



KNOW

Knowledge in Action
for Urban Equality

KNOW Working Paper Series

**DILEMMAS OF THE
STATE AND THE
MARKET:**

**How to foster informal
entrepreneurial
resilience within the
framework of public
social policies and
in the context of
Covid-19 and disaster
risk, in Lima Perú**

Ángel Chávez Eslava and
Allan Lavell

No. 7 | October 2021



KNOW Working Papers provide an outlet for Investigators, City Partners and Associates engaged with the Knowledge in Action for Urban Equality (KNOW) programme, lead by the Bartlett Development Planning Unit, UCL. They reflect work in progress on the KNOW programme in the fields of urban equality, resilience, prosperity, extreme poverty, and urban development policy, planning, research and capacity building in cities of the global South. KNOW Working Papers are produced with the aim to disseminate ideas, initiate discussions and elicit feedback.

The KNOW Working Papers are a special edition of the DPU Working Paper Series. KNOW Working Papers may be downloaded and used, subject to the usual rules governing academic acknowledgement. Comments and correspondence are welcomed by authors and should be sent to them, c/o KNOW Communications Officer, KNOW Working Papers.

Working Paper series contact:
info@urban-know.com

Design and Layout: David Heymann
Translation: Allan Lavell
Copy-editing: KNOW

KNOW Working Papers are published and produced by Knowledge in Action for Urban Equality (KNOW) ©2021. ISSN 2632-7562

KNOW Working Papers are downloadable at:
www.urban-know.com/resources

KNOW | Knowledge in Action for Urban Equality
A: 34 Tavistock Square, Bloomsbury, London WC1H 9EZ
E: info@urban-know.com
Ph. +44 (0)20 7679 1111
W: www.urban-know.com

Cover image

The Sayhuite Stone

Located in the department of Apurimac, Peru, the *Sayhuite Stone* is an ancient Incan monolith containing more than two hundred phytomorphic and zoomorphic (feline) figures, geographical features, and human constructions carved into the stone. It is unknown what use it had, however, it is hypothesised that it was related to the cult of water. Others suggest that it was a kind of stone model made by Inca architects to control the hydraulic works they carried out.

Image by: Johnattan Rupire, Apurimac, September 2021.

La piedra de Sayhuite

Ubicado en el departamento de Apurimac, Perú, es un monolito contiene más de doscientas figuras fitomorfas, zoomorfas (felinos), de accidentes geográficos y construcciones humanas talladas en la piedra. Se desconoce qué uso se le daba, se tiene como hipótesis que estuviese relacionado con el culto del agua, otros consideran que fue una especie maqueta pétrea hecho por arquitectos incas para llevar el control de las obras hidráulicas que realizaban.

Foto: Johnattan Rupire, Apurimac, Septiembre 2021.



Working Paper Partners

**DILEMMAS OF THE STATE
AND THE MARKET:
How to foster informal
entrepreneurial resilience
within the framework of
public social policies and in
the context of Covid-19 and
disaster risk, in Lima, Perú**

Ángel Chávez Eslava

Director of GRACC Consultants and Coordinator of the KNOW-WP2 Peru Project.

Allan Lavell

Associate Researcher at the Latin American Faculty of Social Sciences- FLACSO- Costa Rica, Regional Coordinator of the KNOW-WP2 Project in Latin America, founding member of The Network for the Social Study of Disaster Prevention in Latin America-LA RED- and of the Risk Nexus.

Contact: Allan Lavell allanmlavell@gmail.com
ISSN 2632-7562

Context

This article was prepared within the framework of the Advanced Social Theory Seminar course of the Doctoral Program in Social Sciences with a Mention in Anthropology at the Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) and under the auspices of the Project Knowledge in Action for Urban Equality (KNOW) - Work Package 2 on resilience, extreme poverty and prosperity, coordinated in Peru by GRACC consultants, in Latin America by the Latin American Faculty of Social Sciences, FLACSO, Costa Rica, and globally by the Bartlett Development Planning Unit of University College, funded by the British Social and Economic Research Council, under the auspices of the Global Challenges Research Fund (GCRF). The orientation of the article's argument regarding the reduction of poverty and the increase in equality with an emphasis on cities, provides a contribution to the discussion on paths to equality that informs the KNOW project worldwide and in Latin America, in particular.

Abstract

This document analyses the mechanisms the urban poor and vulnerable (mainly in Lima) employ in the face of the various parallel crises Peru suffers today, especially related to COVID 19 and wider disaster risk, and which are based on, reproduce and amplify existing conditions of poverty, inequality and social exclusion.

Faced with this context, the population exhibits significant informal and entrepreneurial cultural attributes which challenge the State and its own bureaucratic mechanisms of exclusion, expressed principally in inequality in access to basic services (sanitation, social housing, education, etc.), employment and income, and which are counterproductive as regards the achievement of health goals, poverty reduction and/or protection against disaster risks. This eminently informal sector of the population, which pursues and enacts economic, cultural and social mobilisation mechanisms in its own favor, is an agent of resilience, with the potential for achieving changes in the face of the various dimensions of the crisis (governance, health, economic, etc.). The poor and vulnerable are subordinate to the bureaucratic action and control of the State and the market, rather than benefiting from "nudge" style policies (Thaler and Sunstein: 2017) that promote entrepreneurship, innovation and participation, especially in a post-pandemic society recovery context. Thaler and Sunstein believe that there is no neutrality in public policy and that under certain circumstances the automatic pilot of decisions can favor the "status quo" and be counterproductive for the people it seeks to help. The concept of "nudge" is used to reinterpret the ways of acting of the bureaucracy in the design of public policies so that they favor the development of resilience and entrepreneurship of the most disadvantaged populations. The concept of resilience for the poor and vulnerable is explored and employed, recognizing that on the one hand it can be a mechanism of resistance and recovery through collective and entrepreneurial actions, especially required in contexts of crisis; but also recognising that resilience can lead to the poor and/or vulnerable being complacent and conformist when living in adverse condition, absorbing social costs, without receiving support from government.

Para leer este documento de trabajo en español, consulte la página 13.

