

Territorios como plataformas logísticas: lecciones aprendidas y recomendaciones para el caso de la Región de Valparaíso

LUIS M. ASCENCIO

> Escuela de Ingeniería Industrial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. luism.ascencio@gmail.com

ROSA G. GONZÁLEZ-RAMÍREZ

> Escuela de Ingeniería Industrial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. rosa.gonzalez@ucv.cl

Universidad de Valparaíso

Facultad de Arquitectura

Revista Márgenes

Espacio Arte Sociedad

Territorios como plataformas logísticas: lecciones aprendidas y
recomendaciones para el caso de la Región de Valparaíso

Diciembre 2013 Vol. 10 N° 13

Páginas 15 a 21

ISSN elec. 0719-4463

ISSN imp. 0718-4034

Recepción: Agosto 2013

Aceptación: Diciembre 2013

RESUMEN

Los territorios con vocación internacional como las ciudades puerto, deben emprender ajustes a su gobernanza local, regional y global con miras a solucionar problemas que se relacionan con la ciudadanía, la creciente demanda privada por suelo industrial y la anexión de nuevos Hinterland de influencia. La experiencia internacional, no exenta de dificultades, más la experiencia local de diálogo, proveen una base de conocimiento desde donde poder cimentar un nuevo trato en materias de complejidad territorial.

PALABRAS CLAVE

gobernanza, espacios metropolitanos ampliados, cadenas logístico-portuarias, relación público-privada-ciudadana

Territories as logistics platforms: Lessons learned and recommendations for the case of the Region of Valparaíso

ABSTRACT

Internationally connected territories as port cities, should undertake adjustments to local, regional and global governance in order to solve related problems to citizenship, the increasing private demand for industrial land and annexing new influence areas (hinterland). International experience, which has not been extent of difficulties, as well as the experience of local dialogue, provide a knowledge base from which to address matters of territorial complexity.

KEYWORDS

governance, comprehensive metropolitan areas, port logistic chains, private-public-citizen relationship

Territoire comme plateforme logistique: leçon apprise et recommandation pour le cas de la région de Valparaíso

RÉSUMÉ

Les territoires à vocation internationale comme le sont les villes portuaires doivent procéder à des ajustements de leur gouvernance local, régional et mondial en vue de résoudre les problèmes liés à la citoyenneté, la demande croissante du monde privé pour des terrains industriels et l'annexion de nouveaux arrière-pays d'influence. L'expérience internationale, non exempté de difficultés, plus l'expérience locale de dialectique, nous fournissent une base de connaissances pour construire un nouveau paradigme en matière de complexité territoriale.

MOTS CLÉS

gouvernance, espaces métropolitains amplifiés, chaîne logistique portuaire, relation public-privé-citoyenneté

INTRODUCCIÓN

Este artículo discute la importancia que tiene la constitución de una gobernanza local, regional y global de las ciudades puerto, que permita equilibrar los elementos técnicos y sociales derivados de los problemas en estos territorios por discrepancias entre la ciudadanía y sus intereses sociales (mejor acceso a la bahía, mejores servicios, bordes costeros, reducción de externalidades como congestión y polución, etc.) y la demanda por uso de suelo industrial que permita acceder a nuevos Hinterland de influencia y expandir la capacidad de los puertos, fomentar una mayor competitividad e impulsar el desarrollo de otras áreas como plataformas logísticas para incrementar la competitividad de los servicios de transferencia de carga de comercio exterior.

De acuerdo con Ascher (1995), las grandes ciudades son el lugar por excelencia donde las personas crean, comparten y se encuentran. La fusión de municipalidades o grandes ciudades es lo que el autor denomina como “Metápolis” o proceso de “Metapolización”. La Metápolis debe ser un espacio *distendido, discontinuo, heterogéneo y polinuclear* (Ascher, 1995) y presenta recomendaciones para una mejor gestión del desarrollo urbano, analizando la tendencia actual de la concentración de personas, actividades y atracciones de las grandes ciudades.

Patrick Le Galès define el concepto de gobernanza urbana como *una mayor diversidad en la forma de organización de los servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso una transformación de las formas que puede tomar la democracia local, teniendo en cuenta a los ciudadanos y los consumidores, así como la complejidad de las nuevas formas de ciudadanía* (1997, p. 60). De Mattos, afirma que *la gobernanza y la planificación estratégica son las dos caras de la misma moneda* (2004:20).

De acuerdo con Ascher, (2007:71-85), el neourbanismo integra nuevos modelos de productividad y de gestión, buscando conjugar territorios y situaciones complejas mediante una gestión funcional más sutil, teniendo en cuenta la complejidad y la variedad de prácticas urbanas. En el neourbanismo, las economías de variedad priman sobre las economías de escala, por lo que se requiere de una mayor diversidad funcional de las zonas urbanas, el refuerzo de los transportes y de las diversas redes que garantizan la eficacia del conjunto de los sistemas urbanos metropolitanos. Los puntos de conexión entre las diferentes redes asumen una importancia creciente, por lo que la intermodalidad resulta un elemento fundamental en las dinámicas urbanas de la actualidad.

