

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA
FUNDACIÓN POLITÉCNICA DE CATALUÑA**

**MASTER EN GESTIÓN URBANÍSTICA
VERSIÓN 2001-2003**

RESUMEN

**TESINA PARA OPTAR AL GRADO DE
MASTER EN GESTIÓN URBANÍSTICA**

**“Transformación del suelo portuario, un modelo de gestión.
El caso del nuevo uso del suelo portuario en Valparaíso - Chile.”**



**ROLANDO BIERE ARENAS
ARQUITECTO U.V. - CHILE**

**“Transformación del suelo portuario, un modelo de gestión.
El caso del nuevo uso del suelo portuario en Valparaíso - Chile.”**

“Plan de Transformación Urbana del Borde Costero de Valparaíso”.

“Plan Maestro del Puerto de Valparaíso”.

“Plan Seccional Portuario de Valparaíso”.



INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES PREVIOS

1. Interés del tema y definición de objetivos.

El Océano Pacífico se entiende en la actualidad como un nuevo centro en el mundo, en el sentido que sus costas, constituyen la mayor cuenca de intercambio de bienes a nivel internacional. Esto ha producido un *giro del mundo*, conceptual y comercial, que exige habilitar sus puertos para el futuro.

La ciudad de Valparaíso se ha desarrollado asociada al mar desde sus orígenes y descubrimiento por los conquistadores españoles en el siglo XVI, pasando por una época de gran esplendor y auge económico portuario debido al paso obligado por el puerto de mercancías francesas e inglesas además de las españolas y por el hecho de ser el puerto de entrada y salida de mercaderías de toda la zona central del país.

Este esplendor comenzó a decaer en el período de crisis económica internacional de fines del siglo XIX, además de la pérdida de valor de su primer producto de exportación, *el salitre*, por el descubrimiento del salitre sintético y finalmente a consecuencia de la apertura del canal de Panamá en 1914 que retiró a la ciudad de las principales rutas de navegación. Producto esto y de la competencia de otros puertos del país, Valparaíso enfrenta un empobrecimiento y el puerto se ha disociado de la ciudad. Esta realidad ha llevado al Estado a asumir una estrategia de reactivación de Valparaíso, que reconoce la vocación portuaria de la ciudad como uno de los puntales de su desarrollo integral.

El proceso llevado a cabo ha involucrado diversos actores, del sector público con sus administraciones, como del sector privado, lo que requiere la conciliación de intereses y la delimitación de competencias y participación de los involucrados. Este aspecto de la distribución de tareas y competencias entre lo público y lo privado es un elemento a ser abordado en la tesina, en tanto al existir un suelo disponible para la ciudad se superponen y quizás se contraponen los intereses de unos y otros, en tanto este suelo genera un potencial de ocupación como espacio abierto y de uso público, pero a su vez puede ser de gran interés privado por las plusvalías que en él se producirán.

Otro aspecto que se desea poner en cuestionamiento es la forma de desarrollo y gestión de los procesos de transformación del suelo portuario y la forma en que las administraciones, en acuerdo con el sector privado, protegen los intereses de los ciudadanos desde la perspectiva de los nuevos usos que se desarrollarán en éste, que hasta ahora era suelo de uso portuario sin *ningún valor urbanístico*, en tanto no estaba disponible en el mercado y no era accesible a los habitantes, por tanto desde una perspectiva conceptual y de integración del tejido urbano, no era un suelo de la ciudad.

La definición de objetivos de la tesina, requiere entender que la realidad normativa chilena es distinta de la Española, por ello se explica brevemente el marco general para las actuaciones urbanísticas, tanto desde la perspectiva jurídica vigente como desde la institucionalidad pública responsable de ellas y específicamente desde un análisis de las estrategias y acciones concretas que se han llevado a cabo por la *Empresa Puerto Valparaíso*, empresa estatal de carácter mixto, que administra las tareas del puerto y que tiene a su cargo el *Proyecto de Transformación del Borde Costero*.

La discusión respecto del financiamiento de las intervenciones urbanas en los suelos portuarios y en bordes costeros es otro aspecto que se desea abordar y se pretende desde la explicación de las características del desarrollo del *Proyecto de Transformación del Borde Costero de Valparaíso*, realizar un breve análisis acerca de la necesidad de la participación de privados en estas intervenciones que generan intereses y expectativas comerciales, a la vez que devuelven valor social al suelo, en la medida que comienza a ser utilizado por los habitantes de la ciudad.

2. Antecedentes de trabajo y objetivos específicos.

Se plantea como una primera cuestión de trabajo, que el borde costero de Valparaíso y su suelo portuario es similar a otros bordes, en tanto enfrentan desafíos como la disputa de suelo entre actividades portuarias, navales e inmobiliarias y recreativas que llevan implícita una fuerte componente económica. Esta disputa involucra distintos organismos portuarios y entidades públicas regionales y locales, así como empresas privadas.

Desde esta perspectiva, uno de los objetivos específicos que se persigue con esta tesina es descubrir, desde la descripción y análisis de los casos de estudio de otras realidades, los aspectos de la gestión que se ha realizado en éstos suelos y como ésta debe enfrentarse al proceso de transformación, considerando aspectos como la proyección de las inversiones y la evaluación económica y social.