Introduction

Covid-19, the present governance crisis and its social manifestations allow a better understanding of Peru's resilient (under) development than has existed previously. Poverty, inequality and exclusion are the principle negative manifestations of Peru's current situation. Its strengths are manifested in terms of resilience, collective and entrepreneurial social responses.

The current critical historical conjuncture faced by Peru, magnified and exacerbated by the health crisis, allows an identification of the economic, social and cultural capitals that allow for different forms of entrepreneurship and resilience to the crisis, mainly amongst the poorest social strata. This sector of the population, eminently informal, is a principal agent of resistance, with potential for change. It is a sector that is constantly exposed to the bureaucratic action and control of the State (in Max Weber's terms, the "iron cage") rather than benefiting from policy "nudges" provided by the State and market that could creatively promote innovative and participatory options for the recovery of a post-pandemic society.

In the present analysis, the concept of "nudge" is used to project the ways bureaucracy can favour the development of resilience and entrepreneurship amongst the most disadvantaged populations. A "nudge" is defined as Thaler and Sunstein (2017) have done, in the sense that decision makers, in this case national and local authorities, are architects who can guide people in their decision making in a logic of improving their social welfare. With reference to libertarian paternalism, Thaler and Sunstein are opposed to leaving people to their own complete free will, possibly harming themselves and others, without first offering them other possible alternatives. Thaler and Sunstein believe that public policy is never neutral and that under certain circumstances the automatic pilot approach to decisions can favour the "status quo" and be counterproductive. Nudges seek to deliberately protect people through public policies without curtailing their freedoms. This presupposes promoting an entrepreneurial, innovative and participatory approach to resilience building.

Resilience is defined here as a state that permits actors to recover during a crisis and after a shock¹ using their own resources - monetary, intellectual, innovation, social capital, for example- supported or not by external agents, including the State and ONG. Faced with adverse circumstances, people and/or communities can and have recovered partially or totally and, in some cases, have improved their previous condition. In other

non-resilient cases recovery has not been possible, at least in the short or medium term, and people thus largely depend on the welfare policies of the State or others for survival.

Resilience can be interpreted in different ways and under different nomenclatures, such as resistance, coping ability, adaptation, and recovery². With this delimitation, however, we do not intend to exhaust the debate, nor to idealize the concept. It is known that resilience can have negative connotations, especially if analysis obviates the high social costs that the poor absorb in the face of crises. In addition, resilience can lead to complacency and an excessive sense of comfort in the poor and/or vulnerable living under adverse conditions. Paraphrasing Thaler and Sunstein, the poor adopt this option by default, since the "status quo" bias does not promote a need or concern for change or improvement in the quality of life.

Analysis

Context

Peruvian society has been resilient to the effects of multiple catastrophes, expressed in the crisis of governance, disasters, pandemic, and currently, a generalised economic downfall. The crisis in which Peruvian society has found itself for many decades was systematically denied by government and the elite controlled mass media. However, the pandemic has dramatically revealed the dimensions of the crisis, thus affecting people's perception of it, and nowadays few deny its existence. Rather, they recognise that it underlies and particularly reflects the wide-scale social and territorial discriminatory existence of poverty, inequality and exclusion.

The country continues to cross the tunnel of crises, many of them shaped by exogenous factors and others that are eminently endogenous. The external factors contributing to the crisis can be seen in the very origins of the pandemic; the need for a social response and State support for Venezuelan immigration; the general crisis of capitalism (which began its most recent period in 2008 with the real estate bubble); the consolidation of a natural resource extractive economy; increasing losses from climate change; and others. Whereas, internal factors are expressed in the inadequate settlement of the population in the territory which, together with the density of occupation, makes

1 Resilience has been analytically defined and operationalised in a wide variety of ways in different areas of knowledge. A common point is that it refers to conditions that allow for quotidian, every day survival and growth following shocks and during crises.

2 Some authors draw a distinction between resistance and resilience, but they are defining them in the field of neuroscience or psychology to analyse the person as such. Here we will use it in the field of sociology, in the sense of individual and collective action directed to facing up to and recovering from crisis. In disaster risk management, the term resilience has also been confused with resistance. As we understand it, resistance would eliminate the immediate need or importance of resilience in the sense that if something resists, it does not fail. An example of the difference can be found in roads and their response to earthquakes — resistance would be that they are not damaged to such a degree that they lose functionality, while resilience would be that, even if they were damaged, there were ways to rapidly replace the roads' function, that is, there is redundancy in the system. Among social classes, the wealthier when facing a crisis often have very varied elements or strategies that allow resistance, including insurance, excess savings and assets, family and other social capital and do not require resilience in the same sense in which it is understood with the most disadvantaged, poor and excluded. Being resilient means having risk free discretionary income.

it more susceptible to the impacts associated with disasters; excessive informality in the economy; groups excluded from development processes, or included in an inadequate way; the crisis of governance and political representation, and others.

The pandemic shows that the current development mode, despite high levels of economic growth during much of the 2000s, and in previous decades, did not solve the numerous historical social problems faced by the population. To the contrary, it has made them much more susceptible to the crisis. Inequality and exclusion exacerbated by the health crisis have taken on the attributes of intersectionality. That is, economic, ethnic, social, political and environmental dimensions converge and intertwine in a complex and chaotic way³. As with the social response to the hyperinflationary phenomenon and the structural adjustment of the 90s, today different types of response have been seen to the different facets of the current crisis, which are themselves difficult to solve at the same time.

The existence of informal social and cultural resilience has allowed Peruvian society to face up to the worst crisis in more than a century. This increasingly chronic crisis shows a country with the capacity for collective action and entrepreneurship. The following sections attempt to analyse some of the more salient efforts and ways of increasing resilience and options for “nudges” that could facilitate this process in the future.

Poverty, migration and survival

The informal poor can live, or rather survive, with very few monetary resources, sacrificing food intake and access to basic services in quality and quantity, as has been appreciated during the pandemic. When the population can no longer bear the economic pressure generated by different economic situations and crises and cannot guarantee basic or minimal survival conditions for their family, population displacements and forced migrations, often occur. Almost always, this is in search of greater personal or family opportunities and the possibility of generating remittances for family members who remain in their areas of origin. Historically, migration, the movement between countries and between regions of a country, has served to improve the social conditions of life of a population that searches for greater opportunities and some form of security, income, employment and adequate nutrition.