Ascher (2004) define a la gobernanza urbana como un sistema de dispositivos y modos de actuación, que reúne a instituciones y representantes de la sociedad civil para elaborar y poner en marcha las políticas y las decisiones públicas. La gobernanza urbana supone un enriquecimiento de la democracia representativa a través de procedimientos deliberativos y consultivos. Además, el autor enfatiza la necesidad de una relación más directa con los ciudadanos y al mismo tiempo, formas democráticas de representación a escala metropolitana, que es la escala a la que deben tomarse las decisiones urbanas estructurales y estratégicas.

Los territorios con vocación internacional como las ciudades puerto, presentan importantes desafíos en la actualidad, donde debido al crecimiento que ha tenido el comercio exterior a nivel mundial, existe una creciente demanda privada por el uso de suelo industrial que permita extender las capacidades del puerto y las diversas

empresas de servicios en tercera línea portuaria. Por otra parte, la ciudadanía, expresa también sus necesidades y requerimientos que en muchos de los casos se contraponen a los objetivos de crecimiento del puerto.

La gobernanza de un clúster puede ser definida como el conjunto de relaciones entre diversos mecanismos de coordinación utilizados en el clúster (De Langen, 2002). El término de gobernanza de un clúster puede utilizarse para describir cómo interactúan los actores dentro del clúster. La estructura y gobernanza de un clúster son elementos interdependientes y ambas influyen en el desempeño del mismo. La gobernanza de un clúster se define en términos de cuatro elementos: presencia de intermediarios, nivel de confianza, firmas líderes, y soluciones para problemas de tipo colectivos (De Langen, 2004). Diferentes modos de coordinación (o de gobernanza) en los clústeres, imponen un rol importante en los clústeres, que pueden ser a nivel de firmas, mercados, alianzas entre firmas, asociaciones, organizaciones público-privadas, organizaciones públicas, etc. Ningún modo es superior a otro y cada uno tiene sus propias ventajas y desventajas.

Un clúster portuario consiste de todas las actividades económicas y las organizaciones públicas y privadas relacionadas con el arribo de naves y carga en el puerto. Algunas actividades involucradas en el clúster portuario son el manejo de carga, transporte, logística, manufactura y actividades de comercio (De Langen, 2004). Las comunidades portuarias nacen como una herramienta para el intercambio de mercancías entre los actores del eslabón del comercio internacional, dada la complejidad y creciente intensidad de las relaciones entre los diversos actores involucrados, que van desde los privados como operadores de terminales y transportistas, hasta los públicos como los organismos de inspección y fiscalización (Ascencio et al., 2012).

En la actualidad se ha potenciado la articulación territorial de agentes del sector denominado clusterización de la oferta de servicios logísticos. Esto tiene como objetivo tomar partido sobre los problemas locales y el desarrollo futuro de la actividad en un territorio específico, dotándolo de una gobernanza capaz de producir los cambios necesarios que el sector requiere. Es aquí donde los entornos portuarios, puntos de ruptura modal y de concentración de tráfico, aparecen rápidamente como localizaciones privilegiadas para albergar funciones de valor añadido. Dado lo anterior, las comunidades logístico portuarias han surgido como formas de organización que permite agrupar efectivamente a diversos actores en torno a un fin, logrando mejorar los servicios que les son comunes (Ascencio et al., 2012).

Existe evidencia de los beneficios alcanzados por las comunidades logístico portuarias con una participación público-privada, tal es el caso del Puerto de Valencia, que con su comunidad portuaria Fundación Valencia Port, ha sido reconocida por el Instituto Global de Logística (Global Logistic Institute), como la comunidad de mejores prácticas a nivel internacional.

En general, la gobernanza de un clúster portuario ha sido vinculada con el rol de la Autoridad Portuaria (Gross, 1990; Stevens, 1999) y el mix adecuado de inversiones públicas y privadas. Sin embargo, existen otros actores relevantes como firmas líderes y asociaciones, y que pueden jugar un rol clave para la gobernanza del clúster portuario (De Langen, 2005:174). Entre estos actores, los ciudadanos o asociaciones ciudadanas cobran cada vez mayor relevancia en el desarrollo armónico de las ciudades puerto.

Este artículo se estructura de la siguiente manera. La siguiente sección discute los elementos de gestión de las ciudades puerto y los modelos de desarrollo de las ciudades puerto en la actualidad con algunos ejemplos. Posteriormente se introduce el concepto de los espacios metropolitanos ampliados (EMA) y los corredores logístico-portuarios (CLP), donde los últimos cubren territorios de múltiples gobernanzas portuarias, y se discuten algunos casos internacionales para finalmente presentar los esfuerzos realizados en la constitución del Consejo Regional de Valparaíso (CORELOG) en Chile. A continuación, se describe el caso francés en el Eje Sena y los esfuerzos por generar una gobernanza del corredor que une a la capital de Francia, París, con dos ciudades (Le Havre y Rouen) y tres puertos (Le Havre, París, Rouen). La siguiente sección discute el caso de la Región de Valparaíso en Chile en la conformación del CORELOG y los desafíos que enfrenta.

