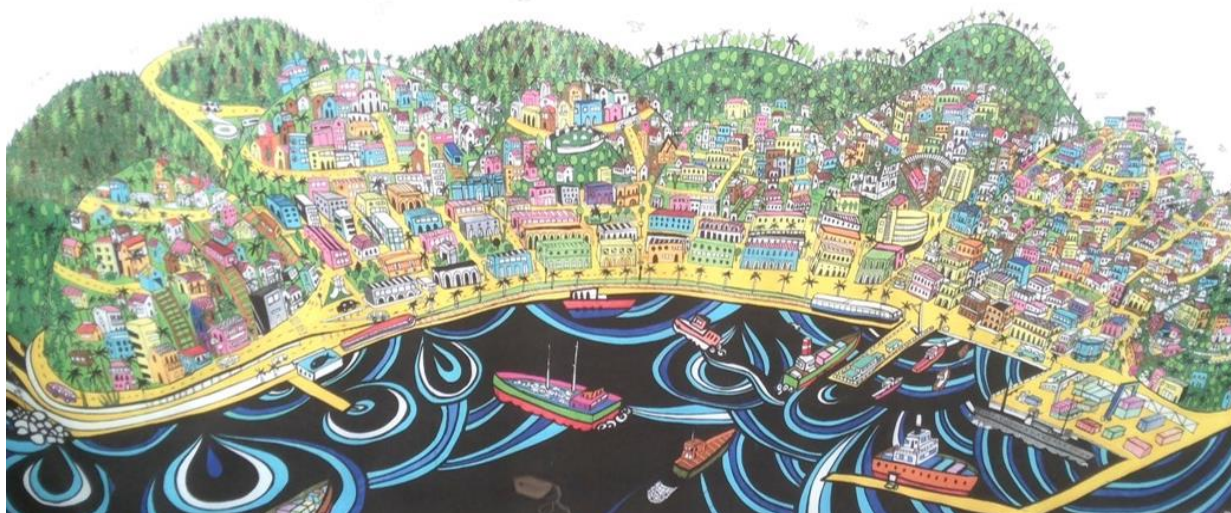


## **MASTER EN GESTIÓN PORTUARIA Y TRANSPORTE INTERMODAL.**

**2017-2018**

# **Análisis de Gobernanza e Institucionalidad Sistema Portuario Chileno: Aplicación a Puerto Valparaíso**



Enrique Piraino Vega

**ICADE BUSINESS SCHOOL**

**FUNDACIÓN VALENCIAPORT**

**MASTER EN GESTIÓN PORTUARIA Y TRANSPORTE  
INTERMODAL**

**ANÁLISIS DE GOBERNANZA E INSTITUCIONALIDAD  
SISTEMA PORTUARIO CHILENO: APLICACIÓN A  
PUERTO VALPARAÍSO**

**AUTOR: Enrique Piraino Vega**

**TUTOR: Arturo Monfort Mulinas**

**PROMOCIÓN: N°26 2017/2018**

## **Dedicatoria**

A mi esposa e hijo, Kristinne y Enrique, quienes me dieron su apoyo incondicional durante este viaje de descubrimiento y aprendizaje.

A mis padres y hermanas, por dotarme de la educación y habilidades necesarias para tener éxito en esta vida.

A Puerto Valparaíso, por su apoyo y confianza, sin el cual esta oportunidad no sería real.

“He aprendido que los principios dan miedo, los finales son tristes y que lo que importa... es el camino recorrido” P. Neruda.

## ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS.....	3
ÍNDICE DE FIGURAS .....	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	5
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	6
I. INTRODUCCIÓN .....	7
II. OBJETIVOS Y ALCANCE.....	9
A. OBJETIVO GENERAL.....	9
B. OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	9
C. ALCANCES .....	10
III. ESTADO DEL ARTE EN GOBERNANZA PORTUARIA.....	11
IV. EL CASO DE CHILE.....	18
A. EL MARCO LEGAL Y NORMATIVO .....	18
B. RELACIÓN CIUDAD-PUERTO .....	25
C. GOBERNANZA EMPRESA PORTUARIA VALPARAÍSO .....	27
V. METODOLOGÍA .....	35
VI. DESARROLLO ESTUDIO DE CASOS .....	38
A. PROCESO SELECCIÓN PAÍSES A ANALIZAR .....	38
B. ANÁLISIS DE PRÁCTICAS EN ESPAÑA .....	42
C. ANÁLISIS DE PRÁCTICAS EN ITALIA.....	48
VII. PROPUESTAS DE ACCIÓN.....	54
A. MODELOS DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PÚBLICO .....	55

---

<b>I. SISTEMA DE CONSORCIOS PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE PUERTO BILBAO .....</b>	<b>55</b>
<b>II. PARTICIPACIÓN PÚBLICA LA SPEZIA. ....</b>	<b>61</b>
<b>B. MODELO DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADO .....</b>	<b>64</b>
<b>I. SELLO DE CALIDAD PUERTO VALENCIA.....</b>	<b>64</b>
<b>C. MODELOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>70</b>
<b>I. DEBATES PORTUARIOS. DIBATTITO IN PORTO PUERTO DE LIVORNO.....</b>	<b>70</b>
<b>VIII. CONCLUSIONES .....</b>	<b>76</b>
<b>IX. BIBLOGRAFIA .....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXO 1: MATRIZ MULTICRITERIO MODELOS GOBERNANZA PORTUARIA.....</b>	<b>82</b>

---

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tipología puertos según propiedad y prestación de servicios.....	15
Tabla 2: Coordinadas Ubicación Geográfica Puerto Valparaíso .....	30
Tabla 3: Importancia relativa entre elementos que componen Gobernanza. ....	41
Tabla 4: Tabla Resumen Matriz Multicriterio.....	41

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama decisional de Gobernanza Portuaria .....	17
Figura 2: Marco Normativo Empresas Portuarias .....	20
Figura 3: Ubicación General Puerto Valparaíso .....	31
Figura 4: Infraestructura en Concesión Empresa Portuaria de Valparaíso .....	33
Figura 5: Sistema Logístico Portuario de Valparaíso .....	34
Figura 6: Jerarquización Conceptos Asociados a Gobernanza .....	40
Figura 7: Estructura Administrativa Sistema Portuario Español .....	43
Figura 8: Esquema Geográfico Sistema Portuario Español .....	44
Figura 9: Esquema Geográfico Sistema Portuario Italiano .....	50
Figura 10: Esquema Pilares Planificación Portuaria .....	54
Figura 11: Actores Marca Garantía Puerto Valencia .....	65
Figura 12: Síntesis Proceso Marca de Garantía .....	67
Figura 13: Emplazamiento PRP Puerto Livorno .....	72

---

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Volumen transferencia de carga Chile y Valparaíso ..... 28



## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AP	Autoridad Portuaria
ARP	Autoridad Regional de Participación
EPV	Empresa Portuaria Valparaíso
EP	Empresa Portuaria
FOLOVAP	Foro Logístico Valparaíso
FV	Fundación Valenciaport
MGPT	Máster en Gestión Portuaria y Transporte Intermodal.
MTT	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile
PCS	Port Community System
PV	Puerto Valparaíso
PNDP	Plan Nacional de Desarrollo Portuario
SEP	Sistema Empresas Públicas, Estado de Chile
SILOGPORT	Sistema Logístico Portuario (PCS)
ZEAL	Zona Extensión y Apoyo Logístico

## I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre los Sistemas de Gobernanza Portuaria, sus efectos sobre la relación Ciudad-Puerto, su efectividad en dar apropiada respuesta a las exigencias del mercado y si estos son realmente efectivos en controlar un mercado dinámico, que tiene una alta tendencia a la concentración e integración. Hoy, toma especial relevancia la relación que se origina con la Ciudad, donde distintos actores intervienen, o desean intervenir en la Planificación y ejecución de los Planes de Desarrollo Portuario, teniendo efectos de distinta magnitud sobre los mismos, llegando, incluso, a congelar o detener proyectos.

En este sentido, el presente trabajo busca, mediante un estudio de casos comparativo, analizar el actual sistema de gobernanza de los puertos chilenos y levantar las mejores prácticas a nivel mundial, que permitan dar respuesta de mejor forma a las exigencias que hoy se imponen a los puertos. Para abordar este estudio, se llevará a cabo, una investigación en torno a los conceptos de “Gobernanza” e “Institucionalidad”, levantando las mejores prácticas en países con estructura similar de administración portuaria a través de las últimas investigaciones académicas sobre su definición, evolución y aplicación en puertos de Sudamérica y Europa, considerando factores como: Propiedad, Forma Autoridad Portuaria, Gobernanza Portuaria, Organismos Toma de Decisiones, Asociación, Autonomía, Forma de Gobernanza en la Operación y su relación Ciudad Puerto, para establecer el grado de similitud con el Sistema Portuario chileno. Luego de sintetizar el estado del arte e identificar los sistemas similares, se hará un estudio de caso sobre el sistema portuario chileno, para así concluir con un conjunto de recomendaciones prácticas para incorporar al actual sistema de gobernanza, que tiendan a optimizar la relación ciudad-puerto y facilitar un desarrollo conjunto de ambas interfaces en un sentido de cohabitación.

Para concretar lo anterior, se propone elaborar un análisis a través de la metodología de Estudio de Casos, la que permitirá hacer un levantamiento de diversas experiencias a nivel mundial y determinar aquellas prácticas que se

transformaron en factores de éxito y que puedan ser de utilidad para mejorar el modelo de gobernanza existente en Chile.

Finalmente, se elabora un informe detallado sobre las características de cada modelo en estudio, identificando aquellos elementos que pueden ser sujeto de mejora en el sistema de gobernanza portuaria de Chile y una breve propuesta de prácticas concretas.

## **II. OBJETIVOS Y ALCANCE**

### **a. OBJETIVO GENERAL**

Desarrollar un estudio comparativo que permita determinar mejores prácticas y aplicaciones a la actual gobernanza e institucionalidad del sistema portuario chileno, a través de la aplicación del método cualitativo de Estudio de Casos. Lo anterior sin afectar el actual marco normativo/legislativo del sistema portuario.

### **b. OBJETIVOS ESPECIFICOS**

Para alcanzar el objetivo general se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- Definir una metodología y marco teórico que permita conceptualizar las principales características de Sistemas Portuarios en ejercicio.
- Modelar el estado actual del sistema portuario chileno, identificando sus principales características.
- Seleccionar 2 casos de gobernanza que, por sus similitudes en titularidad, relación ciudad puerto, modelo de concesión, entre otros criterios a definir, sean los más ajustados a la realidad de Chile.
- Identificar las principales problemáticas, detallando sobre cuales características se originan.
- Identificar, en base a las problemáticas antes planteadas, las mejores prácticas y/o acciones que han resultado exitosas en los casos estudiados.

- Determinar las brechas y proponer acciones al Sistema Portuario de Puerto Valparaíso.

### **c. ALCANCES**

Cabe destacar que este análisis no persigue proponer cambios al marco legal y/o constitucional del país por tratarse de reglas que están lejanas a la gestión de cualquier Autoridad Portuaria y por ende obtener un trabajo que caiga en la utopía al momento de buscar su implementación, sin perjuicio de ello, el autor dejará a modo de comentario los elementos legales y/o contractuales que podrían ser mejorados para efectos de tener en consideración en futuros análisis respecto de la materia. Luego, este estudio se limitará a proponer un conjunto de acciones posibles de llevar a cabo con las actuales reglas, apoyado en experiencias de puertos Latinoamericanos y europeos que mantienen modelos similares de desarrollo.

### **III. ESTADO DEL ARTE EN GOBERNANZA PORTUARIA**

Antes de entrar en materia, es necesario plantear algunas definiciones que permitan delimitar los conceptos que se discutirán. Para esto, se propone desarrollar un breve preámbulo en torno a qué entendemos cuando hablamos de Gobernanza e Institucionalidad, aplicados a un Sistema Portuario.

Una de las definiciones más aceptadas es la acuñada por Stoker (1998, p. 28), “La gobernanza es un conjunto complejo de instituciones y actores interdependientes entre sí, del gobierno y de otros. Identifica el mecanismo de auto-gobierno de los actores”. Así mismo, Monios (2015), define gobernanza como “Las instituciones formales del Estado, conforman solo una parte del proceso de gobernanza. Luego, la Gobernanza se transforma en un proceso más amplio de distribución de autoridad y recursos, administración de relaciones, comportamientos o procesos, para alcanzar un resultado esperado”. Es esta segunda definición la que, a juicio del autor, tiene mayor concordancia con el escenario actual de desarrollo portuario y las distintas complejidades a las que se ve expuesta la autoridad en la toma de decisiones y asignación de recursos.

En efecto, toma relevancia, distinguir y delimitar el concepto de “Institucionalidad”, para así evitar confusiones respecto de lo que se considera como “Gobernanza”. En este sentido, entenderemos como institucionalidad: “un atributo básico del imperio o de la república, dentro de un estado de derecho. Por consiguiente, se entiende que, si un estado en ejercicio de su plena soberanía configura su distribución político-administrativa a la luz de la división de poderes, luego, esa república, se hará de todos los organismos que dirijan

ese imperio y su ejecución al servicio de las personas y por el bien común.”<sup>1</sup> Es decir, se trataría de una función puramente estatal, donde la estructura administrativa hace pleno ejercicio de su función, creando y asignando recursos y estructuras para efectos de ejercer el control de recursos pertenecientes al Estado, pero en coordinación e interacción constante con el “mundo privado” lo que le obliga a estar constantemente actualizando y mejorando sus funciones y el entendimiento de sus labores de manera de incorporar nuevas prácticas y técnicas.

Luego, podemos ver que “Gobernanza” contiene el concepto de “Institucionalidad”, siendo solo una parte de esta, por lo tanto, entenderemos a la institucionalidad como la “estructura” asociada a los distintos organismos y estamentos público-privados y sociales, en cambio, la Gobernanza será el proceso e interacción regulada entre estos distintos actores y sus estructuras. Lo anterior es sumamente importante, ya que establece que la gobernanza es algo dinámico – cambiante en el tiempo – y, por consiguiente, debe ser considerado en cualquier propuesta de práctica a implementar, adicionalmente se debe considerar el factor cultural y legal, puesto que, aun cuando se implemente en sistemas similares, finalmente son personas las que aplican estas reglas y por ende varia su resultado de un sistema a otro.

Para el sector portuario, Brooks y Cullinane (2007) identifican 5 tipos de modelos básicos de gobernanza portuaria:

1. Propiedad, administración y control centrales. Es decir, son parte de la funcionalidad y ejercicio del Estado.

---

<sup>1</sup> <http://lexicoon.org/es/institucionalidad>

2. Propiedad central. Administración y control locales. La propiedad es del Estado, pero su administración es local, a través de Gobiernos Regionales, Municipalidades u otra entidad similar.
3. Propiedad y administración pública y control ejercido por una corporación.
4. Propiedad pública y administración privada a través de concesiones. Es decir, *landlord*, aquí es donde se ubica la mayor cantidad de terminales de Latinoamérica y el Caribe y varias de Europa.
5. Propiedad, administración y control privados. De origen y administración privada, donde, generalmente, sus tarifas son reguladas por mercado, sin mayor intervención del Estado.

Es posible apreciar que la distribución de ambas funciones (administración y control) varía de país en país e, incluso, en el mismo modelo de un país, pero tal como señala Brooks, se asume que la propiedad y control recaen en la administración cuando se trata de puertos públicos y, cuando estas funciones recaen en privados, se trata de puertos privados.

Finalmente, para efectos de este estudio se adoptarán los conceptos acuñados por Patrick Verhoeven. 2011, en el estudio “European Port Governance: Report Of An Enquiry Into The Current Governance Of European Seaports”, haciendo algunas modificaciones que permitan incorporar con mayor detalle la componente social, a través de cómo el proceso de gobernanza considera la relación ciudad-puerto y la interacción entre organizaciones sociales y la Planificación Portuaria. Luego, con este marco, se conformará una Matriz Multicriterio que permita al autor determinar aquellos modelos que son más afines a Chile y así revisar, dentro de ese grupo, aquellas prácticas que puedan tener un mayor grado de éxito en ser implementadas y adaptadas a la realidad de Puerto Valparaíso.



