

REVELACIONES DE LA RECONSTRUCCIÓN POST-TERREMOTO DE PISCO- PERÚ EN 2007: LA FRAGMENTACIÓN REGIONAL Y EL ROL RELACIONAL DEL ESTADO

Lorena I. Toro Mayorga¹

Resumen

La situación de crisis post Terremoto de Pisco en 2007 en Perú evidenció diferencias en la cobertura de recursos del Estado central para la reconstrucción de viviendas entre regiones de la costa y de la sierra. Para varios actores involucrados en la fase post-evento extremo, tal diferenciación es atribuible a las difíciles condiciones geográficas de la sierra peruana y a un Estado *ausente e ineficiente* para ciertas zonas de la región.

Este trabajo sostiene que si bien la diferencia en cobertura de recursos asignados por el Estado central refleja la histórica fragmentación regional costa- sierra en Perú, tal diferenciación no se debe a las difíciles condiciones geográficas del relieve serrano o a las características de la región *per se*, sino a procesos socio políticos y económicos de desinversión, especialmente en infraestructura, que han dejado ciertas localidades de la sierra en condiciones que son *ilegibles* para una acción directa del Estado central. Este carácter *ilegible* de los territorios no es, sin embargo, una condición permanente sino variante a lo largo de la historia, mostrando distintos niveles de protagonismo del Estado central basados en incentivos de la coyuntura global.

De otro lado, aun cuando las condiciones de integración al espacio nacional son desventajosas para ciertas poblaciones de la sierra, no hay evidencia del carácter *ausente* del Estado central; se trata más bien de un rol relacional que da cuenta de un *Estado por delegación*. El Terremoto de Pisco evidenció una sociedad civil vibrante y comprometida con modos de construcción “otros” que particularmente se manifiestan en la sierra peruana. Los hallazgos, apoyados en fuentes primarias como observación, entrevistas, publicaciones y documentos oficiales muestran un rol complejo del Estado central no limitado a un ejercicio burocrático

¹ Profesora Investigadora. Universidad Técnica del Norte.
loreisabelt@gmail.com

Ibarra – Ecuador. litoro@utn.edu.ec

directo o por medio de políticas; la configuración histórica de los territorios y la articulación de actores tienen una incidencia importante.

Palabras clave: Reconstrucción post- desastre. Sierra peruana, Rol relacional del Estado, Fragmentación regional.

REVELATIONS OF RECONSTRUCTION PISCO-PERU POST-EARTHQUAKE IN 2007: REGIONAL FRAGMENTATION AND THE RELATIONSHIP ROLE OF THE STATE

Abstract

The critical situation that followed the Pisco Earthquake in 2007 in Peru, showed differences between the coast and the highland regions in regard to the scope of State resources aimed to support housing reconstruction process. For actors involved in the post extreme-event phase, such a difference responds in part to the difficult geographical features of the highlands that have entailed, as a consequence, an absent and inefficient State for some areas of the region.

This work argues that, even though State coverage in regard to resources reflects the historical regional fragmentation between the coast-highlands, such a differentiation is not determined by the difficult geographical conditions or by the region's characteristics per se. This difference is due more to political and economic processes of neglect, especially in regard to building infrastructure, that have left behind some highland locations under "illegible" conditions for the State direct action. But, such an "illegible" condition has not been permanent; it has varied throughout time showing different levels of preeminence of the State based on global juncture incentives.

In addition, this work shows that even there are disadvantageous conditions for some locations the highlands region in regard to integration to the national space, there is no evidence of absence of the State; it rather performs a relational role that shows a "State by proxy" function. The Pisco Earthquake evidenced a vibrant civil society compromised with "other" ways of building that particularly manifest in the Highlands region. The findings, based on primary sources such as interviews, publications and official documents of actors involved in the post extreme- event reconstruction process, show complex State relations that not only limits itself to bureaucratic exercise or through policies; the historic territorial configuration and the actors juncture have an important incidence.

Key words: Post-disaster Reconstruction. Peruvian highlands, State and disaster, Regional fragmentation

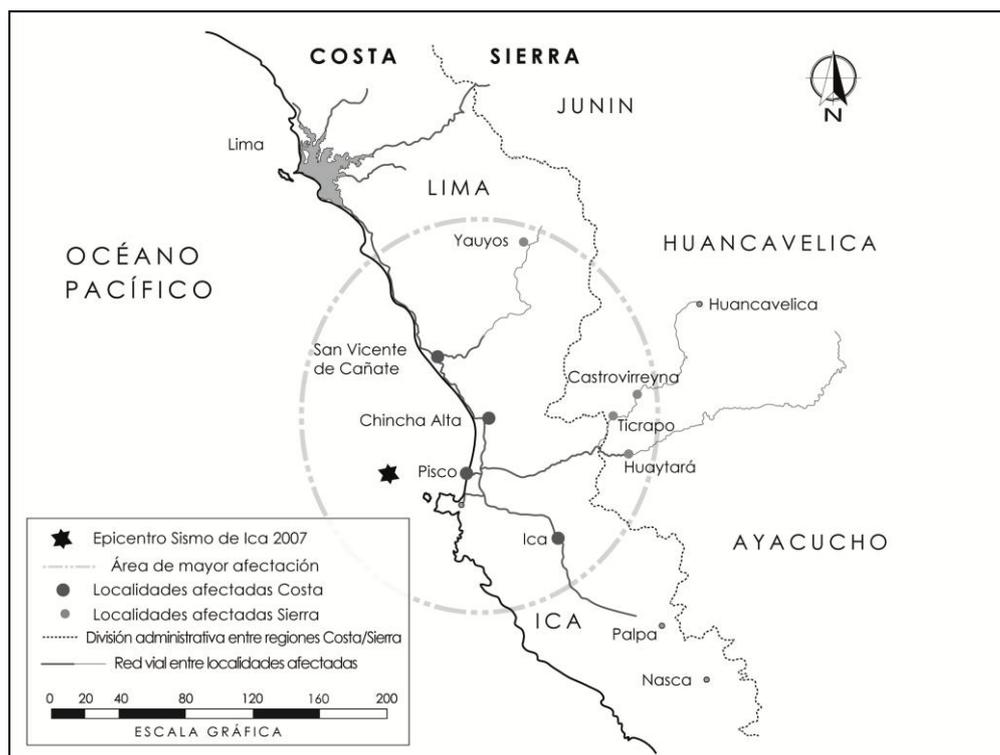
Introducción

Uno de los movimientos sísmicos más violentos que ha sacudido a Perú en la última década fue el Terremoto de Pisco del 15 de Agosto de 2007 de magnitud 7.9 grados en la Escala de Richter. Este evento natural extremo² tuvo su epicentro en el Océano Pacífico aproximadamente a 40 km al oeste de la costa central peruana.

Las provincias costeras de Ica, Pisco Chincha y San Vicente fueron sin duda las zonas más afectadas, allí se reportaron la mayor parte de daños y pérdidas materiales y humanas. Sin embargo, la onda expansiva del terremoto alcanzó también a localidades de altura, afectando con menor intensidad a provincias serranas que albergan distintos pisos climáticos que ascienden desde el subtropical hasta el frío andino. Este fue el caso de las provincias de Yauyos, Castrovirreyna y Huaytará. En la Figura No. 1 se pueden observar las localidades afectadas en la Costa: Pisco, Chincha Alta, y San Vicente de Cañate y las localidades afectadas en la sierra: Yauyos en el departamento de Lima y Castrovirreyna, Ticrapo y Huaytará ubicadas en el departamento de Huancavelica.

² En las ciencias de la tierra un “evento extremo” denota eventos en el límite de energía liberada como terremotos y huracanes. Para la ciencia social un evento extremo es aquello que causa más daño, con mayor impacto humano (Narváez et al. 2010). Definiciones mucho más holísticas y acertadas son las propuestas por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La Red, que sostienen que los eventos extremos no son una amenaza *natural*, estos eventos se convierten en desastres dependiendo de la afectación a la población y al contexto, de allí que una nueva tendencia analítica migra del análisis del desastre hacia los riesgos que predisponen la ocurrencia de los desastres que son socialmente “construidos” (Guellert de Pinto 2012).

Figura No. 1: Centros poblados reportados como los más afectados por el Sismo de Ica de 2007



Fuente: La autora con base en información del Instituto Geofísico del Perú

El Terremoto de Pisco causó la muerte de 593 personas además de daños en infraestructura física, canales de riego y un saldo de cerca de 76.000 viviendas destruidas y muy afectadas (Informe Preliminar, 2013; CARE, 2009). Tanto la evaluación de los daños cuanto las medidas del gobierno central ante la crisis arrancaron inmediatamente. Según explica el documento oficial Informe Preliminar (2013), al día siguiente del terremoto el 16 de Agosto de 2007 el gobierno declaró en Estado de Emergencia a las ciudades afectadas por el terremoto y en Decreto de Urgencia No. 023-2007 y dispuso como medida inminente la entrega de ayuda económica por pérdidas materiales a los pobladores cuyas viviendas fueron afectadas a través de una subvención de materiales llamado “Bono 6000³”.