Otro aspecto recurrente en suelos de este tipo, es la superposición de jurisdicciones de actores con distinto grado de tuición o interés en él, que por lo tanto defienden sus propios intereses. Esto exige plantearse como otro objetivo llegar a determinar o al menos a esbozar la posibilidad de una instancia administrativa para hacerse cargo de un proceso de transformación del suelo portuario. Además es interesante plantear hasta donde deben o pueden incidir las atribuciones y deberes de una instancia de este tipo.

Generalmente el aislamiento, desconexión o pérdida de valor social del suelo de borde costero portuario, respecto de la ciudad, es un aspecto que se debe resolver en los procesos de transformación. En este caso específico la separación se produce por una avenida, vías ferroviarias y la zona de almacenamiento portuario. Por lo anterior es válido plantear que un proceso de liberación exige generar mecanismos de reutilización del suelo con programas atractivos para los habitantes y los inversionistas, de manera que no sólo se genere un '*embellecimiento*', sino además una integración con el tejido urbano y complementariedad entre usos privados mixtos y públicos de alto valor de uso.

3. Estructura general de la Tesina.

La tesina se divide en cuatro partes en que se desarrollan los siguientes aspectos; primera parte: *Valparaíso, historia y realidad general*, segunda parte: *Estructura administrativa y normativa de gestión urbana general*, tercera parte: *Análisis de proyectos y estrategias en zonas portuarias*, cuarta parte: *Hacia un modelo de gestión urbana para zonas portuarias*. Esta estructura persigue presentar la realidad específica del proceso de transformación del suelo portuario de Valparaíso y a la luz de los casos de análisis de la tercera parte, llegar a determinar los lineamientos de un modelo de gestión para las transformaciones de suelos portuarios.

La metodología utilizada se basa en el análisis del marco general de acciones en Chile y específico de Valparaíso y en el análisis de casos análogos a modo de referentes, que desde sus realidades aporten en descubrir formas de generar procesos de transformación del suelo portuario, viables económica y socialmente.

Para terminar, se exponen las conclusiones que pretenden permitir el análisis de ideas y formas de entender el tema del desarrollo y gestión de la transformación de los suelos portuarios y generar ciertas ideas de mejora en las estrategias utilizadas en Valparaíso.

SÍNTESIS DEL DESARROLLO

VALPARAÍSO, HISTORIA Y REALIDAD GENERAL

Quizás lo más relevante de destacar en esta parte es el hecho de la primacía comercial que tuvo la ciudad, producto de las actividades portuarias que decayó a fines del siglo XIX, implicando su deterioro general, por lo que en la actualidad se están desarrollando

diversas iniciativas desde el gobierno central por darle un nuevo empuje y está inmersa por ello en los planes de celebración del Bicentenario de la independencia del país.

Se analizan los antecedentes generales de Valparaíso, así como del país y de la ciudad dentro de Chile y la región. Se desarrolla además una descripción del medio geográfico, del puerto y de sus sectores asociados, de los almacenes portuarios y su relación con el ferrocarril, así como de los sectores que serán objeto de transformaciones. Se realiza luego un análisis histórico de Valparaíso, desde su descubrimiento en 1536 hasta la actualidad, en que se están desarrollando grandes intervenciones planificadas, entre las que está la transformación del suelo portuario y del borde costero. Esto anterior se desarrolla según el siguiente índice.

1. Análisis de Chile en América.

- 1.1. Chile un país litoral al sur de América del Sur.
- 1.2. Valparaíso capital regional.
- 1.3. Valparaíso puerto principal.

2. Descripción General de Valparaíso.

- 2.1. La Ciudad en su medio geográfico.
- 2.2. Trazado urbano, espacios públicos y arquitectura.
- 2.3. El puerto de la ciudad.
 - 2.3.1. Los almacenes portuarios.
 - 2.3.2. El puerto y el ferrocarril.
 - 2.3.3. Infraestructura portuaria existente.
- 2.4. Descripción de Sectores de la Ciudad asociados al puerto.
 - 2.4.1. Sector Iglesia La Matriz, plaza Echaurren y su entorno.
 - 2.4.2. Sector muelle Prat, plaza Sotomayor y puerto actual.
 - 2.4.3. Sector Muelle Barón y Yolanda.

3. Desarrollo Histórico de Valparaíso.

- 3.1. Siglos XVI a XVIII. Descubrimiento y primeros años.
- 3.2. Primera mitad del Siglo XIX. Las catástrofes y los terrenos ganados al mar.
- 3.3. Segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX. La era Industrial.
- 3.4. Desde la década de 1930 hasta la actualidad.

4. Representación Gráfica de la Ciudad.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y NORMATIVA DE GESTIÓN URBANA GENERAL

Como la realidad normativa chilena es distinta de la española, en esta parte se presentan los aspectos relevantes de la planificación territorial y de la estructura administrativa del país, destacándose la existencia de los niveles nacional, regional, intercomunal y local, tanto desde la planificación y la distribución de recursos públicos, como desde las instancias administrativas para la gestión urbana. Para ello se desarrolla el siguiente índice.