Es importante reconocer que los factores de gobernanza juegan un papel importante en el desempeño de los puertos, pero estos no son los únicos, y tal vez ni siquiera los elementos más importantes, tal como se señala en el estudio de Patrick Verhoeven. Sin embargo, no hay duda de que los factores de gobernabilidad determinan en gran medida el desempeño de la autoridad portuaria misma. Desde la bibliografía, se pueden identificar cuatro factores esenciales; dos formales y dos informales. Los dos factores formales consisten en el Marco Legal e Institucional y la capacidad financiera. Por otra parte, los factores informales se relacionan con el Equilibrio de Poder con el Gobierno y la Cultura Administrativa que reina dentro de la autoridad portuaria. Cabe señalar que estos cuatro factores están estrechamente interrelacionados. A continuación, se detallan estos conceptos:

## **I. Objetivos y Funciones**

- a. **Económicos:** Se entenderá como aquellos objetivos pecuniarios medibles, tales como la maximización del volumen transferido, utilidad o valor agregado. Todo lo anterior en términos de resultados.
- b. **No Económicos:** Se entenderá como aquellas funciones asociadas al entorno que no necesariamente representan una utilidad pecuniaria al puerto, sino que un beneficio más bien intangible, tales como integración con actores de la cadena logística, visión de sistema portuario, etc.
- c. **Relacionamiento:** Se entiende como el grado de participación que tiene la ciudad a través de un representante, en la toma de decisiones del puerto, a través de un interlocutor en el Sistema Portuario que pueda representar los intereses de la ciudad y el grado de aporte económico directo del Puerto a la Ciudad.

## II. Marco Institucional

- a. Rango de Acción: Define el formato y marco de acción regulatorio que rige al (o los) organismos que controlan y fiscalizan los puertos. Detalla el volumen de puertos que está bajo la administración de la Autoridad Portuaria y bajo la administración de privados. Además, se indica el marco regulatorio.
- b. Propiedad: Se entenderá como la entidad o actor que mantiene la titularidad de los terrenos sobre los cuales se emplazan los terminales, pudiendo ser Estatales, Privados o Mixtos. Además, distingue sobre quién mantiene la propiedad y control (fiscalización) de los puertos y sus concesiones. Se clasifican en: i) Service Ports, ii) Tool Ports, iii) Landlord Ports y iv) Private Ports. A continuación, se sintetiza su estructura:

**Tabla 1: Tipología puertos según propiedad y prestación de servicios**

	<i>Propiedad del suelo</i>	<i>Propiedad de las infraestructuras</i>	<i>Propiedad de los equipamientos</i>	<i>Prestación de los servicios</i>
<i>Service Port</i>	X	X	X	X
<i>Tool Port</i>	X	X	X	
<i>Landlord Port</i>	X	X		

Fuente: Gobernanza portuaria: principales trayectorias.

- c. Responsabilidad: Grado de autonomía para fijar y crear tarifas, su control y fiscalización sobre los servicios prestados para el atraque y navegación de artefactos.
- d. Personalidad Jurídica: Forma de sociedad y personalidad que conforma la AP, también define el grado de interdependencia gubernamental.

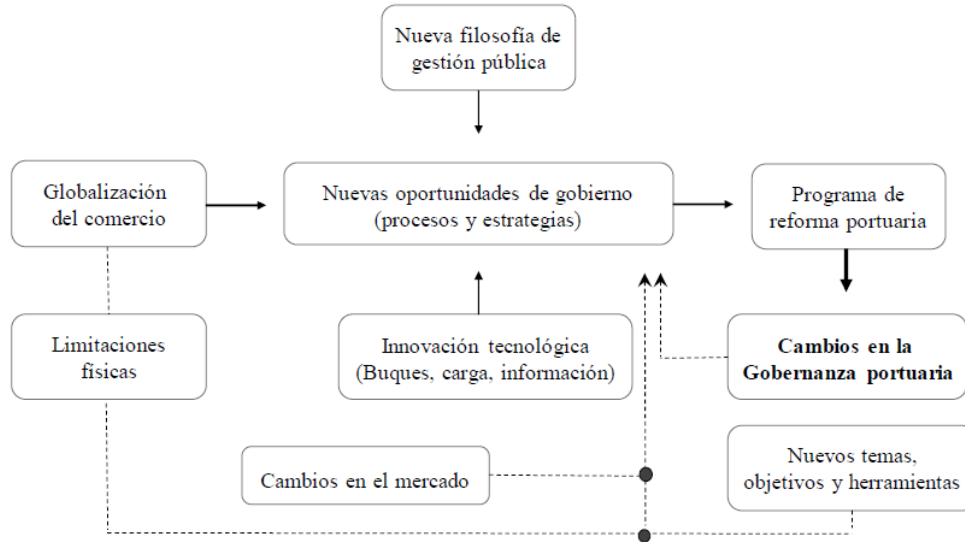
- e. Orgánica: Indica la conformación de cuerpos directores y la participación (o no) de distintos actores en la Administración del Puerto (Usuarios/Clientes, Ciudad, Trabajadores, Estado, etc.).

### **III. Capacidad Financiera**

- a. Inversión: Fuente y forma de financiación del Plan de Desarrollo, ya sea impulsado por el Estado o por Privados.
- b. Asociación: Se entiende como la existencia de pilares solidarios en el Sistema Portuario, ya sea a través de Fondos de Desarrollo común, aportes directos u otros mecanismos que busquen distribuir utilidades entre los distintos puertos.
- c. Autonomía: Grado de independencia pecuniaria y decisional que se tiene respecto del Gobierno Central. Además, se señala si existe libertad para definir y fijar tarifas.

Tal como Brooks, et al, han planteado en diversas publicaciones desde el 2004, el proceso de transferencia al sector privado de funciones históricamente públicas (concepto inglés *Devolution*), ha sido algo propio de cada país, existiendo prácticamente tantos modelos como países que han iniciado este proceso de cambios desde hace ya 20 años, luego diversos autores han profundizado en el caso de Latinoamérica, destacando el trabajo de Gonzalez Laxe que ha basado sus análisis en procesos más definidos y detallados como el que se muestra en la figura 1. Este escenario de diversidad de modelos y realidades hace que sea especialmente compleja la transferencia efectiva de modelos teóricos y practicas entre puertos, existiendo completas organizaciones que buscan facilitar estos procesos de transferencia de conocimiento y experiencias, como es el caso de AIVP, RETE y ESPO entre otras.

**Figura 1: Diagrama decisional de Gobernanza Portuaria**



Fuente: Gobernanza portuaria: principales trayectorias.

Luego, el modelo seleccionado por cada Estado dependerá en gran medida de variables como: contexto socioeconómico, ubicación de las instalaciones, rutas marítimas y flujo de mercancías dentro del país e incluso la cultura, lo que complejiza aún más los análisis comparativos entre distintos puertos, incluso dentro de un mismo país.

## IV. EL CASO DE CHILE

### a. EL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

El Sistema Portuario Chileno se encuentra fundado en la Ley 19.542 del año 1997, que fijó la reforma del sector portuario estatal, y que permitió una completa transición hacia el modelo *Landlord*. Antes de esto, Chile basaba su modelo de operación en la tipología *Serviceport*, donde el estado era propietario de la infraestructura y la superestructura y rentaba su uso a privados para la operación en una lógica multioperador. Esta reforma estableció las siguientes bases:

- a. La descentralización del Sistema Portuario Estatal, Empresa Portuaria de Chile (Emporchi), en diez empresas portuarias estatales autónomas.
- b. Incorporación del sector privado a la gestión portuaria y las inversiones, a través de concesiones portuarias por 30 años.
- c. Estas concesiones de frente de atraque bajo la modalidad monooperador, abandonando definitivamente la modalidad de multioperador. Sobre estas bases se comenzaron a entregar en concesión las principales instalaciones portuarias del país, siguiendo un modelo de operación *Landlord*.

Para lograr las bases planteadas, la Ley 19.542 fundó su constitución en 6 pilares que conforman el mandato legal de las Empresas Portuarias. A continuación, se describen brevemente y se ven representados gráficamente en la figura 2:

- a. Eficiencia Económica: Las Empresas Portuarias deben ser rentables y eficientes en el uso de recursos e infraestructura,

rentabilizando los activos a través de modelos de negocio entregados en Concesión a privados.

- b. Política Portuaria Estatal: Se debe establecer una política portuaria que defina y planifique el desarrollo y lineamientos para la operación de los puertos. Lo que debe ser definido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y llevado a la práctica a través de las Empresas Portuarias.
- c. Expansión del Puerto: Las Empresas Portuarias deben definir un Calendario de Inversiones a corto plazo (5 años), identificando las iniciativas que se llevarán a cabo para expandir y modernizar las instalaciones. Así mismo debe existir un plan de desarrollo a largo plazo (20 años), reflejado a través de un Plan Maestro que defina las zonas que se deben desarrollar y las reservas de área necesarias para el crecimiento del puerto.
- d. Autoridad Portuaria: El Estado de Chile, a través de las Empresas Portuarias, estará a cargo del control, administración y fiscalización de las Concesiones, velando por el cumplimiento de los Contratos y del trato no discriminatorio a los usuarios del puerto.
- e. Libre Competencia: Bajo los lineamientos, emanados en los dictámenes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, las Empresas Portuarias deberán cautelar por su cumplimiento respecto de las restricciones de Integración Vertical y Horizontal.
- f. Rol Subsidiario: Este rol del Estado es traspasado a las Empresas Portuarias, de manera de establecer la obligación de satisfacer las necesidades y procurarse recursos necesarios para resolver situaciones que ameriten de su intervención.

**Figura 2: Marco Normativo Empresas Portuarias**



Fuente: Plan de Desarrollo Empresa Portuaria Valparaíso

La mayoría de los puertos de Chile cuentan con 4 instrumentos de planificación que permiten, no solo poner en marcha sus planes de desarrollo, sino que además dar un marco de difusión formal a todos los actores interesados para informarse respecto de las iniciativas y planes futuros. Emblemático es el caso de Empresa Portuaria Valparaíso, quienes han desarrollado un Plan Maestro a 25 años y que hoy se encuentra en plena ejecución a través de iniciativas como el nuevo edificio Terminal de Pasajeros, proyecto de Apertura de Borde Costero y construcción del Terminal 2, proyectos enunciados hace más de 15 años y que tomaron forma dentro de los últimos 10 años y comenzando su ejecución recientemente. A continuación, se describen brevemente los cuatro instrumentos de planificación:

- a. Plan Maestro: Este instrumento define principalmente las características actuales del Puerto, su infraestructura y

equipamiento, haciendo una proyección a largo plazo de la demanda y haciendo una propuesta de zonificación que busca delinear, sin aún definir el cómo se resolverá, la reserva de áreas a futuro para la expansión del puerto. Además, entrega una serie de características geográficas y de hinterland que buscan informar a potenciales inversionistas sobre las bondades del Puerto. Tiene un horizonte de tiempo de 20 a 25 años

- b. Plan de Desarrollo de Infraestructura: Es el conjunto de iniciativas concretas con las que se espera dar respuesta al aumento en la demanda por servicios portuarios. Si bien es a temporal, no necesariamente señala fecha de construcción de las iniciativas, tiende a coincidir con el Plan Maestro.
- c. Calendario Referencial de Inversiones: En un nivel mucho más operacional y concreto, este programa define en un plazo de 5 años, las inversiones que se realizarán en el Puerto, indicando monto, inversor y proyecto que se ejecutará.
- d. Plan Estratégico: Este instrumento busca ser la guía en las iniciativas del Puerto. Indica hacia donde el Directorio y el Estado proyectan la dirección de la empresa y por ende da la prioridad en el desarrollo de las iniciativas planteadas en los puntos anteriores.

Como es posible apreciar, este modelo de administración coloca énfasis en promover los siguientes tres aspectos:

- a. Comercio internacional del país vía la mejora de la productividad y eficiencia de los puertos
- b. Competencia en las concesiones portuarias. Para ello, se impusieron límites a la integración horizontal entre los diferentes



concesionarios de las terminales y, entre cada uno de ellos, con puertos privados dentro de la misma región, como restricciones a la integración vertical. Esta restricción se acompaña con ciertas reglas que impiden el establecimiento de condiciones discriminatorias.

- c. Reducción considerable de la carga del Sistema Portuario sobre el Estado.

Lo anterior conformó un sistema de gobernanza que impulsa el desarrollo portuario por los siguientes 20 años, desatacando las siguientes características: descentralización, autonomía, regulación para la participación de privados e instrumentos de concesión portuaria. La norma establece que cada uno de los puertos debe ser operado por una Empresa Portuaria (EP), bajo la administración de un directorio, el cual tendrá autonomía en sus decisiones. Las políticas, por su parte, están sujetas a las establecidas por el Gobierno a través de los Ministerios, plan de gestión y estratégico de cada empresa. La designación de directores es administrada por el Sistema de Empresas Públicas (SEP), ente público cuyos cargos de directores son de confianza del Presidente de la República.

Cabe destacar que, hasta este punto, no existe participación directa de la Ciudad ni de la ciudadanía sobre la administración del Puerto, esto será resuelto, parcialmente, en forma posterior, a través del Sistema de Evaluación Ambiental y las Participaciones Ciudadanas.

Los Planes Nacionales de Desarrollo Portuario (PNDP) se elaboran en el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, pero la gestión de las Empresas Portuarias está a cargo del SEP, que tiene un rol de gobierno corporativo sobre ellas. Las concesiones portuarias son otorgadas por las Empresas Portuarias,

que además controlan y sancionan los eventuales incumplimientos, conforme a los contratos de concesión suscritos (Doerr 2013).

Los proyectos de expansión y las nuevas decisiones de inversión dentro de los puertos se rigen conforme a las decisiones de la Empresa Portuaria y en el marco de sus respectivos planes maestros y calendarios referenciales de inversión, los cuales son públicos, y las inversiones de este tipo solo pueden ser abordadas por privados a través de Contratos de Concesión, los cuales son adjudicados vía licitación pública. Cuando las necesidades exceden la capacidad de los antiguos puertos públicos, los privados pueden tomar la iniciativa y el Estado también, vía Ministerio de Obras Públicas o Empresa Portuaria. Sin embargo, el Estado sólo podrá construir nuevos puertos, en el caso de que no exista interés por parte de privados y con la debida justificación de la necesidad estratégica que tendría para el desarrollo nacional, tal como la Ley lo establece como política pública.

Mucho se ha dicho últimamente de Gobernanza e Institucionalidad del Sistema Portuario Chileno, principalmente en relación con la obsolescencia de la estructura actual y la necesidad de actualización de la misma. Luego, parece razonable que, antes de cualquier juicio, se haga un análisis más detallado al respecto. El sistema portuario chileno ha cumplido su segunda década desde la entrada en vigencia de la Ley N° 19.542, el 19 de diciembre de 1997, siendo un eje impulsor central en el proceso de concesión y modernización del sector portuario estatal, tal como señala Aldoney et al. en el libro Plan De Desarrollo De Puerto Valparaíso Contenido, Logros Y Desafíos “El puerto, como concepto, comienza a entenderse como el centro más gravitante de una cadena de actividades realizadas por distintos agentes y cuyo objetivo es lograr que un producto pueda llegar a destino en la cantidad, calidad y momento oportuno al más bajo costo unitario posible. Esta nueva manera de considerar el rol portuario ampliaba su horizonte más allá de sus recintos”. Lo anterior reafirma el impulso

y desarrollo alcanzados a través de esta reforma, pero también deja entrever los cambios que se venían sucediendo y las nuevas exigencias que se le impondría al Sistema Portuario.

Sin embargo, hoy se han levantado diversas voces respecto de la vigencia de la actual regulación e institucionalidad, tal como señala el informe de la OECD “Mejores Políticas para Chile: Prioridades de políticas para un crecimiento más sólido y más equitativo”. Uno de los principales desafíos sobre la gobernanza en los puertos chilenos es la mezcla que existe entre las distintas entidades (autoridades) que regulan a los tres tipos de puertos que existen:

- i) Puertos Públicos de uso público, administrados por el Estado a través de Empresas Portuarias y Concesiones,
- ii) Puertos Privados de uso público, administrados por la Autoridad Marítima otorgando Concesiones a privados y
- iii) Puertos privados de uso privado, construidos y administrados para fines particulares, usualmente compañías mineras.

