

## **Ponencia**

# **“La Ruta de las Caletas del Maule. El infierno está lleno de gente con buenas intenciones”**

Resultado de investigación finalizada

Grupo de Trabajo 7

Claudia Concha y Alejandra Rasse  
Centro de Estudios Urbanos y Territoriales CEUT

### **A. Resumen**

La estrategia de reconstrucción posterior al terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 en Chile pone en el centro del proceso a los privados. El Estado, si bien orienta el proceso, traspasa a los privados el liderazgo, en un contexto de carencia de arreglos institucionales que normen el accionar de los privados. Esta ponencia explora la forma en que se generó la coordinación entre los distintos actores involucrados en un proyecto de reconstrucción específico: la Ruta de las Caletas del Maule. Los resultados muestran que no se logró desarrollar una coordinación efectiva entre las distintas perspectivas en juego, lo que ha desembocado en la falta de pertinencia de la infraestructura construida, y el desuso de algunas de ellas.

**Palabras clave** Reconstrucción post catástrofe, políticas públicas, caleta de pescadores.

### **B. La Ruta de las Caletas del Maule.**

#### **Problema de investigación**

Tras el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, la costa de la Región del Maule quedó completamente destruida. Los daños registrados, más allá de las viviendas, afectaron también la principal fuente de trabajo de muchas de las caletas de pescadores, tanto en lo referente a infraestructura, como en términos de sus embarcaciones y artes de pesca, que quedaron inutilizables.

La estrategia de reconstrucción planteada ante la catástrofe estuvo marcada por la invitación, por parte del Estado, a que los privados se hicieran parte del proceso. En este sentido, el proceso de reconstrucción fue guiado por el Estado a través del desarrollo de incentivos, pero llevado a la práctica por privados, bajo diversas formulas. Esta particular forma de operar tuvo una serie de implicancias prácticas, en especial en localidades rurales, poco atractivas para el mercado, con vínculos basados más en la amistad o parentesco que en la asociatividad, y en muchos casos, aisladas incluso respecto de sus propios gobiernos locales.

El presente trabajo indaga en esta estrategia de reconstrucción en un caso específico: el desarrollo de la Ruta de las Caletas del Maule. Este proyecto fue llevado a cabo por el grupo minero Antofagasta Minerals. Tras el terremoto y tsunami, Antofagasta Minerals llega a la zona costera de la Región del Maule con ayuda para superar la etapa de emergencia, dentro de la que se contaba el apoyo para restituir y reparar las embarcaciones de los pescadores de la zona. Con el paso de las semanas, deciden quedarse apoyando el proceso de reconstrucción en la Región, impulsando el proyecto Ruta de las Caletas del Maule, consistente en la reconstrucción de la infraestructura de la caleta, y provisión del

equipamiento productivo perdido, en 6 caletas de la Región: Boyeruca, Duao, Pellines, Loanco, Peyuhue y Curanipe. Adicionalmente, como un apoyo al proceso de reconstrucción productiva de las localidades, el proyecto buscó desarrollar una oferta turística y gastronómica, a partir de la construcción de restaurantes de alto nivel integrados a la infraestructura de la caleta, y de la capacitación en gestión y cocina de las familias de los pescadores. En su conjunto, el proyecto en su totalidad, incluido el apoyo en la etapa de emergencia, se entendía como un proyecto de reconstrucción productiva, que además, generaría una nueva oportunidad de negocio en la zona, al potenciar el turismo. La ejecución del proyecto requería tanto de la participación de actores públicos de distintos sectores y niveles (Dirección de Obras Portuarias, municipalidades, gobiernos regionales, entre otros), como de actores comunitarios, en especial, los sindicatos de pescadores.

En este escenario, nos preguntamos cómo se desarrollaron los procesos de coordinación entre los distintos actores y perspectivas en juego, en el contexto de un proceso de reconstrucción sin un marco normativo fuerte, ni un instrumental ad hoc que regulara u orientara la acción de los involucrados. A partir del estudio de este caso, se espera poder aportar al desarrollo de las políticas de reconstrucción, al evidenciar cuales fueron, en la práctica, las dificultades que tuvo que enfrentar el proceso, las lógicas de acción de los diversos actores involucrados, y el tipo de resultados que se obtienen al trabajar bajo este modelo.

