

Reconstrucción post-terremoto en la ruralidad del Maule*

POST-EARTHQUAKE RECONSTRUCTION IN THE MAULE'S RURALITY

PÓS-TERREMOTO RECONSTRUÇÃO RURALIDA DE MAULE

Claudia Concha-Saldias
mconcha@ucm.cl

Alejandra Rasse-Figueroa
arasse@uc.cl

Stefano Micheletti
stefano.micheletti81@gmail.com

Rodrigo Olivares-Larraín
rodrigo.olivareslarraín@gmail.com

Recibido: 15 Noviembre 2014

Aprobado: 23 Mayo 2015

<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40210>

Resumen

Los efectos del terremoto del 27 de febrero de 2010 que afectó la zona central de Chile se hicieron sentir con más fuerza en los sectores rurales que en los urbanos, especialmente en la región del Maule. A pesar de haber recibido un impacto mayor y de sus especificidades socioterritoriales, en las comunas rurales se aplicaron las mismas políticas y programas de reconstrucción que en las comunas urbanas, puesto que fueron diseñados de forma estándar para todo el país. El presente artículo constituye una reflexión sobre el modelo de reconstrucción aplicado en las localidades rurales y sus repercusiones en la región del Maule, con base en la revisión de fuentes secundarias (encuestas y estadísticas oficiales del post-terremoto) y en la realización de entrevistas y grupos focales a los diversos actores involucrados. Los resultados advierten que a las desventajas estructurales que poseen las localidades rurales, se suma una política estatal de reconstrucción que se desligó de la intervención territorial pos-catástrofe, dejando la provisión de viviendas y la reposición de infraestructura casi en su totalidad en manos de entes privados, mientras que su ejecución efectiva quedó condicionada a la coordinación intersectorial a nivel regional.

Palabras clave: reconstrucción post-desastre, ruralidad, política habitacional.

Abstract

The effects of the earthquake of February 27, 2010 that struck central Chile were felt most strongly in rural areas than in urban areas, especially in the region of Maule. Despite the major impact and socio-territorial specificities, in rural communes the same policy and reconstruction programs in urban communes, which were designed as standard for the whole country were applied. This article is a reflection on the reconstruction model applied in the rural areas and its impact on the region of Maule, based on a review of secondary sources (surveys and official statistics on post-earthquake) and conducting interviews and involudrados focus to various actors groups. The results warn that the structural disadvantages that rural communities have a state policy of reconstruction that broke away from the territorial post-disaster intervention adds, leaving the provision of housing and infrastructure replacement almost entirely in the hands of private entities while its effective implementation was subject to cross-sectoral coordination at regional level.

Keywords: post-disaster reconstruction, rurality, housing policy.

Resumo

Os efeitos do terremoto de 27 de Fevereiro de 2010, que atingiu o centro do Chile foram sentidos mais fortemente nas áreas rurais do que nas zonas urbanas, especialmente na região de Maule. Apesar das grandes especificidades de impacto e sócio-territoriais, em municípios rurais foram aplicados os mesmos programas de política e de reconstrução em comunidades urbanas, que foram projetados como padrão para todo o país. Este artigo é uma reflexão sobre o modelo de reconstrução aplicado nas áreas rurais e seu impacto sobre a região de Maule, com base em uma revisão de fontes secundárias (inquéritos e estatísticas oficiais sobre pós-terremoto) e conduzir entrevistas e involudrados foco para vários grupos de atores. Os resultados alertam que as desvantagens estruturais que as comunidades rurais têm uma política de estado de reconstrução que se separou da pós-desastre territorial intervenção acrescenta, deixando a provisão de habitação e infra-estrutura de substituição quase que inteiramente nas mãos de entidades privadas enquanto a sua aplicação efectiva foi objecto de uma coordenação inter-sectorial a nível regiona

Palavras-chave: reconstrução pós-desastre, rural, política de habitação.

* Investigación desarrollada por el Centro de Estudios Urbano Territoriales para el Maule (CEUT), Universidad Católica del Maule y ONG Surmaule, con la colaboración de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Introducción

Alejandra Rasse-Figueroa

Socióloga y Magister en Sociología, y Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha trabajado en el Centro de Políticas Públicas (PUC) y actualmente se desempeña como académica de la Escuela de Trabajo Social Pontificia Universidad Católica de Chile e investigadora asociada del Centro de Estudios Urbano Territoriales de la Universidad Católica del Maule. Sus temas de interés son: segregación e integración social urbana, política urbana y habitacional, participación ciudadana.

Rodrigo Olivares-Larraín

Trabajador social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Secretario Técnico del Programa de Recuperación de Barrios de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo del Maule. Ha colaborado en procesos construidos desde la comunidad o el territorio, propiciando intervenciones de pequeña y mediana escala que buscan generar reflexión en torno al rol de las personas en las transformaciones. Ello desde espacios como la sociedad civil y el Estado, con especial atención al mundo rural en el norte y centro de Chile.

Claudia Concha-Saldías

Socióloga y Doctora en Procesos Políticos y Sociales en América Latina de la Universidad ARCIS. Se desempeña como académica en la escuela de Sociología de la Universidad Católica del Maule. Es investigadora asociada del Centro de Estudios Urbano-Territoriales para la Región del Maule y sus temas de interés son: territorios, ciudades rurales, ruralidad, desarrollo local, identidades locales.

Stefano Micheletti

Titulado en Ciencias Forestales y Ambientales de la Universidad de Padua, con un diplomado en Gestión Pública y Desarrollo de los Territorios y Magister en Cooperación Internacional. Se desempeña como investigador del Centro de Estudios Urbano-Territoriales para la Región del Maule y es presidente de la ONG Surmaule. Tiene experiencia en proyectos con la sociedad civil, las entidades estatales y los organismos internacionales.