Esto significa que no existe una visión holística sobre el desarrollo y planificación de infraestructura, una visión de *cluster*, lo que tiene implicancias mayores para la Libre Competencia y para la eficiencia del sistema como un todo.

A lo anterior se suma el aumento de la participación ciudadana, principalmente desde diversas Organizaciones Sociales y estamentos del gobierno local, que buscan una mayor participación en la toma de decisiones respecto del diseño y ejecución de proyectos emplazados en el borde costero y mayor retribución sobre las rentas que percibe la actividad.

Dado todo lo anterior, se hace necesario, por lo menos, hacer una revisión detallada y un análisis serio respecto de su vigencia y aplicabilidad.

## **b. RELACIÓN CIUDAD-PUERTO**

El presente diagnóstico se basa en el estudio desarrollado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile, y se complementa con algunas apreciaciones personales sobre distintas experiencias laborales a lo largo de la ejecución de diversos proyectos en el ámbito portuario.

- a. La mayor parte de los puertos estatales de uso público se encuentran ubicados en áreas urbanas consolidadas, en su mayoría estimuladas por la misma actividad portuaria.
- b. Si bien Chile tiene una de las costas más extensas a nivel mundial, este posee escasos espacios de borde costero con una adecuada aptitud para el desarrollo de terminales, principalmente debido a la alta exposición al clima de oleaje adverso y a sus altas profundidades.
- c. La Planificación Urbana se encuentra desconectada del ámbito logístico, luego, el desarrollo de las ciudades no concuerda con la necesidad de establecer flujos de carga y personas.
- d. Notable aumento de las demandas y exigencias del territorio y sus comunidades.
- e. Se observan intereses particulares y dinámicas contrapuestas en un mismo territorio donde deben coexistir.
- f. En la mayor parte de las terminales existe una aguda problemática en la “primera milla”, dada la congestión producida por la actividad.

- g. Existe una percepción de lejanía entre las necesidades de los puertos y la ciudadanía.
- h. La obligación de los Consejos Ciudad-Puerto<sup>2</sup> se limita a los puertos estatales, dejando fuera a los privados. Además, se observa un éxito dispar en la ejecución de estas instancias.
- i. Ausencia de una Planificación Urbana conjunta con la ciudad.
- j. Falta de una instancia reglada de intercambio y debate de ideas sobre proyectos de desarrollo que permita considerar la opinión y deseo de la ciudad y sus comunidades.
- k. Existe un alto nivel de judicialización de los proyectos y sus procesos de construcción, lo que plantea un complejo escenario para la inversión privada.

Como es posible inferir, existe un conflicto entre los distintos usos que se les quiere dar a los terrenos y donde y como satisfacer la demanda futura del puerto, cuestión que ha sido tema de discusión en la mayor parte de las Ciudades-Puerto del orbe, he ahí la rica fuente de información y experiencia que es posible obtener, no con el objeto de copiar o adaptar realidades que no le serías aplicables a Chile, sino que con la sola idea de inspirar soluciones que se ajusten a la realidad de un País cuya historia republicana y portuaria es reciente y que, por lo tanto, la mayor parte de un infraestructura existente aún se encuentra en pleno uso y en proceso de rentabilización de las inversiones, por lo que se debe

---

<sup>2</sup> Instrumento de coordinación previsto en la Ley 19.542, que lo define como: “Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad, cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente. Para estos efectos, se creará una instancia de coordinación a nivel de región, denominada Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto, en la que tendrán participación, a lo menos, un representante del Gobierno Regional y uno por cada municipalidad donde se encuentre el puerto”.

analizar en un marco temporal mayor donde todos los intereses converjan a un objetivo común. Eso sin dejar de contemplar lo significativo que es para Chile el Comercio Exterior a través de sus puertos, por lo que cualquier bloqueo a su desarrollo coloca, no solo al Puerto en cuestión en problemas, sino que además al propio País al hipotecar sus opciones de crecimiento, tal como se desarrolla en detalle en el siguiente punto del presente documento.

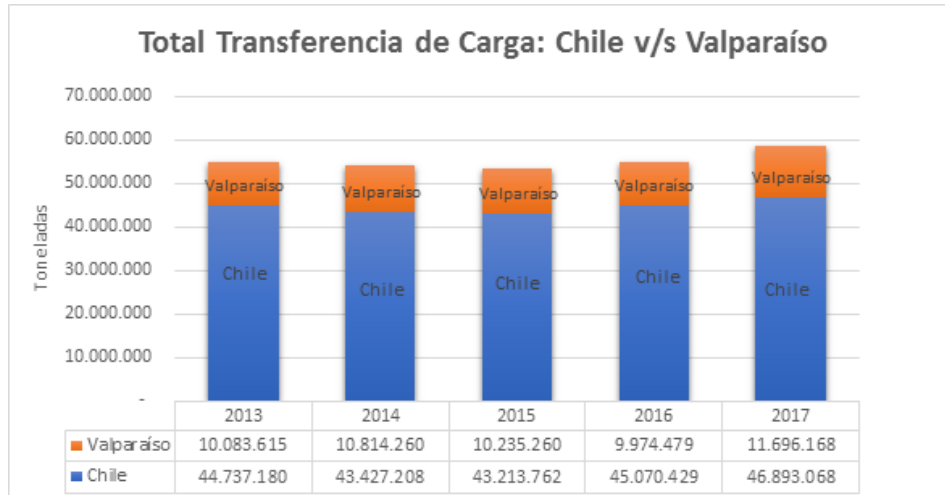
Lo anterior fija los fundamentos y principales motivaciones para el desarrollo de este estudio y la propuesta de mejoras tendiente a resolver esta problemática.

### **c. GOBERNANZA EMPRESA PORTUARIA VALPARAÍSO**

Para Chile, la actividad logístico-portuaria tiene un carácter de estratégico, principalmente debido a su alta concentración en actividades relativas al Comercio Exterior (COMEX). En este sentido, los puertos concentran más del 95% de la actividad total, lo que supone un 60% del PIB nacional, generando varios cientos de miles de empleos directos y de actividades relacionadas.

Puerto Valparaíso es uno de los principales puertos del país. Transfiere más de 11 millones de toneladas de carga general (contenedorizada y fraccionada), representando más del 40% de la carga movilizada vía marítima por la zona central del país y más de un 24% del volumen total, tal como se ve reflejado en el gráfico 1, además en la zona central se ubica más del 60% de la población nacional.

**Gráfico 1: Volumen transferencia de carga Chile y Valparaíso**



Fuente: Elaborado en base a estadísticas de Puerto Valparaíso.

A través de las dos concesiones vigentes de frente de atraque, Terminal Pacífico Sur S.A. (TPSV) y Terminal Cerros de Valparaíso (TCVAL), durante el año 2017 se movilizaron un total de 11.696.168 toneladas de carga general, lo que significó un aumento del 17,3% en los totales transferidos respecto del año anterior. Esto se tradujo en movilizar 1.085.528 TEUs (contenedores de 20 pies equivalentes) durante 2017, de los cuales TPSV movilizó un total de 1.061.400 TEUs, consolidándose como uno de los operadores portuarios más eficientes del mundo.

Adicionalmente, producto del movimiento de servicios entre Valparaíso y San Antonio, y el notable crecimiento del tamaño de nave que recalca en Puerto Valparaíso, se ha registrado un menor número de recaladas que en el año anterior, 395 en Terminal 1 (+20,4%) y 228 en TCVAL (-12,7%), lo que se traduce en un mayor stress sobre el sistema logístico por tener que lidiar con tamaños de embarque mayores en un menor periodo de tiempo.

En términos logísticos, el Puerto Valparaíso cuenta con un modelo logístico innovador, único en Chile, apto para satisfacer la demanda del comercio exterior que fluye por la zona centro del país, pero también preparado para soportar eventos de sobredemanda, producidos tanto por las condiciones de mercado y siniestros naturales, como por problemas de congestión o paralizaciones en otros puertos, constituyéndose en un valioso soporte para la competitividad del país, ante situaciones de esa naturaleza. Junto a la Zona de Extensión de Apoyo Logístico, ZEAL, el modelo logístico de Puerto Valparaíso se sostiene en un Sistema de Información desarrollado *in-house*, llamado SI-ZEAL, lo que denota su vocación pionera en el desarrollo de soluciones logísticas-portuarias. Esta posición se observa también en otros desarrollos, tales como el Sistema de Gestión de Transporte (SGT) y el actualmente en desarrollo, Port Community System (PCS) o SILOGPORT, primera experiencia de este tipo en un puerto chileno, que permitirá el control físico y documental de todas las cargas que transitan por el puerto, conociendo instantáneamente su condición operativa. Así mismo, el nuevo sistema asegura la eliminación de trámites documentales y presenciales, haciendo que el comercio exterior de Chile esté a la vanguardia de los principales del mundo.

De acuerdo con lo establecido en la citada legislación, EPV tiene como objeto la administración, explotación, desarrollo y conservación de Puerto Valparaíso, así como de los bienes que posea a cualquier título, incluidas todas las actividades conexas inherentes al ámbito portuario e indispensable para el debido cumplimiento de éste.

La Empresa Portuaria Valparaíso administra el denominado Puerto Valparaíso, el que se encuentra ubicado en la Región de Valparaíso, Chile, Provincia de Valparaíso, comuna y ciudad del mismo nombre.



La ciudad de Valparaíso es la capital de la provincia y región del mismo nombre. Limita al norte con la ciudad de Viña del Mar y es parte de la zona urbana denominada Gran Valparaíso, que comprende las ciudades de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana. Valparaíso cuenta con una población, según el último censo realizado en el año 2012, de 292.510 personas, que representa un crecimiento del 6,5% de la población, en relación al censo anterior. La superficie comunal es de 328,25 [km<sup>2</sup>], con una superficie urbana de 37,32 [km<sup>2</sup>] y una superficie rural de 290,93 [km<sup>2</sup>]. La ciudad está compuesta por 42 cerros de carácter principalmente residencial y un plan o casco antiguo en el que se emplazan las actividades comerciales, bancarias y recreativas. La ciudad cuenta con una Bahía, denominada Bahía de Valparaíso, abierta al Norte, con una amplia boca de acceso y sin obstrucciones que afecten el acercamiento de las naves, limpia de escollos submarinos, fondo de arena con profundidades que varían entre los 10 y 50 metros.

El Puerto Valparaíso se ubica en la Bahía del mismo nombre, protegido por un molo de abrigo, lo que permite que tenga aguas artificialmente abrigadas para las operaciones portuarias en un gran porcentaje de los días del año. Sus coordenadas geográficas aproximadas son:

**Tabla 2: Coordenadas Ubicación Geográfica Puerto Valparaíso**

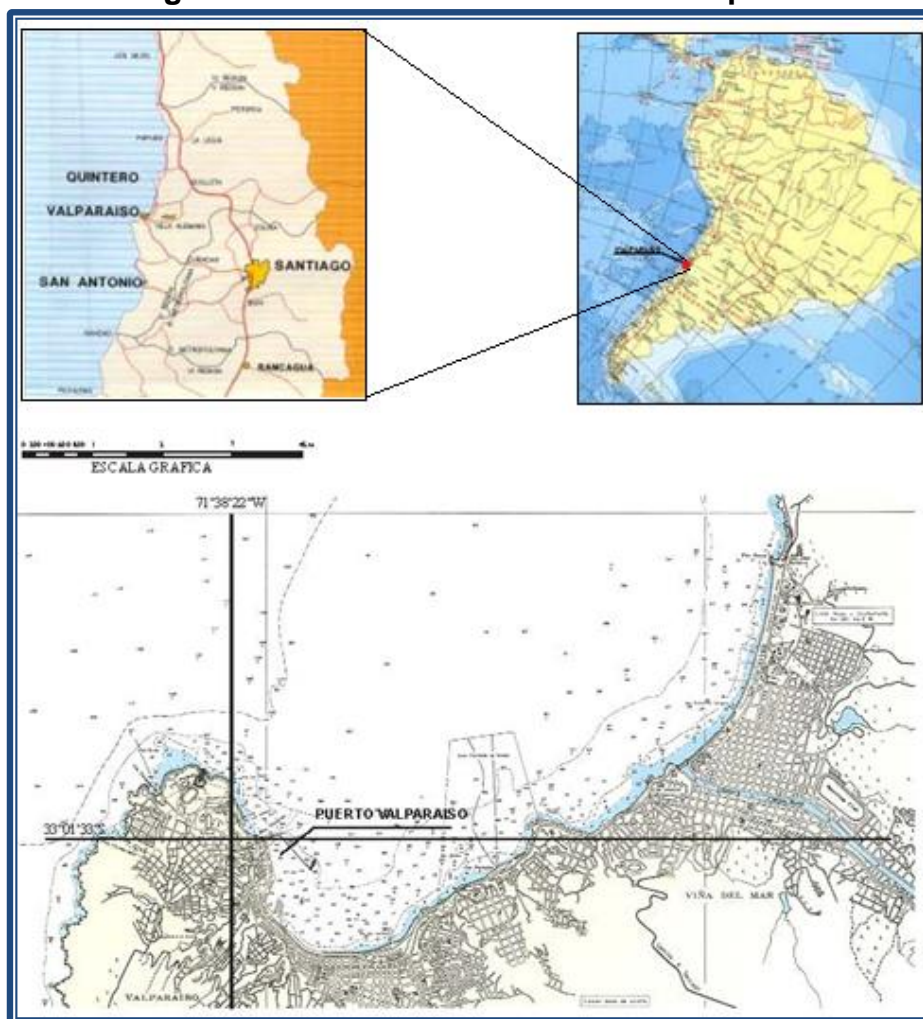
<i>Latitud:</i>	<i>33° 02' S</i>
<i>Longitud:</i>	<i>71° 38' W</i>

Fuente: Plan Maestro 2018 Puerto Valparaíso

Puerto Valparaíso limita en todo el contorno de su espacio con la Ciudad de Valparaíso, erigiéndose en un Puerto que liga su crecimiento a las

potencialidades estructurales de la misma. Forma parte de un complejo portuario ubicado a 120 kilómetros del principal mercado nacional, Santiago de Chile, que concentra cerca del 40% de la población total del País. En la figura 3 adjunta, se muestra la ubicación del puerto en el contexto nacional, regional y local.