Recently, at the international level, there have been large migrations of Central Americans to North America, and of Venezuelans to the countries of the South and the Caribbean,

Peru being one of the more important of these. The most recent mass Venezuelan migration began in 2017. By May 2021, Colombia had received an estimated 1.8 million, followed by Peru with more than 1 million. The Peruvian State did not support Venezuelan migrants with economic transfers or bonds during the pandemic, and in response to this, aid was partly supplied through international cooperation funds, although that aid was insufficient. This was an experience of partial social protection by international cooperation for a Venezuelan population excluded from the care of the host State⁴.

In Peru, different historical movements of the population within the country, in search of better social living conditions, have been common. The migration process in Peru over the last 70 years consisted in a reduced movement between the 1950s and 1960s, followed by massive movements, associated with the agrarian and university reforms during the 1970s. Due to the impact of subversive groups who commenced an internal war mainly concentrated in the countryside, in the 1980s, other large-scale migrations to the city occurred in search of protection. Later, in the 1990s and 2000s, national development was promoted through a model based on urban growth (free market), seeking the transformation of society by creating concentrated networks of population in search of jobs in the cities. At the same time this meant little investment outside of urban areas. The strategy, however, simply did not work and while the major cities, particularly Lima, became scenarios of growing informality, inequality and risk, the Andean and Amazon regions were stuttered in their growth and suffered increasing development problems, including poverty and insufficient access to vital social and economic services.

In the case of the COVID 19 pandemic, however, movements contrary to established historical patterns are being observed. Return migration from the city towards the areas of origin of the population occurs in order to avoid deficiencies in nutrition and the precarious living conditions that the pandemic generated. This includes the disappearance of employment opportunities associated with the collapse of economic activities and the quarantine⁵.

In the first days of the quarantine, according to the registers of the different regional governments, 167,857 people from urban centres, mainly Lima, sought support to return to their places of origin. Many, unable to secure support from the State, walked with their families sometimes for hundreds of kilometres (INEI: 2020)⁶. The population, faced with the impossibility of surviving in the city due to the closure of the economy and the quarantine, migrated to their places of origin, and there they received food and were cared for by their relatives as well as momentarily rejuvenating their home communities.

3 Modified concept of Nancy Fraser and Axel Honneth (2006) on intersectionality, referring to the multiple and overlapping expressions of exclusion suffered by people according to their gender, race, culture, social, and economic condition, among others.

4 See: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

5 According to Juan Pablo Pérez, referring to Latin America, the impact of the crisis unleashed by the pandemic in the world of social marginalization and employment is characterised by three “knots”: the deepening of urban territorial fragmentation; a new imprisonment of women in the reproductive sphere; and the loss of importance of the structural surplus of the labor force in the adjustment processes of the labor markets (Pérez Sáinz: 2021).

6 The lack of adequate registering processes signifies that this number probably severely underestimates the real number of people who returned to their places of origin.

Another resilience mechanism employed during the pandemic (which also occurred during the crises of the 80s), was that many towns sent food from their communities or production centres to the city. This is the case of the producers of Andahuaylas and Puno, who sent trucks with products from the farm to the city for their relatives and countrymen. The power of this reserve agricultural “pantry” in the highlands and jungle had a strong impact, especially at the height of the pandemic, when food reserves became more valuable than money itself, due to the absolute scarcity of agricultural products.

Growing innovative informality

With the closures or bankruptcies of small businesses in the field of entertainment, recreation, sports, tourism, private education, among others, innumerable entrepreneurs were severely affected and many of them swelled the ranks of informal economic activity in the streets, a situation that Peruvians know very well because many began their businesses in the informal sector.

The informal economy fills gaps in the formal market (e. g. expensive products that have more accessible prices in the informal market, software, services etc), allows diversification of production, generates self-employment (including the sale of bad and good quality copies of branded products), and generates local subsistence economies (the Gamarra, Las Malvinas and Polvos Azules commercial areas in Lima, for example)⁷. Within the framework of this informality, creativity and entrepreneurship can be readily seen through the use of social networks. To this day, purchases are made through mechanisms such as Facebook, WhatsApp and virtual stores that emerged through an “informal” initiative and have made possible and potentiated the so-called process of “*recurseo*”⁸.

Informal traders have not ignored the power and reach of technology. Nor have users and customers. What was previously unthinkable, due to fear of technology, or was timidly undertaken, is now promoted on a large scale⁹. At the same time, home delivery has increased, using both bicycles and motorcycles. This in turn has strengthened micro resource entrepreneurship, especially amongst Venezuelans. Informality was transferred to and installed in virtual platforms.

This expression of informal entrepreneurial resilience takes place without State participation, neither to promote nor to control it. As Manuel Castells points out, this space is a hybrid world, where the virtual and tangible converge, and where real things happen

(Castells: 2012). The State has not promoted this autonomous economic dynamic, and it would be counterproductive to informal entrepreneurs if the State were to place barriers or obstacles for their incipient development.

The capitals that allow survival entrepreneurship are associated with the permanent tension between institutionalized practice and informality. As Douglas North points out (referring to institutional economics), the first, institutionalized practice, is legality; while the second, informality, has a cultural connotation, as opposed to one associated with illegality (North: 1990). Peruvian informality more than lumpen or criminal, which does also exist, is above all cultural, based on Andean, Aymara and Amazon entrepreneurship and the resilience of the people, who use it as a resource, that is, as social capital.

Collective social response mechanisms

Communal pots and soup kitchens

Another element of resilience can be seen in collective social response to crises, such as the “communal pots”¹⁰. The Organisation of the communal pots, which have appeared again with the pandemic, has existed since the great strikes of the 70s, as collective feeding systems for protesters to ensure that the protest could be sustained.

This spirit of social response based on solidarity in the face of the crisis, and in the face of gaps left by the State and the market, has been present during recent disasters...