El terremoto que sacudió la zona centro-sur de Chile el 27 de febrero del 2010 generó la destrucción de muchas localidades del país. Según información oficial, el sismo golpeó a nivel nacional a más de 900 pueblos y comunidades rurales y costeras. En el ámbito de la infraestructura y de obras públicas, además de caminos, puentes y puertos, sufrieron daños 422 sistemas de agua potable rural, 27 caletas de pescadores, seis colectores de aguas lluvia, cinco embalses y ocho riberas de cauces naturales. En cuanto al adobe rural, resultaron destruidas 24.538 viviendas, 19.783 registraron daños mayores y 22.052 daños menores, para un total de 66.373 (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2011).

En la región del Maule, un territorio con un millón de habitantes aproximadamente y ubicado al sur de Santiago de Chile, los impactos del sismo y del posterior tsunami fueron durísimos. Según plantean Letelier y Boyco (2011: 28), entre los sectores urbanos y rurales, “76.581 viviendas quedaron dañadas –23.879 destruidas y 52.702 con daños mayores–, lo que corresponde al 21 por ciento del total de viviendas dañadas del país”. Según estimaciones oficiales, en el Maule existieron alrededor de 65.000 familias damnificadas y, de las 28 comunas identificadas como críticas por el Ministerio del Interior en la etapa de emergencia, 12 estaban en el Maule.

El desastre dejó en evidencia, sobretodo, la vulnerabilidad de los sectores rurales, de sus viviendas, del equipamiento y de la infraestructura, así como de su realidad social, política y comunitaria. En este contexto, el artículo reflexiona acerca de la pertinencia de las soluciones habitacionales generadas para la ruralidad a partir del desastre natural puesto que, por un lado, los damnificados sin título de propiedad sobre los terrenos que habitan¹ encontraron –y lo siguen haciendo– como única opción la de acceder a la oferta inmobiliaria emplazada en las periferias urbanas, profundizando la migración campo-ciudad. Por otro, los damnificados con títulos de propiedad optaron, en muchos casos, por reconstruir rápidamente instalando viviendas pre-fabricadas (con materiales nuevas y de menores di-

¹ Por su condición de allegados y arrendatarios, o debido a trámites de sucesión del terreno no formalizados.

mensiones) o se resignaron a la espera de una solución definitiva que el mercado tardó mucho en entregar, tratándose de inversiones muy poco atractivas.²

La vivienda es un elemento central de la vida rural en la que confluyen cultura y función (Sánchez y Jiménez, 2010). Esta se caracterizaba por ser amplia y albergar, en muchas ocasiones, a familias extendidas con un número importante de moradores, por ser funcional y útil a las labores piscícolas, agropecuarias y a la economía doméstica (huerta, crianza de aves y animales menores) y, en algunos casos, formar parte del patrimonio material local. Sin embargo, la reconstrucción impuso una modificación sustantiva en las formas de habitar de las comunidades, generando situaciones de vulnerabilidad (Katzman y Filgueira, 1999).

Las investigaciones y reflexiones respecto a la reconstrucción de las zonas rurales del Maule son escasas. Este artículo realiza entonces una primera aproximación a las particularidades de este proceso que se desarrolló en el contexto de un sistema socio-económico neoliberal y parte de la hipótesis de que las políticas públicas implementadas durante el proceso de reconstrucción tuvieron un sesgo urbano que no consideró las dinámicas propias de los territorios rurales, profundizando sus inequidades territoriales. Para ello, se realizó un análisis cuantitativo del impacto del sismo y de los posteriores procesos de reconstrucción, y luego se abordó el fenómeno desde el punto de vista cualitativo, reflexionando sobre la estructura de oportunidades de los territorios rurales, la forma en que ha operado la política de vivienda y el modelo de reconstrucción adoptado.

Metodología

El estudio correspondió a una investigación mixta de carácter exploratorio. Para la construcción de la información se recurrió a fuentes secundarias (en particular, a diversas encuestas y estadísticas oficiales sobre el post-terremoto) y a entrevistas semi-estructuradas para rescatar el relato de diversos actores locales en torno al rol del Estado, de los entes privados y de la sociedad civil tras la emergencia durante el proceso de reconstrucción.

Los datos demográficos utilizados se recabaron de las proyecciones de población para el año 2012 que realizó el Instituto Nacional de Estadísticas con base en el Censo de 2002 (INE, 2003), debido a que los datos del Censo de 2012 no se encontraban disponibles.³ Los datos relativos al número de damnificados del terremoto, a los daños en las viviendas y al avance en la entrega de las obras se obtuvieron de la página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo,⁴ y a través de una solicitud de información por Ley de Transparencia ingresada y respondida en marzo de 2012 por el equipo del proyecto *Construcción de*

ciudadanía territorial en Chile.⁵ Cabe mencionar que junto con la dificultad para acceder a la información detallada del proceso de reconstrucción, se registraron incongruencias en el tratamiento de la información en las diferentes bases de datos y, por lo tanto, el análisis propuesto no puede entenderse como una fotografía exacta de la realidad pues sólo pretende identificar tendencias generales.

Adicionalmente, se utilizó la distinción entre comunas “urbanas” y comunas “rurales”⁶ en la región del Maule, para un total de 18 comunas identificadas.

