

Paper ## - LAS PROBLEMÁTICAS DE LAS CIUDADES-PUERTO EN CHILE: EL CASO DE LA LLAMADA “GOBERNANZA DE LA BAHÍA PUCHUNCAVÍ-QUINTERO”.

Dra. Sabah Zrari,
Observatorio y Prospectiva Ltda/Universidad de Santiago de Chile.

Email: sabah.zrari@opltada.com

ABSTRACT

La ocupación del espacio y el uso del suelo en las ciudades puerto, constituyen cada vez más un objeto de tensiones entre los distintos actores que intervienen en el espacio público. Es una problemática transversal a los diferentes continentes como lo reflejan los distintos encuentros internacionales en torno a los puertos marítimos. Adquiere también en Chile, una resonancia cada vez mayor, llegando inclusive en algunos casos a conflictos entre ciudadanos por una parte y empresas portuarias por otra, gatillados por proyectos de expansión o nuevas instalaciones con impactos en la calidad de vida de los habitantes. Si bien, no todas las ciudades donde haya un puerto conocen ese nivel de conflictos, las llamadas “problemáticas ciudades puerto” están hoy en día en los discursos de los principales actores incluyendo al principal gremio del sector, la Cámara Marítima Portuaria, como un problema por resolver. Es por cierto una problemática que pesa en un país como Chile, considerando su geografía costera y la importancia de los puertos marítimos, los que movilizan a más del 90% del comercio exterior nacional. Es en este marco, que han surgido experiencias interesantes y novedosas de las cuales proponemos dar cuenta en esta contribución, nos enfocaremos en una de ellas: la llamada “Gobernanza Puchuncaví-Quintero” promovida por la Intendencia¹ de la Región de Valparaíso y que reúne a terminales y empresas, asociaciones de pescadores artesanales, organizaciones sociales y de protección del medio ambiente, entre otros, en torno a un plan de acción y a proyectos de protección y de desarrollo de la bahía. Presentaremos sus principales resultados, sus avances y dificultades para luego aportar una reflexión más general sobre la necesidad de avanzar hacia una planificación portuaria que sea coherente con los instrumentos de planificación territorial y con los proyectos y ambiciones de todos los actores del territorio y de sus bahías.

¹ Corresponde al nivel desconcentrado del Estado. Los Intendentes en Chile representan al gobierno central cada una de las quince regiones del país.

1 INTRODUCCIÓN

País eminentemente costero, Chile, desde la década de los 80, ha abierto su economía al mundo apoyándose en una red de puertos marítimos por los cuales se transfiere en carga física cerca del 94% de su comercio exterior y un 86% en términos de valor (CAMPORT, 2015)².

El sistema portuario chileno consta de dos regímenes institucionales: el primero con diez empresas públicas estatales³, regidas por la ley 19.542 de 1997, las cuales en el año 2014 transfirieron un 42% de la carga. El segundo, se constituye de veinte puertos privados, regidos por el Decreto con Fuerza de Ley 340 de 1960 sobre Concesiones Marítimas, los que en el año 2014 transfirieron 58% de la carga (CAMPORT, 2015).

El Ministerio de Transportes, que tiene competencia en materia de políticas públicas para el sector, ha recientemente divulgado tres objetivos: 1) converger hacia un sistema logístico-portuario de ámbito nacional, incluyendo un marco normativo único para puertos públicos y privados; 2) asentar al sector logístico-portuario como promotor del desarrollo y 3) promover un desarrollo sostenible de la logística (Subsecretaría de Transportes de Chile, 2017). Este último objetivo se desglosa a su vez en seis lineamientos, cuatro de los cuales están relacionados con el tema que nos interesa: 1) la sostenibilidad social, ambiental y económica de la actividad logístico-portuaria, 2) la creación de un marco de

colaboración entre las ciudades, sus comunidades y la actividad logístico-portuaria, 3) la creación de valor compartido con la comunidad, mediante encadenamiento productivo y desarrollo de nuevas actividades y 4) la aplicación de buenas prácticas medioambientales en la reducción y mitigación de los impactos⁴.

Esos lineamientos reflejan la relevancia que las llamadas “problemáticas puerto-ciudad” están teniendo en Chile estos últimos años. Aparecen de manera constante y sostenida en documentos públicos, entre los cuales se pueden mencionar el “Diagnóstico del Modo de Transporte Marítimo” (Subsecretaría de Transportes, 2009), el reporte de la Comisión Asesora en Asuntos Marítimos y Portuarios-CAAMP (2012)⁵, las publicaciones anuales de la Cámara Marítima Portuaria (CAMPORT) desde el año 2015⁶ y el informe de la Comisión Estrategia 2030 para el Desarrollo de Puertos y su Logística⁷ que colocó como segundo desafío para el sector, el de mitigar y superar las tensiones crecientes entre puertos y ciudades.

Esos informes convergen hacia las siguientes constataciones:

- Los puertos chilenos se encuentran en una transición: de estar desvinculados con la ciudad a comenzar un proceso de integración y acercamiento, siguiendo en ese aspecto las grandes tendencias que se observan a nivel global.