LA GESTIÓN DE LA CIUDADES PUERTO EN REVISIÓN

En ciudades puerto chilenas con estructuras complejas como Valparaíso, San Antonio, Antofagasta o Arica, donde el desarrollo urbano convive con una industria marítimo portuaria en crecimiento, es clave entender que tal como se requieren nuevos estándares de servicios para las infraestructuras de transporte y las tecnologías que permitan mayor competitividad ante los requerimientos crecientes del gigantismo de barcos y los volúmenes de cargas por medios terrestres (evolución técnica), el ciudadano de estas ciudades también evoluciona en busca de nuevas formas de relacionarse con su hábitat inmediato, incluyendo mejoras sustantivas en sus barrios, nuevos bulevares, mayor cercanía con ecosistemas naturales, mejores servicios públicos, más comercio y acceso libre a borde costero (evolución social). Las sociedades, en consecuencia, deben también generar esa capacidad de evolucionar y adaptarse, compatibilizando ambas vistas que convergen en un mismo territorio. Nace así la gobernanza de una Ciudad-Puerto, que en sencillo, permite el equilibrio de poder entre lo técnico y social.

En efecto, la aceptación de un gran proyecto debe ser (casi) unánime, lo que implica tomar en consideración un conjunto a menudo muy complejo de argumentos que ligan intereses públicos y expresiones particulares. Estas reivindicaciones a la vez ciudadanas y de sociedad son relativamente nuevas en la relación centenaria que caracteriza a una ciudad y a su puerto. Estas expresiones ciudadanas que han irrumpido en los debates públicos han alterado significativamente las relaciones de poder entre todos los actores implicados y además han alterado las reglas del juego de la gobernanza de la relación ciudad-puerto interviniendo con sus reivindicaciones que a veces son recriminaciones. Vuelven cada vez más improbable el alcance de consensos globales, lo que causa a menudo atrasos en grandes proyectos portuarios, y que a veces estos proyectos son derechamente anulados. En el contexto de la gestión y de la organización de los territorios portuarios, ya estamos muy lejos de la omnisciencia de los ingenieros (y en menor nivel de los urbanistas). Éstos actualmente intervienen como super-expertos técnicos que deben ceder con expresiones multidisciplinarias que utilizan vocabularios nuevos para calificar y cuantificar la complejidad de la interacción ciudad-puerto-ciudadano.

En el mundo, las ciudades puerto enfrentan dos modelos de desarrollo. El primero de ellos y de corte radical, implica desplazar territorialmente las nuevas infraestructuras portuarias de su actual perímetro urbano. Los nuevos terminales de contenedores de Shanghai se descuelgan espasmodicamente del casco urbano que ca-

racteriza a la capital económica de China. En Europa, el puerto de Le Havre construye su proyecto Port 2000 en el estuario del Sena, distante solo de algunos kilómetros del casco histórico de la ciudad, pero virtualmente desconectado de ésta tanto espacial como funcionalmente. Los últimos terminales de contenedores del puerto de Rotterdam fueron construidos en el estuario del río Mosa, a 45 kilómetros del casco histórico y del centro turístico de la ciudad. El nuevo Puerto de Sydney junto al aeropuerto internacional, fueron desplazados desde un costado del *OperaHouse* hasta la bahía de Botany, varios kilómetros fuera de la metrópoli. De manera concomitante, espacios más centrales se liberan en sectores portuarios y son reappropriados por municipalidades y convertidos en espacios recreativos o entregados a la especulación inmobiliaria. En América del Norte, Montreal, Seattle y Boston expresan esta madurez en el cambio funcional de estas interacciones entre herencia portuaria y dinamismo urbano. Los antiguos muelles reconvertidos en espacios de paseo y oferta gastronómica atraen a muchos turistas nómades que viajan en busca de una autenticidad revalorizada.

El segundo modelo de desarrollo menos radical, pero no exento de importantes problemas de convivencia urbana, es el que han seguido una serie de países en vías de desarrollo como Chile y otros países de América Latina. Dicho modelo predica el mantener toda la nueva inversión portuaria en el perímetro terrestre y marítimo actual del puerto, y con ello negociar con la municipalidad y sociedad el efecto de todas las externalidades negativas que se amplifican por el aumento del volumen de carga y del transporte terrestre y marítimo. El caso de Valparaíso y San Antonio en Chile, Santos en Brasil y Callao en Perú, son ejemplos cercanos que conllevan la implementación de este enfoque.