Comunas rurales analizadas en la región del Maule		
Chanco	Pelarco	Romeral
Colbun	Pelluhue	Sagrada Familia
Curepto	Pencahue	San Rafael
Empedrado	Rauco	Vichuquén
Hualañe	Retiro	Villa Alegre
Licanten	Rio Claro	Yerbas Buenas

Tabla 1: Comunidades rurales analizadas en la región del Maule. Fuente: elaboración propia.

Para conocer la visión de los actores locales involucrados en el proceso de reconstrucción se realizaron 34 entrevistas semi-estructuradas a miembros de los sindicatos de pescadores, de las juntas vecinales, de los comités de vivienda, de grupos de mujeres y a funcionarios municipales, de la Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y de diferentes fundaciones. Las entrevistas fueron realizadas en enero de 2012 y llevadas a cabo por profesionales de Servicio País⁷ de las comunas de Vichuquén, Licantén, Constitución, Chanco, Pelluhue y Curanipe capacitados por los investigadores para este fin.

Las entrevistas se trabajaron en matrices de integración (codificación temática) y se agruparon en siete categorías (política de reconstrucción; adecuación de la política a la realidad rural; reconstrucción, patrimonio e identidad; participación ciudadana en la reconstrucción; relación Estado, privados y sociedad civil; capacidades y atribuciones municipales; y reconstrucción productiva) que fueron validadas en dos grupos focales integrados por los profesionales que llevaron a cabo las entrevistas quienes, a través de un proceso reflexivo, consensuaron los principales tópicos a considerar en la reconstrucción y el rol asumido por los diversos actores.

2 A causa de la demanda poco concentrada y a la distancia de los centros urbanos.

3 Según la declaración pública disponible en su página web, el Instituto Nacional de Estadísticas comunica que ha procedido a deshabilitar el acceso a información del Censo de Población y Vivienda 2012, debido a problemas metodológicos.

4 Para mayor información véase www.minvu.cl

5 Proyecto financiado por la Unión Europea y conformado por un consorcio de diversas organizaciones sociales del país.

6 Las comunas rurales son aquellas de hasta 20.000 habitantes y con una población rural superior al 12%.

7 Programa liderado por la Fundación para la Superación de la Pobreza, una ONG que implementa acciones para promover el desarrollo en contextos de pobreza a través del trabajo que realizan jóvenes profesionales durante un año. Para mayor información véase www.superacionpobreza.cl

Marco conceptual

Características específicas de la ruralidad en el Maule

En los últimos 30 años los procesos de modernización agroindustrial han impactado los territorios de la región del Maule de forma disímil y se constata una distribución diversa de bienes y activos con una localización desigual de mercados e instituciones. Los territorios favorecidos por la dinámica agroindustrial están principalmente en el Valle Central: muestran indicadores favorables como la disminución de la pobreza y de la desocupación, el incremento en los niveles educativos, el crecimiento de las ciudades y de los pueblos, entre otras. En el lado opuesto, se encuentra el sector costero del seco, que presenta rezago respecto al Valle y concentra la actividad agrícola tradicional de subsistencia.

A pesar del dinamismo agroindustrial de la región del Maule, en los sectores rurales existe una estructura precaria de oportunidades en comparación con las ciudades y las metrópolis, lo que limita su desarrollo (PNUD, 2008). Si bien, durante las últimas décadas se reconocen avances en la base material de la población de estos territorios, por otro lado, se mantiene una crí-

tica sólida a la calidad de las oportunidades en el ámbito de la realización personal.

Esta situación se explicaría, en parte (Espinoza, 2007), por la desmedrada situación socioeconómica de la región del Maule, con muy baja presencia del ABC1⁸ (menos del 1% de la población pertenece a los sectores medios acomodados), una abultada presencia de sectores D⁹ (el 50% de la población pertenece a los sectores de más bajos ingresos), además de la alta presencia de la categoría campesinos, que supera el 20% de la estructura productiva.

Se añade a estos datos la percepción de desconexión entre la población rural y la acción pública, problemática que ha sido abordada por estudios (Wilches-Chaux, 1998) que confirman algunas ideas: i) los planes institucionales se basan en el desconocimiento de las particularidades de las poblaciones; ii) se pretende aplicar soluciones genéricas a situaciones rurales diversas; iii) las recomendaciones técnicas, administrativas y científicas carecen de sostenibilidad, aceptación y sentido desde el punto de vista político, social y cultural para las poblaciones; y que por ende, iv) no logran promover procesos reales de participación y apropiación por parte de las comunidades.

Estos territorios construyen una débil actoría social, que se traduce inevitablemente en un poder escaso. El ranking regional



Mapa 1. Región del Maule – Chile. Fuente: www.boyeruca.org

8 En la segmentación socioeconómica utilizada en Chile, el sector ABC1 se refiere a la clase alta y medio-alta
 9 En la segmentación socioeconómica utilizada en Chile, el sector D se refiere a la clase baja.

de confianza, interés político, asociatividad y redes sociales de Espinoza y Rabi (2009), concluye que el Maule se ubica en un nivel intermedio, próximo al extremo negativo de capital social, lo que se refiere fundamentalmente a un nivel bajo de asociatividad, participación comunitaria y pertenencia a organizaciones.

Si consideramos que el mapa de oportunidades a las que pueden acceder los habitantes rurales se configura por múltiples factores (Galster, 2001) como i) las vocaciones productivas de los territorios; ii) la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos; iii) las características socioeconómicas de los habitantes; y iv) las redes sociales y las organizaciones políticas, entre otras, entendemos que existe una brecha entre los territorios rurales y urbanos.

En este marco, fruto de un modelo de desarrollo basado en la lógica neoliberal que regula hoy en día la sociedad chilena en su conjunto, se instaló una política pública de reconstrucción que buscaba enfrentar una catástrofe natural de enormes proporciones.