² Según estadísticas de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de Chile (DIRECTEMAR), la carga de comercio exterior transferida por puertos chilenos en 2016 era del orden de 145 millones de toneladas, incluyendo trasbordos, de los cuales el 80% corresponde a la carga de exportación e importación (Observatorio y Prospectiva Ltda, 2013). La carga transferida por los puertos del país es esencialmente a granel (72% del total), mientras que la carga general alcanza en promedio el 26% y la carga en tránsito el 2% restante (Observatorio y Prospectiva Ltda, 2013).

³ De norte a sur: Empresas Portuarias Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco). Son 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 través del Ministerio de Transportes y del Sistema de Empresas Públicas. Siete de las diez empresas portuarias tienen terminales concesionados a privados. La excepción son los puertos del sur (Puerto Montt, Chacabuco, Puerto Austral). A partir de la ley 19 542, 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 (Zrari, 2016).

⁴ Los dos otros son: mejores relaciones laborales, colaborativas, estables y constructivas.

y la reserva de áreas costeras para el desarrollo portuario y su respaldo para la logística asociada.

⁵ Creada en el año 2000, esta Comisión está presidida por un representante del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, y cuenta con un representante de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, y de los ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Economía Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina y del Sistema de Empresas Públicas.

⁶ La Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G. (CAMPORT) reúne a 36 socios: empresas, navieras y terminales portuarios principalmente.

⁷ Esta Comisión, convocada bajo el alero del Consejo Nacional para la Innovación y el Desarrollo, reunió a profesionales del sector privado, público y académicos los que representaron el aporte de 17 gremios empresariales y 13 ministerios y servicios públicos.

- La ciudad puerto debe ser entendida como un sistema complejo en el que el puerto interactúa con tres grandes espacios: el *foreland*, el *inland* y el *hinterland*, donde se generan acciones y repercusiones en cada uno de ellos (CAAMP, 2012).
- La sociedad chilena aspira a condiciones sociales, medioambientales, y de vida urbana con estándares más elevados de modo de lograr una mejor calidad de vida (CAMPORT; 2015:35-36).

Así, se puede leer en el informe de la CAAMP que los grandes retos para los puertos chilenos pueden ser clasificados en: “1) el ofrecimiento de una alternativa económica y social adecuada para la ciudad, 2) la modernización de las estructuras portuarias tradicionales, atendiendo especialmente a la organización, gestión, financiación y calidad medioambiental, 3) la posibilidad de incorporar espacios para las nuevas necesidades que han de surgir, sin que esto suponga absorber nuevas áreas de la ciudad para albergar actividades agresivas para la urbe, si no escoger estratégicamente ubicaciones que sean compatibles con el mantenimiento del entorno urbano en las mismas condiciones y 4) elaborar planes maestros y estratégicos integrales, que traslapen las necesidades y objetivos tanto del puerto como de la ciudad. Las iniciativas se instauran de modo colectivo, siendo pertenecientes y colaboradoras con los agentes portuarios, ciudadanos y administrativos.”

A su vez, la CAMPORT en su informe del año 2015, concluye que “el sector marítimo y portuario debe avanzar hacia una nueva relación con la sociedad y con los trabajadores, lo que exige buscar un modelo de funcionamiento en el cual se puedan desarrollar y materializar inversiones portuarias sustentables; lograr mejores relaciones laborales y desarrollo del capital humano; y considerar los aspectos del medio ambiente y las comunidades (Campport, 2015:23).

Esa toma de conciencia no es exclusiva del sector marítimo portuario y refleja, por lo menos a nivel discursivo, una voluntad de estar en sintonía con los cambios que ha experimentado la sociedad chilena y que se han manifestado en oposiciones a grandes proyectos de infraestructura en sectores mineros y de energía no renovable.

Transciende también los niveles local y nacional por ser más bien problemáticas globales, como lo reflejan los distintos foros de la Asociación Internacional de Ciudades Puerto y la literatura, en particular en Geografía Económica. Se puede mencionar al geógrafo inglés Brian Hoyle, de la universidad de

Southampton, quien desde los años 80 se ha interesado en la evolución de las interfaces entre el puerto y la ciudad, identificando seis etapas desde las ciudades puertos antiguas u originales hasta la época actual que él caracteriza como un renacimiento de los vínculos entre las dos entidades tal como se puede ver en la figura n°1.







STAGE	SYMBOL ○ City ● Port	PERIOD
I Primitive port/city		Ancient/medieval to 19th century
II Expanding port/city		19th-early 20th century
III Modern industrial port/city		Mid-20th century
IV Retreat from the waterfront		1960s-1980s
V Redevelopment of waterfront		1970s-1990s
VI Renewal of port/city links		1990s-2000+

Figura 1: Etapas de la evolución de las interrelaciones puerto ciudad (extracto de la figura 6, Hoyle, 2000: 405).