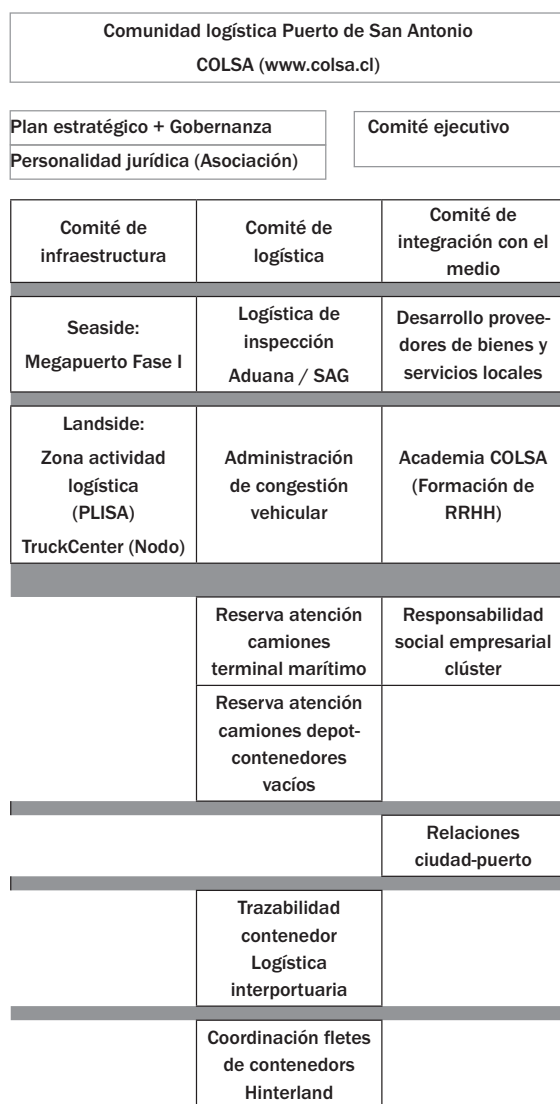
En términos prácticos, la autoridad portuaria y las municipalidades pueden sincronizar sus planes de desarrollo pero también pueden no hacerlo, considerando dimensiones sociales o medioambientales que ahora resultan insoslayables. Según (Daudet y Alix, 2012), existen interacciones dinámicas entre actores públicos, privados, colectivos, individuales o civiles. Cada gran categoría de actores presenta su propia jerarquización de prioridades y de intereses ligados al desarrollo de un gran proyecto portuario o de un gran proyecto urbano (o ambos). Estos actores tampoco tienen necesariamente los mismos niveles temporales de visión. El tiempo del proyecto de construcción de un terminal no converge con el tiempo de la protesta o impugnación hecha por ciertos grupos de ciudadanos.

De la misma forma, el mandato político de las autoridades elegidas por la ciudadanía no siempre coincide con grandes transformaciones urbanas como la implementación de un tranvía o la construcción de una biblioteca pública o un museo. Lo mismo ocurre con el mandato del director general de un puerto y el manejo de proyectos estratégicos de expansión como la construcción de un nuevo terminal, un patio de maniobras ferroviario intermodal o un espacio inmobiliario logístico. En muchas partes del mundo en el transcurso de las tres últimas décadas, se ha constatado que la gestión de interfaces físicas ha movilizad las energías de todos los actores ya descritos. Pero ¿qué sucede hoy con la obligada reflexión sobre la relación entre espacios urbanos esparcidos y consumos urbanos portuarios fraccionados? Y sobre todo ¿qué gobernanza se ajustaría a esta nueva realidad de espacios fraccionados y de intereses difícilmente conciliables?

Un elemento importante para abordar los desafíos anteriormente expuestos tiene que ver con la conformación de comunidades

portuarias, que establecen mesas de trabajo público-privadas para abordar de manera conjunta entre los diferentes actores que intervienen en los procesos de exportación e importación de las cadenas logísticas, los diferentes desafíos que el puerto como clúster enfrenta, incluidos los representantes del municipio donde está ubicado el puerto. A modo de ejemplo, la figura 1 presenta un diagrama con la estructura de la Comunidad Logística de San Antonio (COLSA), que fue conformada en Octubre de 2010 con el apoyo técnico de la Escuela de Ingeniería Industrial PUCV y que a la fecha ha sido configurada como una Asociación Jurídica sin fines de lucro. Como se observa en la figura, COLSA está conformada por un Comité Ejecutivo y tres Comités Técnicos. Existe un plan estratégico que define los lineamientos a abordar en cada uno de los comités técnicos y una gobernanza que establece los mecanismos de comunicación y diálogo entre los actores miembros.

> **Figura 1.** Estructura de gestión la Comunidad Logística de San Antonio



La actual gobernanza que posee el puerto de San Antonio está permitiendo abordar una lista importante de proyectos de alta complejidad, entre ellos, el Plan Director Tecnológico que incluye el desarrollo en los próximos años del denominado Port Community System o Sistema de Ventanilla Única Portuaria, el cual permitirá interconectar a todos los actores de la cadena logística portuaria

centrada en San Antonio (Ascencio, 2012).

Otras iniciativas de tipo colaborativo que involucran soluciones comunitarias, tales como sistemas para apoyar la coordinación vehicular y gestión de demanda y órdenes de atención en los terminales portuarios han podido ser abordadas bajo el alero de la Comunidad Logística de San Antonio, que de no existir una estructura como tal, este tipo de soluciones sería prácticamente imposible de abordar. Lo anterior debido a que estas soluciones involucran a diversos actores que intervienen en la cadena logística portuaria, y todas las soluciones que sean desarrolladas deben ser consensuadas y no impositivas para su aceptación y poder además obtener los beneficios esperados (Ascencio et al. 2011, González-Ramírez, et al., 2013a, González-Ramírez et al. 2013b).

