



Revista de Geografía Norte Grande

ISSN: 0379-8682

hidalgo@geo.puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile

Chile

Saldías, Claudia Concha; Rasse Figueroa, Alejandra

La Ruta de las Caletas del Maule. Sobre la articulación entre sector público, privado y sociedad civil  
en los procesos de reconstrucción posterremoto

Revista de Geografía Norte Grande, núm. 59, diciembre, 2014, pp. 165-184

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30032725010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La Ruta de las Caletas del Maule. Sobre la articulación entre sector público, privado y sociedad civil en los procesos de reconstrucción posterremoto<sup>1</sup>

Claudia Concha Saldías<sup>2</sup> y Alejandra Rasse Figueroa<sup>3</sup>

## RESUMEN

Tras el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, el gobierno de Chile impulsó un plan de reconstrucción que, a través de diversos tipos de incentivos, ponía el liderazgo en los agentes privados, sin desarrollar herramientas institucionales que permitieran la regulación o encauce de las acciones surgidas de este proceso. Ante este escenario, el presente artículo se pregunta sobre las formas de coordinación entre sector público, privado y sociedad civil, en un caso de reconstrucción particular: el proyecto Ruta de las Caletas del Maule, y las consecuencias de esta forma de operación en el uso actual de la infraestructura desarrollada por el proyecto. Los resultados dejan entrever que, sin el resguardo y promoción de los intereses públicos y ciudadanos por parte de las instituciones, los proyectos no logran capturar la vocación y lógica propia de cada territorio, careciendo de pertinencia, y poniendo en jaque su apropiación y sustentabilidad.

**Palabras clave:** Reconstrucción posdesastre, asociación público - privado, caletas de pescadores.

## ABSTRACT

After the earthquake and tsunami on February 27, 2010, the Chilean government supported a reconstruction plan based on incentives to the private sector. This plan assigned the leadership role to private agents, without institutional tools to regulate or coordinate their actions. This paper examines the coordination between the public sector, private agents and civil society during a particular reconstruction case: the Ruta de las Caletas del Maule –The Route of the Maule Coves- project. It also discusses the consequences of this operation on the current use of the infrastructure developed by the project. The results show that the project cannot capture the particular logic of each territory when there is not institutional protection and promotion of the interests of the public and citizens. As a consequence, the project lacks territorial relevance, which jeopardizes its sustainability.

**Key words:** post-disaster reconstruction, public-private partnership, fishermen's coves.

<sup>1</sup> La presente investigación se desarrolla como parte del trabajo del Centro de Estudios Urbano Territoriales para la Región del Maule, Iniciativa Científica Milenio, Ministerio de Economía, Gobierno de Chile. En ella, se ha contado con el apoyo en terreno de los profesionales de la Fundación para la Superación de la Pobreza de la Región del Maule.

Artículo recibido el 1 de abril de 2014, aceptado el 20 agosto de 2014 y corregido el 26 de septiembre de 2014.

<sup>2</sup> Escuela de Sociología, Universidad Católica del Maule (Chile). E-mail: mconcha@ucm.cl

<sup>3</sup> Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica del Maule (Chile). E-mail: arasse@ucm.cl

El terremoto y tsunami ocurrido en Chile el 27 de febrero de 2010, más allá de las pérdidas materiales y humanas, planteó el desafío de desarrollar un proceso de reconstrucción que lograra reponer las viviendas, infraestructura y equipamiento de forma rápida y eficaz, en especial aquella referida a la actividad productiva, central para la vida económica y social de las localidades afectadas.

En este contexto de devastación, y ante la extensión territorial y diversidad del daño, emergen numerosas problemáticas que el gobierno aborda a través de una política de reconstrucción que tiene características inéditas, dado que da especial protagonismo a la actuación del sector privado en la realización de soluciones. Esta colaboración se solicitó (y se produjo, en la práctica) a través de diferentes vías: la ayuda solidaria en la etapa de emergencia, el financiamiento de los Planes de Reconstrucción Estratégicos Sustentables (PRES) en las localidades más afectadas, el desarrollo de prototipos de vivienda prefabricada para ofertar, entre otros.

Si bien lo anterior se produce en el marco de un Estado que funciona habitualmente sobre la base de incentivos a los privados, el abordaje de las catástrofes en el pasado no había estado exento de la intervención directa del sector público. Esta nueva forma de actuar, centrada totalmente en el privado, genera complejidades que exigen el diseño de estrategias de coordinación, planificación y gestión que articulen organismos del sector público, privado y de la sociedad civil. En la primera etapa, denominada de emergencia, se observó una colaboración espontánea de los privados, con un escaso acompañamiento del sector público, que no solo es superado por las demandas de la población, sino que además carece de instrumentos para la gestión de esta colaboración. De hecho, incluso cuando hubo contratos que mediaron la acción de los privados (por ejemplo, para la realización de los PRES<sup>4</sup>), había una serie de

elementos que quedaban abiertos, y se carecía de claridad respecto a la institucionalidad que se haría cargo de las gestiones asociadas a estos.

En la práctica, la desregulación de esta colaboración generó que muchas veces existieran discrepancias entre objetivos, expectativas, plazos, etc. Como consecuencia, se generó una situación en la que se volvía difícil asegurar la pertinencia de las intervenciones respecto del territorio, su integración a mayor escala, y la participación de la comunidad en ellas.

Este trabajo busca abrir el debate respecto a la forma de incorporación de actores privados en el proceso de reconstrucción del territorio, y las lógicas de acción y coordinación entre el mundo público, el mundo privado, y la ciudadanía. El propósito es documentar y comprender la forma en que se suscitó y gestionó el proceso de reconstrucción entre los diversos actores involucrados, en vista de generar aprendizajes en torno a futuras políticas públicas que planteen interacciones de este tipo.

Para esto, nos hemos centrado en un caso específico de reconstrucción: la Ruta de las Caletas del Maule, gravemente afectadas por el tsunami del 27F. Esta iniciativa se gesta a partir de los contactos que realiza el grupo de mineras Antofagasta Minerals, quienes luego de llegar a la región con ayuda específica para superar la emergencia, deciden mantener su vínculo con el área e impulsan la reconstrucción de las seis principales caletas de la región. Este proyecto requería de la participación de actores públicos locales y nacionales (Dirección de Obras Portuarias, municipalidades, gobiernos regionales, entre otros) y comunitarios (sindicatos de pescadores) para poder llevarse a cabo.

Dicho lo anterior, el proyecto de Antofagasta Minerals contempla al menos tres objetivos para la recuperación de las caletas: (i) restituir y reparar embarcaciones en la etapa de emergencia<sup>5</sup>; y (ii) reconstruir la infraes-

<sup>4</sup> Planes de Reconstrucción Estratégicos Sustentables, su objetivo es orientar la toma de decisiones respecto a la planificación de las ciudades afectadas por el terremoto, incentivando el desarrollo sustentable en lo económico, social y ambiental. Estos planes se diseñaron con la colaboración y acción conjunta

del gobierno central, el gobierno regional, el municipio, empresas y personas naturales interesadas en participar en esta tarea.

<sup>5</sup> En el contexto del programa “volvamos al mar”, en que para la restitución de botes y motores el sector

tructura, y proveer el equipamiento productivo perdido, en seis caletas del borde costero de la Región del Maule: Boyeruca, Duao, Peñílles, Loanco, Pelluhue y Curanipe. En todas estas localidades, la caleta, así como la sede comunitaria de los pescadores, habían sido destruidas por el tsunami; además se habían perdido las embarcaciones y la totalidad del equipamiento que los pescadores tenían en el lugar (cámaras de frío, tractores, materiales para la pesca y para labores de oficina); por último, y como parte de la reconstrucción productiva de las localidades, el proyecto contempló (iii) la creación de una oferta turística y gastronómica, consistente en la construcción de infraestructura y equipamiento necesario para el desarrollo de restaurantes de alto nivel, integrados a la infraestructura de la caleta, así como la capacitación administrativa y gastronómica de las familias de los pescadores. La Ruta de las Caletas, en este sentido, se concebía en su totalidad como un proyecto de reconstrucción productiva, que potenciaría el atractivo turístico del borde costero de la Región, generando una oportunidad de negocio nueva para los pescadores. El costo total de la construcción de las caletas y la zona gastronómica fue de \$4.480.000.000 (Antofagasta Minerals, 2011).