Dicho renacimiento no significa restauración, pues se hace sobre bases sociopolíticas distintas de las épocas anteriores con una sociedad civil empoderada, más exigente y crítica.

El “renuevo” de las relaciones puerto-ciudad responde también a factores globales tales como la evolución tecnológica de la industria naviera y sus impactos sobre la ocupación del espacio y el uso de los recursos agua y suelo (terminales mar adentro, muelles más largos para recibir naves cada vez más grandes e incremento de la participación de la carga contenedorizada); asimismo, a factores relacionados con la economía local tales como: la competencia por el borde costero que ejercen otros sectores de la economía. En la economía se considera el inmobiliario y el turístico y la competencia por el recurso hídrico de los distintos sectores (industrias, población) y la fauna acuática (pescadores artesanales en especial).

La presencia de esos múltiples factores y escalas explican la complejidad de las relaciones puerto-ciudad y la necesidad de una comprensión multidisciplinaria y sistémica de sus problemáticas, lo

que Hoyle sintetiza en el gráfico que se reproduce más abajo.

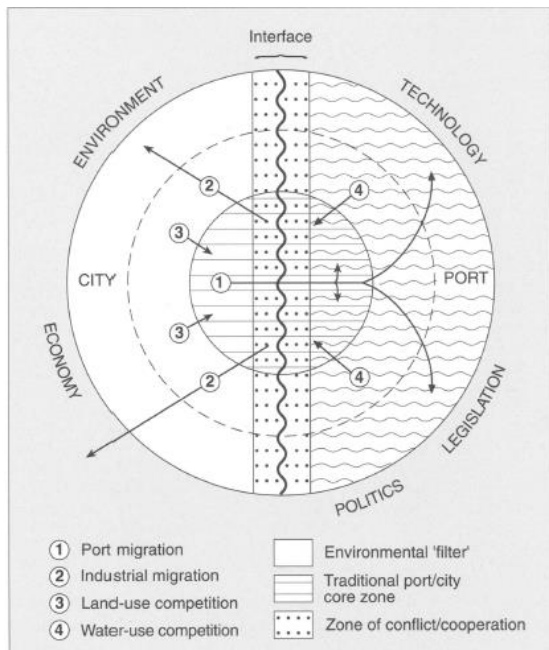


Figura 2: Características y tendencias de las interfaces puerto-ciudad (Hoyle, 2000).

En el centro del gráfico se encuentra la zona de conflicto y/o de cooperación. Son las interfaces, espaciales, económicas, sociopolíticas, culturales, que reflejan las dinámicas que provienen tanto desde afuera como desde adentro del sistema y que a su vez se traducen por competencias por los recursos cada vez más escasos, siendo los principales: el suelo urbanizable y el agua.

Como se señaló anteriormente, la comprensión y la integración de esas interfaces son hoy en Chile parte del discurso público. Lo que se ha traducido, a nivel nacional, por la reactivación de los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto⁸, y a nivel local en algunas acciones lideradas por empresas portuarias, entre las que se pueden mencionar en San Antonio, los convenios con asociaciones de pescadores artesanales para la elaboración de planes maestros pesqueros o bien, convenios con el municipio para la entrega de terrenos para uso recreacional y de esparcimiento; o bien en Valparaíso, el llamado a

concurso de arquitectura y urbanismo para el borde costero en Valparaíso (iniciativa Valparaíso Plus) entre otros.

Existe también una experiencia particularmente interesante e innovadora que apuesta a transformar los conflictos en oportunidades de desarrollo, y de diálogo: la llamada “Gobernanza de Puchuncaví-Quintero”.

En las secciones siguientes, presentaremos esa experiencia, describiendo sus principales secuencias y resultados para luego terminar con una reflexión más general.

2 LA LLAMADA “GOBERNANZA DE LA BAHÍA DE PUCHUNCAVÍ-QUINTERO”.

2.1 UNA SOLUCIÓN A UNA CRISIS DE GOBERNABILIDAD

La bahía de Puchuncaví-Quintero está ubicada en la región de Valparaíso entre las comunas de Puchuncaví y Quintero, de respectivamente 17.762 y 27.667 habitantes⁹. Constituye una de las tres bahías de la Región de Valparaíso, situada en la macrozona Centro del país¹⁰, la que concentra el 56% de la población nacional y contribuye a más del 60% del PIB. Se caracteriza por albergar un complejo industrial inaugurado en 1961 en el marco de una política de industrialización propia del modelo económico de sustitución de las importaciones, dominante en América Latina en aquella época. En 1958, en la localidad de Ventanas, se había instalado una termoeléctrica propiedad de la entonces empresa estatal Chilectra y, en el año 1964, la Fundición Ventanas, de la Empresa Nacional de Minería (Ministerio de Medio Ambiente de Chile, 2018).