LOS ESPACIOS METROPOLITANOS AMPLIADOS (EMA) Y LOS CORREDORES LOGÍSTICO-PORTUARIOS (CLP)

Una tendencia internacional que viene a complejizar el panorama de la gestión de las ciudades puerto es la incipiente "Hinterlandización" (concepto propio) de los puertos globales, que con alto nivel de eficiencia y captación de redes de transporte marítimo que lo ligan a todo el mundo, ofrecen sus territorios portuarios como plataformas logísticas internacionales, más allá de su *Hinterland* natural que generalmente es su propio país. Nacen así los denominados espacios metropolitanos ampliados (EMA) y los corredores logístico-portuarios (CLP) que cubren territorios en donde se trasladan múltiples gobernanzas públicas.

a. Desafíos administrativos

Los alcaldes de las ciudades portuarias deben imperativamente rentabilizar su situación de ciudad-puerto. La escasez de dineros públicos entregados por los Estados redundará en una apertura cada vez más sistemática a capitales privados para infraestructuras y superestructuras. Los EMA y los CLP se enfrentan los unos a los otros a su vez inmersos en competencias globalizadas orquestadas por firmas capaces de invertir de manera simultánea en varios EMA y CLP que compiten entre sí. La fusión de municipalidades denominado como Metapolis o proceso de Metapolización de acuerdo con Ascher (1995), la creación de comunidades de aglomeraciones representan manifestaciones tangibles de estas ambiciones en donde el tamaño del conjunto debe permitir enfrentar en mejor posición los desafíos de la competencia entre territorios.

Con todo, concerniente a las reflexiones sobre los EMA, no existe actualmente ninguna forma más o menos acabada de gobernanza para supervisar la gestión y el desarrollo de dichos conjuntos con perímetros administrativos a menudo complejamente delimitables. Hoy por hoy, cuando los puertos de Shanghai o Ningbo-Zhoushan compiten entre sí en el estuario del Yang Tse, más de mil millones de toneladas métricas se concentran en un EMA sin que ninguna coherencia megalopolitana se imponga. El centralismo político de Pekín no está presente en la competencia logística y portuaria del CLP más grande del mundo. Las poderosas autoridades municipales locales imponen sus estrategias de desarrollo solo al interior de los límites administrativos de sus municipalidades. La concertación o incluso la colaboración entre municipalidades es muy limitada. Cada metapolis defiende su dominio, en competencia inmediata con la metrópolis vecina. La gran ciudad de Seattle y la ciudad mediana de Tacoma no han podido alcanzar una convergencia de criterios en sus desarrollos urbanos y portuarios para así poder enfrentar juntos la competencia de Vancouver.

En Marzo de 2013 el gobierno de la Región de Valparaíso, en conjunto con las cuatro comunidades logístico-portuarias más representativas del territorio regional (Valparaíso, Ventanas, San Antonio y Los Andes), más gremios locales, universidades y servicios públicos, conformó el Consejo Regional Logístico (CORELOG), primer acercamiento nacional hacia un mecanismo de gobernanza para este EMA y CLP.

b. Desafíos económicos, logísticos y financieros

A la dificultad de imponer una coherencia administrativa de conjunto sobre un gran territorio se agrega la implantación de competencia territorial orquestada por las empresas privadas, quienes “Marketizan” sus instalaciones sometidas a la competencia del “precio global o integral garantizado”. El gran número de zonas francas portuarias y otros espacios logísticos con bajo nivel de fiscalización se presentan como respuestas territoriales a las presiones económicas y financieras de los grandes decisores logísticos e industriales. Las autoridades portuarias están hasta cierto grado incapacitadas para poder coordinar un portafolio de prestaciones logístico-portuarias integradas no obstante están hasta cierto grado maduras en este proceso de gobernanza de territorios logísticos ampliados.

El puerto de Rotterdam en Holanda, en estrecha colaboración con la ciudad de Rotterdam, despliega una estrategia de desarrollo que aún ordenamiento local de espacios urbano-portuarios con inversiones logístico-industriales a veces localizadas a cientos o miles de kilómetros de Rotterdam. Con el objetivo de absorber cada vez más flujos en territorios interiores de Europa del este sumamente competitivos, la autoridad portuaria de Rotterdam gana así cuotas de mercado invirtiendo en puertos interiores y en plataformas multimodales en estrecha colaboración con sus clientes y usuarios. Rotterdam adquiere, bajo este enfoque de desarrollo, la denominación de “puerto avanzado” para mejorar su influencia en corredores logístico-portuarios multimodales.

Las autoridades portuarias tienen como desafío adaptarse permanentemente a las nuevas exigencias de las cadenas logísticas que incorporan el comercio exterior como su *leit motiv*. Deben avanzar en el desafío de ser un inversionista más en servicios o infraestructuras que busquen consolidar relaciones permanentes con clientes marítimos y terrestres, y que considere su fijeza infraestructural. La fidelización de clientes produce un círculo virtuoso de masificación y de economías de escala que atraen a nuevos prestadores de servicios y soluciones que incrementan el portafolio de las posibilidades modales. Mejores frecuencias, capacidades de transporte o las flexibilidades logísticas permiten una extensión económica del área de captación de clientes. Estas nuevas posibilidades debiesen imponer una visión conjunta entre el puerto y su ciudad en términos de perfeccionar su gobernanza.

Para las ciudades del norte de Europa, el retorno financiero de las nuevas inversiones se traduce en empleos directos e indirectos, en impuestos territoriales [de bienes raíces] y en servicios. El atractivo portuario se combina finalmente con una imagen a menudo positiva, renovada y dinámica de la ciudad. Barcelona, Génova, Singapur y Hong-Kong son algunos ejemplos entre varios otros donde los discursos metropolitanos se entremezclan con promociones portuarias y viceversa.

c. Desafíos de orden político con una gobernanza

El último rompecabezas es de orden político con una gobernanza que debe imponerse para considerar una gestión estratégica y ope-

racional integral del territorio. La confluencia de diferentes niveles de intereses y de visiones vuelve compleja la definición unánime de una estructura de tutela o gestión integral. Esta estructura tendría como rol último guiar, orquestar y sobre todo zanjar en las opciones estratégicas de inversiones, de coordinación y de desarrollo. Todo esto en conformidad con un plan estratégico a largo plazo que emane de las más altas esferas públicas y privadas. En esta renovación de la relación ciudad-puerto, el ciudadano completa un tercer elemento que no se debe olvidar.