Adicionalmente en los días que siguieron, mediante Ley No. 29078 el gobierno creó el Fondo para la Reconstrucción del Sur, FORSUR, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y se asignó al Instituto Nacional de Estadística, INEI, junto al Instituto Nacional de Defensa Civil, INDECI, la elaboración del censo y empadronamiento de damnificados. En la figura

³ Se crea el Bono 6000 en Agosto 2007, el reglamento para la entrega de este subsidio estuvo listo tres meses más tarde y se suspende definitivamente en Mayo de 2009 (CARE, 2009).

No. 2 se pueden observar los porcentajes de los daños de acuerdo a información del INEI. En el cuadro se aprecia que las provincias afectadas de la costa, Chincha y Pisco muestran porcentajes de 42% y 36% de viviendas destruidas del total de cada provincia, mientras que las provincias de la sierra muestran porcentajes entre el 14% y 17% de viviendas destruidas o muy afectadas.

Figura No. 2: Porcentajes de viviendas destruidas y muy afectadas en relación al total provincial en provincias de la costa y de la sierra

PROVINCIA	VIVIENDAS *	VIVIENDAS DESTRUIDAS Y MUY AFECTADAS	% DE VIVIENDAS DESTRUIDAS Y MUY AFECTADAS
COSTA			
CHINCHA	58,833.24	24,599	42%
PISCO	36,685.14	13,245	36%
ICA	98,025.14	27,024	28%
CAÑATE	63,013.78	7,977	13%
SIERRA			
CASTROVIRREYNA	5,180.81	890	17%
HUAYTARA	6,221.89	987	16%
YAUYOS	7,421.35	1,034	14%
* Datos estimados en base a población por provincia. Perú censo 2007			

Fuente: La autora con base en información del INEI y CARE (2009)

Si bien la gran mayoría de casas con daños severos (cerca de 73.000 unidades) se ubicaron en la costa, la sumatoria de viviendas con daños en las tres provincias de la sierra bordea las 3.000 unidades. Frente a esta necesidad exacerbada de vivienda la estrategia más visible fue la implementación del subsidio estatal ya referido anteriormente como Bono 6000. Según CARE (2009) hasta Septiembre de 2009 se entregaron 28.700 subvenciones en materiales de este Bono 6000⁴ pero fueron adjudicadas en su totalidad a poblaciones de la costa y *ninguno* de estos subsidios llegó a poblaciones de las provincias serranas de Huaytará, Castrovirreyna ni

⁴ La subvención del Bono 6000 como política de emergencia decretada por el gobierno recibió críticas en cuanto al proceso de adjudicación e inclusive denuncias por corrupción. Según D' Ercole et al. (2009), la emisión de este subsidio no fue garantía de reconstrucción de las viviendas ni de reconstrucción de buena la calidad porque su valor monetario no ha sido suficiente para familias con escasa capacidad de ahorro o débiles vínculos sociales para poder completar sus viviendas.

Yauyos. Una de las dificultades mayores en la adjudicación del Bono 6000 a estas localidades se encontró en la logística para despachar materiales para la reconstrucción de viviendas hechas de tierra cruda; más del 90% de las casas en estas zonas usan como material de construcción la tierra en paredes de adobe, tapial o quincha (CARE, 2009).

Para uno de los técnicos que participaron en el procesos de reconstrucción de viviendas tras el Terremoto de Pisco “la atención a localidades de la sierra tuvo como agravante la dispersión de las viviendas y las condiciones propias del relieve serrano” (Entrevista 2014-10-16). Esta apreciación muestra que las diferencias en la atención frente a la necesidad de vivienda entre las poblaciones de la costa y de la sierra tras el evento extremo del Terremoto de Pisco tienden a relacionarse con las condiciones geográficas del relieve de la región serrana *per se*; tal asociación no sorprende porque como explica Webb (2012) con frecuencia se ha aludido a la “geografía difícil y agreste” de la sierra en los análisis históricos de la realidad peruana.

Recogiendo las experiencias de actores involucrados en la reconstrucción pos-terremoto, resalta también otro aspecto importante, la percepción coincidente con respecto a un Estado *ausente e ineficiente* para atender la crisis de vivienda. En los meses que siguieron al Terremoto de Pisco la opinión pública centró sus críticas a nivel general en los retrasos en la ejecución de las obras de reconstrucción, en la descoordinación entre el gobierno central y gobiernos locales, en las demoras burocráticas y en los problemas de corrupción (D’ Ercole et al. 2009). De otro lado, organismos multilaterales vieron con preocupación la situación de las localidades de la sierra que tendrían menos posibilidades de alcanzar recursos para afrontar la crisis:

“ECHO (European Commission Humanitarian Help Office) en Quito y la delegación de la Unión Europea en Lima trataron conjuntamente de gestionar fondos para la rehabilitación, *especialmente para aquellos damnificados que estaban en situaciones muy precarias en las partes altas*. En base a las informaciones recibidas de los socios de ECHO e INDECI, se vio muy pronto que las provincias de Huaytará, Castrovirreyna y Yauyos eran las más afectadas en la sierra, a pesar de estar a cierta distancia del epicentro del sismo” (Vogel en GTZ, 2010: 9 cursiva añadida).

Funcionarios de los gobiernos locales de una de las provincias serranas recuerdan las dificultades que experimentaron para lograr recursos del Estado central para la reconstrucción de infraestructura:

“Fui funcionaria en el Terremoto de Pisco, a raíz de esto la municipalidad (de Huaytará) se contactó con autoridades de la región y tuvimos ayudas con medicinas, comida, ropa, pero si hubo *dejadez por parte del gobierno central con ayuda oportuna en infraestructura*. Hay todavía casas rajadas que son peligro inminente. Solicitamos a Lima para que nos envíen ayuda...como usted sabe la burocracia es muy amplia en nuestro país y eso no permite tener una respuesta a tiempo” (Entrevista 2014-10-21, cursiva añadida).

Y para la gente común, para los campesinos moradores de tierras altas, era improbable que el Estado pudiera suplir de manera oportuna sus necesidades de reconstrucción de viviendas tras el terremoto; la población de estas localidades percibe más bien al Estado como proveedor de programas de asistencia socio-económica. Así lo manifiesta una de las personas que logró construir su vivienda en la provincia de Huaytará pero con el apoyo de una organización no gubernamental:

“Del Estado han ofrecido todo pero no nos han dado, que va a salir el bono y nada. Yo he ido a solicitar materiales en el Municipio y les han dado solo techos de calamina...hay otros apoyos: un bono del gas de 16 soles que nos apoyan, pero hay que inscribirse... Más de eso no hay, hay entidades, comedor popular, programa juntos, pensión 65, pero ayudas para vivienda no, ni creo que haya” (Entrevista 2014-10-19).

Como se ha podido apreciar, tanto los datos sobre las diferencias en cuanto a la cobertura de la medida urgente para la reconstrucción post Terremoto de Pisco entre las poblaciones afectadas de la costa y de la sierra, cuanto las percepciones de varios actores sobre un Estado *ausente*, evidencian un cruce de factores territoriales y administrativos en la acción del Estado central que se revelan en la situación de crisis, pero no queda claro como efectivamente estos factores están relacionados. En tal virtud, este estudio plantea indagar ¿En qué medida las diferencias en la cobertura en la asignación de recursos por parte del Estado para apoyar el proceso de reconstrucción de viviendas post- terremoto de Pisco son atribuibles a las difíciles condiciones geográficas de la sierra peruana y dan cuenta de un Estado *ausente e ineficiente* para zonas de la sierra?

La relevancia de mirar al proceso de reconstrucción tras del Terremoto de Pisco en el año 2007 radica en descartar explicaciones geo-deterministas tanto para la diferenciación regional Costa-Sierra como para la diferencia en la cobertura de las policías estatales de reconstrucción post-terremoto. Además, se intenta mostrar que el Estado lejos de constituirse como una entidad autoafirmada históricamente está en constante transformación y que logra

identificarse mucho más a través de su relación con otros actores, es decir en su rol relacional, que a través del ejercicio directo de asignación de sus recursos económicos y burocráticos. De otro lado, el enfoque en actores y territorio que privilegia este estudio busca sumarse a las investigaciones sobre desastres en América Latina que van más allá del análisis del evento extremo en sí mismo. Ventajosamente, hay avances en la investigación y conceptualización de riesgo de desastres a través de un giro holístico y sistémico que desde los años 1990 busca entender cómo se construyen socialmente los factores de riesgo (Gellert de Pinto, 2012). Este trabajo aporta a mirar la trayectoria histórica de conformación del territorio y las posibilidades que se abren o se limitan en las relaciones del Estado con otros actores para la reconstrucción post-evento extremo.