**Figura 3: Ubicación General Puerto Valparaíso**



Fuente: Presentación Plan Maestro Puerto Valparaíso

Este puerto, mantiene vigente 4 contratos de concesión, los que son descritos a continuación en orden cronológico de licitación (Plan Maestro Valparaíso 2018):

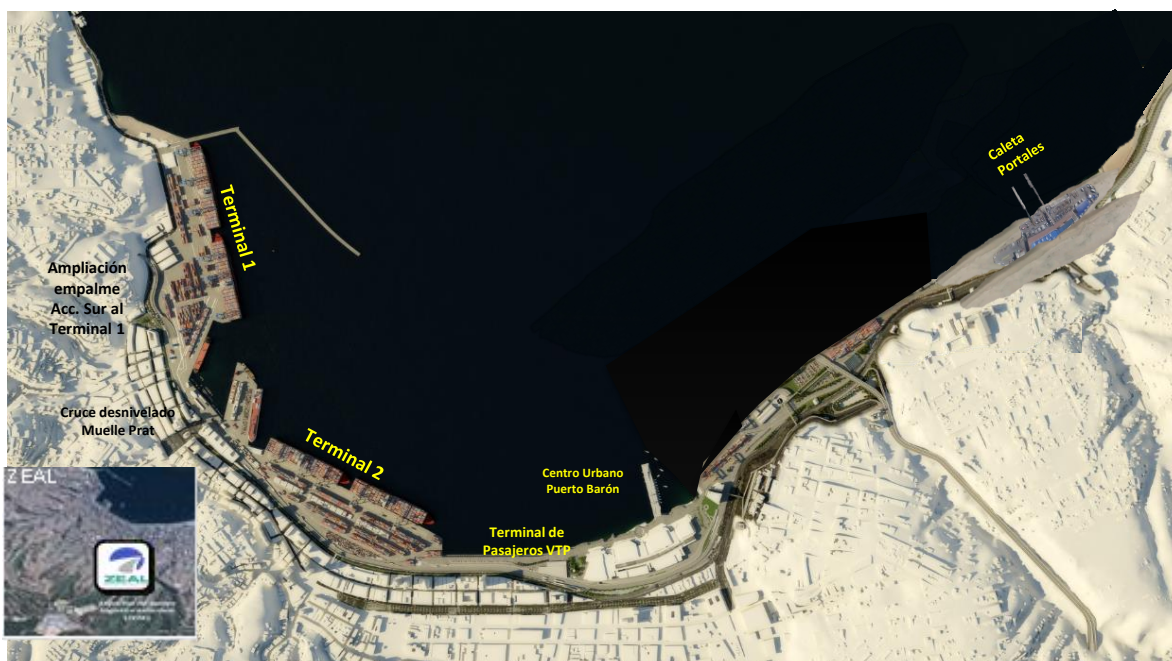
Análisis de Gobernanza e  
Institucionalidad Sistema Portuario  
Chileno: Aplicación a Puerto  
Valparaíso

- d. **Terminal N°1:** Desde el 1° de enero del 2000, concesionado a la sociedad Terminal Pacífico Sur S.A., para el desarrollo, mantención y explotación del frente de atraque, incluyendo la prestación de servicios de muellaje y almacenamiento, por un periodo de 20 años, prorrogable por otros 10 años.
- e. **Terminal de Pasajeros:** Concesionado desde 1° de diciembre del 2002 a la sociedad Valparaíso Terminal de Pasajeros S.A., para la construcción, administración, explotación y conservación de un Edificio Terminal de Pasajeros por un periodo de 30 años.
- f. **ZEAL:** Concesionado desde el 21 de febrero del 2008 a la sociedad Concesionaria S.A. para la provisión de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios básicos en la Zona de Extensión de Apoyo Logístico de Puerto Valparaíso (ZEAL), por un periodo de 10 años, prorrogable hasta 20 años.
- g. **Terminal N°2:** Desde el 16 de diciembre del 2013 concesionado a la sociedad Concesionaria Terminal Cerros de Valparaíso S.A., para el desarrollo, mantención y explotación del frente de atraque, incluyendo la prestación de servicios de muellaje y almacenamiento, por un periodo de 30 años.

Como fue señalado anteriormente, estas concesiones para el desarrollo, mantención y operación de infraestructura, todas bajo un modelo *Landlord*, fueron planificadas con más de una década de anticipación, tanto es así que junto con la solicitud de declaración de Patrimonio Mundial (SPM) de UNESCO se incorporó como anexo el Plan Maestro del Puerto. Plan que se mantiene hasta el día de hoy en su ejecución.

En la figura 4 se muestra su distribución espacial dentro de la ciudad de Valparaíso.

**Figura 4: Infraestructura en Concesión Empresa Portuaria de Valparaíso**



Fuente: Presentación Plan de Desarrollo Puerto Valparaíso

Actualmente, Puerto Valparaíso es uno de los principales puertos de contenedores y pasajeros de Chile y uno con los de mayor actividad de la costa sudamericana del Pacífico. Bajo esta modalidad, el Modelo Logístico integra a los actores del Sistema Portuario de Valparaíso (Figura 5), compuesto físicamente por los terminales portuarios, ZEAL, la ruta Camino La Pólvara (Acceso Sur) y la zona logística ubicada en Curauma y Placilla, donde se ubican terminales extra-portuarios y terminales de contenedores, que sirven de buffer a la operación del puerto, extrayendo todas las actividades, distintas al acopio de carga, fuera de las Terminales, permitiendo niveles de eficiencia operacional y densidad de utilización que hoy son un récord en la industria.

**Figura 5: Sistema Logístico Portuario de Valparaíso**



Fuente: Presentación Plan de Desarrollo Puerto Valparaíso

Los principales resultados y logros del Modelo Logístico de Puerto Valparaíso en los pilares de la estrategia implementada pueden verse reflejados en la eficiencia de su implementación, lo que se ha traducido en mejoras significativas para hacer frente a las tasas de crecimiento en la transferencia de carga de exportación e importación en los últimos años, principalmente durante el 2008 y 2016.

Como es posible apreciar, la diversa composición de actores y la caprichosa geografía de Valparaíso hacen que su gobernanza sea constantemente puesta a prueba, en búsqueda de satisfacer los intereses de distintos *stakeholders*. Esto, crea tensiones que deben ser administradas por diversos actores estatales, pero particularmente por Empresa Portuaria Valparaíso, que debe velar por que su Plan de Desarrollo se lleve a cabo sin contratiempos. A continuación, se desarrolla un análisis, tipo diagnóstico, sobre la relación Ciudad-puerto en Chile y que profundiza más sobre esta problemática.

## V. METODOLOGÍA

Como se indica en los objetivos generales, y dada la complejidad multivariable de la temática y la naturaleza exploratoria de este estudio, es el método cualitativo de análisis de casos el seleccionado para fundar la metodología aplicada, ya que permite identificar, a través del análisis bibliográfico del tema en cuestión, las mejores prácticas y casos de éxito, la metodología de estudio de casos permite:

- a. Investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren.
- b. Permite estudiar un tema determinado.
- c. Estudio de temas de investigación en los que las teorías existentes son inadecuadas.
- d. Estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable.
- e. Explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, lo cual permite la aparición de nuevas señales sobre los temas que emergen.

La mayor parte de los autores describen este método como “difícil de estructurar”, dada la flexibilidad inherente al mismo. Para efectos de este estudio, se utilizarán los 5 pasos descritos por Montero y León (2002):

- 1. Definición del caso:** Se trata de seleccionar el caso apropiado y además definirlo. Se deben identificar los ámbitos en los que es relevante el estudio, los sujetos que pueden ser fuente de información, el problema y los objetivos de investigación.

2. **Elaboración de una lista de preguntas:** Después de identificar el problema, es fundamental realizar un conjunto de preguntas para guiar al investigador. Tras los primeros contactos con el caso, es conveniente realizar una pregunta global y desglosarla en preguntas más variadas, para orientar la recogida de datos.
3. **Localización de las fuentes de datos:** Los datos se obtienen mirando, preguntando o examinando. En este apartado, se seleccionan las estrategias para la obtención de los datos, es decir, los sujetos a examinar, las entrevistas, el estudio de documentos personales y la observación, entre otras. Todo ello desde la perspectiva del investigador y del caso.
4. **Análisis e interpretación:** Se sigue la lógica de los análisis cualitativos. Tras establecer una correlación entre los contenidos y los personajes, tareas, situaciones, etc., de nuestro análisis; cabe la posibilidad de plantearse su generalización o su exportación a otros casos.
5. **Elaboración del informe:** Se debe contar de manera cronológica, con descripciones minuciosas de los eventos y situaciones más relevantes. Además, se debe explicar cómo se ha conseguido toda la información (recogida de datos, elaboración de las preguntas, etc.). Todo ello para trasladar al lector a la situación que se cuenta y provocar su reflexión sobre el caso.

En función de lo indicado, y siguiendo con la metodología de Estudio de Casos, se ha propuesto el siguiente esquema de trabajo, dividido en 6 etapas:

**Etapa 1:** Determinar y definir el estudio, delimitando los aspectos que serán analizados para comparar las distintas prácticas en torno a la gobernanza portuaria.

**Etapa 2:** En función del paso anterior, elaborar un listado de preguntas que sirvan de soporte para la construcción de una hipótesis

**Etapa 3:** Establecer un conjunto de documentos y contactos que permitan obtener la información necesaria para estudiar la temática. Estas fuentes pueden ser tanto documentos oficiales de los sistemas portuarios estudiados, como también estudios independientes desarrollados por terceros.

**Etapa 4:** Analizar y determinar la información válida para el estudio del caso, estableciendo correlaciones entre los distintos casos, diferencias y semejanzas.

**Etapa 5:** Consiste en la conceptualización y síntesis de los documentos e información obtenidos en las etapas anteriores, presentándolas en forma de tablas comparativas que permitan obtener conclusiones en respuesta a las preguntas planteadas en la Etapa 2.

**Etapa 6:** Cerrar el estudio con un informe que concluya con las debidas respuestas a las preguntas planteadas y, asimismo, plantear nuevas preguntas y, si corresponde, formular algunas recomendaciones.



## VI. DESARROLLO ESTUDIO DE CASOS

### a. PROCESO SELECCIÓN PAÍSES A ANALIZAR

Luego de una revisión global de las estructuras, funciones y componentes sociales asociadas a los países, se ha definido desarrollar un análisis más detallado de 4 países europeos de raíz latina: España, Francia, Italia y Portugal, principalmente basados en los estudios desarrollados por Patrick Verhoeven y Ricardo J. Sánchez, lo que permitirá acotar considerablemente el esfuerzo bibliográfico y de análisis jurídico necesario para conocer las realidades que tienen los países en estudio. Este análisis se resume en el Anexo 1 del presente documento.

Para efectos de dar la rigurosidad necesaria al estudio se ha determinado seguir una metodología de tipo “Matriz Multicriterio” para efectuar la selección de los 2 países a estudiar. Esta metodología consiste en 3 etapas, descritas a continuación:

1. Construcción de una **Jerarquía** de conceptos a comparar. La jerarquización representa la descomposición del problema en las partes que lo componen. En esta línea un problema está constituido por: un foco, en criterios generales (dimensiones), criterios específicos y las alternativas posibles como solución. El Foco, es el objetivo amplio y global. Es lo que se espera resolver. Los criterios generales, son los elementos o dimensiones que definen el objetivo principal. Los criterios específicos, son los elementos que definen el criterio debajo del cual ellos se encuentran. Deben ser cuantificables, esto significa que pueden ser variables cuantitativas y cualitativas (pero que puedan ser cuantificables,

por ejemplo, ordinalmente). Las alternativas, son las diferentes soluciones o cursos de acción.

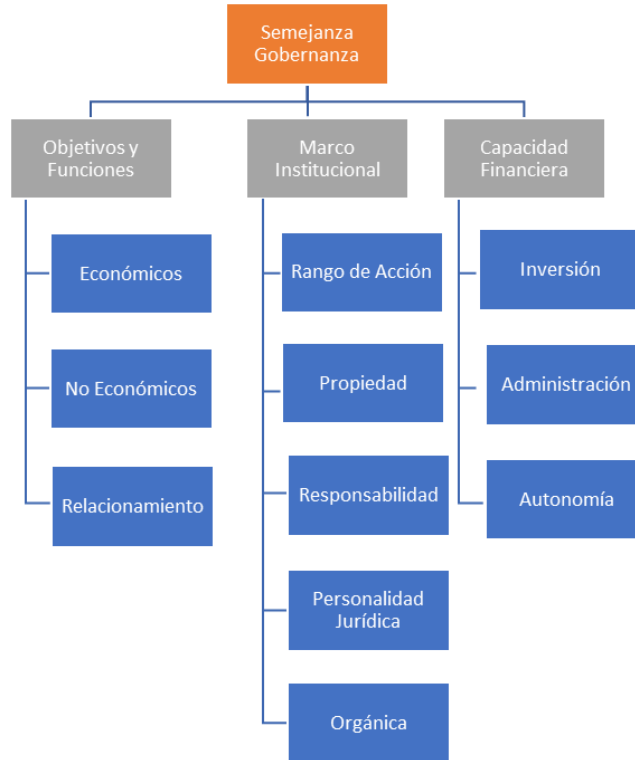
2. Establecimiento de **Prioridades** mediante la Escala de Saaty. Es una herramienta diseñada para establecer la importancia o preferencia de criterios o alternativas en la matriz de comparaciones a pares. Es una escala de prioridades como forma de independizarse de las diferentes escalas que existen. De esta forma se entrega homogeneidad y cierto grado de certeza a las comparaciones.

A pesar de que se cuente con una escala para priorizar, es probable que si hay más de un experto responsable de realizar esta tarea ocurra que no lleguen a un consenso sobre del grado de importancia de un criterio o alternativa respecto de otro. En estos casos se calcula la media geométrica de los juicios.

3. Aplicación a **Matriz Multicriterio**. Con los elementos definidos en los puntos 1 y 2 es posible establecer una matriz multicriterio valorizada y así apoyar a la toma de decisiones, que en nuestro caso pasa por definir los países a estudiar. Para estos efectos, se valorará el grado de interés de cada concepto/característica, en relación con la realidad de Chile, con una escala de 1 a 5, donde 1 representa ningún interés y 5 máximo interés.

Luego, abstrayendo los conceptos definidos en el capítulo III. a. del presente documento y complementándolo con otros elementos que a juicio del autor se hacen relevantes para efectos de comparar distintos modelos aplicados de gobernanza, se ha elaborado una jerarquización con los mismos la que se resume a continuación, en la figura 6.

**Figura 6: Jerarquización Conceptos Asociados a Gobernanza**



Fuente: Elaboración Propia, en base al estudio “*European Port Governance: Report Of An Enquiry Into The Current Governance Of European Seaports*”.

En base a estos conceptos de: Objetivos y Funciones, Marco Institucional y Capacidad Financiera, se elabora una matriz de importancia cruzada en base a una metodología de Escala de Saaty que permite ponderar cada uno de los tres elementos por sobre el resto. Luego de aplicada la metodología la matriz queda de la siguiente forma:

**Tabla 3: Importancia relativa entre elementos que componen Gobernanza**

	Marco Institucional	Objetivos y Funciones	Capacidad Financiera	Suma	Peso
Marco Institucional	1	0,333333333	0,5	1,833333333	<b>0,16</b>
Objetivos y Funciones	3	1	0,5	4,5	<b>0,40</b>
Capacidad Financiera	2	2	1	5	<b>0,44</b>
				<b>11,33333333</b>	

Fuente: Elaboración Propia

Luego se desarrolla una Matriz Multi-Criterio conteniendo los conceptos desarrollados en el capítulo III. a, aplicando la jerarquía elaborada más arriba en este capítulo y ponderando cada concepto con los valores de la tabla 3, resultados que se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 4: Tabla Resumen Matriz Multicriterio**

CRITERIOS/PAÍS	Chile	España	Italia	Francia	Portugal
Documento Rector que define Modelo de Gobernanza	Ley 19.542	Ley 30/2011 y RDL 2/2011	Ley 84/94 y "Decreto de Reorganización, racionalización y simplificación de las autoridades portuarias".	Ley 496/92; Ley 809/2004 y Ley 660/2008	Decreto de Ley 298/1993, Ley 1998 y Ley 2012.
Modelo	Landlord, desde 1997	Landlord, desde 1992	Landlord, desde 1994	Landlord, desde 1992	Landlord, desde 1992
Objetivos y Funciones	40%	14	14	10	12
Marco Institucional	16%	18	19	12	15
Capacidad Financiera	44%	9	8	8	5
Global	100%	12,4	12,2	9,4	9,4

Fuente: Elaboración Propia.

Donde se concluye que los países más aptos a estudiar son: España e Italia. El análisis pormenorizado se ha incluido en el Anejo I de este mismo documento.

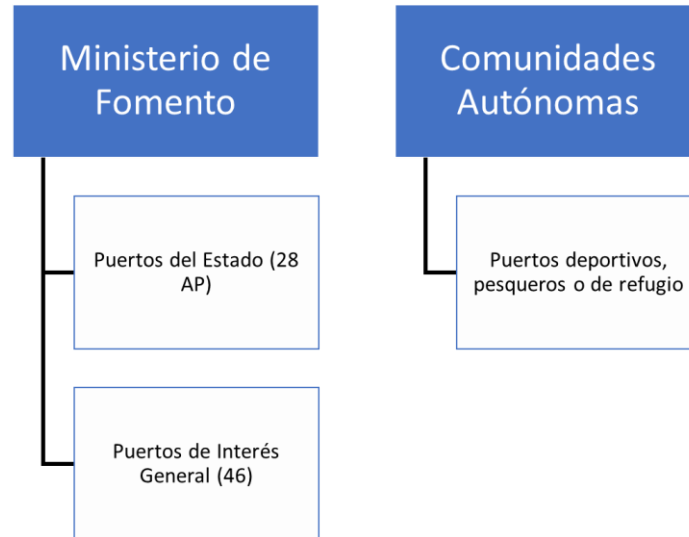
## **b. ANÁLISIS DE PRÁCTICAS EN ESPAÑA**

### **Estructura organizativa:**

En España, la gobernanza está conformada por un sistema portuario de titularidad estatal, constituido por 28 Autoridades Portuarias (AP), que administran y gestionan 46 puertos de interés general, por el ente público “Puertos del Estado”, dependientes del Ministerio de Fomento, que es el encargado de diseñar y ejecutar la política portuaria nacional, además de coordinar el sistema en su conjunto. El modelo de gestión adoptado por los puertos españoles es el *Landlord*, donde la autoridad portuaria (AP), se limita a la provisión, planificación y gestión de infraestructura y espacios portuarios y a la regulación de los servicios, cuya prestación está en manos del sector privado. Luego, si clasificamos los puertos según su régimen legal, ver figura 7, se pueden distinguir dos tipos:

- a. Puertos de interés general: son aquellos que pertenecen al Estado (Ministerio de Fomento) y deben cumplir alguna de estas características: i) Se llevan a cabo actividades marítimas internacionales; ii) Su actividad influya en varias Comunidades Autónomas; iii) Sirvan a industrias de importancia estratégica para la actividad económica nacional; iv) Su actividad marítima comercial alcance niveles relevantes para la actividad económica nacional; o que sean esenciales para la seguridad del tráfico marítimo por sus condiciones técnicas o geográficas, ver figura 8.
- b. Puertos deportivos, pesqueros o de refugio: son aquellos de titularidad regional y tienen una actividad comercial menor.

