zone given over exclusively to consumption are not consistent with the possibility of achieving the type of social exchange that has been achieved in other redevelopment initiatives, such as the Barcelona Project, where the areas set aside for consumption when compared to the total, amount to a percentage that is considerably lower than is the case for Antofagasta and Valparaíso.

b) The cruise ship industry and its impact: Arica, Iquique, Coquimbo, Puerto Montt, Puerto Chacabuco and Punta Arenas. When Valparaíso granted a 30-year concession for its Passenger Terminal (VTP) in 2002, making it the longest period to be granted anywhere in the country, most of the ports had already added the reception of cruise ships to their plans, mainly because having this type of tourist in these zones was an appealing prospect and there would be economic benefits for the cities concerned. Howev-

er, only a few of these cities have taken up this challenge by showing interest in equipping the areas with installations and facilities that really take into account quality for cruise-ship passengers. Puerto Montt and Punta Arenas, albeit on a much smaller scale, are equipped with zones that specifically cater to the tourists who disembark, and these ports regard themselves as the "Gateway to South Chile" and the "Patagonian Port System", respectively. By contrast, the infrastructure investments in the rest of the aforementioned ports are still at the analysis or design stage, nothing specific having been decided upon and no space having been created for exchange with their respective cities.

c) The public promenades and the profit from the benefits: San Antonio. The case of San Antonio is one of the exceptions, if one bears in mind that, together with Valparaíso, it is still one of the two ports with the greatest goods turnover. It has managed to share part of its trading profits with the city. In 2002, the Port Company commissioned the design of an Urban Plan entitled "San Antonio, the 3-Hilled City". In early 2003, the company, togeth-

er with the municipality constructed the promenade called Paseo Bellamar, a 700-metre long strip with zones for the general public and small commercial premises to cater to tourism. In 2005, the Ministry of Public Works supplemented this investment with the planning of the Caleda Pesquera Artesanal de Puertecito, and in doing so managed to create a modern and harmonious complex for a city that had formerly failed to overcome its unemployment problem and suffered from a lack of investment. Paradoxically, it is in this context, rather deprived in the urban areas yet prosperous in the port areas, where the port city relationship has been most easily improved and where it can be seen that the legislation currently in force has chosen to abide by good intentions.

d) A new opportunity for the redevelopment proposals: Talcahuano-San Vicente. The Talcahuano Port Company developed a proposal for services for the city called "Ventana al Mar" (Window onto the Sea), for the redevelopment of 11 hectares of its bay. The project was recently re-launched, considering an integrated urban area, with offices and shops, as well as public promenades and

El rol regulador y promotor del Estado como necesidad

Las empresas portuarias, actúan y actuarán en acuerdo con la ley que las respalda y obliga de preferencia a crecer en movimientos de carga, para lo cual, han externalizado y mejorado su gestión, creciendo un 4% anual. Sin embargo, las ciudades aún no reciben esos efectos positivos. Para ello, es necesario completar las buenas intenciones, con una modificación de la ley, que promueva las nuevas intervenciones urbanas sobre terrenos portuarios con claridad de atribuciones, flexibilidad de usos, traspaso de rentabilidades y ampliando los beneficios a la comunidad.

Luego de años de ajustes, Chile va mejorando la calidad de vida urbana, acompañado por la opinión ciudadana que exige ser integrada en los procesos. En este sentido, es válido considerar la visión de "la forma sigue a la gestión". La celebración del Bicentenario no sólo podrá demostrarse en obras materiales que embellezcan la ciudad, sino más concretamente en el levantamiento de un discurso que reposicione al Estado en el liderazgo sobre la relación puerto-ciudad, provocando un diseño armónico, integrado y multidisciplinario.

Notas

1. Comisión Bicentenario, Discurso inaugural del Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar, 2000.
2. Ley N° 19.542.
3. Se habla de Sistema Portuario cuando por su cercanía física existe complementariedad funcional o administrativa entre ambos puertos.
4. Eliash, Humberto. *La forma sigue a la gestión*, SAL, 2003.

Bibliografía

- Sistema de Empresas Públicas. *Compilado estadístico de los Puertos del Estado 2006*, SEP y MOP, Gobierno de Chile, 2006.
- Gobierno de Chile, *Ley 19.542 del 19 de Diciembre de 1997*, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, 1997.
- Eliash, Humberto. *La forma sigue a la gestión. Presentación en el X Seminario de Arquitectura Latinoamericana*, Montevideo, 2003.
- Lagos Escobar, Ricardo. *Discurso inaugural Comisión Bicentenario del Presidente de la República*, Santiago de Chile, 2000.



walkways along the coast. The delay provided the second most populated region in Chile, after Santiago and Valparaíso, with an opportunity to develop a project where the participation of the general public and port-city integration would take place under a new vision of the coastal strip, where the public-private powers, as well as the local and central powers, could interact in a suitable way in search of the eagerly awaited integration, thereby overcoming the diverse conflicts of interest that affect ports.

The State's Necessary Role Regulator and Developer

The port companies act and will act in compliance with the law that backs them and requires them to give priority to cargo movements, so they have externalised and improved their management, growing at a rate of 4% per year. However, the cities have yet to feel these positive effects. Before they can do so, it is necessary to complete the good intentions, by modifying the Law, to make it encourage the new urban activities on port land with a clear allocation of powers, flexibility of uses, transfer of prof-

itability and increasing the benefits to the community.

After years of making adjustments, Chile is improving the quality of urban life, with the support of public opinion that demands to be included in the processes. In this sense, it is valid to consider the vision of "La Forma Sigue a la Gestión" (Form Follows Management)⁴. The Bicentenary celebration can not only make itself known through works that embellish the city, but more specifically by initiating a debate that gives the State leadership in port-city relations, leading to a harmonious, integrated and multidisciplinary design.

Notes

1. Bicentennial Commission, Inaugural speech by the President of the Republic Ricardo Lagos Escobar, 2000.
2. Law N° 19.542.
3. The term Port System may be used when because of their physical proximity a functional or administrative complementarity is established between the two ports.
4. Eliash, Humberto. *La Forma Sigue a la Gestión*, SAL, 2003.