Una gobernanza eficaz y efectiva permite de alguna manera acompañar una forma de auto-organización dictada por las oportunidades del mercado. Al revés, un territorio urbano y portuario que pierda atracción necesita fidelizar a los actores, las inversiones y los operadores. Esto puede y debe hacerse por una autoridad tutelar que se haga cargo de una ambición colectiva.

EL CASO FRANCÉS EN EL EJE SENA: UNA CAPITAL, DOS CIUDADES, TRES PUERTOS

La iniciativa francesa de valorización del eje Sena tiene la particularidad de que todo comenzó con un discurso político del Presidente de la República Nicolás Sarkozy pronunciado en el marco de una visita que el mandatario efectuara a Le Havre en el 2008. La idea-fuerza es simple: París, ciudad capital, no puede ser una Ciudad-Mundo sin disponer de un eje fluvial dinámico e innovador que lo una a un gran puerto marítimo de fama mundial. Ahora bien, Le Havre, Rouen (ciudad portuaria-fluvial) y París son tres ciudades con características muy diferentes. La primera encarna el poderío heredado de un gran puerto marítimo en donde la fuerza obrera sigue siendo una característica inmutable a pesar de la modernización tecnológica de los muelles. Es la más pequeña de las tres aglomeraciones con un poco más de 200 mil habitantes. La segunda es la capital de la región de Haute-Normandie con un tejido económico obrero mezclado a una gran cantidad de funcionarios. Rouen está a mitad de camino entre Le Havre y París. La capital francesa centraliza, entre otros, las casas matrices de las grandes empresas. No está identificada como un puerto, pero en el imaginario mundial París es Francia en su totalidad. En el ámbito portuario, los tres puertos presentan vocaciones comerciales particularmente complementarias. Le Havre concentra el 60% del tráfico nacional de carga contenedorizada mientras que Rouen es el puerto cerealista (graneles limpios) más grande de Europa. El espacio portuario parisino está atomizado en una multitud de sitios fluviales. La autoridad portuaria parisina dispone de un territorio muy codiciado del cual obtiene gran parte de sus ingresos. En forma mancomunada, los tres puertos del eje Sena manejan 130 millones de toneladas métricas formando así el cuarto complejo portuario europeo.

Históricamente, cada ciudad y cada autoridad portuaria administra su respectivo territorio de forma casi aislada, sin real sinergia o visión estratégica compartida. Ahora bien, la creciente baja de las cuotas de mercado de carga por contenedor en Le Havre es una realidad. Rouen, ciudad de tamaño mediano, y el puerto fluvial-marítimo parecen muy pequeños para hacer frente a la competencia de otros territorios nacionales o de Europa del Norte. Finalmente, el sitio de París en el concierto de las grandes metrópolis planetarias también parece erosionado frente al dinamismo de las concentraciones económicas, financieras y hasta culturales del Extremo-oriente. Estos argumentos, y muchos otros, constituyen el cuerpo argumental de un grupo de trabajo que ve una oportunidad histórica en la construcción de un eje Sena fuerte al servicio de

una Ciudad-Mundo parisina.

La implementación de un Grupo de Interés Económico portuario (GIE) llamado HAROPA constituye el primer paso en la evolución hacia una estructura comercial del Eje Sena y de su corredor logístico-industrial. En un plazo determinado, las sinergias deberían permitir elaborar una verdadera estrategia concertada a escala no sólo de una entidad portuaria sino más bien de una agrupación de tres puertos que mantienen una plena y entera autonomía (a pesar de que ya se ha evocado su eventual fusión en el marco de una gobernanza armonizada, inclusive única). Estas evoluciones marcan el advenimiento de grandes corredores logístico-portuarios, con acercamientos insospechados en el plano simbólico, que se realizan bajo la presión de la competencia de los mercados libres del transporte. El CLP del eje Sena virtualmente existe hace ya un tiempo en los rubros de la industria química, el petróleo y la industria automotriz.

El futuro CLP quiere ir más lejos asentando las bases de nuevas tipologías de gobernanza en donde las prioridades de inversión y las herramientas de ayuda a la toma de decisiones deberán ser mutualizadas. En un afán de aumentar la competitividad del territorio del norte de Francia, con respecto a las soluciones belgas, londinenses o rotterdameses, la construcción de un CLP articulado en tres entidades portuarias complementarias es fundamental. Actualmente, la gran obra en construcción busca convertir a HAROPA en una estructura de gobernanza legítima con una coherencia reconocida por los tres puertos y sobre todo por los inversionistas y operadores logísticos. HAROPA en francés (contracción de Le Havre, Rouen y París) se traduce en inglés por Harbours Of Paris.