En este contexto, este trabajo busca responder a la pregunta sobre cómo la coordinación entre los distintos actores, perspectivas y lógicas de acción involucrados en el proyecto de Ruta de las Caletas del Maule influyó en la pertinencia territorial y usos de las obras desarrolladas. Así, el objetivo de este estudio es describir y analizar la relación entre el proceso de desarrollo del proyecto Ruta de las Caletas del Maule, específicamente en lo que respecta al rol y lógicas de acción de los distintos actores involucrados, y la situación actual de pertinencia territorial y usos de la infraestructura desarrollada, en vistas de incentivar la reflexión sobre la forma de inclusión de los privados en la política de reconstrucción, y el rol del Estado en este tipo de intervenciones.

público aportaba un 25% del valor, Antofagasta Minerals un 50%, y los pescadores el 25% restante.

Para esto, el artículo presentará, en primer lugar, una revisión bibliográfica que aporta tanto antecedentes empíricos como elementos conceptuales que permiten dar profundidad al análisis del caso de estudio. A continuación, se presenta una reseña de la metodología utilizada en la fase empírica de investigación, y seguido de esto, los resultados obtenidos. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo, que toman la forma de una discusión en torno a la articulación de los actores del mundo público, privado y de la sociedad civil en los procesos de reconstrucción tras el terremoto y tsunami del 27F.

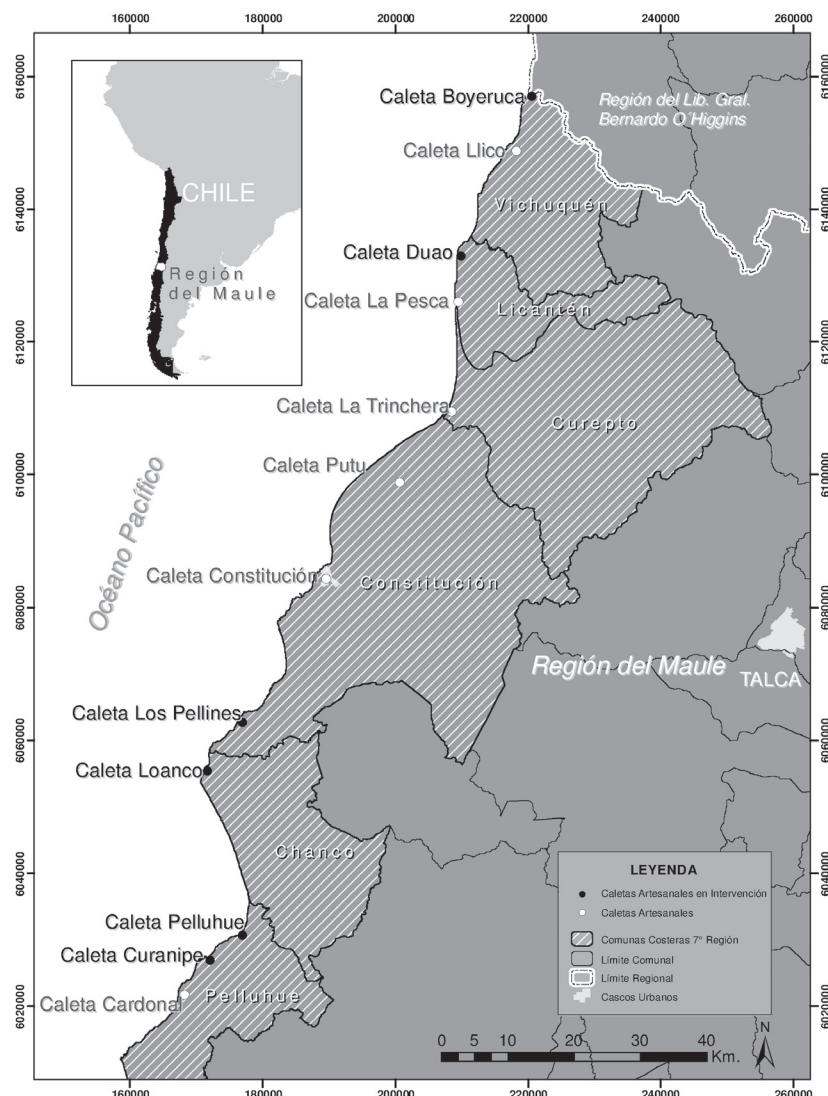
## El borde costero de la Región del Maule

El litoral de la Región del Maule corresponde a seis comunas: Vichuquén, Licantén, Curepto, Constitución, Chanco y Pelluhue (Figura N° 1). Las características físicas de este litoral lo hacen relevante en términos de actividades económicas: posee playas de gran amplitud que dan lugar a una oferta turística durante el verano, y provee accesos a la costa que permiten el desarrollo de la pesca artesanal. Las caletas ubicadas en el sector norte de la región son pequeñas y surten solo a la propia localidad, pero las caletas ubicadas en la zona centro sur de la región tienen mayores niveles de extracción, que les permiten orientar su actividad a la demanda nacional (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, 2013). Si bien estas caletas poseían infraestructura deficiente, esta era suficiente para permitir la pesca artesanal.

Toda esta zona fue profundamente afectada por el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010. Las pérdidas de infraestructura fueron cuantiosas, siendo especialmente afectadas las caletas de pescadores, que además de la destrucción de las edificaciones de cada caleta, sufrieron la desaparición o daños de sus botes (Cuadro N° 1).

En esta zona, las olas alcanzaron entre 5 y 12 metros de altitud (DIPECHO, 2010), inundando gran parte de la zona poblada. De acuerdo a la altitud de las olas, se determinó que la zona de riesgo por inundación en la Región del Maule correspondía a todos aquellos terrenos que estuvieran a menos

Figura N° 1  
Caletas del borde costero de la Región del Maule, en negrita se identifican las 6 caletas del proyecto Ruta de las Caletas del Maule



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 1  
Pérdidas de botes y motores en las caletas de la Región del Maule

Caleta	Botes	Pérdida Botes	Pérdida de Motores
Llico	25	3	13
Pelluhue	49	25	49
Boyeruca	6	6	6
Río Maule	16	16	16

*Continuación Cuadro N° 1*

Caleta	Botes	Pérdida Botes	Pérdida de Motores
Duaو	81	32	62
Curanipe	30	22	30
La Pesca	10	4	4
Pellines	18	8	16
Maguillines	51	6	12
Loanco	23	7	22

Fuente: Elaboración propia con base en información de Antofagasta Minerals (2011).

de 10 metros del nivel del mar, sin embargo, esto implicaría declarar como zonas de riesgo prácticamente la totalidad de los terrenos poblados de la mayor parte de las localidades del borde costero de la Región (Andrade et al., 2010; Instituto de Geografía PUC, 2010).

El evento no solo ocasionó la pérdida de esta infraestructura, sino que también generó efectos en la fisonomía del territorio y sus características ambientales. En el borde costero de las regiones afectadas se produjeron alzamientos de entre 1 y 2,5 metros, y también desplazamientos, como el de la ciudad de Constitución, que hoy queda 4,7 metros más al oeste que antes del terremoto (SERNAGEOMIN, 2010; Barrientos, 2010).

Estos cambios son actualmente observables a simple vista, y han ocasionado problemas a los pescadores. En el caso de Boyeruca, el mar ingresó al estuario generando un taponamiento de arena sin retrocesos de material al mar, lo que ha impedido el cultivo de ostras del pacífico, actividad tradicional del lugar. En el caso de Loanco y Pelluhue, en el sector donde se emplazaban las caletas y se entraba al mar, hoy en día se observan extensos roqueríos que impiden el desplazamiento de embarcaciones, y que obligan a los pescadores a trasladarse algunos kilómetros para poder entrar al mar.

#### *La pesca artesanal. Actividad económica y cultural*

Para comprender a cabalidad la pesca artesanal, es necesario ir más allá de la

mirada puramente productiva, e incorporar una serie de elementos socioculturales, que son los que, en la práctica, dan forma a la actividad.