En cuanto a los contenidos, este trabajo no pretende hacer una cronología sobre la fragmentación regional costa-sierra en Perú para explicar el desbalance en la cobertura para la reconstrucción de viviendas tras el Terremoto de Pisco en provincias de la sierra por parte del Estado peruano; se toman más bien deliberadamente fragmentos claves en la historia de la estructuración del espacio nacional para descartar explicaciones geo-deterministas y mostrar la mayor incidencia en tal diferenciación de procesos socio económicos y políticos que se manifiestan en la estructura territorial. Además este trabajo plantea que, asumir un Estado *ausente* en la reconstrucción post- terremoto es una generalización apresurada basada únicamente en la valoración de su ejercicio burocrático directo.

En un primer apartado se explican las consideraciones metodológicas y teóricas que se originan desde la pregunta de investigación en base a las observaciones empíricas de aspectos de la reconstrucción post Terremoto de Pisco. Aquí se explica por qué una situación de crisis es un hito revelador de complejidad subyacente en cuanto a condiciones históricas y relaciones de actores (Klinenberg, 2002; Castro 2015). Además se presentan las posturas teóricas que respaldan los análisis subsiguientes en cuanto al abordaje del Estado (Prieto, 2015; Krupa, 2010) y la fragmentación regional (Webb, 2014; Thorp y Paredes, 2011).

En un segundo apartado se aborda un análisis histórico sobre los alcances de las acciones del poder administrativo central, en este caso de la época pre-republicana, para mostrar que la fragmentación regional costa y sierra no es el resultado unilateral de las condiciones geofísicas del relieve, prueba de ello ha sido su lugar cambiante en importancia de las

localidades de altura para la administración centralizada⁵. Las regiones de la sierra, aun con sus características difíciles de relieve han sido territorios de fuerte presencia de las instituciones coloniales que vence las condiciones más adversas desde los incentivos de coyuntura global.

En un tercer apartado se explica que la fragmentación regional costa-sierra es un fenómeno que inicia en la época republicana, coincide con la formación de Perú como Estado moderno y se acentúa por transferencia regional de riqueza y por procesos de desinversión a lo largo del siglo XX (Webb, 2012; 2014) principalmente en infraestructura que conllevó a la par en la concentración de población en pocas ciudades de la costa y a una baja integración de varias localidades de la sierra.

Finalmente, se retoma el análisis del proceso de reconstrucción tras el Terremoto de Pisco para entender mejor este vacío estatal y mostrar que lo que se manifiesta no es un Estado *ausente* sino más bien un Estado en ejercicio de un rol relacional, con base en la definición de Krupa (2010) *State by proxy*, traducida desde los estudios de la antropología del Estado como una relación compleja de *Estado por delegación* (Prieto, 2015).

Consideraciones metodológicas y teóricas

Frente a los datos de fuentes primarias bibliográficas y de entrevistas sobre los inicios del proceso de reconstrucción tras el Terremoto de Pisco, este estudio se plateó esclarecer como se entrecruza esta información y establecer ¿en qué medida las diferencias en la cobertura en la asignación de recursos por parte del Estado para apoyar el proceso de reconstrucción de viviendas post- terremoto de Pisco son atribuibles a las difíciles condiciones geográficas de la sierra peruana y dan cuenta de un Estado *ausente e ineficiente* para zonas de la sierra?

Este trabajo sostiene que si bien la diferencia en cuanto a cobertura de recursos asignados por parte de Estado para la reconstrucción de viviendas tras el Terremoto de Pisco en 2007, con una mayor atención a las poblaciones de la costa en comparación con la sierra refleja la histórica fragmentación regional costa- sierra en Perú, tal diferencia en la cobertura no se debe a las difíciles condiciones geográficas del relieve serrano o por las características de la región

⁵ Para este trabajo, la denominación de administración centralizada se refiere al poder administrativo colonial que no puede llamarse *Estado* dado que en Estado es una estructura político administrativa compleja propia de la etapa histórica siguiente.

per se, sino por los procesos socio políticos y económicos de desinversión, especialmente en infraestructura vial que han dejado a ciertas localidades de la sierra, en condiciones que son *ilegibles* para una acción directa del Estado central. Se encuentra también que este carácter *ilegible* de los territorios no ha sido una condición constante sino variable a lo largo de la historia que denota niveles de protagonismo del Estado más no ausencia o presencia. Aun bajo circunstancias de desventaja para las poblaciones de la sierra frente a la acción estatal no hay evidencia de que el Estado tenga un carácter “ausente” en localidades serranas; se trata más bien de un rol relacional que está en función de los intereses y experticia de los actores con experiencia en zonas serranas.

El objetivo de este estudio es confrontar los vínculos que se establecen entre dos puntos importantes en los procesos de reconstrucción post-evento extremo en una relación causa-efecto: la histórica alusión a que la difícil geografía serrana de algún modo confina a las poblaciones a su suerte y la resultante de un Estado *ausente* para las localidades de la sierra. Para este fin, es adecuado un abordaje desde la complejidad que se enfoca en las interacciones y plantea que la relación entre variables no es linear porque una misma *causa* puede ocasionar diferentes efectos (Urry, 2005). En un mundo complejo, según explica Webb (2012), la evaluación de la incidencia de un factor como la geografía en la estructuración territorial “implica comprender el papel de otros determinantes y las interacciones entre ellos” (9). Por ello el primer apartado analiza puntos clave en la historia de estructuración del espacio nacional.

El Terremoto de Pisco, como evento extremo, permite una localización que, según Santos (1992) es un momento de todo el movimiento del mundo, encajado en un punto geográfico o lugar; el lugar es un conjunto de objetos, la localización es un cruce de fuerzas sociales que se ejercen en un lugar. Desde esta postura, las situaciones críticas post-evento extremo (que para este estudio reemplazan al uso del término *desastre*) o de necesidad exacerbada de vivienda pueden ser vistas como paisajes creados a una velocidad acelerada. En estas situaciones, las condiciones concretas y no concretas de los territorios convergen y pueden ser reveladoras. De allí que las situación de crisis desatadas por eventos extremos, llámense, terremotos, tsunamis, olas de calor, etc., constituyen un hito para observar cómo se manifiestan estructuras subyacentes en la sociedad, considerando que los momentos de críticos manifiestan condiciones de la vida social que bajo otras circunstancias no son evidentes (Klinenberg, 2002). “Los desastres son escenarios que visibilizan fuertemente las tensiones y los problemas propios de una sociedad en su contingencia histórico-geográfica” (Castro,

2015: 96). En este sentido, la situación de crisis tras el Terremoto de Pisco de 2007 se considera en este trabajo un hito revelador de complejidad que remite tanto a un análisis histórico cuanto al análisis de la interacción de actores en torno al Estado en el proceso de reconstrucción.

El Terremoto de Pisco en 2007 (y dentro de este evento extremo las iniciativas para la reconstrucción) se toma como un estudio de caso considerando que se trata de “un estudio intensivo de una única unidad con el propósito de comprender clases más grandes de unidades similares” (Guerring, 2004: 342). Este estudio de caso arranca con los datos de fuentes bibliográficas primarias acompañadas de hallazgos de la investigación de campo. Esta investigación de campo consistió en 40 observaciones al azar de entre un universo de 120 viviendas reconstruidas tras el Terremoto de Pisco en la provincia de Huaytará, 20 entrevistas semi-estructuradas a los propietarios de dichas viviendas y 12 entrevistas a profundidad con informantes claves. La discusión de las secciones se apoya en fuentes bibliográficas primarias como los informes y documentos oficiales de organizaciones del Estado y no-estatales, así como en trabajos históricos sobre el carácter del territorio y el proceso de formación de Perú como estado nacional.

En este trabajo se mira al Estado desde una perspectiva que no hace referencia a una entidad cerrada y definida sino a un proceso de mutua redefinición con sus *otros* (Mussetta, 2009). Dadas las geografías desiguales inherentes al proceso de formación de los Estados nación (Soja, 1993), se plantea que el Estado se recrea y adquiere diversos sentidos en diferentes espacios, entre otras razones “porque el estado en ciertas poblaciones, se vio obligado a recrearse continuamente debido a la existencia de espacios de ilegibilidad” (Prieto, 2015: 8), de modo que su acción se vuelve difusa y entrecruzada con otros actores que actúan en las localidades.

La reconstrucción tras el Terremoto de Pisco muestra una suerte de *Estado por delegación* [traducción de Prieto (2015) del concepto planteado por Krupa (2010)] en localidades serranas, que da paso al involucramiento de organismos no-estatales y multilaterales. Para Krupa (2010), los actores (o bloques emergentes de poder) al intervenir en las relaciones materiales cotidianas en los territorios y poniéndose ellos mismos en el lugar del *Estado* justifican sus dominio o mandato sobre las poblaciones locales. En el caso de la reconstrucción post-terremoto en la región serrana se encuentra un Estado que delega en

función a los niveles de la legibilidad territorial y de procesos históricos de producción de espacio.

