**Los desafíos de la actividad portuaria en el Chile del siglo XXI[[1]](#footnote-1)**

*Juan Carlos García Pérez de Arce*

*Arquitecto, Mg. En Gestión Urbana*

*Ex miembro del directorio de la Empresa Portuaria de Valparaíso*

La propuesta de contar con una Ley de Puertos, que asigna un porcentaje de los ingresos generados por la actividad portuaria a las comunas donde éstas se llevan a cabo, es una iniciativa muy relevante para reducir las asimetrías en la distribución de los recursos a las administraciones locales, quienes acogen actividades productivas de alto valor para el país y deben hacerse cargo de los impactos que éstas generan en sus entornos. Las condiciones económicas de las comunas portuarias son generalmente de pobreza y alta cesantía. El caso de Valparaíso es emblemático en este sentido, y quizás esa sea la razón de porque una ley que beneficiaría a comunas portuarias a lo largo del país, nazca aquí. Sin embargo, para abordar efectivamente el problema de la relación entre la ciudad y el puerto, conflicto evidente y que no se puede soslayar, está discusión debiera ir acompañada de otras medidas complementarias a dicha propuesta tributaria.

**Una competencia artificial y autodestructiva**

La zona central del país cuenta con dos empresas públicas, los puertos de Valparaíso (EPV) y San Antonio (EPSA), que compiten entre sí por el desarrollo portuario. Es una competencia bastante absurda ya que los directorios de ambas empresas son nombrados por la Presidencia de la República (A través del Sistema de Empresas Públicas), dependen del Ministerio de Transportes y sus presupuestos de inversión son designados por el Ministerio de Hacienda. Los que efectivamente compiten entre sí, y deben seguir haciéndolo, son los concesionarios de ambos puertos, ya que esto aumenta sus niveles de eficiencia para atraer a las grandes navieras a los menores costos posibles.

Esta competencia entre empresas estatales llevó a EPV a intentar sacar un proyecto rápido de crecimiento portuario (Terminal 2), en vista que San Antonio buscaba hacer lo mismo. Como resultado, ambos puertos licitaron sus proyectos de manera casi simultánea, algo bastante ineficiente si de estrategia de desarrollo portuario se trata, y el costo lo pagó Valparaíso ya que su propuesta no tuvo ningún oferente en su primera licitación. A pesar de las advertencia sobre las debilidades del diseño propuesto y presionado por la competencia que tiene con EPSA, EPV decidió hacer una segunda licitación, pero en vez de mejorar los aspectos técnicos y realizar su tramitación ambiental, incluyó una cláusula de salida (Way-Out) para quien se lo adjudique, de modo de reducir sus incertidumbres. Al no contar con un buen análisis sobre los impactos que el proyecto podría tener para los estándares ambientales y patrimoniales actuales, sumado a una débil gestión por parte del concesionario para intentar subsanar las observaciones ambientales, y la decisión de extender en tres ocasiones el *way-out* por parte del Directorio de EPV, se terminó alargando artificialmente por años la agonía del proyecto hasta que no fue sostenible por parte de la empresa a cargo de su construcción y operación, quien hizo efectiva la cláusula de salida, retirándose del proyecto, y generando un retraso total de 15 años en el desarrollo portuario de Valparaíso, con un impacto muy relevante para todo el comercio de la zona central del país, y una señal de incertidumbre para el desarrollo económico de la comuna y la región.

**Ciudad v/s puerto**

Los puertos estatales tal como los conocemos hoy tienen 20 años, y los contextos de las ciudades que los acogen han evolucionado significativamente en este período. En efecto, la sociedad chilena valora más la vida urbana, su comercio, sus espacios públicos y su patrimonio.  A su vez, los puertos requieren progresivamente mayores espacios para su desarrollo, a través de grandes obras de infraestructura portuaria, y una mejor conectividad vial y ferroviaria. Sin embargo, no existe en la actualidad una institucionalidad que permita integrar las miradas e intereses fundamentales sobre el futuro del puerto y la ciudad, generando potenciales conflictos para el desarrollo de ambas ¿Cuál es el beneficio económico que esperan las ciudades de parte de sus puertos en los próximos 30 años frente a otras actividades económicas? ¿Queremos ciudades portuarias con una sola gran actividad económica –el puerto- o buscamos diversificar sus economías? Esas son las preguntas que el Estado debe responder en su conjunto para asegurar un desarrollo social y económico armónico y sostenible.

La relación entre la ciudad y el puerto en Valparaíso es buen ejemplo de esto, ya que ha tenido más de una polémica en el último tiempo. La instalación de un centro comercial en un sector portuario destinado a uso urbano, el ya mencionado Terminal 2 frente a su área histórica y la posible localización en el mediano plazo de un puerto de gran escala, han traído consigo un tira y afloja en torno hacia donde debe avanzar la ciudad, y hacia donde debe deber crecer el puerto. La polémica surge porque aún hay muchos cabos sueltos en la relación entre ambos y la institucionalidad actual no da cuenta de aquello. Ya no basta con decir que Valparaíso ha sido siempre puerto, como podría haber sido hace 20 años atrás. El desarrollo de otros puertos a nivel nacional, la competencia portuaria internacional, y el surgimiento de nuevas actividades económicas en la ciudad, que hoy es parte de un área metropolitana de más de un millón de habitantes, obligan a plantearnos nuevos desafíos frente a una realidad que ha evolucionado significativamente.

El caso de Valparaíso no está ajeno a lo que pasará en las próximas décadas en otros puertos del Estado, como Arica, San Antonio y Puerto Montt. El crecimiento del país y el aumento del ingreso de sus habitantes presionan por ciudades más amables y con mejor calidad de vida. A su vez, este crecimiento incentiva el desarrollo de otras actividades productivas en dichas ciudades, como el turismo, los servicios, el comercio, etc. En este contexto, los puertos compartirán la participación de su desarrollo económico y cada vez habrá menos disposición a sacrificar los atributos adquiridos en la ciudad por el desarrollo portuario.