## **Metodología**

La investigación consistió en un estudio cualitativo del caso de la Ruta de las Caletas del Maule, a partir de entrevistas semi estructuradas y revisión de documentos.

En primer lugar, se entrevistó a representantes de todas las caletas de pescadores correspondientes al proyecto. La mayor parte de estas entrevistas se realizó de forma grupal (conversando con varios dirigentes a la vez), salvo la entrevista correspondiente a caleta Pellines, que fue individual.

Adicionalmente, se entrevistó a las autoridades locales envueltas en el proceso: municipalidades, SERNAPESCA, y Dirección de Obras Portuarias. Asimismo, se entrevistó a un profesional de Antofagasta Minerals vinculado al proyecto. Con esto, se buscó incorporar las perspectivas de los distintos actores envueltos en el proyecto.

En paralelo a esto, se desarrolló una revisión de la información disponible sobre el proyecto en la página web de la empresa.

Todo el material desarrollado fue analizado en matrices de integración (codificación temática).

## **Resultados**

- *Desde el principio el proyecto es comprendido de forma distinta por cada uno de los actores involucrados, no sólo porque sus intereses son distintos, sino porque la lectura que hacen del territorio, sus oportunidades y recursos, también difiere.*

Para el grupo minero, el proyecto se entiende como parte de la reconstrucción productiva de las localidades. En este sentido, es visto como una oportunidad de creación de valor, a través del desarrollo de una oferta comercial y turística en el borde costero, y por ende, el destinatario del proyecto es la comunidad en general. Esta visión se evidencia en la infraestructura construida: edificaciones de dos pisos, que incluyen la caleta y un restaurante con vista al mar. Las edificaciones, que han obtenido reconocimientos por su diseño, contrastan en tamaño y forma respecto del resto de las construcciones en todas las localidades.

Los sindicatos de pescadores, en cambio, entienden que el proyecto viene a devolverles lo perdido tras el desastre. Para ellos, el proyecto es literalmente re-construcción. Por lo mismo, nunca les hizo sentido la inclusión del restaurante, y lo cuestionaron desde el inicio. Adicionalmente, evalúan que no tienen las capacidades requeridas para su manejo (no conocen el oficio), y tampoco se sienten atraídos hacia

el rubro: lo suyo es la pesca. Preferirían elementos que complementen su actividad: cámaras de frío, faenadoras, salas de reunión. Tras este punto, se deja entrever la particularidad del rubro pesquero artesanal, ya descrita por diversos autores (ver por ejemplo: McGoodwin, 2002; Neira, 2005; De la Cruz y Argüello, 2006; Lucero, 2007; CENDEC, 2010), que argumentan cómo este segmento se constituye más como una identidad y una forma de habitar que como lo que entendemos comúnmente como “oficio”.

Desde el Estado, el proyecto es visto como una oportunidad de reactivación productiva tras la catástrofe, y como una forma de aproximarse al cumplimiento de las metas productivas de la Estrategia Regional de Desarrollo 2008-2020, en donde el turismo es indicado como una actividad de interés especial. Un elemento relevante es que la visión del Estado tiende a ser tecnocrática (infraestructura, análisis de los recursos naturales, etc.), mientras la visión de los pescadores es experiencial: se construye desde la vivencia del mar. En lugar de buscar ámbitos de complementariedad o lenguajes comunes, habitualmente cada actor tiende a desacreditar el punto de vista del otro, generando una relación de continua incompreensión.

A nivel de gobiernos locales no hay una perspectiva clara. Algunos lo ven como una oportunidad para la localidad, otros, en cambio, tienen una percepción muy negativa de los pescadores, y piensan que, por su conflictividad, el proyecto estaría destinado al fracaso. Más allá de esto, resulta interesante señalar que pese a que la pesca artesanal es una actividad relevante en todas las localidades observadas, ninguno de los municipios de la zona costera tenía una unidad encargada directamente de estos asuntos.