1. La Planificación Territorial en Chile y Valparaíso.

- 1.1. Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- 1.2. Plan Intercomunal de Valparaíso.
- 1.3. Estrategia de Desarrollo Regional.
- 1.4. Plan de Desarrollo Comunal y Plan Regulador Comunal.
- 1.5. Plan de Transformación Urbana del Borde Costero.
- 1.6. Plan Maestro Portuario y Plan Seccional Portuario.
- 1.7. Plan Seccional de Vistas.
- 1.8. Zonas Normativas específicas del Área de Estudio.
 - 1.8.1. Costera Portuaria (ZA1).
 - 1.8.2. Preservación Medio Ambiente Costero (ZA2).
 - 1.8.3. Equipamiento Complementario (ZA3).
 - 1.8.4. Habitacionales Mixtas (ZB1 – ZB2 – ZB3).
 - 1.8.5. Comentarios.
- 1.9. Conflictos en la aplicación de las normativas.
 - 1.9.1. Conflictos funcionales.
 - 1.9.2. Cambio de uso de suelo en el sector de Estación Puerto.

2. Estructura administrativa de gestión nacional, regional y Local.

- 2.1. Legislación y políticas generales urbanas y municipales.
 - 2.1.1. Política Nacional de Desarrollo Urbano.

3. Organización y recursos a nivel Nacional, Regional, y Local.

- 3.1. Estructura, organización, competencias, recursos a nivel territorial.
- 3.2. Operativa actual en Valparaíso: sistemas y recursos.
 - 3.2.1. Régimen de Propiedad de los Espacios, Controles y Autoridades.
- 3.3. Fuentes y Niveles de Financiamiento de caso de estudio.
 - 3.3.1. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.
 - 3.3.2. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
 - 3.3.3. Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
 - 3.3.4. Empresa Puerto Valparaíso.

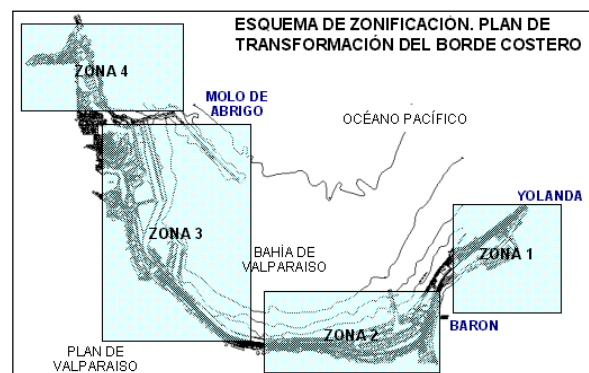
4. Representación Gráfica del Plan Regulador Comunal.

El marco normativo general del planeamiento y gestión se sustenta en la *Ley General de Urbanismo y Construcciones*, con su ordenanza y sus normas técnicas. Luego a nivel regional existe el *Plan Intercomunal de Valparaíso*, desarrollado en 1965. Durante el año 2001, con participación de la comunidad y de organismos del Gobierno Regional, se elaboró la *Estrategia de Desarrollo Regional*, de carácter global y que contiene los lineamientos conceptuales que orientan el desarrollo de la Quinta Región en general y de su capital, la ciudad de Valparaíso.

En Valparaíso, el Plan que orienta el desarrollo de la comuna es el *Plan de Desarrollo Comunal* de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso. Este realiza un diagnóstico comunal general y determina las características esenciales de la comuna y sus ventajas comparativas, centrándose en el carácter de ciudad-puerto. El *Plan Regulador Comunal de Valparaíso, PRCV*, como instrumento normativo ordenador de la totalidad del territorio comunal, regula las actividades dentro de sus límites y fue aprobado por la Intendencia Regional mediante resolución N° 16 del 30 de Diciembre de 1988.

El *PRCV* y el *Plan Seccional Portuario* son instrumentos normativos. El primero define el límite comunal y los límites de suelo urbano, de extensión urbana y rural y el segundo determina las actividades específicas y las características generales de la edificación en el área. Estos últimos instrumentos de planificación territorial local son desarrollados por las Municipalidades, expuestos a conocimiento público, revisados por las Secretarías Regionales Ministeriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, y luego oficializados por el Gobierno Regional.

Dentro de este contexto es el *Plan de Transformación del Borde Costero*, gestionado por la *Empresa Puerto Valparaíso*, el instrumento conceptual de desarrollo que se usa como base para la realización posterior de la normativa. En este caso hay dos áreas a transformar, afectadas por las regulaciones de sendos seccionales; el *Plan Seccional del Barón Yolanda*, que afecta directamente a la primera zona de transformación con una superficie total de 18 Hás (Zona 2) y el *Plan Seccional de Vistas* que afecta al área específica de transformación del muelle Prat, ubicada dentro de la zona 3.



Finalmente en el marco del escenario de desarrollo del sector portuario estatal establecido a partir de la aprobación de la Ley N° 19.542, publicada en el Diario Oficial del 19 de diciembre de 1997, la *Empresa Puerto Valparaíso*, creada en virtud de la referida ley, encargó una propuesta de actualización del *Plan Maestro del Puerto de Valparaíso* del año 1998, con fecha de Diciembre de 2000.