Como actividad económica, la pesca artesanal constituye un sector en el cual se desarrollan diversas modalidades de producción y organización social, todas estas subordinadas al contexto natural y sociocultural en que se ubican, variando de una región a otra, e incluso dentro de una misma región. Más allá de estas variaciones, es posible identificar una serie de elementos comunes al sector. Siguiendo a De la Cruz y Argüello (2006), la pesca artesanal desarrolla una particular relación con el medio ambiente, marcada por la fragilidad y dependencia del recurso, lo que a su vez conlleva tanto la dispersión territorial a lo largo de la costa (McGodwin, 2002; Neira, 2005), como una cierta movilidad de los pescadores en busca del mismo (Lucero, 2007). Esta íntima relación con el recurso lleva a que las formas de organización social y económica de cada comunidad pesquera difieran de acuerdo al tipo de especies que se explotan en el lugar (McGodwin, 2002). Asimismo, De la Cruz y Argüello (2006) llaman la atención respecto al tipo de relaciones de producción, las que están influidas por la propiedad común del recurso, y muchas veces, por la existencia de vínculos de parentesco entre los pescadores, y por el riesgo al que se ven sometidos al ejercer la actividad (Lucero, 2007). Mc Godwin (2002) agrega, como particularidades de este sector, la pequeña escala tanto de sus inversiones de capital, como de sus niveles de producción y su poder político.

Así, se hace evidente que la actividad está asociada a una condición de vida que forja una identidad común (CENDEC, 2010) la que se basa en dos elementos: la labor ligada al mar y la interacción permanente en un espacio físico reducido. Es interesante que el pescador artesanal, aunque por momentos se desempeñe en otros ámbitos, se sigue comprendiendo como pescador, y más temprano que tarde, vuelve a su caleta (Lucero, 2007). Para los pescadores el mar está presente en todos los ámbitos de la vida: provee de recursos para la subsistencia, y organiza a partir de ciclos naturales de abundancia y escases la vida laboral, familiar y social. Esto genera una percepción del hombre subordinado a la naturaleza, sometido a la aceptación cultural del riesgo e incertidumbre, debido a la alta variabilidad de las condiciones ambientales.

En este sentido, en las comunidades pesqueras de pequeña escala, la actividad productiva integra elementos económicos, ambientales y socioculturales en su organización. Una perspectiva interesante para analizar este fenómeno es la ofrecida por McGoodwin (2002) y utilizada por Neira (2005), quien distingue cuatro tipos de capitales: natural, físico, financiero y social. De acuerdo al análisis de Neira (2005), en términos de capital natural, la pesca artesanal se caracteriza por su posición dependiente del recurso, en la medida en que los ecosistemas son vulnerables a su agotamiento; las comunidades pesqueras desarrollan sus propios sistemas de ordenación para la explotación y manejo del recurso, los que tienen como lógica subyacente la herencia histórica del lugar. Estar a merced del recurso genera competencia por las cuotas y zonas de captura, y genera conflictos que van a estar determinados primeramente por obtener los derechos y cuotas de captura (De la Cruz y Arguello, 2006). Al respecto, es interesante señalar que la intervención creciente del Estado en los derechos de pesca ha reconvertido la propiedad común de los recursos en privada, limitando el derecho a participar en la actividad. Como consecuencia existe una relación conflictiva entre los diferentes actores producto de la variedad de intereses y lógicas de acción sobre la explotación y manejo de los recursos (De la Cruz y Argüello, 2006).

En términos de capital físico, llama la atención la heterogeneidad: en general las caletas son el resultado de instalaciones de hecho, que en algún momento, un grupo hizo en el lugar a partir de sus propios recursos (y en ese sentido, depende de las características de la comunidad en su origen, y de lo que hayan logrado acumular en el tiempo). Este capital físico autogestionado pero acumulado en el tiempo se acompaña del escaso capital financiero (inversiones y niveles de producción de pequeña escala) y bajo poder político con que cuentan estas comunidades (baja incidencia en la toma de decisiones a nivel local) (Neira, 2005). La propiedad comunitaria de parte importante del capital físico da lugar al desarrollo de conflictos de tipo administrativo al interior de las organizaciones de pescadores, relacionados con la propiedad de las embarcaciones e implementos, con el trato a los que tienen capital y a los que no lo tienen, entre otros. Todo esto provoca constantes luchas de intereses (De la Cruz y Argüello, 2006). El capital financiero hace referencia a los recursos económicos que permiten a los pescadores artesanales mantener sus operaciones, obtener los distintos artículos del capital físico y apoyar actividades sociales y/o económicas (Neira, 2005). Este depende directamente de su capacidad de captura del recurso, por lo que tiene sus mismas potencialidades, pero es también igualmente vulnerable.

En términos de capital social, las comunidades de pescadores suelen estar organizadas en sindicatos, pero la escasez y fragilidad del recurso llevan a una alta conflictividad interna (Lucero, 2007) entre los diversos sindicatos que pueden existir en una misma caleta. Adicionalmente, las relaciones de trabajo están habitualmente influidas por la existencia de vínculos sociales y de parentesco. Los roles de género están culturalmente definidos, siendo la pesca tarea de hombres, y existiendo una serie de labores complementarias que se comparten con las mujeres: la recolección de orilla, elaboración, comercialización y distribución del pescado, todas labores no reconocidas socialmente, dadas las características patriarcales de estas comunidades.

Como queda en evidencia, para los pescadores, la pesca va mucho más allá de lo laboral y económico: permea las relaciones

sociales, organiza los tiempos, y moldea los proyectos y expectativas de vida a través del traspaso intergeneracional del oficio (Lucero, 2007). No es de extrañar, entonces, que a pesar de la escasez del recurso y las difíciles condiciones que enfrentan, los pescadores se mantengan en el oficio, o bien, realicen temporalmente otras actividades, pero siempre teniendo como norte volver a la pesca: es mucho más que su trabajo, es lo que los define, la forma en que saben vivir, y su proyecto (Baquedano y Rosas, 2012).

Las características antes descritas evidencian la condición de extrema vulnerabilidad de la pesca artesanal frente al gran actor del sector: la pesca industrial. Más allá de sus altos niveles de captura y fuerte inversión, la pesca industrial se ordena a partir de una lógica distinta: la lógica económica.

A lo anterior debe añadirse que actualmente, en el marco de la globalización del capital, las comunidades pesqueras están experimentando serias transformaciones, que marcan una ruptura con las tradicionales formas de vida. Las modificaciones ligadas al paso de una economía de autoconsumo hacia una economía mercantil, alteran los mecanismos tradicionales de organización y producción de los pescadores, que se someten cada vez más a la dinámica del capital. En este contexto, el proceso de producción en las regiones costeras vive una transición hacia la consolidación del capitalismo, modificando el proceso de trabajo y las propias relaciones sociales de producción recién descritas.

## Políticas públicas en torno a la pesca artesanal en Chile

Como ha quedado en evidencia, la dinámica conflictiva de la actividad pesquera tiene en su base la disputa por el espacio natural en que se encuentra el recurso –cada vez más escaso-. La competencia por el espacio de captura, y la sobreexplotación del recurso producto de la apertura económica en la década de los ochenta, tuvo como consecuencia que las inversiones pesqueras no se limitaran solo a la demanda nacional, sino que se abrieran a la demanda externa, atrayendo capitales extranjeros dedicados a la pesca industrial. Esta apertura se comprende en el

marco de una serie de políticas de liberalización económica llevadas a cabo en Chile en todas las áreas de la economía desde fines de la década de 1970, que mediante la apertura y desregulación, tuvieron como finalidad poner al mercado (y en ese sentido, a los actores privados), como el principal agente de desarrollo. En el caso de la pesca, esto tuvo como consecuencia directa el crecimiento en el tonelaje desembarcado; lo que generó escasez creciente en los principales recursos; una situación similar experimentó la pesca artesanal debido al aumento en la demanda externa de ciertos producto que terminaron sobreexplotados y agotados (Peña, 2002).

En este contexto se crea la ley General de Pesca de 1991, que busca racionalizar el funcionamiento de la actividad pesquera en el país, con el fin de regular el modelo extractivo del recurso que a estas alturas se presenta agotado. “El crecimiento de los volúmenes de desembarcos, el fallo de varios sistemas de gestión, las crecientes disputas relacionadas con el acceso a distintas pesquerías, y las crisis del sector artesanal (“loco”, algas, etc.) fueron factores clave que indicaron la necesidad de una nueva legislación para la regulación del sector” (OECD, 2009:89).

Esta ley hace extensivo al espacio marino la división en regiones de acuerdo a sus características geoespaciales y vocaciones productivas vigente en el territorio. Esto genera una serie de disruptiones en la forma habitual de organizar el territorio por parte de los pescadores: “al promulgarse la Ley General de Pesca y Acuicultura, en 1991, que organiza el espacio marino-costero, de tal forma que cada región terrestre tiene su proyección hacia el mar, fragmentando administrativamente la lógica tradicional del desplazamiento longitudinal de las flotas pesquero-artesanales” (Saavedra, 2013: 89).