- *El proceso de reconstrucción se realiza al margen del análisis de los cambios que experimenta el territorio después del terremoto y tsunami.*

El terremoto y tsunami no solo destruyó la infraestructura y equipamiento del borde costero, sino que además generó cambios importantes en su morfología. En la costa de la séptima y octava región se registraron alzamientos de hasta dos metros (Servicio Sismológico de la Universidad de Chile, 2010; Departamento de Estudios División de Planificación MIDEPLAN, 2010), retrocesos de las líneas de marea, y surgimientos de nuevos roqueríos e islotes (SERNAGEOMIN, 2010). Esto no sólo se evidencia a través de las mediciones especializadas, sino que son situaciones que pueden ser comprobadas a simple vista por los lugareños. En el caso de Peyuhue y Loanco, en el sector tradicional de entrada al mar (frente a las caletas) hoy en día es posible apreciar sendos roqueríos, que impiden el paso seguro de las embarcaciones, y obligan a los pescadores a trasladarse hasta dos kilómetros para entrar al mar. En el caso de Boyeruca, la entrada de arena a la laguna de cultivo de ostras, así como el cambio de nivel de la costa, ha llevado a la disminución de la profundidad de la laguna, y a un taponamiento de la misma, que impide el desarrollo de la actividad productiva de la forma en que se realizaba hasta 2010.

No obstante lo anterior, las caletas fueron emplazadas en los mismos lugares en que se encontraban con anterioridad al desastre, haciendo caso omiso de las dificultades prácticas que significaba el cambio morfológico, y sin realizar un análisis de riesgo previo al desarrollo de la infraestructura.

En este sentido, es interesante destacar que, con los datos disponibles con anterioridad al terremoto y tsunami, era posible identificar la zona en que se emplazaban las caletas (y los poblados en torno a ellas) como zona de riesgo. Hoy en día, los efectos del tsunami permiten observar con claridad cuáles son las zonas de mayor riesgo. Sin embargo, no existen instrumentos de planificación territorial que obliguen a desarrollar estudios de riesgo o medidas de mitigación para el desarrollo de la infraestructura de las caletas en zonas que se sabe están expuestas a la amenaza de tsunami.

- *El proyecto no es pertinente en términos de la forma en que los sindicatos de pescadores se organizan para el trabajo.*

En casi todas las caletas estudiadas (siendo Curanipe la única excepción), existe más de un sindicato de pescadores. Dada la escases del recurso, la relación entre ellos es bastante conflictiva, y mediada por relaciones de poder y prestigio; no obstante lo anterior, en la práctica cotidiana operan de forma bastante fluida, a partir de diversos arreglos de colaboración. Así, con anterioridad al tsunami la caleta

estaba a cargo de uno de los sindicatos, el cual permitía su uso por parte de los demás, dentro de un cierto marco de acuerdos.

El sindicato que estaba a cargo, sin embargo, ejercía este rol sin ser “dueño” de la caleta: solo tenía la concesión por parte de la Dirección de Obras Portuarias.

En este contexto, la llegada del nuevo proyecto abre el conflicto entre los sindicatos respecto a quién se hará cargo de la nueva infraestructura, más aún cuando esta no se corresponde del todo con la anterior: ahora tienen un restaurante, que se debe administrar, y que generará ganancias. Este último punto ha sido particularmente conflictivo, y en general, se ha llegado a soluciones más bien provisionarias: turnarse la gestión del restaurante, cesión de la administración a un sindicato que distribuya las ganancias, contratación conjunta de administrador, etc. A esta complejidad organizativa se añade las dificultades propias de la estacionalidad de dicho negocio: la mayor parte de las caletas recibe público solo durante el verano, y las más grandes pueden aprovechar también los fines de semana largos. En la práctica, al momento de realizar este estudio, sólo el restaurante de Curanipe funcionaba, bajo la fórmula de arriendo a un tercero.