Este plan genera la imagen objetivo de las zonas a ser transformadas, sus superficies, programas y el mix de usos propuestos, así como los estudios económicos necesarios, sobre los cuales se deben aprobar luego los planes seccionales respectivos.

En Valparaíso se han realizado modificaciones normativas en atención a una mayor conciencia de la relación ciudad-borde. Sin embargo la situación de conexión del casco urbano con el borde no es fluida, debido a la estructura funcional lineal, consolidada en el planteamiento Intercomunal del año 1965, reforzada por su línea ferroviaria y por la Avenida Errázuriz, paralela al borde costero, transformándose en una gran barrera de flujos vehiculares costeros que hacen inaccesible la franja de borde costero para el resto de la ciudad. Esta situación implica la necesidad de modificar ciertas zonas normativas a través de diferentes instrumentos, para dar respuesta a las demandas presentes, situación que no considera la totalidad del territorio de manera integral.

Respecto de la estructura funcional administrativa se presentan las instancias nacionales, regionales y locales que participan del proceso de gestión y el hecho de las instancias sectoriales como las *Secretarías Regionales Ministeriales*, SEREMIS que tienen que interactuar con los municipios y en este caso con la *Empresa Puerto Valparaíso*, que tiene a su cargo el recinto portuario del Puerto de Valparaíso, según se señala en el Decreto Supremo N° 40 MOPTT, publicado en el Diario Oficial del 18.06.98 encerrando una superficie de 191 (Hás.), de las cuales 154,8 (Hás.) son áreas marítimas y 36,3 (Hás.) áreas terrestres.

ANÁLISIS DE PROYECTOS Y ESTRATEGIAS EN ZONAS PORTUARIAS

En esta etapa se realiza un análisis de casos tanto chilenos como extranjeros, de proyectos y estrategias de gestión en zonas portuarias, respecto de los cuales se extraen elementos de análisis y de interés a ser incorporados en una gestión específica de transformación del suelo portuario, destacándose los aspectos recurrentes en ellos y desarrollando fichas síntesis de datos para realizar un análisis comparado sencillo.

1. **Antecedentes generales.**
2. **Estudio de proyectos de intervención en zonas portuarias.**
 - 2.1. Estudio de un caso en Chile. San Antonio.
 - 2.2. Intervenciones en otras realidades. Otras Ciudades Puerto.
 - 2.2.1. Algunas estrategias de gestión.
 - 2.2.2. El Desarrollo de Puerto Madero en Buenos Aires.
 - 2.2.3. Acerca del caso de Róterdam.
 - 2.2.4. El proceso de Barcelona.
 - 2.2.4.1. Sector de Urbanización Prioritaria.
 - 2.2.4.2. El sector marítimo. El Port Vell.
 - 2.2.5. La regeneración de los Docklands.
 - 2.3. Estudio de la estrategia utilizada en Valparaíso.
 - 2.3.1. El desarrollo del caso.
 - 2.3.2. Análisis de la realidad.
 - 2.3.2.1. El Estudio de CADE-IDEPE / URBE.
 - 2.3.3. El Plan Maestro Portuario.
 - 2.3.3.1. Propuesta de Imagen Objetivo del Proyecto.
 - 2.3.3.2. Propuesta de Seccional Puerto Barón.
 - 2.3.3.3. Desarrollo de Monografías y Anteproyectos.
 - 2.3.3.4. Estudio de Impacto Ambiental.
 - 2.3.3.5. Estudio de Impacto Vial.
 - 2.3.3.6. Propuesta de Negocios.
 - 2.3.3.7. Secuencia de Desarrollo Espacial y Temporal.
 - 2.3.3.8. Aspectos legales relevantes.
 - 2.3.4. Comentarios.
 - 2.4. Fichas síntesis de los casos.
 - 2.4.1. Ficha de Barcelona.
 - 2.4.2. Ficha de Valparaíso.
 - 2.4.3. Otras fichas.

Un aspecto relevante es el de personajes públicos que han impulsado esfuerzos y han convertido el tema de la transformación del borde en '*su causa*' y la han liderado como gerentes, como el caso de Ed Logue en Boston. Otro es el de arquitectos urbanistas, como Oriol Bohigas en Barcelona, que han liderado las transformaciones.

En el caso de San Antonio se destaca la determinación de aspectos como zonas diferenciadas en sectores de usos públicos y portuario, propuesta de programa de usos portuarios, comerciales y turísticos, desarrollo de un estudio de costos inicial y de su viabilidad, propuesta de participación pública y privada y mecanismos como sesiones de suelo, concesiones, etc. Estos aspectos son importantes en la medida que, si bien no constituyen norma jurídica, logran fijar condiciones relevantes sobre las cuales se debe iniciar el desarrollo de las actuaciones.

El caso de Puerto Madero en Buenos Aires es interesante en la medida que se presentan los objetivos específicos desarrollados en un *Plan Estratégico* de 1991, sobre los cuales se desarrollan luego las acciones concretas. En el caso de Róterdam, se ha establecido una metodología, base de su éxito, dándole un enfoque integral, que incorpora elementos sociales, económicos, de transportes, de vivienda y de promoción, debiendo participar los sectores público y privado. Además el desarrollo de los planes determinó las acciones prioritarias a ser realizadas.