This spirit of social response based on solidarity in the face of the crisis, and in the face of gaps left by the State and the market, has been present during recent disasters, such as those associated with the Pisco earthquake of 2007 and the El Niño phenomena in 1997-98 and 2017. The current Covid-19 pandemic is no exception.

The communal pot is developed during crises by poor women who live in the community and should not be exploited by the State to transform them into “soup kitchens”¹¹. Rather, they should exist as a temporary support mechanism,

7 These commercial emporiums emerged several decades ago as a result of municipal policies to eradicate street vendors and informal traders, which were then relocated and concentrated in various areas of Lima. The entrepreneurship of these merchants, mainly migrants from the country's highlands, contributed to the development of the local economies of the districts where they were relocated.

8 El “recurseo” is a colloquial expression that defines the multiple economic activities or unskilled trades that the poor population get involved in to earn an income and thus be able to survive on a day-to-day basis.

9 This process should make it possible to draw up a baseline of electronic commerce for informal traders, mypes and SMEs, to learn more about their dynamics.

10 The “communal pots” or “ollas comunales”, are forms of Organisation mainly made up of women from a neighbourhood or community in order to prepare food collectively. These are spontaneous, temporary forms of Organisation without or with little support from the State, which are responses to social crises that impede families from feeding themselves in their own homes in autonomous ways. The Organisation of the collective kitchen makes it possible to generate an economy of scale at the neighbourhood level, making it possible to provide minimum rations for all members of the families that participate in the “communal pot”.

thus maintaining their original concept and practice. If the State were to promote the transformation of the pots into conventional soup kitchens, it would reproduce a paternalist welfare policy, which possibly limits or inhibits the survival of the entrepreneurship mentioned previously.

Social mobilisation and protest

During the health crisis, politicians exacerbated the serious governance crisis in the country and this led to another demonstration of social capital through the Organisation of collective street protests. It is important to note that while politicians in the executive branch and in Congress cynically defended their own interests or lobbies, they did so behind the backs of the population. The political game between the executive and parliament before and during the pandemic led to the dissolution of Congress and the impeachment process of President Vizcarra. As a backdrop, a process of protecting congressmen accused of corruption and the lobbies of university companies¹² in parliament occurred, amongst many illegal acts that generated outrage in the population and led to social mobilisation and protest.

With the antecedent of three presidents in less than 4 years, by the end of 2020 the population organized a collective protest that prevented the most recent president to be installed by Congress from remaining in office. President Merino, who was in office from November 10 to 15, 2020, was forced to resign due to the outrage of the population mobilized in the streets, which suffered brutal police repression and the death of two young protesters. It is clear that the citizenry was outraged, especially young people who spontaneously organized through social networks and mobilized without a visible leader, in somewhat chaotic and diverse form, but efficient enough to exert social pressure that led to the removal of a president who did not represent the majority.

An outraged population is not a minor issue, it is an important resource, momentary, but latent, and whose antecedents in the world have been described by Castells (2012). In his book "Networks of Indignation and Hope: Social Movements in the Era of Internet", Castells analyses the movements that took place consecutively between 2010 and 2012: the Egyptian revolution, the Arab uprisings, the movement of the indignant in Spain and the Occupy Wall Street Movement, in the United States. These movements were characterised by the loss of fear of mobilising and expressing themselves publicly and by the hope they

reflect. Despite the differences in the contexts in which these movements arose, the common characteristic was the use of the internet as a way of communicating and coordinating the actions of social movements.

From welfare and bureaucratic policies to other support and promotion mechanisms

Background transformations

A development model that generates exclusion and inequality, in the face of which paternalistic welfare policies are essentially inoperative, encourages the existence of resilient and enterprising poor people, insofar as they seek to survive in the face of adversity. For the State to adopt a multidimensional approach to fighting poverty, it requires a reduction strategy that is supported by the redistribution of income and wealth, the recognition of the fundamental rights of the population, and one that generates autonomous capacities for transforming living conditions (Fraser and Honner: 2006).

Despite justifiable criticism of paternalist welfare approaches, the harsh impact of the current crisis means that social protection policies are absolutely necessary and must be applied universally for those people who have lost everything.

Reducing bureaucratic logic

The weak and inefficient action of the State in facing crises in general is accompanied by the priority given to bureaucratic procedures rather than actions that achieve a reduction and alleviation of the new poverty exacerbated by the pandemic. In 2020, economic poverty affected 30.1% of the country's population, increasing by 9.9% compared to 2019. The increase in poverty was due to the paralysis of most economic activities when the State of National Emergency was declared, and along with this social isolation, mandated due to the presence of COVID-19 (INEI: 2020)¹³. These draconian measures (in terms of increases to poverty levels) signified the application of a type of bureaucratic rationality, which Max Weber referred to as an iron cage, a system based on teleological efficiency, control and rational calculation, that is, a pyramidal, hierarchical public structure allowing little possibility of social mobility. In this

11 The soup kitchens were used as a food support mechanism to face the economic crisis of the 80s and 90s. They are Organisations mainly made up of women from a neighbourhood and community in order to receive the subsidy provided by the State for their operation through the Food Supplementation Program (PCA) belonging to the Ministry of Development and Social Inclusion (MIDIS) and with participation of local governments. The soup kitchens prepare and provide cooked food to families living in poverty and extreme poverty in their community.

12 In recent decades, a provincial bourgeoisie has emerged around the development of the private university market. The owners of these universities are millionaires, and their power extended from university businesses to occupying political positions such as mayors, regional governors, congressmen and some of them have postulated several times to the Presidency of the country. With the university reform, in which the quality of university education is standardized, some public and private universities have been closed for not complying with the requirements of the reforms. Faced with this, in the congressional period between 2016-2021, the power of the university lobbies in Congress was evident, promoted through their congressmen who tried to destabilize the reform through attempts to deactivate the National Superintendency of Education Superior University (SUNEDU) and support the impeachment of President Vizcarra (who preceded Merino and followed President Kuczynski) in the midst of the pandemic.

13 Promulgated in Supreme Decree No. 044-2020-PCM, published on March 16, 2020 in the official newspaper El Peruano and which was expanded in several subsequent Supreme Decrees.