Dado que para Antofagasta Minerals el destinatario del proyecto era la comunidad, nada de esto era previsible al inicio del mismo. Sin embargo, todas estas dificultades se dejaron ver al momento de la participación, en que fueron los pescadores quienes se tomaron el debate, y quienes además pusieron sobre la mesa todos estos asuntos. No obstante lo anterior, ni el grupo minero ni las instituciones públicas se hacen cargo de la resolución de estos temas, dejando en manos de los propios sindicatos su resolución. Esto llevó a la apropiación de la infraestructura por parte de los sindicatos, y a la persistencia de los conflictos entre sindicatos por el uso de la caleta hasta el día de hoy.

- *El proyecto es liderado por el grupo privado. La participación de los pescadores en el proyecto es de carácter consultivo.*

En cada una de las caletas, Antofagasta Minerals presentó una propuesta a partir de audiovisuales y planos, para recoger la opinión de sus futuros usuarios. En este sentido, se propició una participación que permitiera mejorar el proyecto, pero en ningún caso modificar el diseño de caleta + restaurante. En todos los casos los pescadores insistieron en cambiar el proyecto: incorporar nuevos recintos (en especial: oficina o sala de reuniones), eliminar el restaurante, etc. Incluso en algunos casos se puso en jaque la realización del proyecto. No obstante, en ninguno de los casos se logra cambiar la idea general del proyecto.

A esto se suma que, tanto la Dirección de Obras Portuarias como los sindicatos de pescadores nos señalaron que parte de las modificaciones que sugirieron no fueron incluidas en los proyectos construidos. Muchas de estos elementos efectivamente resultaron en problemas tras la construcción, y debieron ser reparados al poco tiempo. Dado que la participación fue realizada por el equipo de arquitectos, desde Antofagasta Minerals se nos señala que ellos también se sorprendieron de que aparecieran estos problemas, habiendo existido participación de los pescadores.

- *Ninguna de las instituciones públicas involucradas toma un rol activo, ya sea de conducción del proceso, o de protección del bien público o los intereses ciudadanos.*

En las instancias de participación hubo funcionarios de la Dirección de Obras Portuarias, de SERNAPESCA y de los municipios. Sin embargo, estos no toman un rol de mediación o de protección de los intereses ciudadanos, lo cual resulta aún más relevante si se toma en cuenta que las obras llevarían a cabo en suelo público. Esto es reconocido por los funcionarios entrevistados, quienes señalan que su asistencia a reuniones era solo desde un rol consultivo, porque el proyecto no era competencia de su institución (lo que es efectivo). Esto se tradujo, en la práctica, en la inexistencia de instancias que velaran por el bien público en el desarrollo del proyecto.

En la etapa de construcción, si bien los pescadores merodeaban las obras, y muchas veces identificaban problemas, no podían ejercer un rol de supervisión, en la medida en que el proyecto era liderado por el grupo minero, y que el suelo es de dominio de la Dirección de Obras Portuarias. Esta última institución señala que tampoco tenían las prerrogativas para ejercer la supervisión, en la medida en que existían

presiones de nivel central para sacar adelante un proyecto que, de alguna forma, ilustraba la relación Estado – privados que se quería fomentar.

Actualmente, la infraestructura presenta problemas de los que ninguno de los actores se hace cargo: Antofagasta Minerals señala que ya entregó las obras; la Dirección de Obras Portuarias señala que no hay boleta de garantía (porque fue una donación), y por ende, no pueden hacer exigencias. Los pescadores padecen las deficiencias sin tener elementos que les permitan exigir a la constructora: ellos solo hacen usufructo. Lo mismo ocurre con el caso de las instancias de capacitación: los sindicatos señalan que, o bien no se realizaron, o fueron deficientes, sin poder ellos supervisar o exigir, al no ser los contratantes.

Se hace evidente, en este sentido, que ninguna institución co-lidera el proceso, como contraparte real del grupo minero.