Los dos aspectos más relevantes y recurrentes de los casos estudiados, son por una parte la creación de gerencias o instituciones específicas cuya única función es la de gestionar los procesos de transformación del suelo portuario, como en Buenos Aires la *Corporación del Antiguo Puerto Madero*. en Barcelona, la *Gerencia 2000* que funciona independiente del Puerto Autónomo de Barcelona y de la *London Docklands Development Corporation* en los Docklands de Londres, y por otra parte la generación de medidas normativas, administrativas y económicas que facilitan la concesión de licencias de construcción o bien permiten a los inversionistas acceder a beneficios económicos por invertir en las zonas de transformación.

Dentro de estas medidas está la determinación de áreas territoriales con beneficios como son las *Enterprise Zones* inglesas, zonas de iniciativa sobre las cuales pueden actuar corporaciones de desarrollo urbano o los *sectores de urbanización prioritaria* en Cataluña, en que se da prioridad a estas áreas y se simplifica su gestión. Los fines de la declaración de sector de urbanización prioritaria son los de *permitir la rápida ejecución de sectores definidos por el planeamiento general con fuerte presión urbanizadora*, y evitar la retención del suelo con fines especulativos.

Es importante destacar que en Chile no existen herramientas de este tipo, debiéndose recurrir a la expropiación, que se ve obstaculizada por la falta de recursos públicos, además no existe la obligación de urbanizar por parte de los propietarios en tanto no existe el concepto de las obligaciones y derechos en el proceso urbanístico.

HACIA UN MODELO DE GESTIÓN URBANA PARA ZONAS PORTUARIAS

Aquí se pretende entregar lineamientos para determinar un modelo de gestión urbana para zonas portuarias. Se plantean propuestas de modernización y líneas de desarrollo, la relación entre los niveles de la administración y un esquema de requisitos del modelo, definiendo el rol de los sectores público y privado, según el siguiente índice.

1. **Enseñanzas de la gestión del suelo de borde.**
2. **Estrategias de modernización y áreas de desarrollo posibles.**
 - 2.1. Relación entre niveles: central regional y local.
 - 2.2. Creación de entidad autónoma.
3. **Requisitos de un modelo de gestión en el marco de Valparaíso.**
 - 3.1. Rol de los sectores Público y Privado.
 - 3.2. Fuentes y mecanismos de financiamiento.
4. **Proposición de un modelo de gestión para zonas portuarias.**
 - 4.1. Estructura organizacional, competencias, recursos.
 - 4.2. Estrategia de implementación: corto, mediano y largo plazos.
 - 4.2.1. Estrategia de recuperación: un proyecto para el borde.
 - 4.2.2. Posibles etapas de desarrollo.

La idea de la transformación del borde se ha asociado a la recuperación económica de toda la ciudad, en la medida que se confía que las inversiones del proceso de transformación del puerto signifiquen un beneficio general, ya que su suelo tiene la posibilidad de proveer de programas y edificios que no son viables en el plan y el contar con un paño disponible, como el de Barón genera altas expectativas en él.

Los casos de las ciudades que han recuperado su borde, que luego ha potenciado su reciclaje interior, entregan experiencias para entender los desafíos del cambio y conocer los problemas y soluciones más exitosas llevadas a cabo.

- a. **Desarrollo de una gestión específica para el Borde.** Hay que concentrarse en el suelo portuario. Los ejemplos exitosos siempre han separado un territorio preciso.
- b. **Elaboración de un programa sobre acuerdos.** Para liberar terrenos y acordar un programa y plan maestro de desarrollo.
- c. **Unificación de criterios en torno a una estrategia común.** Se debe potenciar el objetivo de un polo de actividad, atractivo y de oportunidades de inversión. Los sectores para transformar tienen que ser los más apropiados, tanto por su superficie como por sus posibilidades reales, es decir debe ser un suelo viable.
- d. **Generar incentivos a la inversión privada.** El proceso debe encaminarse a generar una inercia de inversiones autónomas y continuas en el tiempo.
- e. **Enfatizar el carácter público y turístico.** No puede privatizarse el borde de la ciudad. Estos desarrollos han concentrado actividades recreativas y turísticas.
- f. **Definición de un nuevo enfoque de administración de ciudad:** Se debe contar con una instancia gestidora y de marketing a escala nacional e internacional.
- g. **Generar una nueva imagen de la ciudad:** El borde debe constituirse en una atracción importante en un corto plazo, de 10 o 15 años.
- h. **Desarrollo de una estrategia coyuntural.** Estos procesos pueden diluirse, por su duración, luego, además de su programación es positivo usar una coyuntura como la realización de un evento de interés general.
- i. **Construcción de la oportunidad.** Generar potencialidad económica y que el sector de transformación implique perspectivas de crecimiento e incentivos a la inversión.
- j. **Potenciar los usos mixtos y proyectos ancla.** Atraer a un sector privado que participe en el desarrollo de usos mixtos y proyectos ancla turísticos. Parece positivo entonces considerar la vivienda sólo como un componente del conjunto.
- k. **Creación de espacios notables y continuidad del borde.** Énfasis en maximizar el frente continuo. No sirve un borde con trozos discontinuos.
- l. **Liberar terrenos con Hinterland.** Los terrenos a desarrollar deben ser cercanos a territorios urbanos centrales, para influir en su reciclaje y desarrollo. Un esfuerzo aislado, o que se concentre solo en atributos estéticos resultará inconcluso.
- m. **Generar una oferta viable.** Terrenos viables y listos para ser desarrollados sobre la base de proyectos de transformación. La gestión debe ser tratada como un *Proyecto de Diseño Urbano* global, que implica actores, objetivos y procesos.