El modelo de reconstrucción propuesto.

Según Fox y Greenberg (2008) es posible dividir las políticas de reconstrucción en dos modelos: el basado en la creación de una institucionalidad *ad hoc* con sus respectivos programas e instrumentos orientados a la particularidad del daño ocasionado, y los que se adaptan a las políticas e institucionalidad existente.

Históricamente, el Estado chileno en su vertiente desarrollista se caracterizó por la creación de una institucionalidad *ad hoc* que permitía abordar de forma eficiente los procesos frecuentes de reconstrucción que debía enfrentar (Letelier y Boyco, 2011). En el terremoto de 1928 implementó la primera norma sismica denominada *Ley de ordenanza de construcciones y urbanización* (la misma que con las debidas modificaciones rige hasta hoy). En el sismo de 1939 el Estado creó la Corporación de Fomento de la Producción y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio con el fin de planificar la reconstrucción de las zonas afectadas. Una situación similar ocurrió durante los terremotos de Valdivia en 1960 y de Illapel en 1971.

El liderazgo que asumió el Estado en estos procesos cesó en la década de 1980. El modelo de la economía social de mercado impuesto por la dictadura de Augusto Pinochet a partir del año 1973 generó la apertura del mercado del suelo, incentivó al sector inmobiliario y disminuyó las normas de regulación, dejando al Estado con un mínimo de atribuciones y una débil injerencia en el devenir del desarrollo territorial.

Este giro en las políticas públicas, legitimado y profundizado por los gobiernos democráticos que siguieron al militar, impactó el modelo de reconstrucción que se desarrolló tras la catástrofe del 27 de febrero de 2010. En esta oportunidad, el Estado sirvió esencialmente como facilitador del sector privado en la producción de “soluciones”: el gobierno liderado por el conservador Sebastián Piñera decidió no elaborar políticas públicas específicas post-terremoto, ni una institucionalidad *ad hoc*. La propuesta de acción consistió en atender las necesidades de vivienda a partir de los instrumentos regulares preexistentes y aproximarse al territorio a través de los Planes de Reconstrucción

Estratégico Sustentable (PRES),¹⁰ desarrollados con financiamiento privado en las zonas de mayor daño.

Los programas regulares de vivienda están orientados a la provisión de viviendas económicas a sectores vulnerables a través de subsidios a la demanda. Las familias de menores ingresos postulan a este beneficio (de forma individual o en grupo) llenando una ficha de información socioeconómica y ahorrando un monto mínimo requerido (alrededor de US\$500). Si los postulantes califican como beneficiarios, reciben un subsidio (de hasta US\$25.000) que les permite comprar una vivienda (nueva o usada) en el mercado privado o contratar la construcción de una nueva en un sitio de propiedad del beneficiario. Existen dos modalidades: sin deuda y con crédito. En la primera, la familia sale a comprar sólo con el comprobante y con su ahorro previo (familias más vulnerables), mientras que en la segunda, la familia puede complementar lo anterior con un crédito hipotecario (familias menos vulnerables).

Estos programas son complementados con subsidios de mejoramiento del entorno (a los que se postula grupalmente para mejorar los espacios públicos del barrio) y con subsidios de protección del patrimonio familiar para mejorar las viviendas deterioradas por el paso del tiempo o para realizar ampliaciones.

El sistema de asignación de subsidios es bien conocido por las organizaciones sociales populares, y el acceso a la vivienda económica es relativamente amplio y expedito. Los subsidios entregados después del terremoto fueron para el aprovisionamiento de vivienda y para proteger el patrimonio familiar por medio de la reparación de la vivienda. A esto se agregó la opción de comprar una vivienda prefabricada, también llamada “vivienda tipo”, para ser armada en un sitio propio.

Si bien se trataba de un sistema experimentado en condiciones normales, su aplicación en un contexto de emergencia aún no estaba comprobado. Replicar políticas e instrumentos regulares durante una situación de catástrofe reprodujo sesgos centralistas y urbanos, a lo que se sumaron las dificultades propias de un desastre natural. El artículo busca en este sentido visibilizar el impacto del terremoto y del modelo de reconstrucción en los sectores rurales de la región del Maule, considerando el nivel de daño y el avance en el proceso de reconstrucción, la pertinencia del modelo de reconstrucción para la ruralidad y la actuación de los diferentes actores sociales involucrados.

Resultados principales

El análisis cuantitativo del impacto del terremoto y de los efectos del proceso de reconstrucción no estuvo exento de dificultad. Los catastros estatales no consideraron las distinciones entre

¹⁰ Durante la fase de emergencia se firmaron convenios de asociación público-privados entre municipios, gobiernos regionales, empresas y organizaciones sociales con el fin de generar insumos válidos para la actualización de los Planes Reguladores y la elaboración de planes de inversión para reconstruir los territorios, sin embargo, estos sólo son indicativos y no vinculantes.

áreas urbanas y rurales de las comunas. De hecho, tal como lo plantea el *Diagnóstico estado de la Reconstrucción. Terremoto y Tsunami. 27 de Febrero de 2010*, a cargo de la Delegación Presidencial para la Reconstrucción, “la evidencia es que hasta la fecha no existen datos oficiales de población rural afectada, y registro de los daños y pérdidas de la ruralidad más profunda simplemente no existen” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014: 45).

En cuanto al nivel de daño, aunque en términos absolutos se registraron más damnificados en las comunas urbanas, si se analizan los datos en términos relativos, se observa una mayor concentración del impacto del sismo en los municipios rurales (10,3%), llegando casi a doblar el nivel de daño urbano (5,3%).