La Dirección de Obras Portuarias, correspondiente al actor público más involucrado en la medida en que las obras se realizan en sus terrenos, señala que la minera nunca generó espacios para un trabajo conjunto de forma horizontal. Antofagasta Minerals, en cambio, señala que siempre buscó traspasar responsabilidades hacia las instituciones, pero que no hubo disponibilidad.

Este desencuentro se comprende al analizar las lógicas de trabajo de ambos actores: para Antofagasta Minerals, la institucionalidad fue muy lenta, inoperante y burocrática para sus plazos. La DOP interpretaba el apuro como una búsqueda de avanzar rápido sin cautelar elementos relevantes del proyecto (entre ellos, los acuerdos sociales que dieran sustentabilidad social al proyecto). Adicionalmente, sentían la mirada despectiva del privado. En este contexto, es difícil plantear la colaboración.

Desde los sindicatos de pescadores, se señala que los conflictos se hubieran podido resolver con un poco de ayuda del Estado, en términos de proyectos que permitieran fortalecer o complementar el proyecto, y cautelar los procesos. Esto revela la búsqueda de acompañamiento institucional.

- *Los pescadores agradecen el aporte de la empresa. No obstante lo anterior, reconocen que el proyecto realizado no corresponde a sus prioridades actuales, y que no tienen capacidad para solventar la mantención de la infraestructura.*

No obstante todas las dificultades mencionadas, los sindicatos agradecen la colaboración del grupo minero, en especial en la etapa de emergencia: señalan que, en la práctica, fueron los primeros en llegar, y los únicos interesados en prestarles ayuda. No obstante, en varias caletas nos señalaron que, dado que no tenían apuro, y que necesitaban simplemente reconstruir lo perdido (no generar una infraestructura como la considerada por el proyecto, ellos hubieran sido capaces de reconstruir sus caletas en algunos años. En todos los casos estudiados, los sindicatos de pescadores hubieran preferido otros proyectos antes que el de caleta + restaurante. En los casos de cambio morfológico, lo central es lograr la ejecución de obras que permitan la recuperación de la capacidad productiva. En los demás casos, nos señalaban otras necesidades más urgentes, que les permitirían mejorar su negocio: rampa, faenadora, cámara de frío, etc.

Adicionalmente, actualmente los pescadores se ven agobiados por los altos gastos fijos de mantención de esta nueva infraestructura. Asimismo, de acuerdo a lo señalado por la Dirección de Obras Portuarias, los pagos asociados a concesiones se calculan por metro cuadrado, de forma tal que concesionarla a los sindicatos implicaría aumentar aún más sus costos de operación.

- *La situación actual de la pesca artesanal hace que los dirigentes de los sindicatos de pescadores duden respecto de las reales intenciones tras el proyecto.*

Dado que durante el trabajo de campo de este estudio se estaba discutiendo la ley de pesca, el telón de fondo de la discusión sobre la reconstrucción de las caletas fue, en todos los casos, la situación de la pesca artesanal en relación a la industrial, y la forma en que se sentían perjudicados por los cambios introducidos por la nueva ley. La percepción general era que la nueva ley profundizaría los problemas

de escasos del recurso que estaban experimentando, y que a largo plazo terminaría con la actividad artesanal.

En este sentido, la inclusión del restaurante es interpretada por algunos dirigentes como un intento de reconvertirlos en lo productivo, frente al complejo escenario que enfrentan. Esta sensación se acrecienta en los dirigentes que además señalaban que algunos miembros del grupo minero tenían intereses en la pesca industrial.

En la entrevista realizada en Antofagasta Minerals esto fue desmentido, en la medida en que el proyecto surge de una propuesta que la Asociación de Oficinas de Arquitectura les hace, al saber de su interés en la costa del Maule. En este sentido, la idea del restaurant es adoptada por Antofagasta Minerals, no pensada por ellos, y por ende, no está vinculada a un proyecto de reconversión.

Esto no quita, sin embargo, que en el trasfondo de las relaciones establecidas en pos del proyecto haya estado, de forma subyacente, la suspicacia respecto al verdadero propósito del mismo.