Se plantea el desarrollo de estrategias de modernización que consideren aspectos de los edificios, desde sus inversores y desde sus diseños y de la realización de concursos con invitación a arquitectos reconocidos, hecho que proyecta el sector por si mismo.

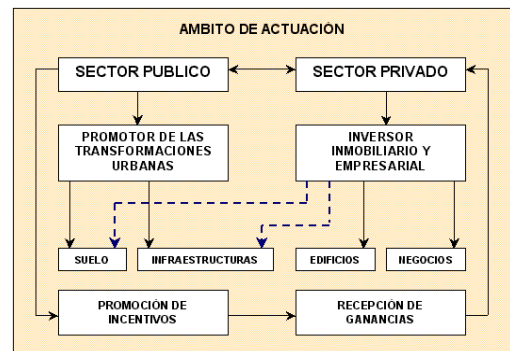
Respecto de la relación entre los niveles de la administración, el MOPTT debe participar por medio de la Dirección de Obras Portuarias regional, dentro de un marco de planeamiento estratégico que considere aspectos urbanísticos, de interés social y comercial, por ello la designación de fondos y elaboración de proyectos no puede restringirse sólo a actividades portuarias y debe considerar soluciones para los nuevos usos de suelo a transformar. Asimismo el MINVU tiene que cumplir su papel desde la perspectiva de generar la estructura básica para el proceso de transformación del suelo, en el marco de sus competencias para el desarrollo de la política urbana general.

Uno de los aspectos fundamentales es la creación de una entidad autónoma que se haga cargo de llevar a cabo y controlar el proceso de transformación. Esta entidad puede ser de carácter mixto y puede funcionar al alero de la *Empresa Puerto Valparaíso*, pero debe tener su *única motivación* en el proceso de transformación. Otro aspecto que se ha expuesto es de las corporaciones de desarrollo urbano, como en el caso de los Docklands y en este sentido en Chile existe la experiencia de Santiago.

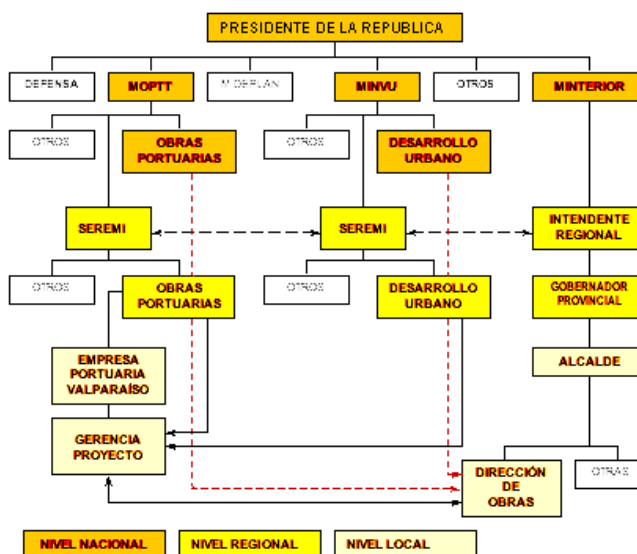
Respecto de los requisitos de un modelo de gestión en el marco de Valparaíso, en la medida que no existe la obligación de urbanizar y dentro del marco normativo en que el desarrollo del suelo público le compete al MINVU y desde la perspectiva sectorial al MOPTT; se debe contar con medios públicos para el desarrollo de las infraestructuras y del suelo. Sin perjuicio que el papel que debe desempeñar el sector público se encamina a la generación de mecanismos de participación del inversor privado también como financista y ejecutor de la infraestructura y del proceso de transformación del suelo, en un sitio que será de alto valor social y económico.

El sector público debe construir el marco normativo que genere figuras de descuentos a empresas, como en la ciudad empresarial en Santiago o bien de concesiones de beneficios, devoluciones impositivas, etc.

En la medida que la capacidad de inversión del Estado no es sustancial y considerando que es función de éste la gestión del territorio, se debe estructurar un sistema en que el sector público juegue un papel general de gestor e inversor en el suelo y que entregue incentivos para que el privado sea el inversor de los usos privados y aporte valor al suelo y a las infraestructuras públicas. En Chile no existe el *aprovechamiento urbanístico*, ni la *obligación de urbanizar*, por lo que un proceso de transformación de este tipo debe contar con recursos para concretar los proyectos edificatorios, que son los que alimentarían económicamente el entorno público.



Se debe pensar una estructura de financiamiento compartido, sobre la base de proyectos económicamente rentables y en que el suelo y las infraestructuras sean absorbidas por los sectores público y privado y en que este último se beneficie de los incentivos generados por invertir en la zona y por realizar los proyectos de los edificios.