En el plano de la gobernanza, estamos frente a una situación única. Por una parte, los puertos mantienen su plena autonomía en términos de gestión y de toma de decisiones mientras que HAROPA tiene su propio Consejo de Administración, compuesto por los directores generales de los tres puertos. La presidencia del GIE es rotatoria y asumida alternadamente por cada director general. HAROPA debe alentar y animar las reflexiones estratégicas del eje Sena en estrecha colaboración con una instancia especial que reúne a colectividades territoriales, operadores (red ferroviaria y fluvial) y representantes sindicales y de gremios profesionales.

EL CASO DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO. LOS DESAFÍOS PARA CORELOG

Como se mencionó anteriormente, CORELOG es la institucionalidad creada para hacer frente a los desafíos de los Espacios Metropolitanos Ampliados (EMA) y los corredores logístico-portuarios ligados al territorio jurídico de la Región de Valparaíso. Este cambio de nivel de visión nos muestra la ambición de crecer para ser más grandes o, en otras palabras, aumentar el tamaño para ser capaces de enfrentar los desafíos modernos de desarrollo, de movilidad, de planificación y de competencia entre grandes conjuntos. Pero entonces ¿presenciamos una nueva forma de gobernanza administrativa innovadora que permitirá gestionar el primer EMA Chileno? ¿o simplemente presenciamos la aparición de una nueva burocracia administrativa?

¿Y si, siguiendo el ejemplo del gobierno canadiense, la gobernanza de tales conjuntos pasara por una forma de autoridad política con rango ministerial utilizando una lógica “top down” [estructura vertical]? El gobierno canadiense, con sus iniciativas de puertas de entrada continental y de corredores logísticos, logró imponer la du-

pla de ciudades puerto del oeste Vancouver/Prince Rupert como *gateway* portuario en las rutas comerciales contenedorizadas entre Asia y América del Norte. El ministro de *la Iniciativa de la Puerta y del Corredor de Asia-Pacífico* se reúne regularmente con presidentes y/o ministros de países asiáticos socios en misiones oficiales para “vender” las redes de transporte y el atractivo de las grandes ciudades del oeste canadiense. Una gobernanza pragmática con rango ministerial permite hacer legible a escala planetaria una gama completa de servicios destinados a inversionistas extranjeros.

Según (Deudet y Alix 2012, p. 50), la gobernanza de EMAs y de CLPs se enmarca en una ambición política que se manifiesta a través de una visión estratégica de alcance nacional. Esta totalidad se verifica en una suma de proyectos operativos que serán los subsistemas del gran proyecto nacional o internacional. Una gobernanza ministerial hace las veces de coordinador del conjunto. Esta realización de subsistemas permite bajar las planificaciones, operaciones y financiamientos de los proyectos a escalas más regionales o locales. La disposición de la gobernanza en modalidad *top down* permite combinar dos niveles operativos. Por una parte, los subsistemas se enmarcan en una coherencia de conjunto. Por otra parte, la apropiación por parte de autoridades regionales/locales de oportunidades de desarrollo contribuye a una estimulación de la competencia entre grandes proyectos y subsistemas. No obstante lo anterior, la gobernanza ministerial permite zanjar entre proyectos similares para así evitar financiar proyectos del tipo “elefante blanco”. Esto permite la aparición de una gobernanza dinámica conectada directamente con las realidades de la competencia entre territorios.

La región de Valparaíso presenta importantes desafíos en cuanto a conectividad y desarrollo territorial. Por un lado se está a la espera de una definición del Megapuerto en las costas de la región el cual permitirá triplicar la actual capacidad de transferencia de contenedores en los próximos 20 años. Al parecer este Megapuerto seguirá el desarrollo portuario menos radical anteriormente ejemplificado, lo que conlleva crear una gobernanza ciudad-puerto para dar factibilidad económica, social y ambiental a un proyecto con importantes externalidades negativas en cuanto a uso de suelo de borde costero, saturación de la capacidad vial de las ciudades puerto por parte de camiones y contaminación por huella de carbono.

Respecto a los mejoramientos de la red ferroviaria de la región, clave para un desarrollo sustentable del transporte terrestre de cara a nuevos estándares de sustentabilidad de las exportaciones chilenas, claramente ésta presenta serios déficit y problemas debido a la falta de inversión en los últimos 30 años. Aún no se tienen los proyectos de prefactibilidad que desarrollen los ramales hasta los tres puertos marítimos y la conexión hacia Los Andes.

Finalmente el proyecto Túnel de Baja Altura Los Andes-Mendoza y red ferroviaria asociada denominado Corredor Bioceánico Aconcagua (CBA), plantea el desafío de crear una nueva infraestructura que va más allá de las ambiciones privadas para su inversión, construcción y posterior explotación. Este gran esfuerzo conjunto debe ser materia de estado para Chile y Argentina dado el gran volumen financiero requerido y la incertidumbre en rentabilidad que actualmente presenta. Se estima que la construcción de un proyecto como éste tomará entre 10 y 15 años, a la luz de la experiencia comparada del nuevo túnel ferroviario de San Gottardo en Suiza, denominado *AlpTransit Gottard*, el cual incluye dos túneles de 57 y 15 kilómetros respectivamente.