El uso de la característica de *legibilidad* de los territorios se ha tomado de los análisis antropológicos de Prieto (2015) que refiere al lugar de poblaciones, territorios, recursos, etc. para el ejercicio del poder Estatal. Las condiciones de legibilidad no son condiciones inamovibles determinadas por las condiciones geográficas del relieve sino más bien se van definiendo o redefiniendo de acuerdo a la confluencia de los objetivos político-económicos de los actores en concordancia con la coyuntura global. De allí que el carácter legible o *ilegible* de los territorios es una condición variable que denota niveles de protagonismo del Estado que no pueden reducirse a un diagnóstico de *usencia*. Cabe anotar que a lo largo del texto se alude al “gobierno” como cuerpo burocrático administrativo visible del poder central que no es sinónimo del Estado; se asume que el gobierno como tal afronta la situación de crisis encontrando las limitaciones del Estado constituido históricamente como actor.

En el texto se alude como un aspecto de incidencia importante en la profundización de la fragmentación territorial costa-sierra a los procesos de desinversión en infraestructura (Webb, 2012) y a procesos de transferencia de la riqueza que sale de la región (Webb, 2014) que guardan estrecha relación son lo que refiere Soja (1993) como procesos de transferencia geográfica de valor. Este tema, por su relevancia merece un tratamiento detenido que dada la extensión requerida para este trabajo, se perfila para otro análisis profundo en otro análisis complementario.

La época pre-republicana de la sierra centro-sur

En este primer apartado se muestra que las regiones de la sierra han sido históricamente territorios con presencia de una administración centralizada, que aún bajo condiciones adversas del relieve, ha propiciado la transferencia o salida de la riqueza de la región de la sierra central a otras regiones⁶ (Webb, 2014; Soja, 1993). Más adelante, en un segundo apartado se encuentra que la fragmentación regional costa-sierra es un fenómeno que inicia en la época republicana, coincide con la formación de Perú como Estado moderno y se

⁶ Ventajosamente, Richard Webb (2014) encuentra que la situación en localidades como Castrovirreyna, Huaytará y Ticrapo (pertenecientes al departamento de Huancavelica) ha mejorado en los últimos cinco años gracias a que la transferencia de riqueza se ha revertido, hoy es mayor el ingreso que la salida de recursos, rompiéndose así una tendencia histórica.

profundiza a lo largo del siglo XX por procesos de desinversión (Thorp y Paredes, 2011) y una actitud fatalista con respecto a las regiones serranas (Webb, 2012) reforzada por las mismas categorías duales costa-sierra (Tilly, 2000).

Intelectuales del indigenismo y del marxismo peruano han hecho en su momento alusiones a factores geográficos para explicar el aislamiento físico de algunas zonas de la sierra (Webb, 2012), el mismo José Carlos Mariátegui (2007: 12) alude a “la geografía como factor que diferenciaba su lento andar hacia el ideal liberal burgués de nación en comparación a otros países de América Latina”. Sin embargo, con una mirada detenida se puede notar que los contrastes demográficos, económicos y de poder político entre la sierra y la costa de Perú responden mucho más a una trayectoria histórica compleja que a las condiciones físicas del relieve.

En la época precolombina en lugar de un funcionamiento regional marcadamente diferenciado, hay indicios de que las poblaciones nativas incurrieron en relaciones dinámicas de intercambio entre las poblaciones de tierras altas y tierras bajas. Al respecto, Deler (2007) sostiene que los Incas vencieron el carácter de “archipiélago” del relieve Andino mediante la integración vertical de las sociedades de tierras altas con otros pisos ecológicos para aprovechar los recursos y producción, intentando conectar núcleos poblacionales y económicos divididos por grandes extensiones de territorio para mantener unidad de diversos grupos étnicos con ritos, creencias y lenguas propias y así consolidar su imperio en los Andes pese a las dificultades que presentaba esta cadena montañosa.

Con la llegada de los colonizadores a inicios del siglo XVI, en contraste con el proyecto del imperio anterior, se instaura un patrón distinto de administración sostenido en la fragmentación del territorio por motivos de control administrativo (Deler, 2007) y su interés en los recursos minerales ubicados en la sierra desemboca en intercambios regionales, que aunque forzados, extractivistas y de cuestionable administración (Contreras, 1982), funcionaron incentivando intercambios mercantiles y de personas entre costa-sierra. De otro lado, según explica (Mesclier, 2001) existieron conexiones “espontáneas” entre costa y los fondos de valle de los Andes serranos permitieron el desarrollo de pequeños centros poblados articulados por caminos y rutas interregionales. En la figura No. 3, basada en un estudio de Mesclier (2001), se puede ver un esquema de estructuración del territorio de lo que la autora llama la “herencia de la época colonial”. Este esquema muestra en esquema las redes de

caminos y poblados entre la costa y la sierra⁷ dejando solo a la Amazonía como región inexplorada para el dominio del virreinato o virreinal. Localidades como Huancavelica y Ayacucho se vinculan a la costa por Huancayo hacia Lima y hacia otras localidades de la Sierra como Cusco y Puno.

Figura No. 3: Esquema de estructuración histórica del Territorio: Perú en la Época Colonial



Fuente: Elaborado por la autora con base en Mesclier (2001).

En la época colonial la región de Huancavelica, ubicada en la sierra central peruana de rasgos geográficamente difíciles, fue de importancia económica vital. Aunque esta región se caracteriza aun en la actualidad por la presencia de ríos, quebradas y lagunas además de temporales extremos de heladas y sequías (Webb, 2014), la administración colonial logró cobertura y dominio de sus territorios por casi dos siglos (1570-1750). Una actividad productiva tan importante como la minería del mercurio se basó en instituciones coercitivas

⁷ Los centros poblados importantes en la figura No. 3 están identificados por sus nombres en la actualidad que no necesariamente coinciden con sus denominaciones en la época colonial. Se los identifica con sus nombres contemporáneos para facilitar su ubicación en el gráfico.

como la encomienda y la mita, y el objetivo del poder central era hacer rentable esta actividad productiva mucho más que instaurar orden y justicia (Contreras, 1982).

La presencia de la burocracia en el asiento minero, con fuerte dependencia en el gobierno central, estaba no solo destinada a garantizar el éxito de la producción del mercurio sino también a impedir la emergencia de un poder local entre los mineros que desafiase el poder colonial (Contreras, 1982). Tal protagonismo del poder central en el territorio se relaciona con la legibilidad de estos territorios. De allí que, el carácter *ilegible* de localidades en la sierra no ha sido una condición inamovible determinada por las condiciones geográficas del relieve sino más bien ha estado en función de los objetivos político-económicos del poder central en concordancia con la coyuntura global. El carácter *ilegible* de los territorios es una condición variable que denota un mayor o menor protagonismo del Estado; en el caso del poder colonial el protagonismo de la administración central fue evidente.

La actual ciudad de Huancavelica (que puede ubicarse en la Figura No. 1), capital de la región del mismo nombre, fue fundada en los Andes centro-sur a aproximadamente 400 kilómetros de Lima, la capital del Virreinato del Perú. Su fundación obedeció al hallazgo de minas de azogue o mercurio y su explotación motivó a los colonizadores a montar todo un sistema logístico de vías para conectar centros urbano-mineros ubicados en lugares distantes (Contreras, 1982). Escritos que datan de 1590 se referían a Huancavelica y a otras zonas mineras de Perú como la dote [dowry] o premio que motivaba el dominio de tierras agrestes [rugged land] (Scott, 2012). Fue así que hacia finales del siglo XVII, zonas de difícil relieve fueron poblándose paulatinamente con indios mitayos que poco a poco se establecieron en las periferias formando nuevos barrios que a su vez atraieron obreros de artes manuales, comerciantes y mercaderes (Eguren et al. 2005)

En base al hallazgo del mercurio se constituyó una de las rutas interregionales más importantes en la colonia conocida como la “ruta del azogue” que mediante acarreo de llamas y burros partía de las minas de Santa Barbará en Huancavelica y llegaba, atravesando los Andes, al puerto de Chíncha para ser embarcado hacia Arica; desde Arica se reanudaba la travesía por los Andes hasta llegar a las minas Potosí en el entonces Alto Perú (Eguren et al. 2005). El ejercicio directo poder central colonial adquirió protagonismo en los territorios serranos en donde fueron apareciendo poblados mineros, que aun siendo localidades donde se practicaba la coerción y control, incentivaron también la circulación de personas y mercancías (Contreras, 1982).

Las actividades económicas coloniales entrelazadas a la coyuntura del mercantilismo global motivaron al poder central colonial a vencer la geografía “agreste” característica de la sierra del Virreinato del Perú para extraer minerales en cadena. De hecho, la producción de mercurio, vital para la explotación de la plata en el Alto Perú, vinculó a Huancavelica con el circuito económico que generaba la mayor riqueza de la corona española (Rubina y Barreda, 2000). El abastecimiento de alimentos y otras mercancías no fue un problema porque se conseguía localmente maíz, trigo y se traía de las tierras cálidas la caña de azúcar; si bien el trabajo en las minas y otros factores incidieron en la disminución de la población andina, con las actividades mineras el comercio creció y se proliferaron los arrieros necesitados por los comerciantes (Eguren et al 2005). La producción del azogue y las actividades mineras disminuyeron entre 1650 y 1750 (Contreras, 1982) y se redujo drásticamente el dinamismo e importancia de la región de Huancavelica.