En este contexto, el nuevo marco legal establece el libre acceso a la pesca industrial y artesanal por la vía de la licitación de fracciones de la cuota global anual, con el fin de balancear los criterios de acceso libre con derechos históricos. Este régimen de libre acceso contiene excepciones como aquellas respecto a las especies que se encuentran en plena explotación, en desarrollo incipiente y en recuperación. Los instrumentos de regu-

lación que contempla son la veda biológica, cuotas individuales transferibles, fijación de tamaños mínimos de extracción por especies y características de las artes de pesca. Acompañan estas medidas la creación del Consejo Nacional de Pesca y Consejo Zonal de Pesca, cuyo objetivo es apoyar la regulación del sector, integrando la opinión de los actores nacionales y regionales (Ibáñez *et al.*, 2001).

En relación a la pesca artesanal, esta ley establece el régimen de acceso y atribuciones, reservando una franja de cinco millas marinas, área que es entregada a las organizaciones de pescadores sobre la base de un proyecto de manejo por un plazo de cuatro años renovables. A su vez determina el área de manejo y explotación de recurso bentónico. Y determina que para ejercer la actividad pesquera extractiva, los pescadores deberán inscribirse en un registro nacional pesquero. Adicionalmente se crea un fondo de fomento para la pesca artesanal, el que busca: i) desarrollo de infraestructura; ii) capacitación y asistencia técnica a los pescadores; iii) reposamiento de los recursos hidrobiológicos; iv) comercialización de los productos y administración de los centros de producción.

El año 2002 tuvo a lugar una nueva modificación que se prorroga hasta el 2012. Esta busca evitar el sobreesfuerzo pesquero, dado que los peces son del que los captura primero hasta que se agota la cuota anual, lo que implica una lucha entre los diversos actores que participan en la actividad. Las modificaciones ponen límites máximos de captura por armador, y el fraccionamiento de las distintas especies entre industriales y artesanales. El límite máximo de captura corresponde a un porcentaje de la cuota anual por especie, calculado entre la pesca histórica y las autorizaciones legales. Con esto, se conoce de antemano para el año la cantidad de peces posibles de extraer para cada actor.

La nueva Ley de Pesca y Acuicultura del 2013, introduce modificaciones en el reordenamiento de la actividad a través de la vía de la privatización de los recursos y la fijación de cuotas individuales de pesca de carácter transferible. Este sistema implica que se puedan vender, comprar o arrendar las cuotas, creando las bases para el establecimiento de un mercado especulativo, sacando al Estado

del acceso y uso de los recursos. El recurso pesquero queda, entonces, como un asunto entre privados.

Tras estas modificaciones, es posible advertir una visión economicista, que no incorpora los aspectos socioculturales en las políticas implementadas para este sector. Esto ha generado una actitud crítica en los pescadores frente a las transformaciones propuestas. No se trata que los pescadores artesanales se resistan a la incorporación de nuevas tecnologías, o al manejo de los recursos, entre otros. El cuestionamiento a estos cambios es que no se construyen con la participación de las comunidades de pescadores, por lo que no incluyen las particularidades del oficio de la pesca artesanal.

Por otra parte, se añade a esta tensión que el sector empresarial, que concentra el 90% del acceso de lo que se pesca en el país, ha generado en los últimos 20 años graves problemas ambientales, como sobreexplotación del recurso, contaminación, entre otros. Desde el punto de vista de los pescadores, tanto la pesca industrial como la normativa amenazan gravemente su oficio (Ibáñez *et al.*, 2001), así como el suministro de los hogares, dado que la pesca artesanal tiene como destino principal la demanda interna.

En este marco, se observa que las lógicas de acción de los tres actores envueltos en el desarrollo de la pesca –Pescadores Artesanales, Estado y Empresarios Privados– están orientadas por criterios disímiles. No obstante lo anterior, dado el actual escenario hoy en día muchas de las organizaciones de pescadores han buscado formas de adaptación a los mecanismos de mercado, o bien, se han subordinado a la lógica de la política.

#### *Políticas de reconstrucción posdesastre*

Una vez superado el desastre y finalizada la etapa de emergencia, se desarrolló un plan de reconstrucción que permitiera recuperar la infraestructura perdida. El plan de reconstrucción se enfocó en la recuperación de la infraestructura vial, educativa, de salud, y de vivienda. La reconstrucción de las actividades de la vida cotidiana, y de los aspectos intangibles, fue un tema escasamente abordado (Letelier y Boyco, 2013).

En términos generales, el plan de reconstrucción dejaba el liderazgo en manos de los privados (Rodríguez y Rodríguez, 2011; Letelier y Boyco 2011; Letelier y Boyco 2013). Para esto, se generó un set de incentivos que buscaban hacer atractivo para los privados el desarrollar soluciones habitacionales y de infraestructura que repusieran lo perdido. En el caso de la vivienda, esto se realizó a través del sistema de voucher o subsidio a la demanda; en el caso de la infraestructura de mayor envergadura, esto se realizó a través de licitaciones. En este sentido, en cada ámbito se utilizaron los instrumentos habituales, pero ahora al servicio de la reconstrucción (Rodríguez y Rodríguez, 2011; INDH, 2012; Letelier y Boyco 2011; Comerio, 2013; Letelier y Boyco 2013).

Adicionalmente, el gobierno convocó a los privados a involucrarse de forma activa en el proceso de reconstrucción, financiando la elaboración de planes de reconstrucción estratégica sustentable (PRES) y planes de regeneración urbana (PRU) para las localidades más afectadas, o bien, desarrollando de forma directa proyectos de reconstrucción.

La elaboración de PRES y PRU, no obstante dependían de financiamiento privado, fueron las únicas formas de abordaje integral del territorio dentro del plan de reconstrucción. Correspondieron a planes elaborados participativamente en un plazo de 90 días, y cuyo principal problema fue que no constituyan instrumentos vinculantes. En este sentido, una vez elaborados los planes, su ejecución depende de que los gobiernos locales decidan gestionar financiamiento a las iniciativas propuestas, no existiendo un marco institucional que presione hacia su realización (Rodríguez y Rodríguez, 2011).

El desarrollo directo de proyectos por parte de privados se promovió a través de una modificación a la ley de donaciones (Rodríguez y Rodríguez, 2011), generando franquicias tributarias a aquellas empresas que decidieran financiar proyectos de reconstrucción. En este contexto, una serie de compañías se involucraron en proyectos que estaban fuera del foco del plan de reconstrucción del Estado. Estos proyectos, al estar fuera del plan, carecían de marco normativo o institucional que orientara su desarrollo, por lo que queda-

ron prácticamente por completo al arbitrio de quien lo financiaba, y las formas en que este decidiera llevar su relación con la comunidad territorial. Es sobre este vacío institucional en que se desenvuelven estos proyectos que se pondrá el foco de este artículo.

## Metodología

La investigación se enmarcó en un paradigma constructivista, en la medida en que se buscó reconstruir el proceso de decisión, diseño y construcción de la Ruta de las Caletas del Maule desde las diversas perspectivas de los actores involucrados en ello, y relacionar estos procesos con la situación observable hoy en día en las caletas.

Para esto se desarrolla un estudio cualitativo, basado principalmente en la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los distintos actores del proceso: Antofagasta Minerals, autoridades locales, y sindicatos de pescadores.

En primer lugar, se efectuaron entrevistas a los sindicatos de pescadores de las seis Caletas del Maule, algunas de las cuales fueron individuales (solo el presidente de alguno de los sindicatos), y otras grupales (dirigentes de los distintos sindicatos, o varios dirigentes de un mismo o varios sindicatos), dependiendo de la disponibilidad de los propios dirigentes. Estas entrevistas tuvieron como objetivo comprender el desarrollo del proyecto Ruta de las Caletas del Maule desde los pescadores.

En este set inicial de entrevistas quedó en evidencia la relevancia del funcionamiento de los restaurantes que el proyecto contemplaba. Producto de esto, se decidió realizar dos entrevistas a personas encargadas de los restaurantes: una a quien está a cargo del restaurante actualmente en funcionamiento, y otra a una persona que intentó sacar adelante un restaurante y fracasó.