Hoy, los puertos de la bahía de Puchuncaví-Quintero transfieren más de 21 millones de toneladas en carga granel, incluyendo gas, carbón, petróleo, productos químicos y otros (CAMPORT; 2016). Como se ve en la figura más abajo, el parque industrial de Ventanas lo componen industrias ubicadas en el borde costero y centrales termoeléctricas a carbón, fundiciones de cobre, cementeras, puertos graneleros, concentrados de cobre y petroleras. Dentro de las cuales, siete están

⁸ 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, instancia regional en la que deben participar, a lo menos, un representante del Gobierno Regional y uno por cada municipalidad donde se encuentre el puerto”. De 1997 a 2015, la existencia de esos Consejos ha sido discontinua (Zrari, 2016).

⁹ Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, estimaciones para el año 2015.

¹⁰ La macro zona Centro comprende las regiones de Valparaíso, Metropolitana y O’Higgins. Los puertos de esta macro zona están

radicados alrededor de las bahías de Valparaíso y de San Antonio. La macro zona moviliza el 35% de la carga de comercio exterior nacional transferida vía marítima (CAMPORT, 2016). Las importaciones representan el 71% de la carga movilizada muy superior al promedio nacional (48%) lo que se explica por la preponderancia de los servicios en una macro zona que incluye a la capital del país (Región Metropolitana) y por lo tanto donde la importación de bienes de consumo tiene una fuerte participación (CAMPORT, 2016).

calificadas como peligrosas y tres como contaminantes (Montecinos y Sanchez, 2018).



Figura 3: Parque industrial de Ventanas. Fuente: Balcazar, 2016.

Es importante señalar que como en muchas otras ciudades puerto, otras actividades habían sido predominantes hasta ahora tales como la pesca artesanal, el turismo y la agricultura, y, que si bien fueron desplazadas por la industria no han desaparecidos, como se puede ver en la fotografía más abajo.



Playa, pesca artesanal, viviendas e industrias. Fuente: <http://www.nomascarbon.cl/2018/03/pescadores-demandan-empresa-vertimiento-carbon-Puchuncavi/>

La concentración de las industrias y su desarrollo de un modo no regulado han generado quejas de los

habitantes de las comunas de Puchuncaví y Quintero, de sus representantes y de los pescadores artesanales. ONGs ambientales se hace echo de esas quejas, como queda reflejado en diversos medios, en especial digitales (véanse figura n°4).

En 2011, una emanación de dióxido de azufre que afecta a alumnos y profesores de la Escuela Básica La Greda, Colegio Alonso de Quintero y Escuela Republica de Francia visibiliza el descontento y la preocupación de la población reflejandose entre otros en un documento distribuido a las autoridades en que se resumía la situación de la bahía y se establecían exigencias de control de emanaciones atmosféricas (Ministerio del Medio Ambiente, 2017).



Figura n° 4: Foto encontrada en la Web bajo el título: "Vide-denuncia Complejo industrial Venanas, Contaminación ambiental-Lion nativo-Empresas de la muerte" (<https://www.google.cl/search?q=Contaminacion+ambiental-Lion+nativo>)

Posteriormente, en mayo 2014 nace la Unión de Comunas de Zonas de Sacrificio, agrupando a los municipios de Quintero, Puchuncaví, Mejillones, Tocopilla, Huasco y Coronel, la cual emite un pliego de peticiones al Estado, donde se definen las zonas de sacrificio como "aquellos territorios de asentamiento humano devastados ambientalmente por causa del desarrollo industrial (Ministerio de Medio Ambiente, 2017). Cabe señalar que la totalidad de esos municipios corresponde a ciudades-puerto donde la pesca artesanal y el anhelo de un desarrollo turístico siguen siendo presentes.

En septiembre 2014, un derrame de hidrocarburos en la bahía de Puchuncaví - Quintero desata una situación de crisis oponiendo a industriales, por un lado y por otro, a sectores importantes de la población representados por los municipios, organizaciones locales así como pescadores artesanales.

Surge entonces una iniciativa proveniente de la Intendencia regional la "Gobernanza de la Bahía de Puchuncaví-Quintero. Posteriormente, el Ministerio de Medio Ambiente anuncia la elaboración de un

Programa de Recuperación Ambiental y Social¹¹, y publica recientemente en el 2017 un documento que presenta los grandes lineamientos que tendría el Plan. Nos limitaremos en esta presente contribución a esa segunda iniciativa por estar focalizada temática y espacialmente a la actividad relacionada con la bahía y por tener ya dos años de ejecución.

Al origen de la iniciativa está un ingeniero, Mario Troncoso Fernández, conocido del sector marítimo portuario por su trayectoria profesional en la Empresa Portuaria del Estado de Chile¹² y luego en la Empresa Portuaria de Valparaíso. Al asumir Gabriel Aldoney¹³ como intendente regional en el mismo año, lo nombra asesor en asuntos logísticos y una de las tareas que le asigna es proponer soluciones a la difícil situación generada en la bahía.

El 10 de diciembre 2015, en la portada del sitio Web de la Intendencia regional, se podía leer el siguiente título: “Se instala gobernanza en Quintero y Puchuncaví para mejorar relaciones entre las empresas y la comunidad”. Se precisa como objetivos específicos: “reducir los niveles de contaminación, elevar la calidad de las operaciones portuarias y marítimas a fin de reducir y evitar los accidentes de cualquier naturaleza, mejorar la relación con la comunidad y aumentar el valor agregado de la bahía (...) con la finalidad de resolver las futuras inversiones con sentido unitario y visión de desarrollo local.”