La época republicana y fragmentación regional

Richard Webb (2012) explica que la condición geográfica es un rasgo territorial que se entrelaza con otros factores como los costos de la provisión de servicios, con la histórica concentración regional de recursos en la costa y con la consecuente des-inversión en la sierra, que resulta en condiciones difíciles para la supervivencia de las poblaciones serranas. En palabras de Mesclier (2001) las dinámicas socio-económicas se pueden ver en la movilidad de la población en el territorio nacional y en el caso particular de Perú hacia pocas ciudades de la costa. Dicha movilidad está vinculada a los cambios socio-económicos y políticos y tiene como consecuencia la acentuación de las diferencias espaciales. La diferenciación espacial contrastante entre costa y sierra es un fenómeno que tiene sus raíces en la época republicana; es decir, en los mismos orígenes de Perú como Estado nacional a inicios del siglo XIX.

Con la declaración de la independencia a principios del siglo XIX, inicia para Perú la época republicana que se traslapa con las herencias de la época colonial. Al igual que otras naciones latinoamericanas, el nuevo Estado nación hereda los límites administrativos coloniales fragmentados del territorio sobre los que se proyectaron las regiones actuales (Deler, 2007). Adicionalmente, trascendió al orden del nuevo Estado una estructura social colonial con régimen de privilegios y administración paternalista (Cotler, 1978).

Las elites gobernantes de las nacientes repúblicas buscaron re-fundar el poder económico y político que resulta en un reacomodo al interior del nuevo Estado-nación bajo el liderazgo de militares protagonistas de las guerras de independencia aliados a fracciones de oligarquías regionales concentradas en la costa (Cotler, 1978; Mariátegui, 2007; Flores Galindo, 1977) que dan lugar a la consolidación de un Estado decimonónico oligárquico (Guerrero 2010, Bonilla 2005). Los nexos territoriales inter-regionales preexistentes de la época colonial pierden vitalidad debido a la concentración de intereses políticos y económicos de las elites costeñas que buscaron la integración funcional del espacio nacional de la costa en la época republicana a la coyuntura mundial como país primario-exportador (Thorp y Paredes, 2011).

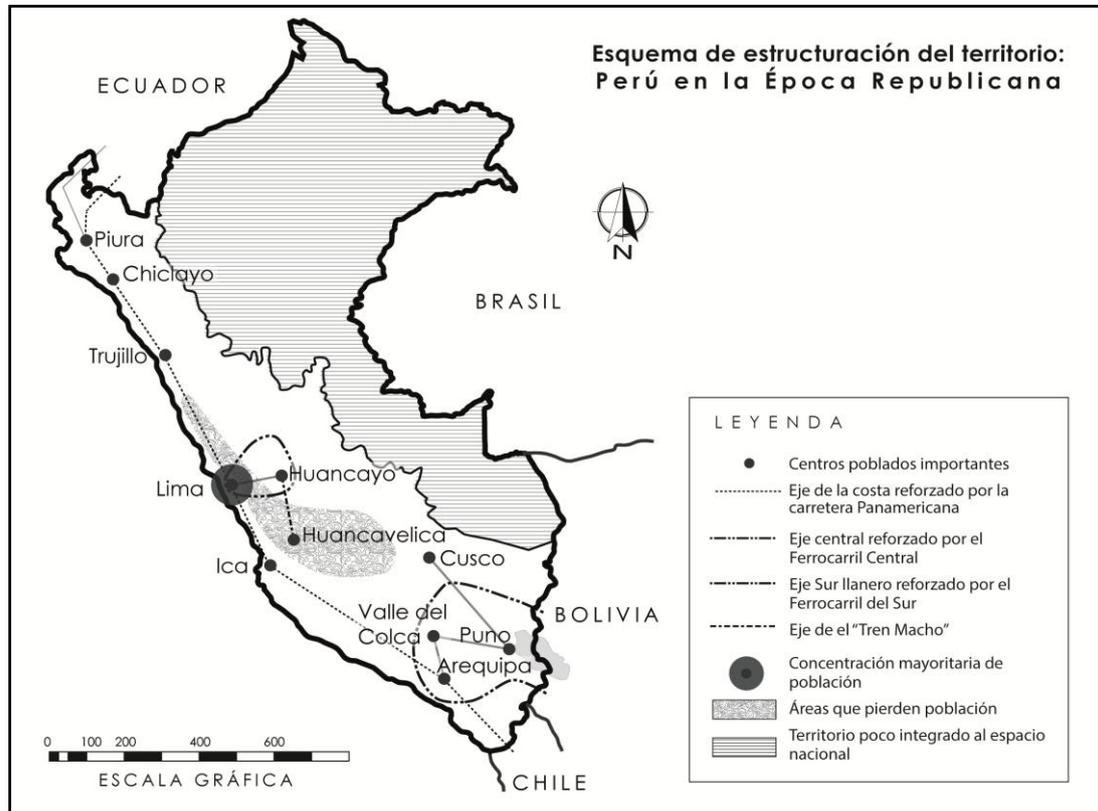
En este contexto, las dinámicas interregionales de los pueblos pequeños de la sierra no desaparecen drásticamente sino que, dadas las condiciones de desbalance económico y político, decaen en dinamismo e importancia por no ser relevantes para el nuevo funcionamiento territorial del Estado. Las dinámicas de supervivencia de las localidades serranas fueron opacadas, pero no anuladas; de acuerdo a Mannarelli (2016: 149), “los mundos indígenas [nativos] funcionaban en continuo intercambio con diversos grupos de la región...pese a su aparente aislamiento y fantaseada segregación estaban incluidos en un amplio espectro social”.

El desbalance del poder político y económico hacia la costa se profundiza a lo largo del siglo XX y se evidencia particularmente en el desarrollo de la comunicación por medio de infraestructura vial. En la Figura No. 4 se puede observar un eje de integración de localidades y caminos que privilegia a la región del litoral, que de acuerdo a Evelyn Mesclier (2001) es el legado de la época republicana. A este legado se añaden procesos de desinversión en la sierra que, a decir de Thorp y Paredes (2011) se explica porque el patrón de crecimiento primario-exportador centrado en la costa no tenía necesidad de modernizar las zonas de altura, por lo tanto no se desarrollaron las capacidades estatales para integrar efectivamente a sus poblaciones.

Consecuentemente, en el Perú del siglo XX el poder político no estaba interesado en invertir en la región serrana distante, rural y retrasada en contraste con la región costera que prometía destacarse como eje para el desarrollo nacional. Prueba de este desinterés es que ningún proyecto vial tuvo un carácter consistente inter-regional, como muestra la Figura No. 4 con base en un estudio de Mesclier (2001). El proyecto de infraestructura vial se compuso más bien de segmentos que de trecho en trecho llegaron a formar la ruta que atraviesa las

principales ciudades la costa, que se conoce hoy como vía Panamericana, en lugar de una verdadera red vial nacional que priorice la integración transversal y longitudinal del territorio.

Figura No. 4: Esquema de estructuración del Territorio: Perú en la Época Republicana – Siglo XX



Fuente: Elaborado por la autora con base en Mesclier (2001)

El caso del proyecto de ferrocarril en Perú muestra también el desinterés por promover las conexiones interregionales. La construcción de una vía ferroviaria se venía discutiendo desde 1860 en razón de que el trazado de puentes vías, ferrocarriles y puertos eran considerados como íconos del progreso (Webb, 2012). Lastimosamente un proyecto nacional de vía férrea no llegó a concretarse dándose más bien proyectos aislados como la red de comunicación del Ferrocarril del Sur y una red de Ferrocarril Central. Eventualmente llegó a construirse otro fragmento ferroviario en la sierra central conocido como el Tren Macho (Eguren et al. 2005) planificado para unir Huancayo y Ayacucho siendo Huancavelica un destino de paso.

El Tren Macho, que inició su construcción en 1907 llega a Huancavelica en 1926 pero nunca a Ayacucho, funcionando hasta 1970 como medio de transporte de ganado. En la actualidad moviliza también personas y mercaderías a razón de dos viajes completos diarios: Huancayo –

Huancavelica – Huancayo, recorriendo 128 km. en 5 horas de viaje. Si bien el Tren Macho sirvió para unir a la región de Huancavelica con Huancayo (Figura No. 3), se truncaron al mismo tiempo las posibilidades de integración de este y otros poblados serranos con la costa a través de ciudades más dinámicas como Pisco (Eguren et al. 2005). Según Flores Galindo (1977), este fragmento ferroviario constituye un aporte nulo a la integración de estas localidades al resto del país al no vincularlos con centros económicos importantes como Lima u otras ciudades costeñas.