## **Conclusiones**

- La inclusión de los privados en la política de reconstrucción no puede implicar la retirada del Estado. Se deben crear instancias e instrumentos que permitan cautelar la acción de los privados en este tipo de intervenciones, con el fin de no correr el riesgo de que estas iniciativas sean capturadas por intereses empresariales, moldeando una política de reconstrucción a la medida de sus necesidades estratégicas e inquietudes.
- La intervención de los privados, si bien se realiza bajo su propia lógica, deben incorporar los aprendizajes de las políticas públicas: los actores sociales tienen sus propias capacidades, y pueden y deben ser parte de los proyectos que los involucran. Esto no sólo genera un mejor resultado, sino que pone a todos los actores en un mismo plano: el de la ciudadanía.
- Si bien hace falta planificación estratégica e innovación en los territorios de la Región, en especial en los rurales, esta debe realizarse tomando en cuenta tanto la visión de negocios sobre el territorio, como las expectativas de los propios habitantes, y las capacidades y oportunidades que se pueden potenciar y reforzar desde lo público. La imposición de una visión sobre el territorio, sin incorporar los demás saberes y capacidades, no permitirá la apropiación y desarrollo sustentable del mismo. Si bien los tiempos de un proyecto se dilatan al buscar consensuar las diversas perspectivas, esto no es solo un acto de buena voluntad, sino que tiene implicancias prácticas en la calidad de los proyectos (y a nivel más general, es lo que permite ir generando, de forma acumulativa, un proyecto de desarrollo para cada localidad).
- Adicionalmente, la consideración de las características del propio territorio resulta central: no se puede pasar por alto la amenaza natural si se quiere lograr la sustentabilidad de los proyectos. La única forma de reducir el riesgo es generando proyectos que reduzcan la vulnerabilidad de las poblaciones en lugar de ignorar las amenazas. Al igual que lo anteriormente señalado, esto puede implicar dilatar los tiempos (lo necesario para generar aprendizajes tras los eventos, y evaluar soluciones), pero es, en último término, el camino más expedito para el desarrollo de territorios propiamente resilientes.
- Dado que el ordenamiento territorial del borde costero y la localización de la actividad pesquera están totalmente dirigidos desde el gobierno central, y orientado bajo la centralidad del mercado, los gobiernos locales y pescadores tienen escasa injerencia en la toma de decisiones, afectando seriamente la actividad productiva y el desarrollo económico local. De ahí que la construcción de las caletas del Maule se circunscriben en un ámbito de reflexión más global, la llamada ley de pesca que a juicio de los entrevistados estaría lesionando gravemente la sustentabilidad del recurso y la permanencia de un modo de vida y de habitar los territorios.

## **C. Bibliografía**

- Servicio Sismológico de la Universidad de Chile (2010). Terremoto Cauquenes 27 febrero 2010. Informe técnico preparado por Sergio Barrientos.
- CENDEC (2010). Situación del Fomento Productivo de la Pesca Artesanal. Informe de Consultoría, Centro para el Desarrollo del Capital Humano.
- De la Cruz, J. & Argüello, F. (2006). Paradigmas de la Antropología en el Estudio de las Sociedades Costeras. En revista Mad. No.15. Departamento de Antropología. Universidad de Chile.
- Departamento de Estudios División de Planificación MIDEPLAN (2010). Informe n. 1 borde costero.
- Lucero, L. (2007). Hombres de mar, contra viento y marea. Tesis presentada para la obtención del título de Trabajadora Social, y grado de Licenciada en Trabajo Social, Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- McGoodwin, J. (2002). Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: Clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria. FAO, documento técnico de pesca 401.
- Neira, P. (2005). Las comunidades de pescadores artesanales frente a la modernización: el caso de la Caleta Queule. Memoria optar al Título de Antropólogo Social. Universidad de Chile.
- SERNAGEOMIN (2010). Efectos geológicos del sismo del 27 de febrero 2010: evaluación preliminar y propuesta de actividades futuras.