Figura 4: Acto inaugural en presencia del Intendente regional y del Alcalde de Puchuncaví. Fotografía de la Intendencia de Valparaíso

¹¹ El PRAS de Quintero y Puchuncaví está liderado por el Ministerio del Medio Ambiente con la participación de otros organismos del Estado, las industrias y, la ciudadanía local. Se crea un Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS), representado por organismos públicos, organizaciones ciudadanas de las comunas y empresas y cuyo objeto es contribuir al proceso de elaboración participativa del PRAS, así como sugerir iniciativas, velar por su futura implementación y dar seguimiento a las medidas que en este se comprometan.

El proceso de construcción del PRAS considera varias fases sucesivas: 1) Diagnóstico compartido, 2) Elaboración de anteproyecto PRAS; 3) Consulta ciudadana de anteproyecto PRAS y, 4) Elaboración del PRAS definitivo (fuente: Ministerio de Medio Ambiente, 2018).

¹² La EMPORCHI fue desmantelada en el 1997 con la ley de modernización portuaria 19542 que crea a diez empresas

La misma nota anuncia “como director de la Gobernanza el profesional Mario Troncoso quien conformó un directorio que se abocará a reunir información de todos los sectores para establecer prioridades de inversión a partir de abril próximo.”

La CAMPORT en su sitio Web¹⁴ saluda también la iniciativa y destaca su participación en el Comité Ejecutivo, al igual que las principales empresas del parque industrial de Ventanas: Oxiquim, Codelco, Enap y los representantes regionales de los Secretarios Regionales Ministeriales de Medio Ambiente y ministerios (SEREMIS) de Medio Ambiente, Energía, Salud y Vivienda.

Es una iniciativa que recoge muy rápidamente el interés tanto de la Subsecretaría de Transportes como de la CAMPORT, la que, en su reporte anual de 2016 había destacado la falta de planificación del crecimiento de la Bahía, estableciendo un vínculo directo con “los problemas de saturación en términos medio ambientales y de limitación de los espacios terrestres. .”(CAMPORT; 2016).

A partir de ese momento, se da inicio a una secuencia de pasos basados en la metodología de formación de las Comunidades Logísticas o Portuarias, entes público-privados que reúnen a los principales actores de las cadenas logísticas entorno a la resolución de problemas comunes y que, en Chile, se han formado, entre otros en los puertos de Valparaíso, San Antonio, Arica y Mejillones¹⁵.

Se introducen sin embargo aspectos totalmente novedosos que pasaremos a analizar en el siguiente acápite.

2.2 UNA EXPERIENCIA NOVEDOSA

La metodología que Mario Troncoso presenta al conjunto de actores se inspira de su experiencia previa en formación de comunidades logísticas: en Valparaíso primero con el FOLOVAP, creado en la primera década de los años 2000, y sobre todo en la

estatales e instaura la participación del sector privado como norma en la operación de los terminales portuarios.

¹³ Gabriel Aldoney fue presidente de la EMPORCHI y presidente del directorio de la Empresa Portuaria Valparaíso: es también un experto reconocido del sector.

¹⁴ <http://www.camport.cl/sitio/constitucion-del-comite-de-gobernanza-de-la-bahia-quintero-y-puchuncavi/> consultado el 30 de marzo 2018.

¹⁵ Existe también un programa de Sistema Económico Latino Americano financiado por el CAF que consiste en promover la creación de una red de comunidades logísticas en América Latina (“Red de puertos digitales y colaborativos: www.sela.org/redpuertos/”

bahía de Mejillones con MEJIPORT, una comunidad logística que, a diferencia de las otras existentes en Chile, integra a todos los terminales de la bahía, algunos de ellos siendo competidores.

Es una referencia explícita que el mismo Mario Troncoso reconoce y que aparece en los medios regionales¹⁶.

Existe en efecto elementos comunes de tipo metodológico: las entrevistas a los diferentes actores para convencerles de integrar la comunidad (fase llamada de “Movilización de actores”); la identificación de problemas comunes (fase “Diagnóstico”), la definición colectiva de una Misión y una Visión (fase “Planificación estratégica”); la elaboración de una hoja de ruta con proyectos que den solución a los problemas identificados.

Otro aspecto común es la estructura institucional: una Asamblea que reúne a la totalidad de los miembros y que es la que se pronuncia sobre las propuestas de la Comisión de trabajo que representa a un núcleo de actores más relevantes o estratégicos y finalmente un profesional a cargo de la preparación de las propuestas ante la Comisión, la que a su vez las presenta para su validación a la Asamblea.