Los evidentes procesos de desinversión en infraestructura vial en la sierra peruana han incidido en la acentuación de los contrastes regionales a lo largo del siglo XX⁸. El diagnóstico de la Asociación Madre Coraje (2006) sostiene que el problema con las rutas y caminos en la región de la sierra no es solo un problema de baja calidad de los caminos sino de la densidad vial, indicador que resulta del ratio entre redes viales vs. la superficie del departamento (como división administrativa territorial). La densidad vial es baja en Huancavelica, 0.20, pero es aún menor en Cajamarca, 0.18 y en Ayacucho, 0.11. Algunos estudios han encontrado que la infraestructura de servicios públicos, especialmente de carreteras, incide en la reducción de las brechas del crecimiento económico de largo plazo entre las regiones peruanas, mucho más que la electricidad y las telecomunicaciones (Urrunaga y Aparicio, 2012). Hasta 1995 la zona serrana de Huancavelica no tenía ningún tramo de camino asfaltado (Asociación Madre Coraje, 2006).

Pero además del desinterés en integrar poblaciones de la costa con la sierra por medio de infraestructura vial, según explica Webb (2012), una *actitud fatalista* se generalizó a lo largo del siglo XX con respecto al destino de localidades de la sierra centro-sur de Perú. Las incursiones que se han hecho en la región han sido mucho más con el fin de extraer su riqueza, de recursos minerales y más tarde de la generación de energía hidroeléctrica para dotar del servicios a ciudades de la costa (Webb, 2014). La provisión de servicios sociales por medio de organizaciones estatales y no estatales que vuelven su ejercicio visible en el departamento de Huancavelica en la década de los 1990 luego del episodio de la violencia de Sendero Luminoso (Asociación Madre Coraje, 2006).

⁸ Los procesos de desinversión en infraestructura vial para la sierra peruana comienzan a tomar una nueva dirección en 1995 con el arranque del plan PROVIAS, implementado para compensar las pérdidas por la guerra con Sendero Luminoso (Webb, 2012). Desde 2008 el Estado central revive la necesidad de articular al país mediante infraestructura vial a través del “Proyecto Perú” que pone en la mira a los distritos más pobres de la sierra peruana, buscando revertir siglos de desinversión y articular mejor a localidades distantes.

La actitud fatalista que refiere Webb (2012) se manifiesta también en la cobertura de subsidios del Estado, como en el caso de la vivienda para sectores de poblaciones pobres. Aunque las políticas neoliberales de subsidios a la demanda de finales del siglo XX (en las que el Estado compra servicios a constructores privados), fueron pensadas en el caso de Perú para cobertura nacional, no han alcanzado cobertura en zonas de la sierra⁹. La histórica fragmentación regional del territorio peruano redundó en no ofrecer incentivos para que una política de este tipo funcione. Una entrevista a uno de los técnicos de las organizaciones privadas que participaron en la reconstrucción post-terremoto de Pisco de 2007 revela la perspectiva fatalista con respecto a las condiciones de las viviendas en la sierra:

“Básicamente ni el Estado ni los constructores privados han tenido interés en vivienda en las regiones rurales de la sierra... Ahí hay varios problemas, inseguridad de la tenencia de la tierra porque casi nadie tiene títulos de propiedad, los caseríos son muy dispersos, no hay buenas vías de acceso, ni el Estado llega, ¿quién puede estar incentivado a construir bajo esas condiciones cuando hay cantidad de trabajo en las ciudades?, el 70% de la población de Perú es urbana... *el problema en las zonas rurales no es un problema de cantidad sino de calidad*” (Entrevista 16-10-2014 cursiva añadida).

Como se puede ver en el fragmento citado, la región de la sierra tiende a ser identificada con zona rural, mientras que la región de la costa como zona inminentemente urbana. Como se ha mencionado antes, en el caso de Perú la concentración del poder económico en la costa creó imanes de agregación de población en pocas ciudades y en especial en Lima, por lo tanto es allí y en otras ciudades de la costa en donde se concentran los déficits de vivienda y son más visibles, así muestran los datos del INEI (2009) de 64.9% en zonas urbanas frente al 35.1% en zonas rurales. Lo visible del problema de la vivienda en zonas urbanas tiene como consecuencia en paralelo, que los déficits de vivienda en la sierra corresponden a una realidad “otra” con mayor capacidad de auto-regeneración. El mismo informe del INEI (2009) informa que las viviendas en zonas rurales que usan tierra cruda como material de construcción son el 70% del total, y que esta materialidad incide en bajos índices de déficit porque su materialidad tiene mayor capacidad de recuperación por la disponibilidad de materiales locales (como la tierra) que de otro lado se dificulta para zonas urbanas.

⁹ En 1998 el Estado Peruano crea el Fondo Mi Vivienda que, en la administración de Alejandro Toledo (2001-2006,) financia a la iniciativa del proyecto Techo Propio. Más tarde Techo Propio avanza de proyecto a programa y aunque fue pensado para cobertura nacional, ha tenido siempre un carácter eminentemente urbano (PREDES, 2008). Desde el año 2002 se unifica la iniciativa Techo Propio con el Bono Habitacional Familiar BFH y comienzan a funcionar varios proyectos pilotos aunque exclusivamente en áreas urbanas.

En el proceso de reconstrucción de viviendas tras el Terremoto de Pisco, las organizaciones estatales mostraron límites en la cobertura, y el análisis anterior contiene elementos que justifican tal limitación. Ahora es conveniente indagar si ¿ratifica esta limitación en cobertura el abandono del Estado a zonas de la sierra? En las líneas que siguen se encontrará la respuesta.

Estado por delegación

Como se ha visto en las secciones anteriores, la diferencia en cuanto a cobertura en los recursos asignados por parte de Estado para la reconstrucción tras el Terremoto de Pisco en 2007 con una mayor atención a las poblaciones de la costa en comparación con la Sierra, muestra los históricos contrastes de diferenciación regional en Perú. Pero esta diferenciación no puede verse como una causa directa ni como el reflejo de las difíciles condiciones geográficas del relieve serrano.

Lo que se muestra a continuación es que los procesos de fragmentación regional entre la costa y la sierra han dejado en el territorio peruano zonas que le son *ilegibles* al Estado; es decir zonas periféricas a su accionar burocrático sobre cuyas poblaciones y prácticas, como modos de edificación de viviendas, tiene poco o ningún conocimiento y control. Pero, en la medida que los procesos mismos de producción de espacio generan zonas periféricas (Soja, 1993) o ilegibles, le obligan al Estado a recrearse (Prieto, 2015) es decir a definirse en función con los otros actores. Esta sección muestra que en localidades serranas como Yauyos, Castrovirreyna, y Huaytará, una aparente *ausencia del Estado* puede leerse más bien como una delegación de su rol ejecutor a organizaciones no-estatales e inclusive multilaterales, usando la traducción de *Estado por delegación* que acertadamente hace Prieto (2015) sobre el planteamiento de Krupa (2010) *State by proxi*.

Este rol complejo relacional del Estado se apoya en los niveles de legibilidad sobre los territorios que manejan las organizaciones no-estatales, su interés y experticia. El Terremoto de Pisco de 2007 puso en evidencia la existencia de una sociedad civil vibrante y comprometida con los modos de construcción “otros” que particularmente se manifiestan en zonas de la sierra peruana. Mientras el gobierno central implementaba medidas para afrontar la crisis de vivienda, las organizaciones de la sociedad civil hicieron lo propio y con una pronta coordinación establecieron al siguiente día del terremoto el Grupo de Viviendas

Seguras y Saludables GVSS¹⁰ (CARE, 2009). El GVSS ejerció una acción directa en las zonas serranas del desastre apuntalada por su experiencia de conocimientos acumulados por varias décadas respecto a metodologías de construcción con tierra cruda.

Los documentos sobre el proceso de reconstrucción (CARE, 2009; GTZ, 2010, Informe Preliminar, 2013) dan cuenta de la voluntad de gobierno peruano en gestionar y protagonizar la ayuda pero en la práctica esta intención tuvo muchas limitaciones. Inmediatamente después del terremoto, el 16 de Agosto de 2007, el gobierno expide como medida urgente la adjudicación del Bono 6000 a las familias cuyas viviendas fueron muy afectadas. Pero, como se refirió anteriormente, ninguno de estos bonos fue entregado en los meses que siguieron en las zonas serranas de Huaytará, Castrovirreyna y Yauyos, aun tratándose de zonas con altos índices de pobreza en comparación con las provincias de la costa afectadas por el terremoto (CARE, 2009).

En la búsqueda de flexibilizar el funcionamiento del Bono 6000 el mismo gobierno reglamentó la entrega de esta ayuda económica. CARE (2009) explica que esta subvención podía ser entregada bajo tres diferentes modalidades: como aporte a uno de los programas existentes, como una tarjeta de débito para la compra de materiales otorgada por el Banco de Materiales, BANMAT, o como un conjunto o kit de materiales predeterminados para construcción en zonas rurales de la sierra. Esta última modalidad no llegó a efectuarse, básicamente por las dificultades que implicaba para FORSUR y el BANMAT la distribución de materiales compatibles para viviendas en adobe y quincha que predominan en la sierra CARE (2009).