**Figura 7: Estructura Administrativa Sistema Portuario Español**



Fuente: Análisis del sistema Portuario Español Contexto Internacional y propuestas de reforma.

Cabe mencionar que los puertos de interés general también pueden gestionar los espacios y dársenas pesqueras o destinadas al amarre de embarcaciones deportivas y de recreo situados dentro de su zona de servicio, lo que se ha transformado en una de las estrategias ventrales en la relación Ciudad-Puerto, permitiendo a los puertos dotar a las ciudades de espacios de acceso al borde costero y al mismo tiempo financiar las actividades que allí se desarrollan. Además, el cambio de clasificación de un puerto (tanto su declaración como la pérdida de su consideración como puerto de interés general) compete al Gobierno, mediante Real Decreto y previa tramitación del correspondiente expediente por el Ministerio de Fomento. Aquellos puertos que pierdan la condición de puerto de interés general pasarán a ser titularidad de la Comunidad Autónoma donde estuviese situado, siempre que ésta hubiese asumido las necesarias competencias para poder ser la titular de dicho puerto.

**Figura 8: Esquema Geográfico Sistema Portuario Español**



Fuente: Análisis del sistema Portuario Español Contexto Internacional y propuestas de reforma.

### **Funciones Puertos del Estado y Autoridades Portuarias:**

Puertos del Estado abarca las siguientes competencias: i) ejecución de la política portuaria del Gobierno; ii) la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal; iii) la coordinación de los diferentes órganos de la Administración General del Estado que ejercen competencias en el ámbito portuario; y la planificación, coordinación y el control del sistema de señalización marítima española a través de la Comisión de faros.

Las funciones de Puertos del Estado son:

- a. Aprobar y definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal y controlar el cumplimiento de estos, establecidos en los Planes de Empresa de las AP.
- b. Aprobar la programación financiera y de inversiones de las AP.
- c. Proponer las aportaciones que pudieran asignarse en los Presupuestos Generales del Estado para inversiones de las AP en obras e infraestructuras.
- d. Definir los criterios para la aplicación de las disposiciones generales en materia de seguridad (en coordinación con el Ministerio del Interior y, en su caso, con las Comunidades Autónomas), de obras y adquisiciones y de relaciones económicas y comerciales con los usuarios.
- e. Autorizar, cuando proceda, la participación de las AP en sociedades mercantiles y la adquisición o enajenación de sus acciones.
- f. Inspeccionar y controlar y, en su caso, prestar el servicio de señalización marítima.
- g. En defecto de su asunción por el Ministerio de Fomento, representar a la Administración General del Estado en materia portuaria y de señalización marítima en organismos y comisiones internacionales.
- h. Impulsar medidas de coordinación en la política comercial (particularmente internacional) de las AP.
- i. Someter a la aprobación del Ministerio de Fomento el Reglamento de Explotación y Policía de los puertos.
- j. Coordinar y supervisar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en



materia de intermodalidad, logística y transporte, que se refieran a los puertos de interés general.

- k. Dictar recomendaciones para fijar objetivos y líneas comunes de actuación en todo el sistema portuario de interés general.
- l. Elaborar las estadísticas de tráfico y de otras materias de interés para el sistema portuario.
- m. Elaborar un informe anual, para su remisión a las Cortes Generales, relativo a la ejecución de la política portuaria.

Al igual que en Chile, los actores públicos y privados que forman parte del sistema portuario español se relacionan mediante regulación y contratos. El diseño del marco institucional y de los contratos de concesión es fundamental. Los intereses y objetivos del sector público y el privado no son necesariamente coincidentes, lo que exige unas reglas del juego bien definidas e incentivos adecuados y una separación clara de funciones y responsabilidades.

De este caso se destacan los puertos de Valencia y Bilbao, siendo seleccionados los siguientes elementos que podrían ser un aporte al modelo chileno:

- a. Sistema de Consorcios para el desarrollo de proyectos de Puerto Bilbao. Modelo Integrativo. Seleccionado dado el gran éxito que ha tenido su puesta en funcionamiento y participación de distintos actores en proyectos Puerto-Ciudad
- b. Implementación del Sello de Calidad. Puerto Valencia. Seleccionado por ser un mecanismo de probada efectividad en alinear a actores que mantienen distintos intereses.

Estos se detallarán en el acápite de “Propuestas de Acción”, desarrollando un análisis sobre una posible forma de implementación al caso de Valparaíso.

Así mismo, existen una serie de mecanismos que resultan de interés, pero que requieren de modificaciones sustanciales al marco normativo y/o legislativo y que, por lo tanto, se escapan al alcance de este estudio. Estos son:

- a. Fondo de compensación. Modelo Solidario. Se distribuye entre los puertos menos eficientes y otro fondo para inversiones en puertos menos demandados.
- b. Esquema de bonificación/premios o descuentos en las tasas portuarias por cada puerto. Esto se determina por cada una de las 28 AP y se utilizan criterios de libre competencia.

### **c. ANÁLISIS DE PRÁCTICAS EN ITALIA**

Como muchos puertos, motivados por el desarrollo del tráfico contenerizado y crecimiento del transporte intermodal, la demanda de los servicios portuarios cambió, requiriendo de una gestión mucho más ágil y eficiente. Por esta razón, durante los años 80 se presentaron varias propuestas de cambio por parte del sector portuario. De todas ellas destacaba la propuesta por la Confederación General de la Industria Italiana, que hablaba de la separación del control de actividades por parte del puerto y de la organización de los servicios portuarios, que se proponía estuviesen gestionados por expertos en negocios. Este documento también sugería la creación de sociedades público/privadas para las actividades de planificación, ejecución y gestión de las áreas portuarias con la finalidad de aumentar la competitividad de los puertos del Mediterráneo (Valleri y Von de Voorde, 1992).

El primer cambio se produjo con la nueva Ley 84/1994, motivado principalmente por la delicada situación financiera del sistema portuario italiano, con un enorme déficit de cerca de 7,5 billones de euros (Parola et al., 2012), una escasa y deficiente inversión y financiación de los puertos y a su vez a una enorme pérdida de competitividad. El exceso de mano de obra en las sociedades públicas de estiba también era un problema importante, en un mercado que empezaba a demandar grandes inversiones en tecnología de alta eficiencia y productividad en los puertos, similar a lo que ocurría en otros puertos de Europa y Latinoamérica, como es el caso de Chile. En contraposición a la inversión en mano de obra de las terminales convencionales que se había estado llevando hasta entonces. Se culpaba de esta crisis a las autoridades gestoras de los puertos, aunque en realidad era un conjunto de muchos motivos lo que había llevado al sistema portuario italiano a la situación en la que se encontraba a principio de los años 90.

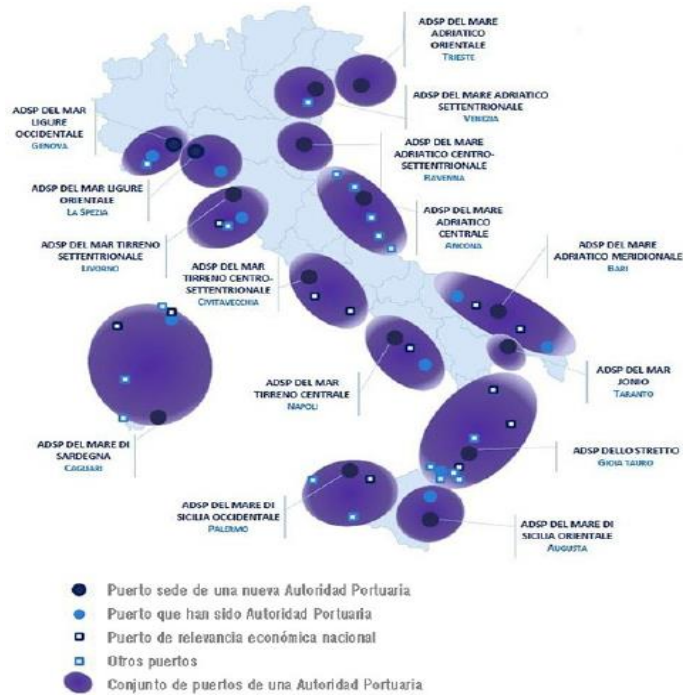
El objetivo era crear unas nuevas entidades públicas con una menor plantilla, poder ejecutivo limitado y dependencia financiera. Además, la reforma portuaria coincidió con la modificación de las redes de transporte marítimas internacionales, que introdujeron al área del Mediterráneo en los tráficos internacionales, especialmente de transbordo, que unían Asia, Europa y América del Norte, todo ello como consecuencia de la importancia creciente de Asia en el comercio mundial.

La reforma de ley de 1994 cambió drásticamente el modelo organizacional del sistema portuario italiano, pasando de un sistema de puertos enteramente públicos a un sistema *landlord*. En este nuevo sistema las AAPP se quedaban como estamento público regulador y encargado de coordinar, promover y planificar las actividades portuarias, pero con una prohibición expresa de no intervención en las operaciones portuarias. Estas actividades quedaban en manos de los operadores privados bajo concesión pública. Su finalidad principal era la de separar las tareas de operaciones portuarias de las de control y dirección de las actividades portuarias, siguiendo un modelo *landlord*. Las primeras serían realizadas por empresas privadas autorizadas y las segundas por las AP.

Luego, a partir del 15 de septiembre de 2017, se establece un sistema portuario más centralizado, compuesto por 24 puertos comerciales más puertos de interés regional, administrados por el Gobierno Nacional, a través de 15 Autoridades Portuarias. Este Gobierno es el encargado de entregar concesiones a privados para su explotación. De esta forma, se reagrupan los distintos actores en búsqueda de mayores eficiencias en el sistema portuario. A continuación, en la figura 9, se muestra el nuevo esquema de Autoridades Portuarias Italianas.

**Figura 9: Esquema Geográfico Sistema Portuario Italiano**

Nuevas autoridades portuarias italianas



Fuente: Publicación Canary Ports

Las Autoridades Portuarias italianas se definen como aquellas organizaciones públicas con personalidad jurídica y administrativa propia, autonomía presupuestaria y financiera, aunque soportan ciertas restricciones presupuestarias impuestas por la Ley. Son un organismo público que se encarga de dirigir el puerto como un todo, promoviendo y organizando las actividades portuarias, aunque sin poder tener un papel activo en las operaciones de las terminales, modelo muy similar al chileno, donde las AP deben tratar de licitar toda la infraestructura disponible y solo podrán operar en caso de que no exista interés por parte del sector privado.

La AP está compuesta por el Presidente y el Comité Portuario. El primero es elegido por el Ministerio de Transporte entre tres representantes propuestos por

el Gobernador regional, el Ayuntamiento y la Cámara de Comercio. El segundo está compuesto por representantes de las autoridades locales, así como agentes privados. Sus principales funciones son:

- a. Política y gestión estratégica y administración de los terrenos, además de coordinación, marketing y control de las operaciones portuarias.
- b. Mantenimiento del puerto.
- c. *Landlord*: es propietario de los terrenos y los arrenda mediante concesiones a operadores privados.

Las AP tienen un papel muy importante en la gestión de los terrenos portuarios y la promoción de su puerto para la atracción de nuevos operadores. La planificación portuaria es elaborada por el Comité Portuario con el acuerdo de los organismos municipales.

El Presidente de la AP es el responsable de los trabajos de mejora de las infraestructuras y las superestructuras para incrementar la eficiencia del puerto. Esto lo hace mediante la aprobación de un plan desarrollo portuario, *Piano Triennale*, que es un plan operativo para lograr sus objetivos a medio plazo y racionalizar sus inversiones; y un segundo plan, el Plan de Regulación Portuaria, que representa la estrategia a largo plazo del puerto. Ambos planes son propuestos por el Presidente y deben ser aprobados por el Comité Portuario.

Al igual que otros sistemas basados en *landlord*, los ingresos en las AP se obtienen principalmente de las tasas portuarias, de las concesiones y por la prestación de servicios portuarios. Estos ingresos revierten a las arcas del Estado y sólo un 15% se queda en las AP. Este hecho tiene como consecuencia que las AP no tengan importantes incentivos a mejorar la competitividad de sus

puertos debido a que la parte que les revertiría desde el Gobierno Central por un aumento de los ingresos es muy reducida.

Aunque en la actualidad la autonomía en la gestión y la participación de las empresas privadas en el sector portuario es muy relevante, los puertos italianos están aún sometidos a una estructura administrativa muy burocratizada y de reducida flexibilidad, especialmente en los procesos de definición de los órganos. Estas restricciones entorpecen el desarrollo de la estrategia portuaria y no les permite comprometerse en una visión más amplia que busque suministrar servicios, por ejemplo, logísticos que aporten valor añadido y fidelicen los tráficos. Tampoco se les permiten hacer inversiones en infraestructuras, ni con su presupuesto ni con el dinero obtenido de las actividades ordinarias.

Una de las mayores restricciones de las AP es que su jurisdicción está limitada a los límites del puerto, por lo que no pueden intervenir más allá de ellos, involucrándose por ejemplo en la mejora de la cadena logística. Otro de los problemas actuales es la falta de independencia financiera de las AP, que ni siquiera pueden negociar sus tarifas portuarias, además de que las ganancias obtenidas de ellas van al Gobierno Central.

A pesar de la larga experiencia comercial en los puertos italianos, a veces la introducción de inversores extranjeros es tomada como una colonización para cierta parte de la sociedad italiana, puesto que en Italia los puertos siempre han sido considerados como bienes públicos.

Con respecto a ejecución de las tres principales funciones portuarias por el sector público o privado, se puede afirmar que la gobernanza del sistema portuario italiano no es ni pública ni privada, sino un modelo mixto público/privado.

Al revisar las experiencias del Sistema Portuario Italiano, podemos destacar 2 modelos interesantes:

- a. Debates Portuarios. Dibattito in Porto Puerto de Livorno. Esquema de participación ciudadana voluntaria que permite recoger visiones y mejoras a los proyectos de desarrollo portuario.
- b. Participación Pública La Spezia. Este esquema permite incorporar las definiciones de diseño de distintos actores con intereses en el desarrollo de borde costero a través de una consulta reglada que posteriormente es transformado en unas Bases de Licitación, la complejidad de este radica en el diseño de las reglas que permitan mantener los intereses de ambas partes.