Weberian vision of bureaucracy, there was very little possibility of change, innovation or continuous improvement (Sennett: 2006)¹⁴.

The dominance of this post-Weberian bureaucratic rationality has been evident during the pandemic. There is no doubt that the Ministry of Development and Social Inclusion (MIDIS) must aid without excuse or delay the poorest and most vulnerable suffering food insecurity, especially in contexts of crisis or disaster. However, the bureaucratic rationality that it strictly imposes with the Household Targeting System (SISFOH) serves to exclude social groups in need of protection. Under the excuse of bureaucratic gridlock, many desperate families are simply left behind.

As an example, we can cite the response to the El Niño Coastal Phenomenon of 2017, when MIDIS only helped the population previously registered in its soup kitchens and social program networks, excluding many real victims that were not registered in the SISFOH. Obviously, a disaster is often so sudden in its materialization that the vulnerable non-poor population that suffers extraordinary impacts won't have been previously registered in the SISFOH. However, if it can be shown conclusively that these vulnerable families have lost everything, it is logical that they should be cared for and should not wait until the SISFOH database is updated. Moreover, if we wish to know who have been affected by disasters, these were recorded immediately after the disaster occurred, during the Damage Assessment and Needs Analysis (EDAN), applied by local and regional governments as part of their initial intervention, complementary to the first response.

To sustain the delivery of humanitarian aid over time, it has to be endorsed through State of Emergency Declarations (DEE), which normally are only valid for two months, leaving little margin for aid planning and leading to more red tape and paperwork

During national emergencies (level 4 or 5), the National Civil Defence Institute (INDECI) provides humanitarian aid for those affected, but this aid is also subordinate to bureaucratic rationality. Thus, to sustain the delivery of humanitarian aid over time, it has to be endorsed through State of Emergency Declarations (DEE), which normally are only valid for two months, leaving little margin for aid planning and leading to more red tape and paperwork. The Peruvian State maintains

many excluding bureaucratic procedures when it comes to response during crises. The worst that can happen in the current crisis is that the State is as bureaucratic or even more so than under normal conditions, especially when the country is on the verge of a new wave of the pandemic.

From paternalist social policy to nudges

Thaler and Sunstein (2017) show that the presence of the State is almost all encompassing, whether to promote, hinder or ignore. Faced with this, they maintain that what is needed in terms of social protection and promotion are individual "nudges" and not the equivalent of "addictive" social welfare policies. They consider the latter to often inhibit entrepreneurship of the poor, especially when the institutions that exercise these policies are tempted to subordinate or co-opt existing grassroots Organisations that participate in the instrumenting of social policy.

The "nudge" policy of the State should promote the cultural, economic and social capital of the population, in order to generate sustainable and resilient livelihoods. It is important to note here that crises destroy or downgrade livelihoods. Amongst the negative effects, many women have had to engage in clandestine prostitution as a result of job loss and drug micro-marketing activities have intensified, including criminal activities. Therefore, it is important that the State promote employment and innovation to protect the poorest and most vulnerable. Alternatives must be sought, for example, in e-commerce, teleconsultation or tele servicing; the marketing of healthy products online (such as native organic products).

Insurance and support involving the public and private sectors

If universal disaster insurance were in place, people who lose their homes to a fire or earthquake could be financially compensated for the damage and loss similar to the insurance systems families have access to in many countries when faced with climatic phenomena and/or disasters. The Netherlands dyke construction and insurance approaches are a good example while in other cases, however, insurance schemes have in fact encouraged occupation of risk prone areas and have been counterproductive in many ways.

An emblematic, positive case of the use of insurance can be observed in January 2019 during the rupture of the main water distribution system in San Juan de Lurigancho, which directly affected 243 families who were subjected to severe damage to their homes due to flooding¹⁵. The private insurance company (MAPFRE) contracted by the state company Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima" SEDAPAL SA) on a regular basis, took charge of both immediate humanitarian needs

¹⁴ In the definition of both Weber and Sennett, bureaucracy postulates a totalizing and protective machine, which works effectively and efficiently on the basis of the instrumental rationality of means and ends, where the ends justify the means in seeking to achieve the effectiveness of public policies. But in the Peruvian case, the copy of this type of bureaucracy remains rigid without all the other attributes of the Weber and Sennett definitions. The Peruvian bureaucracy is an ineffective and inefficient mechanism, with no integral, totalizing capacity and with little protective scope, because its rationality privileges the means over the ends. Public officials are very well aware of the predominance of procedures over the rights of citizens, which in themselves generate inefficient public and social policies.

and the money required to repair the damage to the families' homes, as well as to cover lost earnings. In addition, SEDAPAL placed the victims in hotels while the damage to their homes was repaired.

State bureaucracy alone is very slow and sometimes inefficient in serving families during emergencies, and the type of public-private relationship experienced in San Juan de Lurigancho was much more successful than mere State action. Typical state action in the face of disaster consists of the relocating of affected families in civil defence tents together with the delivery of humanitarian aid, as opposed to them being temporarily taken to hotels for their more adequate protection and feeding. The SEDAPAL-insurance company relationship propitiated one of few known favourable experiences in the application of insurance to deal with and compensate damage caused during disasters.

Returning to the idea of Thaler and Sunstein, insurance is a propitious mechanism to provide the State with a "nudge", because when insured public services and / or assets are constantly and / or seriously affected by an accident or disaster, if the State does not reduce the loss ratio of its services, the premium will become more expensive and more will have to be paid annually to renew it. To avoid moral hazard¹⁶, when the State neglects to improve its investments and lets the loss ratio grow, as is presently the case, the "nudge" would be reflected in the retention of risk. The State retains the risk because it increasingly pays a more expensive premium if it fails to promote prevention and risk reduction. The possibility of a more expensive premium can signify a stimulus that generates constant improvements in institutional resilience and a reduction in real or physical risk that can go hand in hand with the economic and social resilience of the population.

Education and credit: from exclusion to inclusion

The lack of availability of mechanisms of social ascent generates a downwards effect on social reproduction, that is, of augmenting social exclusion.