En paralelo a lo anterior, y dado que desde el relato de los pescadores se evidenciaba una ausencia de las autoridades locales, se decidió realizar algunas entrevistas a este grupo. Así, se aplicaron entrevistas en tres de los cinco los municipios –Vichuquén, Lican-tén, Constitución– a los que corresponden las caletas construidas, ya sea con el alcalde, el

director de obras municipales, o al director de desarrollo comunitario, de acuerdo a la disponibilidad de cada institución. Asimismo, se entrevistó a la directora regional de SERNAPESCA y a la persona encargada de la Dirección de Obras Portuarias en la Región al momento del desarrollo del proyecto.

En estas entrevistas se indagó sobre la dinámica de funcionamiento de la caleta previo al terremoto, los efectos del terremoto en dicha dinámica y las reacciones frente a la emergencia, el proceso de reconstrucción de las caletas (toma de decisiones, procesos participativos, rol de los diversos actores e imaginarios sobre el proceso), la evaluación del proceso del proyecto y de sus resultados, y sus proyecciones respecto al futuro de la edificación.

Por último, para conocer la visión de los desarrolladores del proyecto, y comprender los motivos por los cuales las cosas se habían hecho del modo en que se hicieron, se entrevistó a uno de los funcionarios de Antofagasta Minerals involucrados en el proyecto. En esta entrevista se indagó principalmente en la forma en que se gestó la ayuda a las caletas en general y el proyecto Ruta de las Caletas del Maule en particular, sobre el proceso de reconstrucción de las caletas, con énfasis en la toma de decisiones y la relación con los sindicatos de pescadores y con los gobiernos locales durante el proceso, la evaluación del proceso y sus resultados, y el futuro de las obras realizadas. En total, se realizaron 14 entrevistas.

De forma complementaria a las entrevistas, se realizó una revisión de documentos, correspondientes a noticias y videos sobre el proceso, y del libro desarrollado por Antofagasta Minerals en torno a la Ruta de las Caletas del Maule. Todos los datos recolectados fueron sistematizados en matrices de integración (codificación temática) y analizados.

## **El proyecto Ruta de las Caletas del Maule**

*Desde su origen, el proyecto se entiende de forma diferente desde los actores involucrados, en la medida que la lectura que hacen del territorio y sus potencialidades es distinta*

Desde Antofagasta Minerals, la Ruta de las Caletas del Maule es vista como una oportunidad de desarrollo comercial y turístico del borde costero de la región: se entiende el proyecto como parte de la reconstrucción productiva de cada localidad. Así lo manifiesta el representante del grupo minero entrevistado, y también se declara en los documentos públicos que han emitido. Asimismo, queda en evidencia en el diseño del proyecto: edificaciones de dos pisos que albergan caleta y restaurante, en amplias superficies con vista al mar, que sobresalen en escala y arquitectura al resto de lo construido en cada uno de los poblados (Figuras Nº 2 y Nº 3). El concepto central tras el proyecto es la idea de oportunidad y creación de valor, y el destinatario, por ende, es la comunidad local en general.

Los sindicatos de pescadores, en cambio, comprenden el proyecto como la restitución de la caleta que tenían previamente. Lo entienden como un proyecto que los devuelve a su situación previa al terremoto. En ese sentido, muchos de ellos desde el inicio del proyecto cuestionaron la inclusión de restaurantes, dado que no cuentan con las capacidades para desarrollar este tipo de emprendimientos, y por otra, porque no existe entre ellos interés en otras actividades que no estén vinculadas con el oficio de la pesca.

Desde esta mirada, es importante señalar que la lógica de operación de las caletas va más allá de lo productivo, se orienta hacia una forma de habitar: hay elementos culturales e identitarios que intervienen tanto en la elección del oficio como en su ejercicio cotidiano. De este modo, la idea del restaurante, más que ser vista como una oportunidad de negocio, es percibida como un elemento disruptor en su forma habitual de organización, distribución del dinero, y en último término, en su identidad como pescadores. A esto se suman las dificultades de los pescadores para reinventarse, al no contar con redes puente o modelos de rol que les faciliten un proceso de ese tipo. Por último, el proyecto no contempla las diferencias en los roles de género presente en la actividad de la pesca artesanal: se capacita a las mujeres para hacerse cargo de los restaurantes, pero ellas ya tienen labores propias al interior de las caletas (por ejemplo, limpieza de los peces y venta).

De tal forma, un grupo importante de pescadores considera que el restaurante no es una oportunidad de negocio, porque según señalan, este tipo de actividad no corresponde a lo que ellos saben y quieren hacer. De ahí que el objetivo que persiguen los pescadores con el proyecto es la reconstrucción de lo que tenían previamente, como oficinas, cámaras de frío y salas de reunión. Cabe agregar que un grupo minoritario consideró el restaurante como una posibilidad para la mejora de sus ingresos, sin embargo luego de iniciada la labor, existe un rechazo a la iniciativa debido a que advierten su escasa capacidad para las labores de la administración y gestión del restaurante, su bajo capital para invertir en él, y una rentabilidad menor a la esperada, considerando que es un negocio que renta principalmente en temporada estival, cuando arriban los turistas.

Finalmente, para el Estado, en la figura del gobierno regional, la Ruta de las Caletas implica por una parte la oportunidad de reactivar productivamente las localidades afectadas, y por otra, de cumplir con las metas propuestas en el ámbito productivo de la Estrategia Regional de Desarrollo 2008-2020, que en uno de sus ejes declara incentivar la inversión y fomentar emprendimiento en actividades emergentes, de acuerdo a la vo-

cación de los diversos territorios, donde el turismo es indicado como una actividad de interés especial. Es interesante resaltar que, mientras la visión del Estado tiende a ser tecnocrática (infraestructura, análisis de los recursos naturales, etc.), la visión de los pescadores es desde la vivencia del mar. Ambas perspectivas muchas veces se contraponen, y ambos actores tienden a desacreditar la perspectiva del otro (en lugar de complementarlas).

A nivel de los gobiernos locales, nos encontramos con tres formas de observar la iniciativa: aquellos que señalan que la dinámica productiva-organizacional de la caleta y su localización territorial desfavorecen el desarrollo turístico y gastronómico, por tanto creen que la iniciativa está condenada al fracaso; los que consideran que es una gran oportunidad de negocio ya que estas localidades tienen una vasta trayectoria en la actividad pesquera y turística; y finalmente los municipios que por problemas de gestión interna no tienen una lectura oficial respecto a la iniciativa. Es relevante tomar en cuenta que, pese a la importancia del tema pesquero en todas estas localidades, ninguno de los municipios de la zona costera tiene una unidad encargada directamente de estos asuntos.

Figura N° 2  
Caleta Pellines, comuna de Constitución, Región del Maule



Fuente: Archivo personal de los autores.

*La realidad organizacional de los sindicatos de pescadores no es coherente con el proyecto llevado a cabo*

Además de lo ya señalado, hay otros motivos que llevaron a que los sindicatos de pescadores dudaran del diseño caleta + restaurante. Casi en la totalidad de las caletas (con excepción de Curanipe) existe más de un sindicato de pescadores funcionando. La relación entre sindicatos es usualmente conflictiva (dadas las tensiones que genera la escasez del recurso), no obstante en lo cotidiano operan acuerdos de colaboración entre ellos. Es así como la infraestructura de las caletas previa al tsunami estaba a cargo de uno de los sindicatos de pescadores (usualmente el más antiguo y poderoso), quien administraba, y en la mayor parte de los casos, permitía su uso por parte de los demás sindicatos. Se añade que la organización de los sindicatos no es similar en todas las caletas, y el poder se distribuye muchas veces en relación a la actividad que desarrolla cada uno. Ejemplo de aquello son los sindicatos de armadores (dueños de las embarcaciones), sindicatos de tripulantes (quienes realizan labores de pesca en el mar), y las guateras (principalmente mujeres, que se dedican a la limpieza de los

peces). Bajo esta estructura organizacional y de distribución del poder, resulta muy difícil decidir quién(es) serán los encargados de administrar la caleta.