¿Que rol cumplen los puertos y las ciudades a nivel nacional y local? ¿Cuanto de la calidad de vida y sus actividades de las ciudades hoy el Estado está dispuesto a “sacrificar” por el interés exportador nacional? ¿De qué modo la actividad portuaria deberá acomodarse al desarrollo económico de las ciudades? En definitiva, cuanta ciudad y cuanto puerto es el debate pendiente que no hemos sabido abordar. Este fenómeno se da frecuentemente en el mundo y han debido asimilarlos para poder asegurar un buen desarrollo portuario sin afectar a las crecientes actividades comerciales de las ciudades que los albergan. En algunos casos se ha logrado integrar armónicamente el puerto a la ciudad, a través de diseños que entreguen valor a ambas partes, y en otros se ha decidido desplazar los puertos fuera de sus centros urbanos. En cualquier caso, son decisiones complejas que requieren de la participación de muchos actores públicos y no sólo de las empresas portuarias, para darle sostenibilidad en el tiempo.

En efecto, imponer miradas sobre la relación entre ciudad y el puerto en este contexto no parece nada aconsejable, ni por parte de la ciudad, ni por parte del puerto. Es necesario establecer nuevas estructuras que permitan abordar y resolver estos conflictos de una manera más integrada, sostenible y democrática.

**Una nueva institucionalidad portuaria**

Es importante que el Estado haga una revisión de los casos antes mencionados, que dan cuenta de serios problemas y sus altos impactos, para impulsar una necesaria modernización del sistema portuario que requiere el país las próximas décadas. La actividad portuaria debe definir su rol en el siglo XXI, que ha evolucionado en los últimos 20 años, y que tiene varios temas pendientes. Por lo pronto, el crecimiento portuario, no sólo debe dar cuenta de las demandas actuales y futuras de transferencia de carga, sino también incluir estándares ambientales y de impacto urbano, incorporar con mayor decisión la actividad turística, con la recalada de cruceros, impulsar el desarrollo de áreas industriales extra portuarias, y abordar decididamente la conexión ferroviaria de carga. Todo ello para obtener la eficiencia portuaria que el país necesitará para su desarrollo económico.

Al tratarse de una institución aislada operativamente dentro del sistema público, sus políticas de desarrollo no siempre se encuentran debidamente acopladas con las decisiones de inversión en infraestructura vial y ferroviaria, impactando significativamente en el aumento de los costos de la cadena logística. Tampoco existe una fluida coordinación con los entes reguladores, como Aduana y SAG, aumentando el riesgo de conflictos como el denominado “cargas limpias” en Valparaíso, que en sus inicios no tenía una gran complejidad para ser resuelto y terminó paralizando la actividad portuaria con los impactos sociales y económicos que esto conlleva.

Entendiendo la complejidad de la infraestructura que requieren los puertos, así como sus necesidades de conectividad, servicios de respaldo, etc., se necesita una institucionalidad que permita incorporar de manera más nítida una estrategia de largo plazo desde el punto de vista territorial, económico y social. Ya se ha ido instalado, por ejemplo, el principio de “sistema de puertos” para entender el Puerto de Gran Escala en la región de Valparaíso, sin embargo, la institucionalidad actual no da cuenta de ello. En ese sentido, se propone abordar las siguientes medidas:

Primero, integrar a Valparaíso y San Antonio como una sola empresa estatal con un directorio y dos equipos ejecutivos. Esto permitiría abordar muchos de estos problemas de una manera más eficiente para los intereses del país y de las comunas que los acogen, y a su vez distribuir la contraparte privada en un mayor número de operadores portuarios, reduciendo los riesgos de conflictos innecesariamente extendidos, como el caso denominado “Cargas limpias”.

Lo segundo es una redefinición en la composición de los directorios de las empresas portuarias del país, velando por una presencia local y regional, como también de los ministerios claves en las decisiones para su desarrollo, tales como Economía, Obras Públicas y Transporte. Esto permitirá, sin duda, hacer frente en mejores condiciones a los desafíos de los puertos y de las ciudades que los acogen, con una gestión pública más eficiente y con menos incertidumbre, que en la actualidad. Se propine, en consecuencia, un directorio compuesto por un representante del Ministro de Transportes, un representante del Ministro de Economía, un representante del Ministro de Obras Públicas, un representante del Alcalde de la comuna donde estará emplazado el puerto, y un representante del Gobernador Regional.

Lo tercero es la creación de un Consejo de Desarrollo Portuario, compuesto por los ministros de Transporte, Economía y Obras públicas, los Presidentes de los Directorios de Empresas Portuarias estatales y los directores nacionales del Servicio Agrícola y Ganadero y de Aduanas. Este consejo será quien deberá proponer al país, a través de la Presidencia de la República, las políticas de desarrollo portuario nacional para los próximos años.

La falta de infraestructura de conectividad y la poca certeza en sus políticas de desarrollo, dificultan la competitividad portuaria en el corto y mediano plazo. Sin una adecuada institucionalidad será difícil corregir estas condiciones que hoy hacen que sus costos logísticos aumenten comparativamente respecto a los países con quienes competimos, impactando en la vocación exportadora del país.

1. Minuta elaborada en el marco de la participación en la sesión del 14 de agosto de la Comisión Especial Investigadora de las actuaciones de los órganos de la administración del Estado en relación con la aplicación, evaluación e impacto de la Ley n° 19.542, que moderniza el sector portuario estatal - CEI-21. [↑](#footnote-ref-1)