Pierre Bourdieu recognises in family, inheritance, marriage and education the most powerful mechanisms of reproduction of social classes, especially as regards maintaining or possibly improving their status (Bourdieu: 2011). The lack of availability

of mechanisms of social ascent generates a downwards effect on social reproduction, that is, of augmenting social exclusion.

The reproduction of poverty is generated in Peru by the precariousness of the school system, which worsened with the pandemic. The possibility or not of internet connection makes the difference between being able to study or not, leaving many boys and girls out of the formal educational system. Given that the school system can contribute to the reproduction of the distribution of cultural capital (knowledge, skills, certificates and degrees), the limitations of accessing internet-based learning materials by the poorest families leads to the process of distribution of cultural capital being interrupted, thus having a negative impact on the future for social mobility.

Limitations of access to economic capital are expressed in forms of tangible subjugation, while access to cultural capital is manifested through symbolic subjugation, because the school interrupts the distribution of cultural capital. In this sense, children who do not access education as a result of the interruption of the internet will be greater exposed to discrimination and bullying by their peers who managed to advance during the pandemic. In the same way, parents who could not maintain their children in private schools, simply had to withdraw them and sought places for their children in public schools, consummating their decline in social status.

In the case of access to loans and finance, the poor have access only to the most expensive loans in the market due to the perceived high risk of non-payment. Given the economic precariousness of the poor, especially in the context of crisis, their payment chain can be broken at any time, and the interest applied to loans is, thus, higher than on conventional ones. In order to finance their ventures and/or businesses, the poor have no other option than to pay for expensive loans.

However, surprisingly, despite the high condition of economic vulnerability, the non-payment portfolio remains low. The beneficiaries of the "Reactivate Peru"¹⁷ program report adequate repayment to the financial system. Debtors who received loans from the program had a default ratio of 2.8% as of March 2021, compared to 5.8% for loans by the country's financial system as a whole. Microenterprises, which covers the informal sector, showed a default ratio of 2.6%, much lower than the general average (BCRP, 2021).

Much of the income of poor entrepreneurs comes from the informal sector, which for the purpose of accessing credit through the formal financial system is not useful, because it is difficult to

15 The environmental damage caused by the flooding generated a greater number of people affected. The closure of the district's water distribution and sanitation systems left more than 1 million inhabitants without water and drainage for approximately 15 days, aggravating the health situation of the residents of San Juan de Lurigancho. INDECI installed tents in the parks so that the affected families were transferred there, this was a complementary measure to the one developed by SEDAPAL in the evacuation of those directly affected in the hotels.

16 Moral hazard exists when persons, companies, institutions or others become more risk prone due to having purchased insurance (or having access to other mechanisms that cover disaster costs), and because of this and the sense of security it gives, become less risk aware and careful than those that do not have prior protection.

17 The State developed this financial support program in the context of COVID-19 with the aim of facilitating companies' access to working capital, for the payment of their short-term obligations with workers and suppliers of goods and services, to ensure continuity in the payment chain.

demonstrate and document informal sources of income. Faced with the exclusion of access to formal credit, entrepreneurs are left in the hands of bankruptcy holders or the black market who profit greatly from their needs. In relation to this, the credit systems run by city mafias are well known, operating with impunity in the capital's money markets. To reduce this credit risk, credits could be covered by micro-insurance schemes for the poor, thus avoiding the payment chain being broken.

The State and the market, in order to better cope with informality, especially in contexts of generalised crisis and high uncertainty, must abandon the inherited approach of the iron cage, with its bureaucratic rationality and thinking, and adopt an attitude of support for the poor and vulnerable through nudge-style policies.

Housing and basic social services: inaccessible assets

The vulnerability of the population to the pandemic is also reproduced through the absence of social and market policies promoting access to decent housing and efficient basic services (especially water and sanitation). Both the private and public sectors have reduced the standards for access to decent housing. For this reason, the real estate sector has increasingly reduced the size of the apartments that are on the market.

In Lima, the housing gap amounts to approximately 1 million inhabitants, due to an insufficient supply of social housing programs in Lima and due to bureaucratic gridlock, that limit access to programs for the neediest population. Therefore, they neither benefit from State subsidies nor do they have access to private loans.

Many factors explain the difficulty in accessing social housing programs, including: the incompatibility of the declared marital status (married or single); some have registered land elsewhere in the country; some have declared income exceeds the established minimums; because their DNI (national identification document) does not coincide with that in the national identity registry (RENIEC); or because they are over 25 years of age. The list of observations on non-compliance with the requirements of the social housing program reaffirms the post-Weberian bureaucratic logic of limiting access to large portions of the population in need.

Faced with this, the population adopts other more expensive and unsafe means of obtaining a home, through land invasions in areas of difficult access and high risk of disasters. Subsequently, human settlements located in areas declared by the State as being of high non-mitigable risk, are unable to access public financing for the construction of basic services. In Chosica, a densely populated peripheral Lima district which has many areas of high risk due to huaycos (detritus flows) and flooding, there are 50-year-old neighbourhoods that to this day do not have potable water and sewage and use temporary or informal systems to access these services.

As long as the State does not provide accessible housing for the poorest, the requirements requested by the housing programs will continue to exclude particularly those belonging to the lowest income quantile. This exacerbates the perverse phenomenon of land trafficking mafias, which often promote informal occupations and give rise to human settlements in areas of very high risk of disasters, which have little possibility of accessing basic services.

As long as the State does not provide accessible housing for the poorest, the requirements requested by the housing programs will continue to exclude particularly those belonging to the lowest income quantile

On the other hand, the rooms or flats that are rented or sold for housing are so reduced in size that, together with the large number of houses that do not have basic services, exacerbate the process of contagion by COVID-19. That is, both overcrowding and the lack of sanitation services are social determinants of contagion by any type of viral disease, not just COVID-19.

Based on this background, good public-private partnerships could create an accessible supply of social housing for all and put aside rental systems or real estate projects that lead to inadequate housing ("mousetraps", as they are known in Spanish), thus helping to mitigate the processes of informal occupation in areas of high risk. The policy of the Fondo Mi Vivienda (FMV), the most important provider, does not respond to the real demand of the population, especially in the face of a reality that urgently demands real solutions.