Adicionalmente, otro elemento de conflicto es que los sindicatos de pescadores no son propietarios del sitio de la caleta, sino que (en el mejor de los casos) solo tienen la concesión por parte de la Dirección de Obras Portuarias. En este contexto, la llegada del proyecto abrió el debate respecto a qué sindicato se haría cargo de las nuevas obras, su administración, y distribución de las ganancias generadas por el restaurante, etc. Salvo el caso de Curanipe, en el resto de las caletas la explotación del restaurante ha sido un gran punto de conflicto entre sindicatos, y si bien se ha llegado a soluciones, estas no son totalmente satisfactorias para todos, o bien, son provisorias: algunos han acordado turnarse la gestión del restaurante por dos años, otros han cedido la administración a un sindicato, que debe repartir las ganancias entre los demás, otros han acordado contratar de forma conjunta un administrador, y finalmente, en un par de casos uno de los sindicatos excluyó a los demás de la participación en el restaurante. Se añade a la complejidad

Figura N° 3  
Restaurant caleta Loanco, comuna de Chanco, región del Maule



Fuente: Archivo personal de los autores.

organizativa de las caletas, que la actividad comercial del restaurante es estacional con escasa afluencia de público en temporada de invierno, lo que genera una baja rentabilidad. Como resultado, al momento del estudio, solo uno de los restaurantes funcionaba de forma permanente: el de Curanipe, a cargo de un solo sindicato (el otro quedó excluido del proyecto), quienes arrendaron el restaurante a un tercero que lo dirige.

Es interesante señalar que nada de lo anterior era posible de anticipar para Antofagasta Minerals, quienes entienden a la comunidad completa como destinatario de los proyectos. En este sentido, los procesos de participación en el diseño de las caletas pusieron en evidencia esta diferencia de perspectivas, no obstante lo anterior, se dejó que los pescadores decidieran qué hacer al respecto: ni el grupo minero ni las instituciones públicas se hacen cargo de apoyar la resolución de estas dificultades o de generar estrategias de uso. En la práctica, esto se tradujo en la apropiación de las caletas por parte de los sindicatos de pescadores, quienes en muchos casos tenían, hasta el momento de la realización del estudio, conflictos respecto del uso de la caleta.

*El proyecto no toma en consideración los cambios morfológicos generados por el terremoto y tsunami*

Como se ha descrito más arriba, tras el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, se produjeron cambios en las condiciones del territorio. Estas no solo son medibles a través de instrumentos, sino que los propios pescadores las observan y experimentan en carne propia. En dos de las caletas (Peyuhue y Pellines) existen roqueríos justo en el sitio en que antes ellos entraban al mar, lo que impide continuar realizando esta actividad en el mismo lugar, y los obliga a desplazarse cotidianamente para poder realizar su trabajo.

El emplazamiento previo de las caletas estaba dado por las ventajosas condiciones del territorio, es decir, la caleta se ubicaba ahí porque por ese lugar se entraba al mar. Ahora que ya no se puede entrar al mar desde ese lugar, no tiene sentido que la caleta permanezca en el mismo lugar: los pescadores deben trasladar todas sus artes de pesca

desde la caleta (donde los guardan) hacia el lugar en que pueden entrar al mar (al menos dos kilómetros distante). Y sin embargo, el proyecto no considera estos cambios morfológicos, y emplaza las caletas en los mismos lugares en que estaban, obligando al continuo traslado de un lugar a otro.

En el caso de Boyeruca, la laguna donde antes cultivaban ostras ha perdido profundidad, poniendo en jaque la actividad. Dado que en Boyeruca la principal actividad es la extracción de ostras, la caleta no representa mucha utilidad para ellos en tanto caleta (la localidad cuenta tan solo con dos botes), sino solo como lugar de reunión y bodegaje. Sin embargo, sí había un proyecto que para ellos era prioritario: el drenaje de la laguna, o al menos, los estudios para evaluar la sustentabilidad de este drenaje.

En este sentido, el proyecto, al no considerar los cambios morfológicos ocurridos en estas localidades, no sintoniza con las preocupaciones y necesidades cotidianas de los sindicatos de pescadores en cada localidad.

*El proyecto es liderado completamente desde el grupo privado, dándose a los pescadores un rol consultivo*

A pesar de los reparos de los pescadores respecto al proyecto de caleta + restaurante, todas se construyen en este formato. Esto encuentra su explicación en la lógica de acción que tiene Antofagasta Minerals para desarrollar el proyecto y en cómo significa el rol de los sindicatos de pescadores en él. En cada caleta, Antofagasta Minerals presentó la propuesta de trabajo a través del uso de tecnologías audiovisuales y planos, para luego conocer la opinión de los que serían sus usuarios, y hacer modificaciones. Lo que se buscaba era recoger comentarios relacionados con las especificaciones del sector de la caleta (competencia principal de los pescadores), pero no respecto de la idea general del proyecto: caleta más restaurante. Así, a pesar de haberlo solicitado con insistencia, los pescadores no lograron incorporar nuevos recintos en el proyecto, o cambiar la idea de caleta + restaurante, que no se alineaba con sus intereses o necesidades. En varias localidades hubo intensas discusiones sobre el tema, poniendo incluso en jaque la realización del proyecto,

pero nada de esto alteró su configuración original.

Adicionalmente, es importante señalar que tanto la Dirección de Obras Portuarias como los sindicatos de pescadores señalaron que parte de las modificaciones que sugirieron, y que se les dijo que habían sido aceptadas, finalmente no fueron incluidas en el proyecto que se construyó. Así, hubo elementos que, habiendo sido identificados por los pescadores como problemáticos y necesarios de rediseñar, fueron finalmente construidos, debiendo ser reparados poco después de la inauguración. Dado que la participación fue dejada en manos de el equipo de arquitectos que diseñaron las caletas, el entrevistado de Antofagasta Minerals señala que para ellos también fue una sorpresa la existencia de errores gruesos de pertinencia en el diseño, habiendo existido instancias de trabajo con los pescadores.

*El proyecto se realiza en el marco de un vacío institucional, en que ninguna de las instituciones públicas toma el rol de liderazgo o de protección de los intereses ciudadanos*

Más allá de la restricción de la participación solo a ciertos temas, es interesante profundizar en tres aspectos respecto a la responsabilidad de cada actor en el proceso de participación, en la etapa de construcción, y por último, en la recepción de las obras.

En el caso del proceso de participación, si bien durante las reuniones estuvieron presentes funcionarios de la DOP, SERNAPESCA y de los municipios, estos no desarrollaron labores de mediación o de protección de los intereses ciudadanos en el proyecto (no solo respecto de los pescadores, sino tomando en consideración que las obras se llevarían a cabo en suelo público). Este punto es reconocido por los funcionarios públicos, quienes señalan que asistían a las reuniones solo en un rol consultivo, dado que no es competencia de su institución interceder en estos casos (lo cual es efectivo). Desde el punto de vista de los pescadores, los funcionarios solo se remitieron a convencerlos de realizar el proyecto, sin considerar sus necesidades e intereses. Más allá de la veracidad de esta última

perspectiva, lo importante es destacar que el proceso liderado por el privado se lleva a cabo sin que existan instancias que velen por el bien público en el desarrollo del proyecto.

Durante la construcción de las obras, dado que el proyecto está liderado por Antofagasta Minerals, y que el suelo es de dominio de la Dirección de Obras Portuarias, los pescadores no pueden ejercer un rol de supervisión de las obras, pese a que notan elementos que difieren del proyecto original y atentan sobre la calidad del mismo. Desde la Dirección de Obras Portuarias, por su parte, señalan que no tuvieron espacio para intervenir, en tanto fue un proyecto aprobado centralmente, y consecuentemente, recibieron presiones del gobierno central para su rápida ejecución (en un proyecto que, de alguna forma, ilustraba una visión de la relación Estado-privados que se quería poner de relieve).

Hoy en día, la infraestructura sigue generando conflicto: ha presentado deficiencias de construcción de las que, por diversos motivos, ninguno de los actores se ha hecho cargo. Antofagasta Minerals señala que hizo entrega de las obras a la DOP, y que en ese sentido, ya no le corresponde responsabilidad sobre ellas. La DOP, a su vez, señala que dado que el proceso fue regido por la ley de donaciones, no hay una boleta de garantía que les permita hacer exigencias a la empresa que construyo las obras. Asimismo, señalan que si bien la infraestructura es su responsabilidad, en la práctica es una suerte de lastre: administrar infraestructura está fuera de su labor principal, y no poseen tiempo ni capacidades para hacerlo. Por último, los pescadores, que padecen las deficiencias constructivas, no tienen ningún elemento que les permita hacer exigencias o posicionarse como contraparte frente a la constructora, en la medida en que solo hacen usufructo de las instalaciones. En este sentido, se vuelve evidente la existencia de un vacío institucional en torno a este tema.

Los pescadores, además, tienen la percepción de que algo similar ocurre con las instancias de capacitación. Los sindicatos consultados señalan que, o no se realizaron, o bien, se realizaron con una calidad deficiente. Al no ser ellos mismos los contratantes, no pudieron supervisar su realización, hacer un seguimien-

to de los contratos incumplidos, o presionar por una mayor calidad de los servicios.