Existen también por lo menos tres aspectos totalmente novedosos ausentes de las comunidades logísticas: 1) el nombre: “la gobernanza”, 2) la convocatoria que trasciende los actores de la logística portuaria para integrar a representantes de la sociedad civil y a ONGS; 3) el financiamiento de las diecisiete iniciativas, a través de convenios con instituciones públicas según los ejes (p.ej.: el apoyo a la pesca artesanal y al fomento productivo), con un monto total para los tres primeros años superior a los 2 millones de dólares.

Más que formar parte de una comunidad, lo que se propone y promete a los diferentes actores es participar del gobierno de la bahía. Es lo que refleja el nombre de ese colectivo “Gobernanza de la bahía de Puchuncaví-Quintero”.

Un gobierno, sin embargo, que no tiene poder reglamentario pero que se caracteriza esencialmente por su capacidad de acción y su capacidad a lograr la cohesión interna de sus miembros en torno a intereses comunes¹⁷. Otro aspecto interesante: la delimitación de un espacio de intervención, llamado “el territorio de la gobernanza” y que definen como el área en que se desarrollan actividades relacionados con la industria, los terminales marítimos, los

terminales portuarios, de pesca artesanal, de fondeo y tráfico naviero¹⁸.

Es una gobernanza como la define¹⁹ el sociólogo francés, Patrick Legales (2004), a saber: “un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones con el fin de alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente” (Le Gales, 2004: 243).

En esta definición hay el reconocimiento de una realidad: lógicas e intereses distintos y a veces, contrapuestos o superpuestos; pero también de un esfuerzo de superación colectiva. Es un esfuerzo que no es espontáneo, que implica voluntad, paciencia, constancia.

Es precisamente lo que ha caracterizado la formación de esa Gobernanza.

El 10 de diciembre 2015, los principales actores se reúnen en una “Asamblea inaugural” y acuerdan que la “Gobernanza” estaría compuesta de “representantes de las empresas, de las autoridades, locales y regionales y de las organizaciones de la comunidad que están vinculadas al Territorio de la Gobernanza²⁰ (ZGG) y que hubieran manifestado su adhesión a la entidad.”

La Asamblea aprueba también la metodología de trabajo que se presenta en el gráfico más abajo:

¹⁶ <http://www.soychile.cl/Valparaiso/Sociedad/2015/10/06/350301/Intendente-de-Valparaiso-descarto-cambios-en-el-gabinete-regional.aspx>

¹⁷ En la normativa e institucionalidad chilena son varios los entes competentes en un mismo territorio sin que existan mecanismos formales de coordinación, inclusive en materia de planificación.

¹⁸ Existe una delimitación precisa con una cartografía.

¹⁹ Es efectivamente esta definición que se tuvo en mente para nombrar a la entidad nuevamente creada (Troncoso, F., 2017).

²⁰ Territorio de la Gobernanza (ZGG): la ZGG comprende el área de influencia en donde tienen efecto las externalidades producidas por las actividades que desarrollan dentro de la Bahía de Puchuncaví – Quintero y en el área definida como Zona Industrial en los instrumentos de planificación del estado. La ZGG se divide en: Territorio y Zona Aledaña.

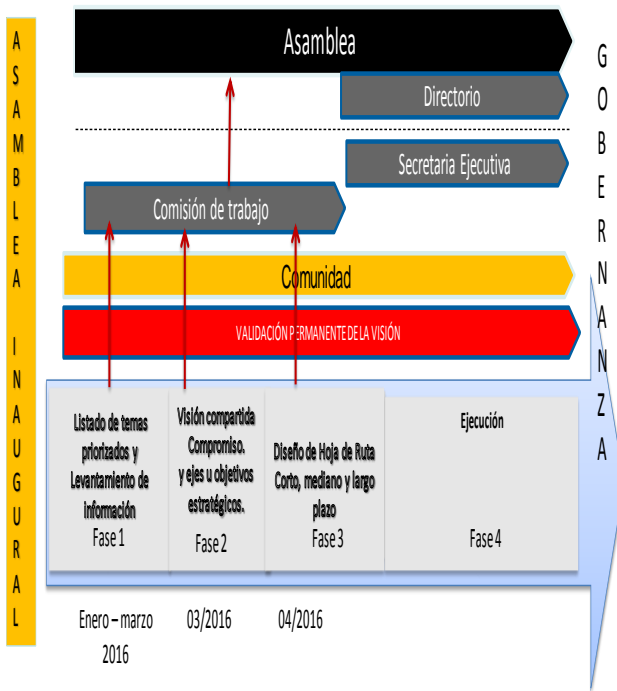


Figura 5: Gobernanza de Puchuncaví-Quintero (2016).

De diciembre 2015 a abril 2016, cuarenta y seis personas fueron entrevistadas para recoger insumos para definir una primera formulación de una Misión y Visión que represente a todos. El tipo de actores entrevistados se detalla en la tabla más abajo; al respecto, se puede observar el número similar de organizaciones privadas y ciudadanas (11 cada una) y el número de organizaciones de pescadores artesanales entrevistadas (10).