Para el cumplimiento de las tareas de transformación del borde costero y del puerto se propone una estructura de organización que recoja la situación actual y la creación de una entidad, bajo el alero de la *Empresa Puerto Valparaíso*, que se haga cargo de administrar las tareas de gestión del proceso de transformación.

La Búsqueda de inversión privada para los proyectos específicos, hotel, acuario, marina, etc., la Generación de beneficios de inversión con figuras como las concesiones de uso, beneficios

fiscales por inversiones de montos establecidos, convenios de exclusiones de pagos por aportes a las áreas de suelo público, etc., el Control de los plazos de ejecución de las tareas, que deben estar previamente determinados en el Plan Maestro Portuario., la Verificación del cumplimiento de los proyectos, de las condiciones edificatorias y las exigencias programáticas, que deben estar previamente determinadas en el Plan Seccional Específico, pueden ser algunas de las funciones de la nueva entidad.

Es interesante además pensar en un escenario de permanencia de esta entidad en que los procesos a largo plazo requieren apuestas adicionales y la consideración de los imprevistos. Sin embargo es fundamental al menos en el *corto plazo* desarrollar el papel ejecutor y promotor del suelo y las infraestructuras por parte del sector público.

Se desarrollan a la luz de lo estudiado, las posibles etapas de desarrollo.

- a. **Etapla para determinar la factibilidad técnica.** Realizar estudios técnicos y definir el territorio asignado a las actividades que se dejarán para usos urbanos.
- b. **Etapla de validación política.** Se debe fomentar acuerdo político respecto a la transformación del puerto e Incorporar a todos los sectores.
- c. **Etapla para realizar un saneamiento territorial.** Desarrollar procesos novedosos como multipropiedad, redistribución, enroque, compensaciones, etc.
- d. **Etapla de creación de Gerencia o Entidad de Gestión.** Diseño del instrumento de gestión que estará a cargo de liderar el proceso de recuperación.
- e. **Etapla de desarrollo del proyecto.** Generar un marco normativo con atribuciones y deberes, de factibilidad de inversiones, esquema de financiamiento, etc.
- f. **Etapla de ejecución de las transformaciones del suelo.** Empezar el desarrollo de los proyectos específicos, habiendo definido previamente las etapas.
- g. **Etapla del desarrollo de Valparaíso.** Implementar planes específicos de desarrollo a futuro, diseñados para una etapa de integración del borde con la ciudad.

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Naturalmente una investigación respecto de un modelo específico de gestión para la transformación del suelo portuario, es posible que no aborde todos los aspectos que ya se han trabajado en experiencias realizadas en diversas latitudes.

Sin embargo desde el análisis de Valparaíso y de los otros casos se ha tratado de resumir las variables que se han considerado en cada uno y del estudio de esas experiencias se ha pretendido generar algunas ideas que, contribuyan a clarificar algunos aspectos que se deben considerar en una gestión para un proceso de transformación de este tipo de suelo.

Respecto de lo desarrollado en la cuarta parte tesina, *hacia un modelo de gestión para zonas portuarias*, se han esbozado y generado algunos de los temas y aspectos que se expondrán a modo de comentarios finales.

A la luz del marco normativo chileno, podemos decir que existe un soporte legal para la gestión del desarrollo urbano, sin embargo esto no significa que ese soporte esté estructurado de manera coherente en lo que a transformación de suelos portuarios se refiere, no sólo desde la superposición de funciones entre los ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Obras Públicas, sino también desde la participación de las empresas portuarias específicas y desde los propios municipios

Este marco general constituye un campo de acción para la gestión pública y privada en el desarrollo urbano; por ello si es capaz de definir a futuro un mecanismo específico de gestión para la transformación del suelo portuario, los sectores público y privado estarán llamados a fortalecer su interacción, en la medida que una estrategia viable los considerará necesariamente como partes claves desde el inicio del proceso.

Una transformación de este tipo debe gestionarse desde la perspectiva de la construcción del espacio público, donde estos “nuevos” suelos serán puestos en el circuito de producción, demostrando su rentabilidad social para la comunidad y comercial para los privados; entendiendo el espacio público como un “negocio” en sentido positivo para los habitantes y para el propio desarrollo de la ciudad.

El sector público debe construir el marco normativo con figuras que permitan abrir espacios a la iniciativa privada, como compensaciones de beneficios entre áreas, transacción de éstos entre quienes actúan en el ámbito de transformación, subsidios, liberación de pagos de permisos de construcción, descuentos a empresas, concesiones de beneficios, devoluciones impositivas, etc.

La Implantación de un modelo de gestión específico para una zona portuaria no puede copiar otros sistemas, sin embargo puede asumir algunas alternativas, siempre que considere la diversidad de variables y las particularidades del caso específico. Es imprescindible que la línea de trabajo sea, en todas las escalas de actuación definidas, el generar un territorio donde la calidad del espacio público sea el valor agregado.

El desarrollo de escenarios de viabilidad económica y comercial es fundamental en estas intervenciones, de manera que el proceso de atracción de inversionistas esté precedido y avalado por los resultados de estos escenarios de futuro.

Otro aspecto fundamental es la opinión pública, en la medida que el borde aún cuando hasta el momento no ha sido parte de la vida cotidiana de las ciudades puerto, es una exigencia de los habitantes que se hace más fuerte y profunda cuando se generan las expectativas de ocupación, por lo que se debe considerar la opinión general al momento de definir el programa o mix estratégico de usos.