Se añade al análisis los damnificados hábiles, es decir, aquellos que cumplían con los requisitos dictados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para acceder a un subsidio estatal¹¹ de los programas destinados a la reconstrucción: el Fondo Solidario de Viviendas, el Programa de Protección del Patrimonio Familiar y el Subsidio Habitacional para los Sectores Medios (DS40) (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, s.f.). En la Tabla 2 se puede apreciar que el porcentaje de damnificados hábiles en función del total de los damnificados registrados fue menor en las comunas rurales (69,4%) que en las urbanas (78,8%).

Comuna	Categoría	Damnificados registrados	Damnificados hábiles para subsidio
Cauquenes	U	8.057	6.527
Chanco	R	1.513	990
Colbun	R	1.049	707
Constitucion	U	4.097	2.572
Curepto	R	1.938	1.145
Curico	U	4.083	3.237
Empedrado	R	477	400
Hualañe	R	1.416	919
Licanten	R	1.529	984
Linares	U	2.737	1.862
Longavi	U	1.560	1.325
Maule	U	3.381	2.704
Molina	U	2.343	1.640
Parral	U	2.680	2.057
Pelarco	R	425	332
Pelluhue	R	851	552
Pencahue	R	1.069	761

11 A saber: ser damnificado por la catástrofe y tener acreditada esta condición en su municipalidad, ser mayor de 18 años, no ser propietarios de otra vivienda, ni tener un certificado de subsidio vigente, contar con la Ficha de Protección Social y acreditar disponibilidad del terreno, en caso de construcción en sitio propio (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, s.f.).

Comuna	Categoría	Damnificados registrados	Damnificados hábiles para subsidio
Rauco	R	876	488
Retiro	R	2.239	1.804
Rio Claro	R	1.706	1.123
Romeral	R	586	354
Sagrada Familia	R	1.367	964
San Clemente	U	1.961	1.583
San Javier	U	2.330	1.815
San Rafael	R	1.243	922
Talca	U	6.410	5.827
Teno	U	1.680	1.424
Vichuquen	R	742	474
Villa Alegre	R	1.263	1.202
Yerbas Buenas	R	464	284

Tabla 2: Damnificados por comuna. Fuente: elaboración propia, con base en los datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2012.

Un segundo nivel de análisis se refiere al tipo de daño sufrido por las viviendas, las cuales, fueron catalogadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo como “reparables” y “no reparables”. En la Tabla 3 se puede apreciar que el porcentaje de las familias con viviendas inhabilitadas es mayor en las comunas rurales con un 79%, frente a un 62% de las comunas urbanas.

Comunas urbanas		Comunas rurales	
Familias con vivienda no reparable	Familias con vivienda reparable	Familias con vivienda no reparable	Familias con vivienda reparable
25.855	16.039	16.446	4.307
62%	38%	79%	21%

Tabla 3: Tipo de daño pos terremoto según comunas urbanas y rurales. Fuente: elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2012.

En cuanto a los avances de la reconstrucción, la información se organizó en función de la cantidad de obras “entregadas”, “en ejecución” y “por iniciar”. En la Tabla 4 se compara el número de obras entregadas y el total de obras presupuestadas en tres momentos diferentes.

Fecha	Comunas urbanas			Comunas rurales		
	Obras entregadas	Obras totales	Avance	Obras entregadas	Obras totales	Avance
Septiembre 2013	29.466	37.231	79%	10.975	14.725	75%
Febrero 2014	35.518	39.269	90%	12.883	15.190	85%
Junio 2014	36.510	41.112	89%	13.574	15.745	86%

Tabla 4: Avances del proceso de reconstrucción según comunas urbanas y rurales. Fuente: elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011 y 2013.

El reporte de Noviembre 2014¹² confirma la tendencia para las comunas urbanas: la relación entre obras terminadas y subsidios vigentes es de 93%, mientras que para las comunas rurales es de 90%, brecha que se profundiza en el caso de las comunas con menos de 10.000 habitantes (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014).

Modelo de reconstrucción desde los actores

Las entrevistas y grupos focales realizados para este estudio abordaron principalmente temáticas relativas a la pertinencia de las políticas públicas para la reconstrucción rural del Maule y a la actuación de los actores involucrados en el proceso (Estado, mercado y sociedad civil).

La pertinencia del modelo de reconstrucción para las zonas rurales

Los relatos advierten que las localidades rurales presentan desventajas estructurales. Un ejemplo de ello es la distancia con respecto a los centros donde se toman las decisiones, a los proveedores de materiales y vivienda, a su propio municipio y entre los damnificados.

El proceso de reconstrucción ha llegado con mayor eficiencia al sector urbano. Aquí es determinante la distancia de las localidades rurales, varias no cuentan con señales telefónicas o radiales que faciliten la entrega de información y comunicación con las y los damnificados (Entrevista a profesional de Servicio País, Chanco).

A esto se suma la dispersión geográfica de los daños, las dificultades de comunicación entre los damnificados y el gobierno local, así como la débil gestión de los municipios por la falta de recurso humano bien capacitado y por el nivel bajo de descentralización que tiene el Estado chileno en cuanto a las competencias y a los recursos.

Es importante señalar que la información que ha llegado a las personas afectadas en la ruralidad es de los funcionarios municipales, la cual, no siempre es la acertada. Esto fundamentalmente por las constantes modificaciones que se han efectuado a los diferentes programas de reconstrucción y reparación, las cuales, no siempre son informadas a la brevedad por el Ministerio de Vivienda (Entrevista a profesional de Servicio País, Vichuquén).