Entrevistados	Cantidad
Empresas y entidades privadas	11
Organizaciones Pesca Artesanal	10
SEREMIS	6
Autoridades locales	3
Autoridades nacionales	1
Entidades privadas	2
Entidades gubernamentales	2
Organizaciones ciudadanas	11
Total	46

Figura 6: Personas entrevistadas para la conformación de la Gobernanza de Puchuncaví-Quintero (2016).

La Segunda Asamblea tiene lugar el 21 de abril de 2016. En esa oportunidad, se aprueban la Misión y Visión de la de la Gobernanza, así como cinco ejes estratégicos y se designa a la persona a cargo de conducir su implementación.

La Misión refleja su finalidad: “Contribuir a mejorar las condiciones ambientales del territorio y de sus habitantes”, destacando dos aspectos: “ y define los medios: “la participación activa de todos los actores

y una gestión de soluciones eficientes”, destacando el espíritu que se desea prime en la Gobernanza “todo en un ambiente de confianza y colaboración del territorio y sus zonas aledañas.”

La orientación hacia la acción está también claramente expresada en la Visión, formulada como sigue: “Constituirse en un grupo humano capaz de resolver los problemas del territorio de la Bahía de Puchuncaví – Quintero y zonas aledañas, con el propósito de lograr una sinergia permanente en la solución de sus problemas para hacer mejoras sustantivas de la calidad de vida de sus habitantes, transformar el territorio en una plataforma portuaria logística, industrial y turística que incremente sustantivamente la economía local y la de sus habitantes en un ambiente limpio y ser reconocidos como una bahía sustentable.”

Los ejes estratégicos son una declinación de la Misión y Visión y representan las principales preocupaciones de sus integrantes: la reacción oportuna ante emergencias, el medio ambiente, el desarrollo local, pero también la eficiencia productiva. Para asegurar su implementación, se elige un responsable o director para cada uno de los ejes, cuya lista se presenta a continuación:

Eje 1 : Gestión integral de los eventos no deseados y organización para la emergencia.

Director: ENAP.

Eje 2: Gestionar acciones de re-habilitación ambiental en el territorio y zonas aledañas.

Director: SEREMI de Medio Ambiente.

Eje 3: Gestionar acciones para la sustentabilidad de los agentes económicos y los habitantes del territorio y zonas aledañas.

Director: SEREMI de Economía.

Eje 4: Gestionar acciones para mejorar la eficiencia operativa del sistema de producción.

Director: Puerto Ventanas S.A.

Eje 5: Gestionar instrumentos y medios para disponibilizar la información y comunicar a los actores de forma rápida y segura.

Director: División de Planificación y Desarrollo.

Lo novedoso de la iniciativa radica también en un reconocimiento del carácter sistémico de las interfaces que se producen al interior del “territorio de la Gobernanza”. Como parte de la metodología, se efectuó una encuesta que permitió identificar veintidós “interferencias en el territorio y zona aledaña”. Corresponden a “aquellas actividades que usan/utilizan los mismos recursos para producir o prestar un servicio y, a la producción de un bien o la prestación de un servicio que produce externalidades, las cuales afectan las actividades desarrolladas por otros actores del territorio o a los habitantes del territorio o de la zona aledaña.” (Troncoso, M., 2017).

Las interferencias fueron agrupadas en grupos de temas para luego constituir ejes de trabajos e iniciativas.

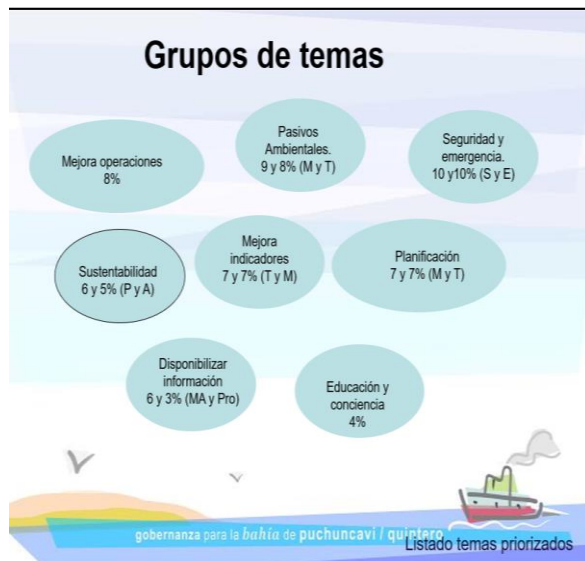


Figura n° 6: Grupos de temas según interferencias detectadas.
Fuente: Troncoso (2017)

Finalmente, se definieron como objetivos para el 2017 la obtención de la personería jurídica para la Gobernanza y avanzar en la implementación de las iniciativas.

En el acápite siguiente, aportaremos unas reflexiones finales sobre la experiencia desarrollada poniéndola en perspectiva con las problemáticas de las ciudades-puerto.

3 REFLEXIONES FINALES

Para el economista francés André Torre, la gobernanza puede también ser estudiada a través de sus aspectos conflictivos, los que, según el académico, “no han sido suficientemente reconocidos como factores esenciales de la innovación territorial” (Torre, 2016). Sin duda, la Gobernanza de Puchuncaví-Quintero constituye un caso de innovación que se construye a partir de un conflicto.