Fue el GVSS la organización que prestó su colaboración en la elaboración de los lineamientos técnicos para el cálculo de kit de materiales para la reconstrucción en la sierra que ofrecía el Bono 6000. Aun cuando el GVSS y el gobierno llegaron a acuerdos para la implementación de dicho kit, lastimosamente la entrega del Bono 6000 bajo esta modalidad fue suspendida definitivamente por problemas de corrupción, mucho antes de que alguna de las poblaciones serranas pudiera beneficiarse de este subsidio.

¹⁰ El Grupo de Viviendas Seguras y Saludables GVSS, se crea a raíz del sismo de Ica del 2007 para concentrar esfuerzos en atender a las familias más vulnerables de las zonas rurales y periurbanas afectadas por el sismo (GVSS, 2014). GVSS está compuesto por la Asociación Paz y Esperanza, CARE, Caritas, COSUDE, CIDAP, Cooperación Técnica Alemana (GIZ), Fundación contra el hambre, Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, PREDES, PUCP (Care, 2009).

Frente a las evidentes dificultades en la distribución de materiales necesarios para construcciones rurales en adobe y quincha y consecuente con las necesidades de la población que no estaban siendo atendidas ágilmente, el gobierno peruano toma acción para *delegar* el protagonismo en la reconstrucción: “en Febrero de 2008 se aprueba el Decreto Supremo N° 010-2008-PCM...a fin de que *los damnificados se puedan organizar y trabajar conjuntamente con organizaciones de desarrollo* para que les brinden asistencia técnica en la reconstrucción de las viviendas” (CARE, 2009: 4 cursiva añadida).

La firma de este decreto facultó oficialmente a organizaciones de la sociedad civil, como el GVSS, el ejercicio de la reconstrucción. Las organizaciones miembros del GVSS, de acuerdo al testimonio de uno de los técnicos que participó de cerca en el proceso de reconstrucción, distribuyeron su accionar en las áreas de acuerdo a su experiencia previa y conocimiento particular de zonas de costa o zonas de sierra:

“En algún momento en la emergencia habíamos respondido en costa (PREDES), y ya teníamos experiencia, no conseguimos financiamiento para sierra. De frente subieron a la sierra GIZ y CARE, CARITAS. Entre ellos había un grupo interesado en probar el adobe reforzado con esta malla [geomalla]. Nosotros como ONG ya tenemos financiadores fijos y en una emergencia estos financiadores nos van a buscar a nosotros. Como teníamos equipos en Costa, preferimos en Costa. COSUDE también se quedó en costa” (Entrevista 16-10-2014).

La distribución de viviendas ejecutadas se presenta en la figura No. 5, en donde CARE evidentemente llevó el protagonismo en localidades serranas con el mayor número de viviendas construidas y en proceso de construcción.

Figura No.5 Organizaciones del GVSS y avances en la reconstrucción a Agosto de 2009

ENTIDAD	Viviendas construidas	PROVINCIAS	DISTRITOS	Material en paredes	Viviendas en proceso de construcción
CARE PERU	319	Huaytará Castrovirreyña	Pilpichaca Huaytará Villa de Arma Ticrapo Morrepamba Castrovirreyña San Juan	Abobe reforzado y quincha mejorada	643
GTZ/ COSUDE	18	Ica Huaytará		Adobe reforzado	8
GTZ	20	Yauyos Castrovirreyña Huaytará		Adobe reforzado y por definir	143

Fuente: Elaborado por la autora con base en CARE 2009

De otro lado, en lo que se refiere a temas de infraestructura, el informe de GTZ (2010) muestra que el Estado peruano a través INDECI, el Ministerio de Transporte, y la Presidencia del Consejo de Ministros, también exhortó a la cooperación internacional a que se implemente una fase de rehabilitación después del terremoto que debería iniciarse 6 o 8 meses más tarde. A raíz del pedido, una delegación de la Unión Europea (UE) se establece en Lima para formular un proyecto de rehabilitación de infraestructuras básicas que constituye la segunda parte de apoyo internacional se concentra en la rehabilitación. En Septiembre del 2008 se destinan tres millones de euros para el gran proyecto de reconstrucción del sur, RECOSUR y en Octubre de 2008 (un año después del sismo), se firma en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú un convenio de delegación entre la UE y GIZ para la administración de la ayuda humanitaria RECOSUR (GTZ, 2010).

Como se puede observar en la figura No. 6, todos los subproyectos de RECOSUR como Ayuda a Perú, AYUPER, Construcción de viviendas Sismoresistentes y Prevención de Desastres, COVIPRED, y SFF_Adobe incurrieron en la construcción de viviendas, en algunos casos acompañados de otros proyectos complementarios como producción, gestión de riesgos, etc.

Figura No. 6 Proyecto RECOSUR y subproyectos

PROYECTO RECOSUR			
SUBPROYECTO	ÁMBITO DE ACCIÓN	TIEMPO DE EJECUCIÓN	LOCALIDADES
AYUPER	Agua potable, casas, riego, seguridad alimentaria, producción agropecuaria	Octubre 2008- Octubre 2010	24 viviendas Castrovirreyna 20 Viviendas Yauyos
COVIPRED	Viviendas sismo-resistentes y gestión de riesgo	Septiembre 2008 Septiembre 2011	Información no disponible
SFF_Adobe	Capacitación en viviendas sismo-resistentes	Enero 2008 Marzo 2010	Información no disponible

Fuente: La autora con base en GTZ, 2010.

Los datos de campo sugieren que el 92% de los propietarios de las viviendas construidas afirman que revivió apoyo de sus gobiernos locales por intermedio de la gestión de las organizaciones oferentes que buscaron previamente establecer alianzas de apoyo por medio de donaciones de materiales. De modo que la organización de la demanda o conformación de los grupos respondió a instancias previas de negociación entre la entidad oferente, organizaciones locales y los postulantes. La modalidad de edificación fue de auto-construcción asistida con una notable participación de mujeres (GTZ, 2010).

Conclusiones

Este trabajo partió resaltando las diferencias en la cobertura entre las regiones de la costa y la sierra con respecto a una medida de urgencia para la reconstrucción post Terremoto de Pisco en 2007. Se tomaron también como referentes las opiniones de actores con respecto a un accionar *ausente* del Estado y la alusión a la geografía difícil peruana como factores ligados a tal diferenciación en cobertura. Se planteó entonces indagar ¿en qué medida las diferencias en la cobertura en la asignación de recursos por parte del Estado central para apoyar el proceso de reconstrucción de viviendas post- terremoto de Pisco son atribuibles a las difíciles condiciones geográficas de la sierra peruana y dan cuenta de un Estado *ausente e ineficiente* para zonas de la sierra?

Se ha podido ver a lo largo de este trabajo que la diferencia en cuanto a cobertura de recursos asignados por parte de Estado para la reconstrucción de viviendas post-Terremoto de Pisco en 2007, con una mayor atención a las poblaciones de la costa en comparación con la sierra, refleja la histórica fragmentación regional costa- sierra en Perú. Tal diferenciación en cobertura no se debe a las difíciles condiciones geográficas del relieve serrano o a las características de la región *per se*, sino a procesos socio políticos y económicos de desinversión que se originan con la instauración de Perú como república independiente y se profundizan a lo largo del siglo XX principalmente en la negligencia en temas de provisión infraestructura vial que han dejado a ciertas localidades de la sierra, en condiciones que son *ilegibles* para una acción directa del Estado central.

Se encuentra también que este carácter *ilegible* de los territorios no ha sido una condición constante sino variable a lo largo de la historia. Por ejemplo, en la época colonial, los contrastes costa-sierra fueron menos marcados y las barreras del relieve superadas, dando cuenta de que la *geografía agreste* no es obstáculo insalvable para la acción del poder administrativo central y que es superable en función de la utilidad político-económica de sus territorios.

Este trabajo encuentra también que aún bajo circunstancias de desventaja para las poblaciones serranas frente a la acción estatal no hay evidencia de que el Estado tenga un carácter *ausente*, se trata más bien de un rol relacional que está en función de los intereses y experticia de los actores de la sociedad civil con experiencia en zonas serranas. Se evidencia más bien un *Estado por delegación* que cede protagonismo y da apertura a que organizaciones privadas establezcan contacto directo con las poblaciones afectadas. Estas organizaciones privadas y de la sociedad civil, desde su experticia e interés, logran llegar con asistencia para la reconstrucción a familias serranas. En lugar de una manifestación del Estado como entidad auto-afirmada, se muestra en un rol relacional que está en función de la legibilidad o de ilegibilidad de los territorios.