El proceso de gestión que en el escenario urbano era fluido, en el caso rural se presentó complejo, no solo para los damnificados, sino también para los gobiernos locales que administraron el proceso por las siguientes razones:

1. Escaso poder de decisión y maniobra ya que el plan de reconstrucción estaba diseñado desde arriba y suponía una relación directa entre la institucionalidad a nivel regional (Servicio de Vivienda y Urbanización, SERVIU) y los proveedores de vivienda (Entidades de Gestión Inmobiliaria Social,¹³ EGIS y los constructoras), sin pasar por el nivel municipal.
2. Escasa experticia y recursos profesionales. La provisión de vivienda económica no era un tema central en la administración local rural, en la medida en que dichas necesidades se resolvían de otros modos (allegamiento interno y externo, construcción progresiva de la vivienda, solidaridad familiar y vecinal), por lo tanto, nunca se constituyó un cuerpo técnico y profesional con capacidades instaladas en los municipios rurales.
3. Sujeto a permanentes cambios. En la medida en que se utilizaron las herramientas habituales para la reconstrucción de las viviendas, estas fueron sufriendo adaptaciones con el correr del tiempo. Si bien los cambios fueron relativamente claros en las centralidades principales, no fueron traspasados de forma oportuna a los gobiernos locales más alejados.

Estas dificultades se debieron principalmente a la falta de una planificación que permitiese enfrentar las especificidades de los sectores rurales, de hecho, las herramientas que se implementaron para enfrentar la catástrofe correspondieron a una política de vivienda diseñada desde el Estado central, sin que las comunidades y sus gobiernos locales tuvieran una incidencia directa.

Como se analizó en el apartado anterior, esto causó que los avances en el proceso de reconstrucción fueran mucho más lentos en las comunas rurales. Para acelerar la reposición de viviendas, el Gobierno decidió impulsar la autoconstrucción asistida (obteniendo un impacto muy pobre) y la estandarización de las soluciones habitacionales, promoviendo la instalación de viviendas prefabricadas.

Esto tuvo consecuencias sobre la habitabilidad y el modo de vida rural ya que la prioridad fue la provisión de un techo y no la protección de los elementos identitarios (materiales e inmateriales) que daban vida a dichos territorio y que, en ocasiones, representaba su principal atractivo.

La sectorialidad de la estructura institucional chilena impidió el desarrollo de políticas que reconocieran las interrelaciones complejas entre vivienda, patrimonio, identidad, comunidad y, en muchos casos, turismo y actividades económicas. Aunque estas interrelaciones deberían haber sido consideradas en los Planes de Reconstrucción Sustentable (PRES), en la práctica, el marcado acento económico-productivo de estos subordinó las necesidades de las comunidades.

Uno observa la inversión que hay en la costanera llena de palmeras, con esculturas, luminarias, uno piensa en las personas

12 No se incluyen los datos de noviembre de 2014 en la tabla debido al cambio de las variables introducido en dicho reporte (obras entregadas y obras terminadas).

13 Se trata de consultoras e inmobiliarias de derecho privado o entidades de derecho público, básicamente municipios, encargadas de manejar las distintas etapas del proceso habitacional, desde la prospección de necesidades habitacionales, hasta la tramitación de las recepciones finales, concluyendo con las escrituraciones e inscripciones correspondientes.

que aún viven en las aldeas o [en] las familias del interior que aún están sin agua. Entonces uno se pregunta cuáles son las prioridades, está bien, uno sabe que estos pueblos se mueven por el turismo, pero hay cuestiones que son básicas (Entrevista a dirigente de pescadores, Pelluhue).

La actuación de los diferentes actores

El proceso de reconstrucción pos terremoto se desarrolló en el marco de un modelo socio-económico neoliberal, en el que el Estado dejó paulatinamente el protagonismo al mercado. Al damnificado se le entregó un subsidio a través de un comprobante que tenía que gastar en el mercado en función de la oferta inmobiliaria. En este contexto, las comunidades rurales no representaron una inversión interesante para los actores privados (dispersión geográfica, distancia de los centros de abastecimiento, entre otros) y, por ende, quedaron postergados.

En este sentido, es interesante analizar brevemente la actuación de los diversos actores involucrados en el proceso.

En la reconstrucción de viviendas rurales dispersas, la demanda de los damnificados fue organizada por las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS, sin embargo, dadas las dificultades propias de dichos sectores (aislamiento, dispersión, lejanía, entre otros), en muchos casos estos agentes privados optaron por abandonar los proyectos iniciados.

Por otro lado, y considerando que las EGIS tuvieron que rendir cuentas solamente al Servicio de Vivienda y Urbanización dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el municipio no contó con información sobre su operación, los damnificados a los que estaban atendiendo y a los que desecharon. Esto llevó a que, cuando las EGIS dejaran los casos menos rentables desde el punto de vista económico, el municipio no pudo dar respuestas oportunas.

No se puede dejar pasar la poca formalidad con la que funcionaron estas entidades [EGIS] que por ser particulares, no estaban obligadas a informar al municipio de sus actos, debiendo responder sólo ante el SERVIU y Ministerio de Vivienda. La poca injerencia que se le permitía tener al municipio en esta situación generó un mayor retraso y molestia en las personas, que terminaron firmando con tres EGIS diferentes (Entrevista a profesional de Servicio País, Vichuquén).

Luego de pasar por distintas EGIS privadas, los damnificados que no recibieron ofertas desde el mercado llegaron a los municipios, algunos de los cuales, para hacer frente a estas situaciones, formaron su propia EGIS y comenzaron a contactar empresas constructoras. Un ejemplo claro de esta situación es lo ocurrido en Chanco y Vichuquén.