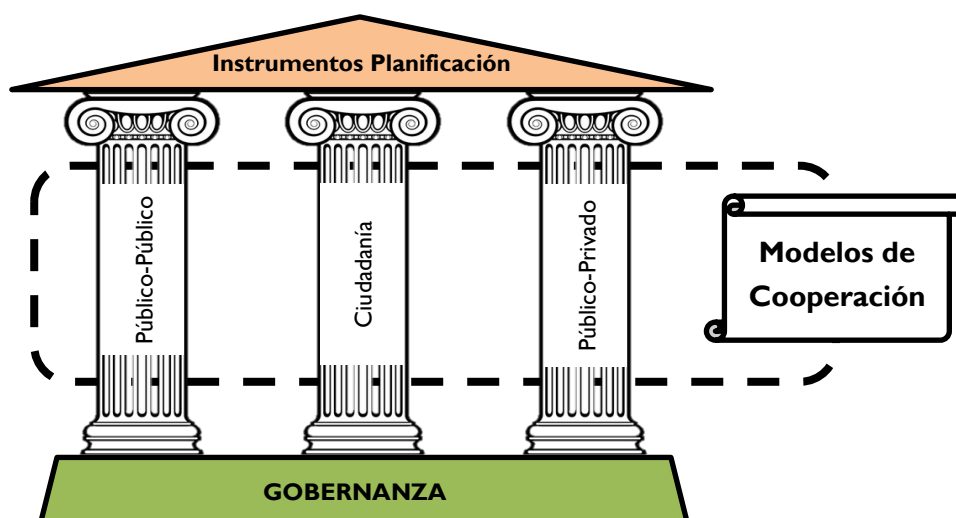
Así mismo es interesante destacar el potencial que presenta la actual reforma al Sistema Portuario y que incorpora la visión de Sistema Portuario reagrupando distintas Autoridades Portuarias en función de los hinterland que atienden, esto permite mejorar la eficiencia la administración de los puertos, pero más importante aún permite tener políticas de desarrollo coordinadas y más complejas que las que se han visto en el modelo de competencia.



## VII. PROPUESTAS DE ACCIÓN

Vistos los casos de España e Italia, y las problemáticas que adolecen todos los puertos modernos, es posible extraer y conceptualizar tres grupos de actores a los que un Sistema de Gobernanza Portuaria debe responder: i) Entes Públicos: Autoridades Portuarias, Sectoriales y Municipales, ya sea a nivel central y/o local; ii) Entes Privados: Inversionistas, Concesionarios, Clientes y Usuarios; y iii) Ciudadanía: Grupos Sociales y ciudadanos en general. Estos tres elementos deben contar con herramientas especializadas y adaptadas a las necesidades y expectativas de cada grupo, contando idealmente con un organismo que vele por la armonía en su funcionamiento. Por este motivo se ha definido clasificar las cuatro iniciativas seleccionadas en estos 3 ejes de acción o pilares: a) Modelos de Cooperación público-público; b) Modelo de Cooperación público-privado; y c) Modelos de Participación Ciudadana. Todo en su conjunto se ve reflejan a continuación, ver figura 10, como un esquema de pilares que soportan los Instrumentos de Planificación y que a su vez son fundados en la Gobernanza local.

**Figura 10: Esquema Pilares Planificación Portuaria**



Fuente: Elaboración propia.

## **a. Modelos de Cooperación Público-Público**

Este se refiere a los mecanismos o herramientas que permitan y faciliten el trabajo conjunto entre distintos estamentos de un Estado. Particularmente aquellos que parecen no contar con objetivos comunes o que incluso son aparentemente opuestos. Para los efectos de este estudio nos hemos centrado en aquellos mecanismos que incentivan la cooperación entre AP y sus respectivos ayuntamientos o municipalidades.

### **i. Sistema de Consorcios para el desarrollo de proyectos de Puerto Bilbao**

El plan de desarrollo impulsado por el Puerto de Bilbao ha sido uno de los casos de éxito más renombrados en términos de asociaciones público-privadas con distintos objetivos trabajando juntos para el desarrollo de la relación Puerto-Ciudad, tema relevante de este estudio por lo que no era posible pasar por alto en análisis de este caso.

Lo cierto es que Bilbao no siempre fue la flamante ciudad multi-cultural y multi-vocación que es hoy, hasta antes de los años 70 era un *cluster* industrial estratégico para España, concentrando gran cantidad de industria siderúrgica y naval, luego con la crisis de esos años, esta industria entro en un receso del que no fue posible volver a levantar vuelo, generando grandes espacios vacíos en torno al río Nervión donde se instalaba el puerto y toda la industria relacionada y un lecho del río totalmente contaminado por los procesos industriales. Es esta crisis la que fija el escenario bajo el cual se genera la necesidad de renovar la ciudad y su vocación.

Analizando este caso, sus antecedentes y una serie de entrevistas a actores involucrados es posible abstraer los siguientes elementos que permiten conceptualizar el caso de éxito y hacer un símil con lo que ocurre hoy en Valparaíso:

- 1) La crisis es la que fija la necesidad. Similar a lo que ocurre en Valparaíso, la crisis en la que se encuentra inmerso puede sentar las bases para generar un nuevo desarrollo. Si bien la industria principal de Valparaíso (el Puerto) está lejos de quebrar, sí que es cierto que el casco histórico se encuentra en un notable abandono, con falta clara de un motor económico que impulse su desarrollo.
- 2) Para impulsar un desarrollo exitoso, debido a la complejidad y magnitud de las obras/reformas requeridas, es necesario contar con un consenso político independiente de los colores y sectores que permita obtener los recursos necesarios.
- 3) Se puede evaluar la implementación de un Evento, como ha sido el caso de Sevilla y Barcelona, entre otros muchos casos, pero se debe cuidar que no se trate sólo del Evento, sino que se generen los mecanismos de manera sostenida y sostenible en el tiempo.
- 4) Elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo comprendiendo obras que involucren a distintos actores publico/privados, fijando de esta forma la **necesidad de trabajar juntos**.
- 5) Es posible que el puntapié inicial en inversiones deba ser público, de manera de generar las confianzas e incentivos para que las empresas privadas inviertan.
- 6) El Liderazgo no puede dejar de estar presente y no debe ser exclusivo de una u otra parte, sino que debe existir la rotación necesaria para que cada actor juegue su rol en el área que le compete.

- 7) Se debe permitir la creación de Empresas Publicas (o consorcios) que permita involucrar a los distintos actores y sentarlos en la misma mesa.
- 8) Se debe disponer de glosas de presupuesto específicas para este efecto, con el debido control de hacienda, pero con las libertades necesarias para ajustar su destinación (dentro de un marco aceptable). Esto se justifica principalmente por la dificultad que tiene hacer una Planificación Urbana 100% acertada desde un inicio.

Finalmente, es posible apreciar que el caso de Bilbao resultó exitoso justamente por su falta de planificación “tradicional” lo que permitió dejar los espacios y holguras necesarios para que los cambios se fueran adaptando a las tendencias de la ciudad.

Es importante señalar que este modelo de participación está siendo revisado y mejorado por las autoridades que los impulsan, ya que bajo la regulación actual no resulta posible que una asociación público-privada funciones con fondos públicos (ni total, ni parcialmente), debido a las dudas sobre corrupción y poca transparencia. Es así como nacen modelos como el usado en La Spezia, Italia donde se ha desarrollado una forma de participación público-público y luego incorporando a un privado vía licitación, este modelo se desarrolla con más detalle en el punto siguiente.

Hoy podemos observar varios de los ingredientes mencionados en el caso de Valparaíso, una ciudad que se encuentra en crisis, no solo financiera, sino que, en su sentido de pertenencia e identidad, además se han configurado espacios de colaboración donde la AP ha mostrado interés en aproximarse a la ciudad, a través del proyecto de apertura de borde costero en el sector Barón y la construcción de un muelle exclusivo para la atención de naves de pasajeros. Tal vez sea momento de echar mano al lápiz y revisar la forma de colaboración entre los distintos actores (particularmente la Ilustre Municipalidad de Valparaíso y las

agrupaciones sociales) que demandan mayor participación de los procesos de diseño, en caso de ocurrir se debería mirar el modelo de los Consorcios que permiten aislar intereses particulares y formar empresas con intereses únicos.

En el caso de Valparaíso, resulta interesante contar con un mecanismo que permita sentar a todos los actores en la misma mesa con reglas claras y orientar el trabajo hacia una colaboración. Mecanismos como está ya están contemplados en el artículo 50 de la Ley 19.542, donde se define la creación de los Consejos Ciudad Puerto, mecanismo que solo ha sido implementado con relativo éxito y parcialmente en las 10 AP a lo largo de Chile. Es por esto que a partir del año 2008 la Subsecretaría de Transportes solicitó a los intendentes regionales reactivar su implementación, pero la realidad es que no se han tenido grandes avances en este aspecto, explicado quizás por la baja especificación que aporta la Ley 19.542, donde indica: “Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad, cuidando en especial el entorno urbano, las vías de acceso y el medio ambiente. Para estos efectos, se creará una instancia de coordinación a nivel de región, denominada Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto, en la que tendrán participación, a lo menos, un representante del Gobierno Regional y uno por cada municipalidad donde se encuentre el puerto”, lo que deja sin funcionalidad ni objetivos claros a este órgano institucional, tampoco dota de herramientas financieras y presupuestarias para definir los aportes que puede hacer cada actor en el marco de su regulación individual.

Como fue señalado más arriba en este apartado, La Ley 19.542 aporta pocas precisiones sobre el alcance de los Consejos, establece antes que nada un vínculo explícito y directo con una nueva atribución del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: “Procurar un desarrollo armónico entre los puertos y la ciudad (...). Para estos efectos se creará una instancia de coordinación a nivel de región, denominada Consejo de Coordinación Ciudad-Puerto”.

No existe entonces ambigüedad sobre su objeto, la mayor complejidad yace en que la ley no define lo que entiende por Consejos de Coordinación Ciudad Puerto, y no precisa ni su alcance ni sus competencias.

La ley explicita solamente las características espaciales y funcionales de las interacciones entre el puerto y la ciudad: el entorno urbano y natural (medio ambiente) y las vías de acceso. La accesibilidad como el entorno urbano trascienden los límites administrativos, involucrando varias comunas, además, de los distintos actores públicos y privados que intervienen en los flujos de bienes y servicios que implica la logística portuaria.

Además, estas áreas de competencias están distribuidas entre varios ministerios y las municipalidades, y que, en algunos casos, pueden ejercer en forma autónoma. Como señala Sabah Zrari, “Es una particularidad chilena de la configuración institucional del ordenamiento territorial y, en particular, en la ciudad: la planificación de las vías de acceso, su construcción y conservación son, generalmente, de tuición del Ministerio de Obras Públicas, siempre y cuando hayan sido declaradas “camino público” por decreto supremo, pero pueden ser del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en caso contrario; las normativas respecto del tránsito son de competencia del Ministerio de Transportes y de las municipalidades”. Esta superposición de competencias se observa aún más para el entorno urbano y el medio ambiente, nociones, por lo demás, genéricas, y para las cuales existen normativas provenientes de diversas instituciones centralizadas, desconcentradas y descentralizadas, incluyendo el Ministerio de Defensa con la Dirección General del Territorio Marítimo (DIRECTEMAR) y el Ministerio de Bienes Nacionales, entre otros.

La complejidad institucional del ordenamiento territorial es aún más intensa en el caso de las ciudades puertos, donde intervienen, además de los actores tradicionales (MOP, MINVU, MTT, municipalidades y regiones), los dos

ministerios con competencia sobre el borde costero: Defensa y Bienes Nacionales. Es el Ministro de Defensa que preside la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero, la cual tiene la misión de proponer al Presidente de la República una política nacional. Existen, también en las regiones, Comisiones Regionales de Uso de Borde Costero que tienen, entre otras funciones, las de proponer una zonificación de los usos del borde

costero. Es, por lo tanto, una tarea particularmente ambiciosa que se le asigna al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y que él no puede ejercer en forma exclusiva ni menos obligar a las otras reparticiones del Estado a coordinar sus acciones. Surge, por lo tanto, la pregunta de la capacidad institucional del MTT para asumir tal tarea pues sus competencias sobre el territorio son las que están relacionadas con el transporte de personas y bienes, pero no sobre la planificación del territorio.

Lo planteado en este punto refleja la necesidad de contar con un actor central que ayude a coordinar y elaborar una Estrategia Nacional de Desarrollo Portuario que esté alineada con los intereses portuarios regionales y nacionales, de esta forma será posible coordinar distintas iniciativas como redes viales y ferroviarias, espacios de uso público, etc. elementos que quedan distribuidos en propiedad y responsabilidad en demasiados actores con intereses muy variados.

Finalmente, faltaría por aclarar si existe la definición política de hacer algo, ya que según se ha observado en los casos estudiados, sin esta es muy difícil que algo se pueda avanzar y romper la inercia propia de instituciones de gran peso.

## ii. Participación Pública La Spezia.

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

Luego, en este capítulo se trata de conceptualizar desde una perspectiva académica lo ocurrido, así como las estrategias de aproximación entre los distintos actores que fueron usados. Este modelo permitió superar el esquema inicial utilizado por Bilbao, ofreciendo una alternativa distinta de interacción con la ciudad y la AP, a través de una Junta Directiva y un proceso consultivo sobre los proyectos/actuaciones que se desarrollen en el borde costero.

A continuación, se resume de manera conceptual el ejercicio desarrollado por la AP y Ayuntamiento de La Spezia.

Desarrollo Dossier Consulta. La AP define un o varios espacios para ser candidatos a una reconversión e integración a la Ciudad, es importante que resulten ser espacios de calidad que signifiquen un aporte valioso para los ciudadanos. Luego, se debe desarrollar un documento descriptivo detallado conteniendo Planos, Topografías, Levantamiento de las Edificaciones y su estado de conservación, entre otros elementos importantes a considerar y que puedan ser puestos en valor.

Definición de Reglas. Teniendo a. Es importante desarrollar un conjunto de reglas que cumpla con la normativa legal vigente y que garantice la continuidad



operacional del Puerto, de forma que sea considerado por el ayuntamiento en una potencial propuesta.

Consulta Municipal sobre Intervención del Espacio. Tanto la AP, como el Ayuntamiento, deberán firmar un acuerdo de intenciones que formalice el cumplimiento de las reglas descritas anteriormente y la ejecución de las propuestas. Con esto, el Ayuntamiento desarrollará un *Master Plan* para el área definida en a con alternativas de desarrollo que serán negociadas con la AP, una vez acordado el proyecto a desarrollar la AP elaborará los documentos para iniciar una licitación pública para su construcción.

Documento Licitación. Este documento elaborado con el producto obtenido en el punto c, será desarrollado conforme cumplimiento de la normativa vigente y será entregado para revisión del Ayuntamiento, quien deberá dar su aprobación para iniciar la licitación.

Conformación Comité Evaluación. Opcionalmente, se puede evaluar la incorporación del Ayuntamiento al Comité de Evaluación Técnico-Económica, esto quedará sujeto a la verificación de legalidad.

Este breve procedimiento, permite “escuchar” los requerimientos de la Ciudad y del Ayuntamiento e incorporarlos al diseño en una forma ordenada, evitando que la AP este “adivinando” sobre el desarrollo deseado en el lugar. Además, ordena las interacciones y actuaciones de los distintos actores, permitiendo fijar reglas claras que no impliquen pasar por encima de normas locales o particulares.

Por contraparte resulta crítico definir las reglas que den flexibilidad requerida a los actores y que sean clara para todos.

Tal como se señaló en el punto a, de este apartado, este mecanismo es una alternativa al visto en Bilbao y por ende su aplicación a Valparaíso provoca el mismo análisis ya señalado en ese punto, pero además se debe considerar un mayor cuidado en lo que a marco normativo respecta, ya que al dejar en manos de un tercero la definición del proyecto, se debe tener especial cuidado en el Modelo de Negocio que sustenta dicho proyecto y que este resulte compatible con lo exigido a la AP.

## **b. Modelo de Cooperación Público-Privado**

Similar al Público-Público, pero en este caso se busca incorporar al sector privado, teniendo muy en cuenta la gran diferencia que existe entre los marcos normativos y leyes aplicables y velando siempre por la transparencia del proceso.

### **i. Sello de Calidad Puerto Valencia.**

La Marca de Garantía de la Autoridad Portuaria de Valencia, se presenta como un innovador sello de calidad a las operaciones comerciales que se ejecutan en dicha plataforma logística, permitiendo alinear a los distintos actores con la estrategia del negocio que define la AP, además de brindar a los usuarios un medio de prueba de la calidad de servicio. Para esto se ha hecho un levantamiento de todos los actores clave que intervienen en la prestación de servicios y que quedan representados en una “mesa redonda” donde se tratan los temas de contingencia, ver figura 11.