Los hallazgos con respecto al proceso de reconstrucción post Terremoto de Pisco en 2007, muestran cuán revelador puede ser un enfoque en situaciones de crisis tras eventos naturales extremos que vaya más allá del acontecimiento. Ha sido de gran utilidad explicar las desigualdades en la cobertura de vivienda desde la estructuración histórica regional desigual y desde el rol relacional del Estado con otros actores. Se ha encontrado que la acción del Estado no se limita a su acción burocrática directa o por medio de políticas; la particularidad

de configuración histórica de los territorios y la trayectoria de los actores de la sociedad civil tienen una incidencia importante para repensar como se puede hacer efectiva una estrategia de reconstrucción post-evento extremo.

Acrónimos

AYUPER	Ayuda a Perú
BANMAT	Banco de Materiales
COVIPRED	Construcción de viviendas Sismoresistentes y Prevención de Desastres
ECHO	European Commission Humanitarian Help Office
FORSUR	Fondo para la Reconstrucción del Sur
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
GVSS	Grupo de Viviendas Seguras y Saludables
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística
RECOSUR	Proyecto para la Reconstrucción del Sur.

Bibliografía

ASOCIACION MADRE CORAJE (2006). *Huancavelica. Diagnóstico de zona de intervención del plan Madre Coraje*. España, Madre Coraje.

BONILLA, Heraclio (2005) *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*. Instituto de Ciencias y Humanidades, Perú.

CARE (2009) *Vivienda para el sector rural: La experiencia de la reconstrucción. Informe final de proyecto*. Disponible en. <http://eeea.ca/wp-content/uploads/2013/09/INF-Vivienda-para-el-Sector-Rural-en-el-Peru-2010.pdf> . FECHA DE CONSULTA: 25/11/2012.

CASTRO, Hortencia (2015) “La trama reciente del riesgo ambiental en la quebrada de Humahuanca: procesos, efectos y derivas”. En Riesgos al Sur. Diversidad de riesgos de desastres en Argentina. Jessica Viand y Fernando Briones (Comps.). 93-112. Argentina: La red Ediciones Imago Mundi. Disponible en <http://www.desenredando.org/public/2015/riesgosalsurArgentina.pdf> FECHA DE CONSULTA: 15-10-2016.

CONTRERAS, Carlos (1982). *La ciudad del mercurio. Huancavelica, 1570-1700*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

COTLER, Julio (1978) *Clase, Estado y Nación en el Perú*. IEP, Lima.

D' ERCOLE Robert, CAVAGNOUD Robin, MOREL Mathieu y VERNIER Pierre (2009) "Vulnerabilidades y desigual proceso de reconstrucción después del sismo de Pisco del 15 de agosto de 2007 en la provincia de Chíncha, Perú". Bulletin de l'Institut français d'études andines. Disponible en <http://bifea.revues.org/2496#ftn39>
FECHA DE CONSULTA: 25/08/2016.

DELER, Jean Paul (2007) *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. Ecuador, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Instituto francés de estudios Andinos.

EGUREN, Mariana; De BELAUNDE, Carolina y BURGA, Ana Luisa (2005) *Huancavelica cuenta. Temas de historia huancavelicana contados por sus protagonistas*. IEP, Perú.

FLORES GALINDO, Alberto (1977). *Arequipa y el Sur andino. Siglos XVIII – XX*. Horizonte, Lima.

GERRING, John (2004) "What is a case study and what is it good for?" American Political Science Review. Vol. 98, N. 2. P. 341 – 354. Disponible en https://www.jstor.org/stable/4145316?seq=1#page_scan_tab_contents
FECHA DE CONSULTA: 12-10-2015

GTZ – Agencia Alemana de Cooperación Técnica (2010) *Entre la emergencia del desastre y un futuro desarrollo ¿Qué hacer?. Aprendizajes y reflexiones de AYUPER en las provincias de Yauyos, Castrovirreyna y Huaytará después del sismo del 15 de Agosto del 2007 en el Perú*. Disponible en <http://pzutter.net/mediapool/54/542579/data/2010-10peruAYUPER.pdf>. FECHA DE CONSULTA: 14-04-2014.

GUELLETT DE PINTO, Gisela (2012) "Latin-A: El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo". Boletín científico Sapiens Research Vol 2 (1). Pp. 13-17. Disponible en http://www.desenredando.org/public/varios/2012/2012_SapiensResearch_GiselaGellert_ElCambiodeParadigma.pdf FECHA DE CONSULTA: 15/11/2016.

GUERRERO, Andrés. (2010). *Administración de poblaciones, ventriloquia y transcritura: análisis históricos, estudios teóricos*. Quito/Lima, FLACSO/Instituto de Estudios Peruanos.

INEI (2009) Perú: Mapa del Déficit Habitacional a Nivel Distrital, 2007. Talleres de la oficina técnica de administración del INEI, Lima.

INFORME PRELIMINAR (2013). Comisión Investigadora referida a la Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Terremoto del 15 de Agosto de 2007. Congreso de la República del Perú. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/c584398bc3248c7005257b65006bef87/\\$FILE/INF-PREL-CI070513.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/c584398bc3248c7005257b65006bef87/$FILE/INF-PREL-CI070513.pdf) FECHA DE CONSULTA: 23/08/2015

KLINENBERG, Eric (2002) *Heat Wave: a social autopsy of disaster in Chicago*. University of Chicago Press, USA.

KRUPA, Christopher (2010) "State by proxy: Privatized government in the Andes". *Comparative Studies in Society and History*. 52 (2) p.319-50. Disponible en: www.sarr.emory.edu/documents/Krupa_StateByProxy.pdf
FECHA DE CONSULTA: 28/03/2016

MANNARELLI, Maria Emma (2016) "El estado y lo doméstico. La Misión Andina y el Programa Puno-Tambopata en Puno (Perú) 1952-1963". En Prieto, M. (Comp.). *Estado, género e Integración-Desarrollo. El programa indigenista andino en Bolivia, Ecuador, Perú y Chile. 1951-1973*. En proceso de impresión.

MARIÁTEGUI, José Carlos (2007). *Siete ensayos sobre la realidad peruana*. Biblioteca Ayacucho, Venezuela.

MESCLIER, Evelyn (2001) "Un atlas para reflexionar: Integración y acentuación de las diferencias espaciales en el Perú de los años 1990" *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú Venezuela, Estudios de Geografía*. Vol. 10. Quito, PUCE. Disponible en http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/carton01/010026097.pdf FECHA DE CONSULTA: 01-03-2016.

MUSSETTA, Paula (2009). Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LI, núm. 205, pp. 37-55. UNAM

NARVÁEZ, Lizardo; LAVELL, Allan y PÉREZ, Gustavo (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. CAN, Perú.

PREDES (2008) Sistematización del proyecto piloto de vivienda rural en Ruruca –Región de Arequipa. Lineamientos para el modelo de gestión del programa nacional de vivienda rural del Ministerio de la Vivienda, Construcción y saneamiento. Centro de Estudios y Prevención de Desastres – PREDES, Lima.

PRIETO, Mercedes (2015). *Estado y colonialidad. Mujeres y familias quichuas de la sierra del Ecuador 1925-1975*. FLACSO, Quito.

RUBINA, Alberto y BARREDA José (2000) *Atlas del departamento de Huancavelica*. Lima, Compañía de Minas Buenaventura/ DESCO.

SANTOS, Milton (1992) *Espaço y Método*. Novel, Brasil.

SCOTT, Heidi (2012). "The Contested Spaces of Subterranean: Colonial Governmentality, Mining, and Early Spanish Peru". *Journal of Latin American Geography* No. 11. Disponible en <https://muse.jhu.edu/article/476980/pdf> FECHA DE CONSULTA: 10-12-2015

SOJA, Edward (1993) *Posmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory*. Verso, Londres.

TILLY, Charles (2000) *La desigualdad persistente*. Manantial, Buenos Aires.

THORP, Roremary y PAREDES, Miryam (2011) *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano*. IEP, Lima.

URRUNAGA Roberto y Carlos APARICIO (2012). “Infraestructura y crecimiento económico en el Perú”. En *Revista CEPAL*. No.107. New York.

URRY, John (2005) “The complexity turn”. *Theory, Culture and Society*. No. 22 (5). P. 1-14. Sage, London.
Disponible en <http://tcs.sagepub.com/content/22/5/1>. FECHA DE CONSULTA: 20-05-2014.

WEBB, Richard (2012) *Pobreza y dispersión poblacional. Proyecto Mediano CIES PM01-2008*. Instituto del Perú – CIES, Lima. Disponible en:
http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/pobreza_y_dispersion_poblacional.pdf. FECHA DE CONSULTA: 13-12-2014

WEBB, Richard (2014) “Abriendo puertas. Huancavelica: entre el histórico atraso y las recientes mejoras” *El Comercio*, Perú. 21-01-2015. Disponible en <http://elcomercio.pe/opinion/mirada-de-fondo/abriendo-puertas-2-noticia-1706929> FECHA DE CONSULTA: 12-12-2015