Con el tiempo, las empresas que se encontraban trabajando en las localidades de la comuna, en postulaciones a vivienda tipo, van abandonando el territorio, justificando exceso de costos por la dificultad de acceso, quedando abandonados un gran número de damnificados, los cuales ni siquiera son

informados de esta situación (Entrevista a profesional de Servicio País, Vichuquén).

El Estado generó regulaciones mínimas que no necesariamente aseguraron la calidad de las obras, la pertinencia de las intervenciones ni la participación de la comunidad. A la coordinación débil entre los municipios y los entes privados, se añadió la escasa flexibilidad de la institucionalidad existente que, en conjunto, llevaron a que se adoptaran soluciones más bien genéricas que no representaron los intereses y necesidades de los habitantes.

El proceso de reconstrucción ha sido dificultoso en muchas aristas, entre ellas, destaca la falta de coordinación entre las instituciones pertinentes, entiéndase Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Consejo de Monumentos Nacionales, SERVIU Regional y Provincial, EGIS Municipal, EGIS Privadas y población damnificada (Grupo focal con profesionales de Servicio País, Chanco.)

Como consecuencia, los damnificados sintieron que eran invisibles para las políticas públicas. Las intervenciones, en lugar de potenciar la participación y organización de estas comunidades en el diseño e implementación de la reconstrucción, generaron, en último término, la pérdida del tejido social optando por soluciones individuales.

El Estado puso el marco legal y los recursos, y entregó un espacio amplio a la acción de privados en el proceso. Esto fue, sin duda, un riesgo porque no aseguró que todos/as tuvieran acceso a soluciones adecuadas, ni garantizó el derecho a una reconstrucción pertinente y oportuna.

En Chanco la realidad es bien distinta, aquí los agentes privados llegaron a lucrar y con el tiempo se dieron cuenta que era muy difícil. Porque se encontraron con la dispersión que presentaba la ruralidad, las viviendas estaban muy distantes unas de otras, y del pueblo, no era rentable construir en el cerro, transportar los materiales llevar maestros. Entonces las EGIS privadas se fueron, no funcionaron, dejaron a la gente botada (Entrevista a profesional de Servicio País, Chanco).

Conclusiones

A cinco años del terremoto y posterior tsunami del 27 de febrero de 2010, se constata que el sector rural fue el más afectado por la catástrofe natural, pero también por el modelo de reconstrucción adoptado.

El protagonismo que el Estado le entregó a los actores privados para la producción de soluciones habitacionales profundizó la perspectiva neoliberal, centralista, sectorial y urbana del modelo de construcción del hábitat rural (que se venía experimentando en Chile por décadas), lo que terminó agravando la situación de precariedad y vulnerabilidad de muchas familias y territorios.

De hecho, los datos oficiales relativos a la cuantía de los damnificados y a la magnitud del desastre en áreas rurales, no reflejan la totalidad de los daños y los problemas ligados a la dispersión geográfica, la débil gestión de los gobiernos locales y de las propias familias. Más allá de las cifras, esto ha significado a los damnificados tener que enfrentar muchas dificultades y discriminaciones en el acceso a las viviendas de emergencia y a los subsidios de reparación y/o reconstrucción post-terremoto, incrementado su vulnerabilidad (Rojas Hernández, Moreno Romero y Valenzuela Fuentes, 2011).

Daños mayores y avances más lentos

Las viviendas de las comunas rurales de la región del Maule se caracterizaban por estar construidas predominantemente en adobe, factor que las hizo más vulnerables a los efectos del terremoto de 2010. Aquí, hubo un porcentaje mayor de damnificados sujetos de subsidios en comparación con los sectores urbanos, así como un índice mayor de viviendas no reparables. Se añade a lo anterior, que la dispersión geográfica de las viviendas hizo que el negocio no resultara atractivo para los gestores inmobiliarios, generando un ritmo de reposición de las viviendas lento, tendencia que se profundiza aún más en las comunas con menos de 10.000 habitantes.

Un modelo de reconstrucción pensado para las zonas urbanas

Es evidente que la política de reconstrucción planteada desde el nivel central para la totalidad del territorio nacional no consideró las especificidades de cada territorio y se creó desde una lógica urbana metropolitana. Esto se manifestó tanto en las dificultades para avanzar, como en la falta de pertinencia de las acciones que se llevaron a cabo.

Es muy importante recordar que cuando hablamos de ruralidad nos referimos a un fenómeno complejo, heterogéneo, que remite a gradaciones y que las localidades más apartadas, con mayor dispersión y aislamiento, están más expuestas a recibir los efectos residuales de las políticas públicas. En este sentido, las dificultades propias de la reconstrucción de las ciudades (deterioro urbano, riesgo de segregación, entre otras) fueron distintas a las que se experimentaron en las áreas rurales, debido a una estructura de oportunidades deficiente que se profundizó aún más en aquellas localidades con un mercado e instituciones débiles.

La falta de una planificación *ad hoc* para los sectores rurales trajo consigo la poca pertinencia ecológica e identitaria de la oferta habitacional subsidiada por el Estado. Se construyeron viviendas que poco tenían que ver con el tipo de uso y las dimensiones que las caracterizaban antes del sismo y del tsunami. El componente patrimonial del hábitat con sus tradiciones, tecnologías, formas y hábitos fue sacrificado durante la reconstrucción en función de la rapidez del proceso de reposición de las viviendas.

Por otro lado, si la política de reconstrucción no se enfocó en los problemas de la ruralidad, mucho menos aprovechó las oportunidades que el propio proceso pudo representar en un

primer momento: la posibilidad de impulsar el desarrollo de lo patrimonial y la generación de procesos colectivos, que potenciaran el tejido social de las localidades.