Estos cuatro elementos presentados: gobernanza ciudad-puerto,

Megapuerto, red ferroviaria y CBA, son en definitiva los argumentos suficientes para emprender el desafío de configurar un EMA y CLP de alcance regional con una sólida gobernanza que involucre elementos del gobierno nacional (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y Obras Públicas), en conjunto con el gobierno local (Intendencia regional de Valparaíso). Esto asegura que la visión nacional e internacional quedará incluida en la visión regional. A su vez, el tratamiento de la suma de proyectos debe ser resuelto desde lo local con visión global, que asegure un equilibrio de poder entre lo público-privado-ciudadano.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA TRABAJOS FUTUROS

Incluir el término *Glocal* (fusión de las palabras global y local) en materias de desarrollo territorial extendido (EMAs y CLPs) ha sido determinante para un despliegue equilibrado de poderes público-privado-ciudadano. La apuesta de gobernar sistemas urbano-portuarios esparcidos y complejos está en el centro de las estrategias territoriales modernas. Las investigaciones académicas y operacionales tienen mucho que aportar todavía para poder ofrecer enfoques multidisciplinarios en donde se entremezclen argumentos privados e imperativos públicos y ciudadanos.

Como trabajo futuro, se propone desarrollar modelos de gestión de referencia para implementar gobernanzas para EMAs y CLP en base a los Consejos Público-Privados, con énfasis en problemáticas de desarrollo territorial con la incorporación de la voz del ciudadano. A su vez, se propone realizar un estudio de la situación actual en estas materias en ciudades puerto y potenciales EMAs y CLP en América Latina y evaluar la existencia y grado de madurez que este tipo de iniciativas tienen, para de esta manera proponer recomendaciones en cuanto a políticas públicas que fomenten el desarrollo de las ciudades puerto con una mirada de desarrollo sustentable y que incluya la visión social de sus ciudadanos. También se propone analizar el impacto que las comunidades portuarias han tenido en los puertos de América Latina y cuáles han sido los alcances y grado de madurez que cada una de ellas tiene, y como inciden en la competitividad del puerto y la región donde están circunscritas.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCENCIO L. M. (2012) Integración VUCE-VUP: El eslabón crítico de la Cadena Logística Portuario. IV Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas únicas de Comercio Exterior: Políticas Públicas e intersectorialidad para un Comercio Exterior Globalizado, Logístico y Sustentable. La Antigua, Guatemala.
- ASCENCIO L. M., GONZÁLEZ-RAMÍREZ R.G., CEDILLO-CAMPOS G. (2012) "Comunidades logístico-portuarias". Énfasis Logística. México y Centroamérica.
- ASCENCIO L. M., GONZÁLEZ-RAMÍREZ R. G., BEARZOTTI L., GUERRERO I. (2011) "Metodología basada en Supply Chain Management para una Cadena Logística Portuaria". IAME Annual Conference 2011, Latin American Session, UN-ECLAC, Santiago Chile.
- ASCHER F. (1995) "Metápolis ou L'avenir des villes Paris", Odile Jacob, 346 páginas.
- ____ (2004) "Los nuevos principios del urbanismo Madrid", Alianza editorial, éditions de l'aube.

CIPOLETTA G., PÉREZ G., SÁNCHEZ R. (2010) "Políticas integradas de Infraestructuras, transporte y logística: experiencias y propuestas iniciales", CEPAL Serie Recursos Humanos e Infraestructura, N° 150, 64 páginas.

DAUDET B., ALIX Y. (2012) "Gouvernance des territoires ville-port: empreintes locales, concurrences régionales et enjeux globaux". Organisations et territoires, Vol. 21, N° 3.

DE LANGEN P. (2002) "Governance in seaport clusters". IAME 2002 proceedings, November, Panama, Panama.

DE LANGEN P. W. (2004) "The performance of seaport clusters, a framework to analyze cluster performance and an application to the seaport clusters of Durban, Rotterdam, and the Lower Mississippi, Rotterdam", ERIM PhD series.

DE LANGEN P. W., VISSER E. J. (2005) "Collective action regimes in seaport clusters: the case of the Lower Mississippi port cluster". Journal of Transport Geography, Vol. 13, páginas 173-186.

DE MATTOS C. (2004) "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana". Revista Paranaense de Desenvolvimento, Vol.107, N° 107, páginas 9-23.

GONZÁLEZ-RAMÍREZ R. G., ASCENCIO L. M., BEARZOTTI L. (2013a) "A Collaborative Planning framework for the Port Logistic Chain". International Congress on Logistics & Supply Chain (CiLOG) 2013, October, Queretaro México.

GONZÁLEZ-RAMÍREZ R. G., PAL M., ASCENCIO L. M. (2013b) "Benchmark Analysis for Landside Coordination: a comparison between Chilean and Australian ports", International Congress on Logistics & Supply Chain (CiLOG) 2013, October, Queretaro México.

GOSS R. O. (1990) "Economic policies and seaports: The diversity of port policies". Maritime Policy and Management Vol. 17, N° 3, páginas 221-234.

LE GALÉS P. (1995) "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Revue française de science politique", Vol.45, N° 1, páginas 57-95.

MANGIN D. (2004) "La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine". Paris, éditions de la Villette.

STEVENS H. (1999) "The Institutional Position of Seaports: An International Comparison Dordrecht". Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.

PROYECTO "NUEVO TÚNEL FERROVIARIO DE SAN GOTTARDO EN SUIZA" (2013) Disponible en: www.alpatransit.ch

§