En este sentido, lo que se observa en los relatos es que las instituciones que fueron incluidas en el proceso toman un rol de espectador: van a las reuniones, opinan, y en ocasiones, ayudan a los sindicatos de pescadores a tomar acuerdos. Sin embargo, ninguna institución colidera el proceso en conjunto con Antofagasta Minerals. La institución más involucrada en el proceso es la Dirección de Obras Portuarias, en la medida en que las edificaciones quedarán en su dominio.

Es interesante acá destacar la distancia entre la forma de ver el proceso de la minera, y la perspectiva de la DOP. Mientras la minera señala que siempre buscaron traspasar responsabilidades hacia las instancias públicas, y no encontraron disponibilidad en ellas, la DOP señala que la búsqueda de la empresa por liderar el proceso no generaba espacios para compartir ese liderazgo. Sin embargo, hay una clave que permitiría comprender este desencuentro: desde Antofagasta Minerals existe la percepción de que la institucionalidad siempre actuó demasiado lento y de forma muy burocrática, mientras que ellos trabajaron como en cualquiera de sus otros proyectos, y con plazos, por ende más acotados. Desde la DOP, esto era percibido como una búsqueda por avanzar rápido sin cautelar elementos que ellos consideraban importantes (por ejemplo, acuerdos entre pescadores que permitieran dar sostenibilidad social al proyecto), y sentían una mirada despectiva desde el privado. En este contexto, el trabajo colaborativo se volvía difícil, en la medida en que no hubo acuerdo entre las expectativas de cada actor respecto del actuar del otro.

Paradójicamente frente a este vacío y falta de liderazgo institucional, muchos de los sindicatos de pescadores perciben que podrían resolver los conflictos de intereses, y levantar un trabajo en conjunto, pero destacan la urgencia de la intervención del Estado que apoye con proyectos que permitan el fortalecimiento de los emprendimientos y que cauteleen los procesos. En este sentido, hay una búsqueda de acompañamiento institucional, y de coordinación de los proyectos de infraestructura con los proyectos productivos, de manejo y de gestión correspondientes.

*Si bien agradecen profundamente la donación de la empresa, el proyecto realizado no corresponde a las prioridades actuales de los pescadores y a la capacidad de pago de los costos fijos y de mantención de las caletas*

Más allá de todo lo señalado, los sindicatos de pescadores expresan mucha gratitud al actuar de los privados, en especial en la etapa de emergencia, donde aportan en la reparación y restitución de embarcaciones y artículos de pesca. Sin embargo, en varias caletas nos señalaron que ellos pensaban que eran capaces de reconstruir sus caletas por sí mismos, en unos pocos años: lo que ellos necesitaban era mucho más austero y simple que el proyecto de Antofagasta Minerals, y su plazo temporal para lograrlo era mucho más holgado. En este sentido, la reconstrucción de la caleta (y el proyecto de restaurante) no era ni es la principal preocupación de los sindicatos.

En tres de los casos estudiados (Boyerica, Loanco y Pelluhue) el tsunami cambió las características del terreno, imposibilitando la labor productiva tal como se realizaba antes. En estos casos, la principal preocupación de los sindicatos es lograr la ejecución de obras que permitan recuperar su capacidad productiva. En otros de los casos, hay otras necesidades más urgentes: una rampa, una faenadora, cámara de frío, etc., que son las oportunidades de negocio que los propios pescadores reconocen para ellos mismos. Se agrega el alto costo que deben sortear los pescadores en los gastos fijos (luz, agua) y de mantención constructiva de las caletas. El mayor tamaño de la infraestructura, a la que se añade el restaurante, han ocasionado gastos que no fueron previstos en el inicio y que en algunos casos resultan en cuantiosas deudas. Asimismo, de acuerdo a lo señalado por la DOP, los pagos asociados a las concesiones se calculan por metro cuadrado construido, por lo que otorgar la concesión a los sindicatos de pescadores podría resultar en un aumento de sus costos operativos.

*La difícil situación que vive hoy en día la pesca artesanal, siembra la duda respecto a las reales intenciones de los privados*

Adicionalmente, los pescadores artesanales en general están hoy en día concentrados

en la nueva ley de pesca, lo que los mantiene movilizados y preocupados respecto al futuro de su actividad y de las caletas. En la discusión de la ley se enfrentaron, por una parte, la visión experiencial de los pescadores respecto a la situación del recurso que enfrentan cotidianamente, y el análisis más bien de carácter técnico-productivo tras el discurso oficial. A esto se suma una sensación de indefensión respecto de la capacidad de representación que concitan los intereses de los grandes industriales de la pesca.

Es importante señalar que, más allá de los intereses económicos de los sindicatos de pescadores, lo que hay detrás de su posición es la defensa de una forma de vida. Muchos de ellos no conocen otro oficio ni tienen redes para reintegrarse laboralmente fuera de la pesca. La transmisión generacional del oficio, como se ha señalado, es muy usual, y en este sentido, la pesca constituye el mundo de muchos de estos hombres. La disminución que ellos perciben en el recurso, en este sentido, no solo amenaza su fuente laboral, sino que la forma en que ellos comprenden su propia vida. Así la privatización del recurso se vuelve una amenaza no solo a su situación económica inmediata, sino a la forma en que ellos entienden su mundo y su vida. Esto que-

da claro incluso desde el uso del lenguaje: en estas localidades, y para estas personas, la pesca no es "un recurso", es "el recurso".

Toda la discusión y conflictividad en torno a la nueva ley de pesca, con su énfasis en la privatización de los recursos, los ha hecho desarrollar sentimientos de desconfianza tanto hacia la autoridad central como hacia los privados (Figura N° 4). Esto último también ha influido en su percepción sobre el proyecto Ruta de las Caletas del Maule. Los sindicatos más politizados señalan que quienes financiaron el proyecto son los mismos que, como empresarios de la pesca industrial, los perjudican (haciendo mención al grupo Angelini, que es parte tanto de la pesca industrial como de Antofagasta Minerals), lo que les genera una serie de desconfianzas y suspicacias (por ejemplo, respecto de que el proyecto pudiera estar orientado a la reconversión productiva de los pescadores artesanales en un escenario de disminución del recurso).

Es importante señalar que los motivos por los que la empresa se involucra en el proyecto son, a pesar de las sospechas de los pescadores, bastante contingentes. En la etapa de emergencia, y buscando hacer un aporte, el grupo minero llega al Maule, donde solo en

Figura N° 4  
Caleta Pellines, comuna de Constitución, Región del Maule



Fuente: Archivo personal de los autores.

Curepto encuentran una autoridad que les haga una demanda específica y que funcione, en la práctica, como una contraparte. Estando ya en la Región, se involucran con la situación del borde costero y desarrollan un plan de apoyo para la restitución de las embarcaciones. Luego de esta etapa, comienzan a pensar en posibilidades de apoyo en el largo plazo, recibiendo, entre otras, la propuesta de la Asociación de Arquitectos para el desarrollo de la Ruta de las Caletas del Maule. Dado que parte de las acciones de responsabilidad social empresarial de Antofagasta Minerals se desarrollaba en caletas de pescadores en sus zonas de explotación en el norte del país, pensaron que era apropiado embarcarse en el proyecto: ya conocían la realidad del Maule desde su trabajo en la emergencia, y pensaban que ya conocían la dinámica de los pescadores por su trabajo en el norte.

Más allá de las suspicacias respecto a los verdaderos objetivos del proyecto, existen otras fuentes de desconfianza. Varios sindicatos de pescadores llevan tramitando más de

20 años la concesión de las caletas y aún no obtienen resultados. Esto les preocupa, en la medida en que piensan que esta concesión puede ser solicitada por algún privado, y que se le conceda, quedando ellos sometidos a pagar arriendo por el uso de las instalaciones, o bien, quedar excluidos de ellas. Esto siembra un ambiente de desconfianza en su relación con las instituciones públicas que tienen injerencia en la gestión del territorio.

En este sentido, el proyecto se instala en un escenario de desconfianza de los pescadores respecto de los demás actores en su entorno, y de soledad en términos de su lógica de comprensión de la actividad pesquera. La falta de interlocutores e instrumentos desde la institucionalidad pública, y la falta de sintonía entre la visión del privado y la visión de los pescadores en torno a la vocación y oportunidades del territorio, en último término, aumentan la distancia entre los actores, y dificultan el trabajo conjunto en pos del proyecto.