Mucho mercado y poco Estado


Otro punto muy complejo se refiere a la actuación de los diversos actores involucrados en el proceso. En el ámbito operativo, el Estado chileno dejó el liderazgo de la reconstrucción de las viviendas en manos de entes privados, por tratarse de una política subsidiaria en el contexto neoliberal.

Las inmobiliarias ganaron protagonismo y entregaron soluciones habitacionales que respondían a criterios de rentabilidad económica y no social. Esto ocurrió porque el “negocio” tenía que ver fundamentalmente con el mercado del suelo: era más atractivo comprar grandes paños en las periferias urbanas y transformarlos en un conjunto de vivienda (en la medida en que no solo se obtienen ingresos por la construcción de la vivienda, sino también por el aumento del valor del suelo), que hacerse cargo de la reconstrucción de las localidades alejadas y dispersas.

La construcción de un conjunto de viviendas permitía una mayor rentabilidad del suelo, favoreciendo al desarrollador. Reconstruir una vivienda en el sitio en que se emplazaba con anterioridad era poco atractivo, sobre todo, si se encontraba en las zonas rurales porque dificultaba la generación de economías a escala. Cuando se trataba de una vivienda aislada, el costo era aún mayor. En consecuencia, se produjo un retraso considerable en los avances de reconstrucción debido al desinterés de los privados por trabajar en territorios alejados y con viviendas dispersas.

Por otro lado, se explicitaron las dificultades que tuvieron los gobiernos locales (por falta de atribuciones y recursos) para impulsar soluciones desde la localidad y la confusión de los habitantes que no comprendieron la lógica del funcionamiento del proceso, ni la articulación público-privada propuesta.

Más allá de la provisión de vivienda y reposición de la infraestructura, el Estado se desligó de la intervención territorial pos-catástrofe dejándola casi totalmente en manos de privados y su ejecución efectiva quedó condicionada a la coordinación intersectorial a nivel regional.

Todo lo anterior, contribuyó a profundizar las inequidades territoriales existentes antes del terremoto y nos lleva a plantear la necesidad urgente de revisar las políticas públicas que hoy operan sobre el territorio rural. En este sentido, la política de reconstrucción ha venido a convertirse en un llamado de atención con respecto al olvido e invisibilidad que las localidades rurales sufren en su relación con el Estado. 

Bibliografía

- ESPINOZA, V. (2007). *La variable ingreso en los estudios de estratificación social*. Consultado en: <http://www.desigualdades.cl/wp-content/uploads/2009/05/ingreso.pdf>
- ESPINOZA, V. y RABI, V. (2009). *Capital social y civismo en las regiones chilenas*. Consultado en: http://www.desigualdades.cl/wp-content/uploads/2010/03/Informe_capital_social_regional_Espinoza_et_al_noviembre_2009.pdf
- FOX, K. y GREENBERG, M. (2008). "From 9/11 to 8/29: Post-Disaster Recovery and Rebuilding in New York and New Orleans". *Social Forces* 87 (2): 1039-1062.
- GALSTER, G. (2001). "On the nature of neighbourhood". *Urban Studies*, 38 (12): 2111-2124.
- INE. (2003). *Censo 2002*. Consultado en: <http://usj.sagepub.com/content/38/12/2111.full.pdf>
- KATZMAN, R. y FILGUEIRA, C. (1999). *Marco conceptual sobre activos y estructura de oportunidades*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/10816/LC-R176.pdf>
- LETELIER, F. y BOYCO, P. (2011). *Talca pos-terremoto una ciudad en disputa. Modelo de reconstrucción, mercado inmobiliario y ciudadanía*. Santiago: Ediciones SUR.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (2011). "Avances comparativos comunales de reconstrucción". Santiago: documento inédito.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (2012). "Base de datos. Datos de avance". Santiago: base de datos inédita.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (2013). "Avances comparativos comunales de reconstrucción". Santiago: documento inédito.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (s.f.). *Preguntas frecuentes*. Consultado en: http://www.minvu.cl/opensite_20100813170929.aspx
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. (2011). *Resumen avance y proyecciones de la reconstrucción del terremoto del 27 de Febrero de 2010*. Consultado en: <http://issuu.com/msggchile/docs/110827-resumen-informe-reconstruccion>
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2014). *Diagnóstico. Estado de la Reconstrucción – Terremoto y Tsunami 27 de febrero de 2010*. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Consultado en: <http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Diagnostico-27-f.pdf>
- PNUD. (2008). *Desarrollo humano en Chile rural*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Consultado en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/desarrollohumano/undp_cl_idh_informe_rural_es.pdf
- ROJAS HERNÁNDEZ, J., MORENO ROMERO, J. y VALENZUELA FUENTES, K. (2011). *Informe final estudio. Diagnóstico de necesidades no cubiertas de vivienda en las áreas rurales afectadas por el terremoto*. Concepción: Universidad de Concepción, Cruz Roja Chilena, Comisión Europea, Cruz Roja Alemana. Consultado en: http://www.cruzroja.cl/publicaciones/descarga/INFORME_CRUZ_ROJA.pdf
- SÁNCHEZ, C. y JIMÉNEZ, E. (2010). "La vivienda rural: su complejidad y estudio desde diversas disciplinas". *Luna Azul*, 30 Consultado en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-24742010000100011&lng=pt&nrm=iso
- WILCHES-CHAUX, G. (1998). *Auge, caída y levanta-da de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo*. Consultado en: http://www.desenredando.org/public/libros/1998/gglr/GGLR_Parte4_ene-7-2003.pdf