Conclusions

This article refers to resilience in two contexts: community resilience and institutional resilience.

Community resilience is autonomous because it is reflected in the natural response of the population; in the capacity to self-organize and avoid hunger (such schemes include communal pots, "*recurseo*", entrepreneurship, informal activity). Essentially, if you are not resilient you cannot survive with dignity and you simply suppress your quality of life and subject yourself to unworthy and unsafe conditions such as prostitution and crime, just as too many find it necessary to do. If the State supported the autonomous initiatives of the communities to face crises, in one way or another it would be supporting the strengthening or production of resilience in the population.

The other side of resilience is institutional resilience, in which the State and Non-Governmental Organisations (NGOs) protect the population through social food programs, transfers, insurance, among others. The latter is a form of exogenous resilience because it does not necessarily contribute to generating capacity in the population, but rather uses its own institutional capacity to directly protect the most disadvantaged population, especially in crisis situations. This is necessary when faced with the inability to transform the structural conditions of underdevelopment and exclusion.

The last electoral joust ratified the social imaginary that there are two Perus¹⁸, that is, the country is divided into two large blocks: Lima vs. the rest of the country. This in itself shows the political precariousness of Peru at present, which is more structural than temporary, and is manifest in the rationalized bureaucratic point of view explicit in public policies. This has left a large sector of the population excluded from the benefits of the economic growth that the country has experienced during recent decades (mainly based on extractive natural resource-based endeavours), in favour of generational wealth and globalised families, who can reproduce their privileges of class and power through the establishment (Bourdieu: 2012).

In the informal world, that is, in resilient culture, social dynamics move beyond the reach of the State and conventional media, such as television. The tragic images in Guayaquil are still remembered, when people burnt their dead in the streets as a result of the Covid-19 tragedy. Why didn't something similar to what happened in Guayaquil happen in Lima? When asking various informants what poor people did with their dead, the answer was that the families did not abandon them, nor did they burn them in the streets, but rather they secretly watched over them and buried them in clandestine cemeteries. That is the informal world, to which neither the State nor the market have access.

A new public and private bureaucracy are needed, more entrepreneurial in promoting the development of society in general, with a strongly inclusive approach, in order to break or untie the knots of (under) development between Lima and the rest of the country. The generation of new public policies is required. It must be informed, among other elements, by the nudges of Thaler and Sunstein, as opposed to State intervention that can nullify resilience and entrepreneurship through the use of addictive social welfare policies.

A new public and private bureaucracy are needed, more entrepreneurial in promoting the development of society in general, with a strongly inclusive approach, in order to break or untie the knots of (under) development between Lima and the rest of the country.

That is, a strong State is needed that creates alliances with the private sector to develop markets for the poorest especially in relation to the promotion of small hybrid businesses, the strengthening of virtual commerce, full connectivity for services, access to education, fair access to formal credit, financial and social housing markets. These are some alternatives that can lead to improvements in the quality of life of the population, but at the same time, activate the locomotive of public and private investment, through the intensive generation of formal and secure employment.

Another important element, in the face of future major emergencies, disasters and catastrophes, is the need for the development of risk transfer mechanisms through insurance (not necessarily subsidy) that will allow better protection of Peruvian families against adverse conditions. For this, a culture of risk transfer and retention must be developed among citizens, companies and the State, without neglecting the prospective reduction of risk.

It is recognised that the Peruvian coast suffers strong, highly destructive earthquakes, a condition shared with Chile, due to its location on the Pacific Ring of Fire. One key difference is that the capital of Chile, Santiago, is not located on the coast, while Lima is located dangerously in front of the ocean, very exposed to tsunamis. An earthquake of medium intensity could destroy a large number of self-built and poorly built homes in Lima and Callao, affecting a third of the total national population, destroying approximately 50% of the country's GDP, collapsing the offices of the institutions of political (executive and legislative)

¹⁸ The term Perus is used to refer to the country divided into two large blocks. The first, referred to the people of Lima (and their migrants) who enjoy the consumerism of the capital city and benefit from the hegemonic concentration of political and economic power. The second, concerning the rest of the country, which are inhabitants with more Andean and Amazonian cultural matrices and with a strong perception of exclusion marked by Lima's centralism, racism and economic inequality.

and financial power (MEF, BCRP), in addition to the Callao port and Jorge Chávez airport, which are the ports of access for the country's imports and exports. Faced with the existing scenarios of enormous catastrophic proportions for Lima, efforts to make the city more resilient can be readily considered insufficient. Tackling this this will require new strategies, alliances and bureaucracies as yet not imagined.

Finally, the participation of the population is key in the design and implementation of nudge policies which, although protecting them socially in the hard times of crises, must avoid generating a welfare culture. In this sense, it is necessary to deepen mixed strategies (state-market-society) and hybrid strategies (physical-virtual) in the development of combined and subtle public policies with the market to activate economic and cultural capital through the entrepreneurship of the resilient poor. The crisis will be long and is structural and requires that society as a whole be increasingly resilient, that is, the State, society and markets, and that greater social and economic equilibrium be achieved between the different regions of the country.



Bibliography

- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2021) Reporte de Estabilidad Financiera-mayo, 2021, BCRP
- Bourdieu, Pierre. (2011). Las estrategias de la reproducción social. Argentina: Siglo Veintiuno Editores. 224 pp.
- Castells, Manuel. (2012). Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet. Madrid: Alianza Editorial, 296 pp.
- Fraser, Nancy & Axel Honneth. (2006). Redistribución o reconocimiento: un debate político filosófico. MORATA. 207 pp.
- INEI (2020). Condiciones de vida de la población en riesgo frente a la pandemia del COVID-19, elaborado con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2019. INEI, 155 pp.
- INEI (2020). Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020. INEI, 212 pp.
- North, Douglas. (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica. 190 pp.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2021) Marginación social y nudos de desigualdad en tiempos de pandemia. Revista Nueva Sociedad N ° 293, mayo-junio de 2021, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. 63-76 pp.
- Sennett, Richard. (2006). La cultura del nuevo capitalismo. Barcelona: Anagrama. 192 pp.
- Thaler, R y C, Sunstein (2017). Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad. Taurus. pp. 288.
- Weber, Max (1986). Ensayos de Sociología Contemporánea I. Editorial Artemisa SAC. pp. 263.