Cuadro N° 2  
Resumen de hallazgos

Falta de pertinencia	El proyecto desconoce elementos culturales e identitarios de los pescadores. El proyecto no corresponde a las necesidades de los sindicatos de pescadores. El proyecto no responde a las oportunidades de negocio percibidas por los sindicatos de pescadores. El proyecto demanda de los pescadores capacidades que no poseen. El proyecto no toma en cuenta los cambios morfológicos del territorio.
Divergencia de perspectivas	El privado interpreta la lentitud del actuar del sector público como burocracia e inefficiencia. La Dirección de Obras Portuarias percibe que los tiempos del privado no permiten evaluar la sustentabilidad social del proyecto.
Desconfianzas	Los pescadores desconfían del Estado por su historia de peticiones no escuchadas. Los pescadores desconfían del privado por sus vínculos con la pesca industrial.
Responsabilidades difusas o inexistentes	La supervisión, coordinación o mantención del proyecto no está comprendida dentro de las responsabilidades de ninguna de las instituciones públicas involucradas. El privado entiende que su rol en el proyecto se termina una vez finalizadas las obras. Los pescadores no pueden ejercer la supervisión o hacer uso de las garantías de las obras y servicios prestados, ya que no son el mandante de las mismas.

Fuente: Elaboración propia.

## Una necesaria articulación entre sector público, privado y sociedad civil

El caso de la Ruta de las Caletas del Maule muestra con claridad la falta de coordinación que existió entre sector público, privado y sociedad civil en torno a las acciones de reconstrucción (Cuadro N° 2). La ausencia de instrumentos que guiaran las acciones, la falta de claridad en la delimitación de las responsabilidades de cada actor, así como el desconocimiento de elementos culturales e identitarios de los beneficiarios, tuvieron como consecuencia no solo problemas en el proceso, sino que impidieron cautelar la pertinencia de la infraestructura desarrollada, tanto en relación a las características del territorio, como respecto de quienes serían sus destinatarios finales.

En la práctica, esto permite rescatar varios aprendizajes. En primer lugar, 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 que ponen el acento en la dimensión de negocio y productiva, moldeando una política de reconstrucción a la medida de sus necesidades estratégicas e inquietudes.

Asimismo, la intervención de los privados, que opera bajo premisas de eficiencia y eficacia, debe abrirse a 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. Si bien esto implica trabajar de formas muchas veces desconocidas para los privados, y con otras temporalidades –en una perspectiva de proceso–, no solo permitiría generar un mejor resultado, sino también poner a todos los actores en un mismo plano: el de la ciudadanía.

Por otra parte, 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. Solo uniendo estas tres perspectivas se podrán generar proyectos que perduren en el tiempo. La imposición de una visión sobre el territorio, sin incorporar los demás saberes y capacidades, no permitirá la apropiación y desarrollo sustentable del mismo.

Este caso pone de manifiesto el escaso poder con que cuentan las zonas rurales, en términos de su capacidad de ejercer la acción colectiva, y la falta de liderazgo y gestión por parte de los gobiernos locales. Se observa que frente a la destrucción posdesastre, en una primera etapa –emergencia– opera una red social comunitaria que implementa soluciones. Esta posteriormente es reemplazada por la acción de terceros –privados–, quienes minimizan el capital social de la comunidad e implementan medidas, que si bien van en ayuda, no necesariamente recogen las dinámicas económicas, sociales y culturales de las comunidades pesqueras. Por último, 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 circumscriba 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.

En suma, una intervención de este tipo debe tener como foco el territorio entendido de forma integral. Esto implica la consideración tanto de sus aspectos morfológicos y las vocaciones productivas que se ven posibilitadas por esto, como de las comunidades, con sus complejas dinámicas culturales y relaciones de poder. En este sentido, para generar resultados exitosos y sustentables, la institucionalidad debe superar la parcialidad de las visiones sectoriales y abordar las problemáticas en su real complejidad. Esto implica el diseño de políticas intersectoriales, en que la escala de la intervención viene dada por la escala de la problemática (y no

por la división administrativa), y en que la participación de los actores sociales involucrados no es solo un elemento formal, sino que se entiende como la vía para comprender e incorporar los aspectos socioculturales del territorio (incluido el conflicto), esenciales para prever las formas de uso y apropiación futuras de cualquier proyecto.

## Referencias bibliográficas

- ANDRADE, B; ARENAS, F y LAGOS, M. Incorporación de Criterios de Fragilidad Ambiental y Riesgo en la Planificación Territorial de la Costa de Chile Central. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2010, N° 45, p. 5-20.
- ANTOFAGASTA MINERALS. *La Ruta de las Caletas del Maule. Historia de una Reconstrucción*. Santiago de Chile: Antofagasta Minerals, 2011.
- BAQUEDANO, M. y ROSAS, J. Aspiraciones y expectativas ocupacionales de los pescadores artesanales merluceros de la Región del Biobío. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 2012, Vol. 11, N° 1, p. 273-299.
- BARRIENTOS, S. *Informe Técnico actuado Mayo 2010, Terremoto Cauquenes Febrero 27 Febrero 2010*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2010.
- CENTRO PARA EL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO (CENDEC). *Situación del Fomento Productivo de la Pesca Artesanal. Informe de Consultoría*. Santiago de Chile: Centro para el Desarrollo del Capital Humano, 2010.
- COMERIO, M. *Housing Recovery in Chile: A Qualitative Mid-Program Review*. California: Pacific Earthquake Engineering Research Center, 2013.
- DE LA CRUZ, J. y ARGÜELLO, F. Paradigmas de la Antropología en el Estudio de las Sociedades Costeras. *Revista Mad*, 2006, N° 15, p. 27-45.
- DISASTER PREPAREDNESS ECHO (DIPECHO). *Análisis de Riesgos de Desastres en Chile. VI Plan de Acción DIPECHO*. Santiago de Chile: DIPECHO, 2010.
- IBÁÑEZ, C.; PIZARRO, R. y VIAL, R. La Privatización de los Recurso del Mar. *Análisis de Políticas Públicas*, 2001, N° 11, p. 1-24.
- INSTITUTO DE GEOGRAFÍA. *Definición de Áreas de Peligro de Tsunami Diferenciado, localidades de Constitución, Dichato, Talcahuano, Llico y Tubul. Informe Final*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH). *Estudio sobre la Reconstrucción Post-terremoto desde una Perspectiva de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: INDH, 2012.
- LETELIER, F. y BOYCO, P. *Talca Post-terremoto: Una Ciudad en Disputa*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 2011.
- LETELIER, F. y BOYCO, P. *Talca a tres años del terremoto: aprendizajes colectivos para la acción en la ciudad*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 2013, Vol. 70.
- LUCERO, L. *Hombres de mar, contra viento y marea*. Valparaíso: Memoria para acceder al título de Trabajador Social y al grado académico de Licenciado en Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2007.
- MCGOODWIN, J. *Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: Clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria*. Roma: FAO, 2002.
- NEIRA, P. *Las comunidades de pescadores artesanales frente a la modernización: el caso de la Caleta Queule. Memoria optar al Título de Antropólogo Social*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2005.
- OECD. *Políticas de Pesca y Acuicultura en Chile*. Santiago de Chile: OECD, 2009.
- PEÑA, J. Debates sobre Cuotas Individuales Transferibles: ¿'Privatizando' el Mar? ¿Subsidios? o ¿Muerte Anunciada de la Pesca Extractiva en Chile? *Revista de Estudios Públicos*, 2002, N° 86, p. 183- 222.
- RODRÍGUEZ, A. y RODRÍGUEZ, P. El primer año de las políticas urbanas de Sebastián

Piñera: el monólogo auto-elogioso. *Ciudad y Reconstrucción*, 2011, N° 6, p. 119-134.

SAAVEDRA, G. La Pesca Artesanal en las Encrucijadas de la Modernización. Usos, Apropiaciones y Conflictos en el Borde Costero del sur de Chile. *Revista Andaluza de Antropología*, 2013, N° 4, p. 79-102.

SERVICIO NACIONAL DE GEOGRAFÍA SERNAGEOMIN. *Efectos geológicos del Sismo del 27 de Febrero de 2010: Evaluación Preliminar y Propuesta de Actividades Futuras*. Santiago de Chile: SERNAGEOMIN, 2010.

SUBSECRETARÍA DE PESCA Y ACUICULTURA. *Estado de situación de las principales pesquerías chilenas*, 2012. Santiago de Chile: Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, 2013.