La vivienda en primera línea de mar será en cualquier caso una gran presión, pero ésta no se debe ubicar como el único programa, sobretodo en casos de superficies pequeñas como la de Valparaíso. Debe estar dentro de un contexto que incluya otros programas de interés general, turístico y comercial, que considere un conjunto armónico de edificios y espacios públicos que permitan, por una parte, la utilización del suelo a la colectividad y, por otra, el beneficio económico privado. En este sentido los suelos se deben gestionar desde una apertura a nuevos mercados y programas de actividad.

Es importante la consideración de los suelos a entregar a la ciudad dentro de un contexto normativo específico, como los *sectores de urbanización prioritaria* o las *enterprise zones*, para dinamitar un proceso de reciclaje de suelo.

El aspecto de la distribución de tareas y determinación de competencias entre lo público y lo privado es un elemento que se debe determinar previamente a la generación de las acciones, como un marco conocido por todos y con incentivos claros para la acción privada, preservando a su vez el valor potencial de ocupación como espacio abierto y de uso público del nuevo suelo para la ciudad, que sin duda es de gran interés privado por las plusvalías que en él se producirán, sumadas a las disputas por el territorio de borde entre las actividades comerciales y recreativas.

Por el hecho de no existir *aprovechamiento urbanístico* ni *obligación de urbanizar*, el proceso debe ser conducido por el gestor público y generar los incentivos para el privado, de manera que el proceso tenga posibilidades de culminar. El financiamiento de las intervenciones urbanas en suelos portuarios, que generan intereses y expectativas comerciales, puede ser asumido por el sector privado en acuerdo con el sector público, en la medida que estas intervenciones le devuelven valor social al suelo, pero sobretodo porque este hecho genera beneficios comerciales para el inversor porque será un suelo de alto valor de uso para los habitantes de la ciudad.

La superposición de jurisdicciones entre actores, con distinto grado de tuición sobre el suelo, que defienden sus propios intereses, exige clarificar el papel de cada uno y la creación de una instancia administrativa adecuada, “Gerencia”, para hacerse cargo de un proceso de transformación del suelo portuario y definir hasta donde llegarán sus atribuciones y deberes. Esta entidad puede ser de carácter mixto, con intereses públicos y privados, puede funcionar al alero de la *Empresa Puerto Valparaíso* o funcionar también a modo de una gerencia específica, pero siempre desde una *independencia funcional* y desde una *única motivación*, enfocada en el proceso de transformación. Sin embargo la determinación de su figura legal debe estar dentro del marco normativo vigente.

*“La potenciación de una corporación de iniciativa pública parece ser la mejor vía para canalizar una transformación ambiciosa a nivel ciudadano y realista a nivel de los inversores que han de responsabilizarse de darle contenido y explotación a medio plazo”.*¹

Respecto del concepto de la oportunidad en estas intervenciones, dada la duración de los procesos, se debe enfatizar el concepto de meta objetivo coyuntural o de evento de interés social, así como la fijación de una primera etapa base de intervención pública, sobre la que continuar el desarrollo privado.

Se debe definir en un primer momento la extensión que mantendrán las actividades portuarias y aquellas relacionadas, así como el mix de usos propuestos para el suelo de transformación, es otro elemento fundamental. Para una zona portuaria como la del muelle Barón no se puede sólo generar normativa bidimensional, sino que se debe llegar a generar imágenes tridimensionales que orienten la volumetría y los programas, usos, zonas, etc. Asimismo se debe definir la utilidad futura de los suelos y generar las condiciones normativas que faciliten su transformación y liberación.

Es bueno destacar que más que imponer proyectos y financiarlos, es importante generar un ambiente que sea fértil para albergar propuestas privadas, que resulten atractivas y viables dentro del escenario general de transformación.

La búsqueda de inversión activa con el fin de promover el proyecto a nivel internacional y con inversores que tengan experiencia en procesos similares, es una obligación a ser asumida por la instancia coordinadora, que a su vez puede proponer la creación de corporaciones que gestionen la incorporación de proyectos turísticos ancla como museos, planetarios y acuarios, así como también de oficinas, centros de conferencias y sedes matrices de empresas de primera línea.

El papel que debe desempeñar el sector público se encamina a la generación de mecanismos de participación del inversor privado también como financista y ejecutor de la infraestructura y del proceso de transformación del suelo.

A pesar de lo positivo de la idea de una *entidad* cuyo único fin sea la transformación del suelo portuario, cabe preguntar por una parte si *puede una Empresa Portuaria hacerse cargo por sí sola del proceso y al mismo tiempo participar de los beneficios*, y por otra, si *puede una instancia de este tipo generar el marco de participación privada en el proceso de urbanización del suelo portuario*.

Para finalizar se dirá que el análisis y desarrollo del tema invita a su continuación, con el fin de conocer más detalladamente los casos y estrategias utilizadas según su tiempo y enfoques específicos, sin perjuicio de sus éxitos o fracasos.

¹ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. (1997). *“Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la era de la Información”*. Santillana. S.A. Taurus, Madrid. Pág. 276.