**Figura 11: Actores Marca Garantía Puerto Valencia**



Fuente: Pagina WEB Marca Garantía

Los principales beneficiarios de la Marca de Garantía son los importadores y exportadores de mercancías, los armadores y operadores de buques. El principal atractivo de la Marca para sus beneficiarios debe ser la calidad de los servicios globales que ofrecen los prestadores de servicios de la Marca, pero, además, los clientes de la Marca disfrutan de unas garantías que les otorgan derecho a reclamar si las características del servicio no se ajustan a lo comprometido.

Las garantías de la Marca guardan relación con la rapidez, la seguridad y la fiabilidad de los servicios y la solvencia en la profesionalidad de las empresas que la integran.

Luego, los actores involucrados en la prestación de un servicio garantizado por la Marca son:

- Consignatarios de Buques.
- Agentes de Aduana / Representantes Aduaneros.
- Transitarios.

- Empresas Estibadoras.
- Transportistas Terrestres.
- Provisionistas.
- Talleres Navales.
- Suministradores de Servicios.
- Depósitos de Contenedores y Operadores Logísticos.
- Gestores de Instalaciones de Inspección.
- Los organismos públicos que intervienen.

Los compromisos que respalda esta Marca de Garantía son los siguientes:

a) Compromisos Generales:

- Sistemas informáticos comunes
- Cumplimiento de normas y acuerdos
- Promoción de la formación
- Coberturas y sistemas de Calidad
- Información Fidedigna
- Transparencia en la facturación

b) Compromisos Específicos:

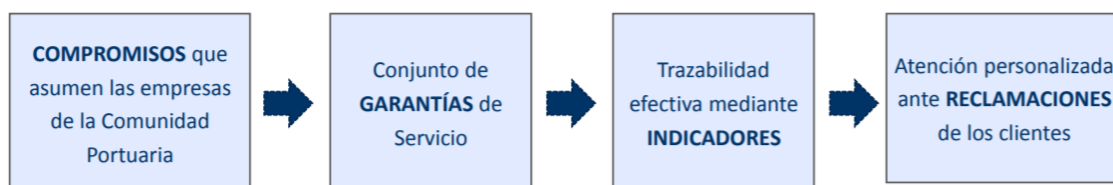
Se trata de una serie de compromisos propios de cada colectivo vinculados a cada una de las Garantías en las que interviene dicho colectivo y que se encuentran recogidos en sus correspondientes artículos del Manual de Procedimientos. Estos compromisos están relacionados con los procesos documentales y físicos que desarrollan los distintos colectivos de la comunidad portuaria.

Lo anterior implica mantener, de manera continuada, Grupos de Trabajo que permitan estar constantemente oyendo al mercado y resolviendo de manera conjunta las problemáticas que se plantean, algunos ejemplos son:

- Servicios Oficiales de Inspección IFCSM
- Servicios Ferroviarios
- Inspecciones en la Mercancía en
- Recinto Aduanero
- Transparencia en la Facturación
- Tráfico de Contenedores
- Comité Coordinación de Situaciones Excepcionales
- Seguridad de la Mercancía
- Contenedor Reefer
- Tráfico Vehículos Nuevos
- Coordinador Posicionados Ventanilla Única Aduanera

Resumiendo, en forma esquemática podemos ver en la figura 12 el proceso de Marca de Garantía, iniciándose a través de los Compromisos de distintos actores, estableciendo indicadores y luego efectuado un seguimiento del cumplimiento de estos.

**Figura 12: Síntesis Proceso Marca de Garantía**



Fuente: Pagina WEB Marca Garantía

Como es posible apreciar se han levantado Grupos de Trabajo en prácticamente todos los temas críticos en la operación del puerto y por ende en lo que afecta a la Calidad de Servicio percibida por los clientes. Esto resulta de gran interés para el caso de Valparaíso, debido a la gran variedad de actores, funciones y responsabilidades que intervienen en el proceso de prestación de servicios por lo que resulta recomendable evaluar su implementación, acondicionada a los actores y la realidad local.

Si bien Valparaíso cuenta con instancias de coordinación entre distintos actores del sector portuario, hace falta un elemento identificador que posicione a la Empresa Portuaria como un referente de Autoridad, retomando su rol de regulador/fiscalizador contenido en la Ley 19.542 y permitiendo que se alineen distintos intereses, tanto de usuarios y clientes como de concesionarios. Además, posiciona a la AP como un ente certificador de calidad, dando a los actores una instancia e imagen de seguridad en la calidad de los servicios prestados.

Para implementar con éxito una certificación de este nivel se debería iniciar el siguiente procedimiento:

- **Diagnóstico:** Elaborar un levantamiento de los actores y las relaciones que los vinculan, detallando los procesos documentales y reglas de negocio. Con esto será posible determinar brechas de mejora y establecer planes de acción acorde. Luego será necesario sensibilizar a la comunidad portuaria sobre los beneficios y responsabilidad de cada actor en el resultado de calidad de un servicio. Finalmente se deberá definir un grupo piloto que sirva de ejemplo para el resto y así facilitar la aplicación de la marca en toda la cadena.
- **Diseño e instrumentación:** Una vez finalizado el diagnostico se comienza un trabajo con el Grupo Piloto para obtener los siguientes

productos: i) Análisis detallados de los procesos en los que participan, ii) Mecanismo de obtención de datos y medición (indicadores), iii) Definición de garantías (metas), iv) Definición de normativas que fijen la Calidad de los Servicios y v) Formalizar un Consejo y Gerencia de Calidad para que dé seguimiento y administre la Marca de Garantía. Es importante destacar que en este último punto se hace aconsejable designar un tercero independiente a la AP, ya que esta misma también es parte de los servicios, esto dará transparencia y equidad al proceso.

- **Cierre y seguimiento:** En este punto es relevante establecer un plan de Transferencia del Conocimiento a todos los actores vinculados y Comunicar al Mercado los resultados, de manera de hacer tangibles los beneficios y darles la importancia que requieren.

En este sentido Puerto Valparaíso tiene gran parte avanzado y bien cimentado para la instalación de una Marca de Garantía, gracias al proyecto que dio origen a la Zona de Extensión y Apoyo Logístico (ZEAL) y que requirió de la implementación de un sofisticado Sistema de Información (SI-ZEAL), que posteriormente evolucionó al actual SILOGPORT (PCS de Puerto Valparaíso), fue necesaria la implementación de un Foro Logístico de Valparaíso (FOLOVAP) que permitiera dar una instancia a distintos actores y ayudar así a una transición más suave y exitosa hacia el nuevo modelo de operación que buscaba el Puerto. Es cierto que este proceso no estuvo exento de dificultades, se debía alinear muchas voluntades e intereses opuestos (Camioneros, Terminales, Organismos Fiscalizadores, etc), por lo que esta instancia fue muy percibida por la comunidad, tanto así que después de terminada la transición, hoy operando en régimen, el FOLOVAP continúa sesionando revisando las distintas problemáticas que afectan al sector y sirviendo como medio de difusión sobre proyectos de expansión, cambios tecnológicos, etc.



### **c. Modelos de Participación Ciudadana**

A diferencia de los anteriores este busca mejorar la comunicación e información que manejan los ciudadanos de una localidad o ciudad, velando por la transparencia de los proyectos e informando a las personas sobre lo que se hace y como se hacen los proyectos en su comunidad, permitiendo incluso que puedan participar del diseño. Además, es muy importante informar la motivación del proyecto, ya que muchas de las intervenciones portuarias tienen alcance a nivel país por lo que es relevante se entienda por qué se está haciendo.

#### **i. Debates Portuarios. Dibattito in Porto Puerto de Livorno.**

El debate público es un camino información, discusión y comparación pública que se desarrolla con respecto a las obras, proyectos o intervenciones que toman en una particular relevancia para la comunidad regional, en ambiental, territorial, paisaje, social, cultural y económico.

Luego, es importante señalar que este tipo de instrumentos no constituye un camino de concertación ni de decisión colectiva, ni un espacio construcción de consenso. Pero sí que debe ser posible que los temas discutidos se vean reflejados en el diseño final, por lo que no tiene que ser proyecto en estado avanzado, de hecho, debería siempre estar en una fase de diseño para que la elección de un diseño alternativo sea posible.

Para que tenga sentido y orden, el debate público se debe llevar a cabo con ciertas reglas y tiempos establecidos en la fase preliminar y terminar con una decisión clara y documentada al final del proceso.

En su ejecución, se organizan momentos y espacios de reunión, profundización y discusión sobre aspectos más relevantes del proyecto en cuestión.

El proponente del trabajo no está obligado a tener que respetar el resultado (sobre todo porque esto podría consistir en el pronóstico de muchas alternativas diferentes), pero sí se compromete públicamente y por adelantado a mantener los resultados en la más alta consideración y argumentar las razones por las que los hará propia o no.

Este modelo de “participación ciudadana” no vinculante no es nuevo en el mundo, ya se usa en EE. UU., Québec y en Australia. En Europa, sin embargo, el líder es Francia, donde este esquema ha sido establecido y regulado en varias etapas desde 1995 en adelante.

En Italia en los últimos años han sido probados en el desarrollo de autopistas como es el caso de la variante de autopista llamado Gronda di Genova y por un proyecto turístico en Castelfalfi (un pueblo medieval en el Municipio de Montaione).

La necesidad por establecer un sistema de participación ciudadana de este nivel se funda (y apalanca) en el conflicto que se ha desarrollado en Italia, y muchos otros países, respecto de la construcción de grandes obras, esto generó un proyecto de ley sobre el debate público en la reforma del Código de Contratación Pública, lo que terminó por impulsar este tipo de mecanismos como una forma de informar a la población y recoger observaciones que puedan ser implementadas en medidas de mitigación. Similar es el esquema que contempla la legislación ambiental en Chile, pero que carece de reglas claras establecidas con anterioridad, además de imponer obligaciones a los impulsores del proyecto respecto de la implementación de dichas medidas.

a) ¿Por qué un debate sobre el desarrollo portuario de Livorno?

Después de aproximadamente 60 años de discusiones, en 2015 se logró aprobar el nuevo Plan Regulador del Puerto (PRP) de Livorno, al mismo tiempo que el instrumento municipal relacionado con la planificación urbana. Este PRP no es, como es normal, una lista de proyectos de obras; resultó ser un plan estratégico real sobre el futuro del puerto operacional y el sector de la ciudad portuaria. Sin perjuicio de este gran logro, todavía contiene la revisión de la realización de algunas obras de importancia, el más relevante es, sin duda, la llamada Plataforma Europea, o expansión en mar adentro del puerto de Livorno que prácticamente duplicará el tamaño del área portuaria, que ha sido objeto de un profundo estudio de viabilidad y la AP de Livorno está estudiando lo mejor solución desde el punto de vista funcional. Otra área de transformación prevista por el PRP es la Estación Marítima, una bisagra fundamental entre el área del puerto dedicada al tráfico de pasajeros (cruceros y ferries) y el centro histórico de la ciudad de Livorno. Ver figura 13, en amarillo el emplazamiento de la Plataforma Europea y en rojo la Estación Marítima.

**Figura 13: Emplazamiento PRP Puerto Livorno**



Fuente: Pagina WEB Dibattito in Porto

b) Implementación del esquema

El desarrollo del esquema de debates se divide en 3 etapas consecutivas y que se describen a continuación:

- Fase Preliminar

Conforme se elabora una propuesta de Plan de Desarrollo, se debe preparar un dossier conteniendo toda la documentación que describe el proyecto y los planos que muestran su diseño y disposición. Además, se debe preparar documentación explicativa sobre los beneficios y posibles impactos.

La documentación se envía a una “Autoridad Regional de Participación” (ARP) que conforme lo regula la legislación medioambiental de Chile podría ser la Secretaría Ministerial de Medioambiente u otro tercero imparcial que se defina, el objetivo es dotar de transparencia al proceso.

Luego ambas, la AP y la ARP, deberán firmar un documento que regle la relación entre ambas, fijando derechos y obligaciones junto al compromiso por acoger todo o parte del resultado del debate. En este documento también se designa un “Jefe de Debate Público” quien velara por el cumplimiento del proceso y las obligaciones de cada parte.

- Capacitación y Desarrollo del Debate

Para efectos de “nivelar cancha” se deben fijar plazos razonables de exhibición de las iniciativas y así capacitar al público para que pueda debatir de manera informada respecto del proyecto, resulta recomendable considerar un plazo de 60 días y establecer un periodo de Preguntas y Respuestas de otros 15 días e informar las respuestas, todo lo anterior antes del debate público.

Luego, el debate público se lleva a cabo de acuerdo con las reglas, los métodos y tiempos establecidos al comienzo del proceso por el ARP. Lamentablemente, dadas las características del evento (naturaleza abierta y continua experimentación), no existe un formato estructurado y estandarizado de la ruta. Además, la ARP y el Jefe del Debate deben delimitar los temas a discutir y define los modelos de interacción entre los participantes.

#### - Conclusión

Al final del debate público el Jefe del Debate debe elaborar un informe final conteniendo los resultados del proceso y destacando todos los argumentos esgrimidos por las distintas partes y las respuestas que la AP da a dichos argumentos, ya sea que son acogidos o no y se debe argumentar en cada caso la razón. Adicionalmente se debe elaborar un proyecto final que contenga los cambios que se incorporan destacándolos e informándolos nuevamente al público, esto dentro de un plazo de 90 días.

La implementación de un sistema como este resulta atractiva en el caso de Valparaíso como ejercicio para un futuro proceso de Evaluación Ambiental, esto debido a que la legislación chilena contempla un proceso de participación ciudadana obligatorio para los proyectos de gran envergadura como las Terminales Portuarias. Pero aun cuando el proyecto no amerite un una Evaluación Ambiental resulta provechoso “conectar” a la sociedad con el que hacer portuario e informar de lo que se está haciendo, esto dará un sentido de pertenencia sobre los proyectos futuros.

Es importante señalar que mecanismos voluntarios de Participación Ciudadana ya han sido utilizados en Valparaíso, con mayor o menor éxito, por lo que se sabe que existe factibilidad jurídica de implementar, pero es importante rescatar dichas experiencias, estudiarlas y mejorar aquellos elementos que no dieron los

---

resultados esperados, ya sea por la dilación de las inversiones (y el cambio de opinión de la ciudad) o por la escasa calidad de diseño de dichas participaciones que requieren de un proceso de capacitación e información a la ciudad que rara vez se desarrolla con la rigurosidad requerida.

## VIII. CONCLUSIONES

1. Muchos son los países que han tenido que hacer una revisión de sus Sistemas Portuarios, Gobernanza e Institucionalidad, pero la evidencia muestra que son pocos los que se han aventurado a implementar reformas que hagan cambios profundos. En este sentido, muchos más, han sido aquellos que han preferido “con las reglas existentes” reinterpretar sus objetivos, ajustando su funcionalidad y orgánica a un entorno que demanda cada vez más proactividad e innovación por parte de las Autoridades Portuarias. Luego parece razonable evaluar un camino “operacional” antes de iniciar un camino legislativo que podría tardar más tiempo del existente.
2. Habiendo muchas similitudes, probablemente por la adopción temprana del Modelo *Landlord* por parte de Chile, es razonable estudiar el caso de países de origen latino de Europa (España, Italia, Francia, etc) con el objeto de recoger mejores prácticas y evaluar su eventual implementación al sistema chileno.
3. Resulta interesante evaluar con mayor profundidad la implementación del Sello de Calidad de Puerto Valparaíso, debido a la facilidad que tendrá su adopción soportando el proceso en FOLOVAP (Foro Logístico de Valparaíso) y así construyendo un esquema de incentivos que permita alinear los objetivos de los distintos actores involucrados en el proceso logístico del servicio.
4. Una implementación del modelo de Consorcios permitirá incorporar a distintos actores sociales y administrativos al desarrollo de una estrategia que logre levantar a Valparaíso, similar a la experiencia que se tuvo en Bilbao, Valparaíso requiere de proyectos estructurantes que permitan reconvertir su vocación, pero se debe cuidar una implementación

transparente y clara, ya que estos sistemas de relacionamiento han sido cuestionados en el pasado, un ejemplo de implementación reglada puede ser el de La Spezia, Italia.