Creemos sin embargo que la sola existencia del conflicto no es suficiente para explicar la innovación. A nuestro parecer, dos otros factores han sido determinantes en el caso que analizamos: el liderazgo de la autoridad regional y credibilidad personal de la persona que ésta mandató para representarla por una parte y, por otra, el interés de los actores privados a encontrar un mayor

acercamiento a las comunidades, motivados en gran parte por los proyectos de expansión del Puerto de Ventanas²¹.

Es como tal, un instrumento de acción pública, que Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales definen como 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).

Por cierto, sigue siendo un proceso en construcción que requiere institucionalizarse para perdurar en el tiempo. La personalidad jurídica programada para el 2017 no se ha materializado aun y no se sabe si la nueva administración regional le dará el mismo impulso que la anterior. Aunque el nivel de conflicto parece haber disminuido fuertemente, no ha desaparecido del todo y medios de comunicación en línea informaron recientemente de “un recurso judicial contra la Empresa Puerto Ventanas S.A interpuesto en representación de 24 pescadores artesanales de Quintero, por el vertimiento de dos mil kilos de carbón ocurrido el 23 de octubre de 2017 en el sector sur de la playa Ventanas en Puchuncaví²²”.

Como lo destaca Brian Hoyle (2000), la búsqueda de una visión compartida puede ser presente, pero es raramente totalmente lograda y dependerá de tres cosas: integración, integración e integración. En primer lugar, integración del pasado y del presente; en segundo lugar, integración de objetivos y metas contrapuestos y, en tercer lugar, integración de comunidades y de las localidades afectadas.

Sin duda la experiencia desarrollada constituye un avance considerable para la búsqueda de una mayor gobernabilidad para un territorio en crisis precisamente por la falta de planificación y de integración de todos los actores. Muestra también que se gana en legitimidad y durabilidad al buscar federar al mayor número de actores en torno a un proyecto donde están reflejadas las ambiciones, los intereses, las preocupaciones de la mayoría.

Tenemos aquí una gran oportunidad para perfeccionar nuestros instrumentos de planificación portuaria, acercándolos a los estándares de los puertos europeos y en particular holandeses que no solamente innovan en tecnología portuaria sino también en la integración de las visiones y ambiciones provenientes de los otros actores que comparten el mismo territorio y marterritorio.

²¹ La CAMPORT en su informe del 2016 destaca que el Puerto de Ventanas tiene en etapa de estudio un proyecto de expansión orientado a satisfacer la creciente demanda de nuevos proyectos mineros y de generación eléctrica”.

²² <http://www.nomascarbon.cl/2018/03/pescadores-demandan-empresa-vertimiento-carbon-puchuncavi/>

4 REFERENCIAS

Cámara Marítima Portuaria de Chile A.G. (2017). Innovaciones institucionales en el sector marítimo portuario.

_____ (2016). Una nueva vuelta de tuerca. Planificar y coordinar para la productividad.

_____ (2015). Desafíos de la conectividad para el comercio exterior. Hacia una visión integradora del sector marítimo y portuario.

Hoyle, B. (1989). The Port City Interface - Trends, Problems and Examples. *Geoforum*, 20(4), 429-435.

_____ (2000). Global and local change on the port-city waterfront. *Geographical Review*, 90(3), 395-417,

Legalés (2004). Gouvernance. *Dictionnaire de Politiques Publiques*. 242-249.

Ministerio del Medio Ambiente de Chile, 2018. Plan de Recuperación Ambiental. Consultado en línea: <http://pras.mma.gob.cl/quinteroPuchuncaví/>

Observatorio y Prospectiva Ltda (2013) para Subsecretaría de Transportes de Chile. Estudio "Evaluación de las barreras logísticas de transporte de carga a nivel nacional".

Torre, Andre. (2016). El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios, *Revista Geográfica de Valparaíso*, 53, 07-22.

Troncoso F. Mario (2016). Resumen de las actividades de la Gobernanza para el año 2016.

_____ (2017). Presentación en Power Point en el Conversatorio: " Los desafíos de la gobernanza de las ciudades puerto". Universidad de Santiago de Chile. Diciembre del 2017.

Zrari S. (2016). Los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto: ¿Un instrumento de gobernanza territorial? , *Revista Geográfica de Valparaíso*, 53, 92 - 105.

Sitios Web consultados:

CAMPORT:

<http://www.camport.cl/sitio/constitucion-del-comite-de-gobernanza-de-la-bahia-quintero-y-Puchuncaví/>

Intendencia de Valparaíso:

<http://www.intendenciavalparaiso.gov.cl/noticias/se-instala-gobernanza-en-quintero-y-Puchuncaví-para-mejorar-relaciones-entre-las-empresas-y-la-comunidad/>

Observatorio Nacional Logístico,
<https://www.observatoriologistico.cl/perfiles/transporte-maritimo-de-carga/>