5. Todas las actuaciones aquí expuestas se fundan en el éxito de las Ciudades-Puerto que las impulsaron, aunque no sea posible garantizar el éxito en una potencial implementación para Valparaíso, resulta deseable estudiarlas en más detalle junto a un informe jurídico y estratégico que posibilite su implementación.
6. Al igual que en el caso de los Consorcios de Bilbao, el factor decisor pasa por un alineamiento político de las autoridades locales (Municipalidad, Autoridad Portuaria, etc) y centrales (Ministerios) de manera que la continuidad de las iniciativas no dependa de la definición política del gobierno de turno, sino que sea algo que trascienda de un gobierno a otro.
7. La literatura vista evidencia la importancia de la gobernanza como uno de los factores determinantes de la competitividad de los *clusters*, siendo transversal el que la coordinación no se forme espontáneamente, inclusive si los beneficios exceden los costos, por este motivo se deben fijar incentivos que permitan estimular una actuación coordinada entre los distintos actores.
8. La evidencia sugiere que los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto han resultado un modelo exitoso de relacionamiento en lugares como Valencia, pero en Chile su implementación ha sido parcial y no totalmente funcional, por la falta de incentivos que estimulen una colaboración por parte de actores con objetivos claramente distintos, e incluso a veces, opuestos. En vista de esto, se debe racionalizar un reglamento, que conforme ley, debería ser emitido por el MTT para así estimular a las EP hacia un desarrollo común. Sin perjuicio de esto, este punto es material para una revisión legislativa que de mayor forma y peso a los Consejos.



9. Resulta de especial importancia utilizar el marco constitucional existente en casos donde se advierte que no han existido los esfuerzos por aunar pensamiento, no parece razonable estar cambiando “las reglas del juego” cada vez que no me gusta el resultado de la partida de ajedrez, en este sentido, el autor considera que aún quedan innumerables mecanismos por explorar antes de acceder a una reforma portuaria integral que podría tomar años en ser diseñada y puesta en función. Sin perjuicio de ello se advierte que hay ciertos elementos en la Ley 19.542 que no han sido definidos al detalle necesario para su implementación, como es el caso de los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto, donde no se indicó el alcance y funcionalidad con la claridad suficiente como para garantizar su implementación.
10. Como trabajo futuro, se estima conveniente sensibilizar los resultados obtenidos con algún esquema de encuestas a las AP de Chile, de manera de matizar las conclusiones y ajustar las propuestas de acción a la realidad.
11. Finalmente, y tal como señala Mary R. Brooks, el modelo de gobernanza perfecto es un mito, existen tantos como puertos hay, dependiendo de la realidad local, las obligaciones de los servicios públicos, restricciones geográficas y la aspiración de la ciudadanía. Por este motivo más allá de “copiar” un modelo es necesario revisar las experiencias y estrategias de éxito en busca de la propia estrategia que se adapte a la realidad local. Tal vez es tiempo que Chile revise su estrategia de desarrollo portuario en búsqueda de un rumbo integrados, con visión holística, que permita alinear objetivos de los distintos actores y formar consenso.

## IX. BIBLOGRAFIA

- ALIX, Yann; DEISALLE Bruno; COMTOIS Claude. 2014. *Port-City Governance*. Fondation Sefacil. ISBN 9782847696844.
- BROOKS, Mary R. 2004. The governance structure of ports. *Review of Network Economics*, 3(2), pp.168–183.
- BROOKS, Mary R.; CULLINANE, K., 2007. Governance models defined. En: BROOKS, Mary R.; CULLINANE, K., (eds). *Devolution, port governance and port performance. Research in Transportation Economics*. The Netherlands: Elsevier, pp. 405–435. ISBN 9780762311972.
- BARRIO DEL CASTILLO; et al., 2013. *Métodos de investigación educativa: el estudio de casos*. Universidad Autónoma de Madrid.
- CEPAL [sitio web]. 2018. Perfil marítimo y logístico de América Latina y el Caribe. [Consulta: 23/03/2018]. Disponible en: <http://www.cepal.org/perfil>.
- CERBÁN JIMÉNEZ, María del Mar. 2015. *Infraestructuras portuarias: análisis del sistema Portuario Español Contexto Internacional y propuestas de reforma*. FEDEA
- Chile. Ley 19.542/1997, de 9 de diciembre. Modernización del sector portuario estatal. Publicación Diario Oficial, de 19 de diciembre de 1997.
- DOERR, Octavio. 2013. *El modelo de desarrollo portuario chileno: hacia la transferencia de una experiencia exitosa*, Santiago de Chile.
- DOERR, Octavio. 2016. *Primer Encuentro Regional Latinoamericano y Caribeño de Comunidades Logístico Portuarias: Modelos de Gestión y Gobernanza Portuaria*. Disponible en: <http://www.sela.org/es/eventos/2016/07/comunidades-logisticas/agenda/>
- ESPO. 2010. *Code of Practice on Societal Integration of Ports*. Disponible en:

- <https://www.espo.be/media/espopublications/ESPOCodeofPracticeonSocietalIntegrationofPorts2010.pdf>
- GONZÁLEZ LAXE, Fernando, 2008. Gobernanza portuaria: principales trayectorias. *Revista de Economía Mundial* 18 (p 355). Disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/566/b1513901.pdf?sequence=1>
  - GONZÁLEZ LAXE, Fernando, et al., 2016. The adaptation process in port governance: the case of the Latin countries in south America and Europe. *Journal of Shipping and Trade*. 1(14). DOI 10.1186/s41072-016-0018-y
  - MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina, 2016. *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica*. Pensamiento & Gestión [en línea] 2006, (julio): [Fecha de consulta: 6 de abril de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>. ISSN 1657-6276.
  - MINISTERIO TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES. 2017. *Diagnostico ciudad-puerto*
  - MONTERO Y LEÓN, 2002. *Métodos de investigación educativa*. Universidad Autónoma de Madrid.
  - OECD. 2016. *Mejores políticas para Chile: Prioridades de políticas para un crecimiento más sólido y más equitativo*. Disponible en: [https://play.google.com/store/books/details?id=dopnCwAAQBAJ&rdid=book-dopnCwAAQBAJ&rdot=1&source=gbs\\_vpt\\_read&pcampaignid=books\\_booksearch\\_viewport](https://play.google.com/store/books/details?id=dopnCwAAQBAJ&rdid=book-dopnCwAAQBAJ&rdot=1&source=gbs_vpt_read&pcampaignid=books_booksearch_viewport)
  - OTEOLA, Pablo, 2017. *Revista obras públicas: La transformación de Bilbao* **3588**. ISSN 1695-4408.
  - Porto di Livorno. *Debattito in Porto* 2017. Disponible en: <http://www.dibattitoinporto.it/il-dibattito/>

- Puerto Valparaíso. *Plan Maestro 2018*. Disponible en: <https://www.puertovalparaiso.cl/descargas/login#registro>
- SÁNCHEZ, Ricardo; et al., 2014. *Los puertos requieren un cambio de gobernanza para su futuro*. *Boletín Marítimo y Logístico* **55**. CEPAL.
- SÁNCHEZ, Ricardo.; et al., 2015. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. *Transporte marítimo y puertos Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* **176**. CEPAL. ISSN 1680-9017.
- VERHOEVEN, P., 2009. European ports policy: meeting contemporary governance challenges. *Maritime Policy and Management*, 36(1), pp.79–101. [Consulta: 05/04/2018]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/03088830802652320>.
- VERHOEVEN, P., 2011. European port governance: Report of an enquiry into the current governance of european seaports. European Sea Port Organization. Disponible en: <https://www.espo.be/publications/espo-fact-finding-report>
- VERHOEVEN, P.; VANOUTRIVE, T., 2012. *A quantitative analysis of European port governance*. *Maritime Economics and Logistics*, **14**(2), pp.178–203.
- ZRARI, Sabah, 2016. Los consejos de coordinación ciudad puerto: ¿Un instrumento de gobernanza territorial? *Revista Geografía Valparaíso* **53**, pp. 92-105. ISSN 0718-9877

## ANEXO 1: MATRIZ MULTICRITERIO MODELOS GOBERNANZA PORTUARIA.

Anejo I: MATRIZ MULTICRITERIO MODELOS GOBERNANZA PORTUARIA.					
Fuente: Elaboración propia en base al estudio "THE ADAPTATION PROCESS IN PORT GOVERNANCE" y actualizado en función de reformas.					
CRITERIOS/PAÍS	Chile	España	Italia	Francia	Portugal
Documento Rector que define Modelo de Gobernanza	Ley 19.542	Ley 30/2011 y RDL 2/2011	Ley 84/94 y "Decreto de Reorganización, racionalización y simplificación de las autoridades portuarias".	Ley 496/92; Ley 809/2004 y Ley 660/2008	Decreto de Ley 298/1993, Ley 1998 y Ley 2012.
Modelo	Landlord, desde 1997	Landlord, desde 1992	Landlord, desde 1994	Landlord, desde 1992	Landlord, desde 1992
Objetivos y Funciones	40%	14	14	10	12
Económicos	Maximizar el volumen transferido y el Valor Agregado a través de la eficiencia operacional Criterio: 1 a 5 grado interés	Maximizar el volumen transferido y el Valor Agregado a través de la eficiencia operacional 5	Maximizar el volumen transferido y el Valor Agregado a través de la eficiencia operacional 5	Maximizar el volumen transferido y el Valor Agregado a través de la eficiencia operacional 5	Maximizar el volumen transferido y el Valor Agregado a través de la eficiencia operacional 5
No Económicos	Estos objetivos son definidos en cada puerto sin existir coordinación a nivel central Criterio: 1 a 5 grado interés	Cada puerto desarrolla su Plan Estratégico, el que es revisado por Puertos del Estado. 5	Cada puerto desarrolla su Plan Estratégico, el que es revisado por el Estado 5	Cada puerto desarrolla su Plan Estratégico, el que es revisado por el Estado. El Ministerio de Transportes desarrolla un Plan Estratégico general que da lineamientos a los puertos 3	Cada puerto desarrolla su Plan Estratégico, el que es revisado por el Estado. Aunque recientemente el gobierno ha unificado la estrategia de algunos puertos, como Lisboa, para obtener sinergias 3
Relacionamiento	Cada Empresa Portuaria tiene como obligación desarrollar un Plan Maestro a 20 años y un Calendario Referencial de Inversiones a 5 años. No existe una institucionalidad que regule de forma expresa la relación Ciudad-Puerto. Cada AP debe resolver conforme su situación local. Criterio: 1 a 5 grado interés	A cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transporte en conjunto con Autoridades Portuarias. Cuenta con participación local (Municipalidad). Si bien no existe una institucionalidad dedicada a atender este tema, la UE ha conformado distintas intancias donde se comparten visiones y mejores practicas 4	A nivel operacional el Estado. A nivel corporativo las Autoridades Portuarias bajo supervisión del Estado. El sector privado opera a través de concesiones a 30 años. Si bien no existe una institucionalidad dedicada a atender este tema, la UE ha conformado distintas intancias donde se comparten visiones y mejores practicas 4	A nivel operacional el Estado. Si bien no existe una institucionalidad dedicada a atender este tema, la UE ha conformado distintas intancias donde se comparten visiones y mejores practicas 2	A cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transporte en conjunto con Autoridades Portuarias. Si bien no existe una institucionalidad dedicada a atender este tema, la UE ha conformado distintas intancias donde se comparten visiones y mejores practicas 4

Marco Institucional	16%	18	19	12	15
<b>Rango de Acción</b>	Descentralización parcial. 11 Puertos Públicos Estatales, ofrecen servicios bajo un esquema NO discriminatorio. Veinticinco Puertos Privados <b>Criterio: 1 a 5 grado interés</b>	28 Autoridades Portuarias (AAPP), que administran y gestionan 46 puertos de interés general, y por el ente público "Puertos del Estado", dependiente del Ministerio de Fomento	Compuesto por 24 puertos comerciales más puertos de interés regional, administrados por el Gobierno Nacional a través de 15 Autoridades Portuarias	Dos principales grupos: i) 7 Puertos Marítimos Grandes y ii) 17 Puertos de interés regional.	Constituido por 5 Autoridades Portuarias principales y 4 secundarias. Las primeras son autónomas y la segunda dependen de un organismo Nacional como el Instituto de Transporte Marítimo
<b>Propiedad</b>	Estado. En el caso de Puertos Privados, a través de Concesiones Marítimas y Terrenos Privados. <b>Criterio: 1 a 5 grado interés</b>	Estado.	Estado.	Autónoma, bajo la supervisión del Ministerio de Transporte	Estado.
<b>Responsabilidad</b>	Autónomas y sin regulación para el sector privado. Regulado a través del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, quien revisa aprueba esquemas de adjudicación de licitaciones y estructuras tarifarias. Los Servicios Náuticos sin regulación, cumpliendo las exigencias de la Autoridad Marítima <b>Criterio: 1 a 5 grado interés</b>	Autónomas. Coordinadas por el Estado. Es resuelto de manera descentralizada por la AP con aprobación de Puertos del Estado. El tribunal de libre competencia sólo participa para dirimir diferencias. Los Servicios Náuticos concesionados a Empresas Privadas por 35 Años. A excepción de Terminales que pueden llegar hasta 50 años.	Autónomas. Aunque solo el 15% va a Autoridades Portuarias, el resto va al Estado. Es resuelto de manera descentralizada por la AP con aprobación de Puertos del Estado. El tribunal de libre competencia sólo participa para dirimir diferencias. Los Servicios Náuticos privados. Controlado por Autoridad Portuaria.	Autónomas. Es resuelto de manera descentralizada por la AP con aprobación de Puertos del Estado. El tribunal de libre competencia sólo participa para dirimir diferencias. Los Servicios Náuticos privados. Controlado por Autoridad Portuaria.	Autónomas. Es resuelto de manera descentralizada por la AP con aprobación de Puertos del Estado. El tribunal de libre competencia sólo participa para dirimir diferencias. Los Servicios Náuticos concesionados a Empresas Privadas por 30 Años.
<b>Personalidad Jurídica</b>	Entidades estatales (Empresas Portuarias) para Puertos Públicos. Puertos Privados a través de legislación de corporaciones. Las Empresas Portuarias NO pueden prestar servicios directamente. <b>Criterio: 1 a 5 grado interés</b>	Propia, a través de una persona jurídica.	Propia, a través de una persona jurídica.	Propia, a través de una persona jurídica.	Propia, a través de una persona jurídica.
<b>Orgánica</b>	Un directorio de 3 o 5 miembros nominados por el Sistema de Empresas Públicas (SEP). Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) es el organismo que aplica la regulación. Puertos Privados sujetos a la legislación de corporaciones. <b>Criterio: 1 a 5 grado interés</b>	Concejo de Administración conformado por comunidades regionales y locales, usuarios y trabajadores. Presidente designado por el Gobierno Regional. Lineamientos a través de Puertos del Estado	Comité Portuario conformado por comunidades regionales y locales, usuarios y trabajadores. Presidente designado por el Ministerio.	Directorio conformado por usuarios dependientes de la Cámara de Comercio. El presidente designado por el Gobierno.	Consejo de Administración formado por representantes institucionales de la comunidad local. Presidente designado por el Ministro.

Capacidad Financiera	44%	9	8	8	5
Inversión	Desarrollo de nuevos Sitios de Atraque a través de concesiones (Privados).	Autoridades Portuarias, aprobadas por el Estado.	Estado.	Autoridades Portuarias con compensación del Estado.	Estado.
	Criterio: 1 a 5 grado interés	2	2	2	2
Asociación	No tiene.	Solidaria, a través del Fondo de Solidaridad Portuaria.	Dentro del Sistema Portuario en un esquema territorial y corporativo.	Bajo un esquema regional. El criterio usado es la proximidad geográfica.	No tiene
	Criterio: 1 a 5 grado interés	4	4	3	1
Autonomía	Presupuesto propio, aprobado y controlado por el Ministerio de Hacienda. Libertad para aplicar y fijar tarifas y servicios.	Autónomo en Presupuesto y tarifas.	Libertad presupuestaria limitada.	Los Grand Ports son autónomos, presupuesto y tarifas. No hay autonomía en Puertos de Interés Regional (National Ports)	Libertad presupuestaria limitada.
	Criterio: 1 a 5 grado interés	3	2	3	2
<b>Global</b>	<b>100%</b>	<b>12,4</b>	<b>12,2</b>	<b>9,4</b>	<b>9,4</b>