En Español

KNOW Working Paper Series

No. 7 | October 2021

DILEMAS DEL ESTADO Y EL MERCADO: ¿Cómo fomentar la resiliencia informal emprendedora en el marco de políticas sociales en el contexto de Covid-19 y de riesgo de desastres, en Lima, Perú ?

Ángel Chávez Eslava

Director de GRACC Consultores y Coordinador del Proyecto KNOW-WP2 Perú.

Allan Lavell

Investigador Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Costa Rica y Coordinador Regional del Proyecto KNOW-WP2 en América Latina, miembro fundador de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina -LA RED- y de la Risk Nexus.

Contacto: Allan Lavell allanlavell@gmail.com
ISSN 2632-7562

Contexto

Este artículo se elaboró en el marco del curso Seminario Teoría Social Avanzada del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con Mención en Antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y con el auspicio del Proyecto Knowledge in Action for Urban Equality (KNOW)-Work Package 2 sobre resiliencia, pobreza extrema y prosperidad, coordinado en el Perú por GRACC consultores, en América Latina por la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica, y globalmente por el Development Planning Unit de University College financiado por el Consejo Británico de Investigación Social y Económica, bajo los auspicios del Fondo de Investigación para Retos Globales (GCRF). La clara orientación del argumento del artículo en cuanto la reducción de la pobreza y el aumento en la igualdad con énfasis en las ciudades significa un aporte a la discusión sobre caminos a la igualdad que informa el proyecto KNOW mundialmente y en América Latina, en particular.

Resumen

Este documento analiza los mecanismos que los pobres y vulnerables urbanos (principalmente en Lima) emplean ante las diversas crisis paralelas que sufre el Perú en la actualidad, especialmente las relacionadas con el COVID 19 y el riesgo de desastres en general, crisis que se basan en, reproducen y amplifican las condiciones existentes de pobreza y exclusión social.

Ante este contexto, la población exhibe importantes atributos culturales informales y emprendedores que desafían al Estado y sus propios mecanismos burocráticos de exclusión, expresados principalmente en la desigualdad en el acceso a los servicios básicos (saneamiento, vivienda social, educación, etc.), empleo e ingresos, y que sean negativos en cuanto al logro de metas de salud, reducción de la pobreza y / o protección contra los riesgos de desastres. Este sector eminentemente informal de la población, que persigue y promulga mecanismos de movilización económica, cultural y social a su favor, es un agente de resiliencia, con potencial para lograr cambios frente a las diversas dimensiones de la crisis (gobernabilidad, salud, económico, etc.). Los pobres y vulnerables están subordinados a la acción burocrática y al control del Estado y el mercado, en lugar de beneficiarse de políticas de estilo "empujoncito" (Thaler y Sunstein: 2017) que promueven el espíritu empresarial, la innovación y la participación, especialmente en una sociedad post pandémica, de recuperación. Thaler y Sunstein creen que no hay neutralidad en las políticas públicas y que bajo ciertas circunstancias el piloto automático de decisiones puede favorecer el "status quo" y ser contraproducente para las personas a las que busca ayudar. El concepto de "empujoncito" se utiliza para reinterpretar las formas de actuación de la burocracia en el diseño de políticas públicas para que favorezcan el desarrollo de la resiliencia y el emprendimiento de las poblaciones más desfavorecidas. El uso del concepto de resiliencia para los pobres y vulnerables reconoce que, por un lado, puede ser un mecanismo de resistencia y recuperación a través de acciones colectivas y emprendedoras, especialmente requeridas en contextos de crisis; a la vez también reconoce que la resiliencia puede llevar a que los pobres y / o vulnerables sean complacientes y conformistas cuando viven en condiciones adversas, absorbiendo costos sociales, sin recibir apoyo del gobierno.

Introducción

El Covid-19, la crisis de gobernabilidad y sus manifestaciones sociales permiten comprender mejor el (sub)desarrollo resiliente del Perú. Las debilidades en el país se expresan en pobreza, desigualdad y exclusión y las fortalezas se manifiestan en resiliencia y respuestas sociales colectivas y emprendedoras. El momento histórico crítico actual, magnificado y agudizado por la crisis sanitaria, permite identificar los capitales económicos, sociales y culturales que generan formas de subsistencia y emprendimiento, principalmente por parte de los estratos sociales más pobres, de los cuales emana la resiliencia para afrontar la crisis. Este sector de la población, eminentemente informal, es el agente de resistencia, con potencial de cambios, el que está expuesto a la acción y control burocrática del Estado (en términos de Max Weber, la jaula de hierro) antes que beneficiarse de “empujoncitos” (Thaler y Sunstein: 2017) de las políticas del Estado y el mercado que podían promover, de manera creativa, algunas opciones novedosas y participativas en la recuperación de la sociedad post pandemia.

En el presente análisis se usa el concepto “empujoncitos” (nudge) para reinterpretar las formas de actuar de la burocracia en el diseño de las políticas públicas para que puedan favorecer el desarrollo de resiliencia y emprendimiento de las poblaciones más desfavorecidos. Es importante definir “empujoncitos”, tal cual Thaler y Sunstein lo han hecho, en el sentido que los tomadores de decisiones, en este caso las autoridades nacionales y locales, son arquitectos de decisiones que pueden orientar a las personas en su toma de decisiones para que puedan favorecerse a sí misma, en una lógica de mejorar su bienestar social. Con referencia al paternalismo libertario Thaler y Sunstein están en contraposición de dejar a las personas a su libre albedrío para que se hagan daño sin antes darle todas las alternativas posibles. Thaler y Sunstein creen que no hay neutralidad en las políticas públicas, que incluso en determinadas circunstancias el piloto automático de las decisiones puede favorecer el “status quo” y ser contraproducentes para las mismas personas. Los empujoncitos” (nudge) buscan proteger a las personas con las políticas públicas de manera deliberada sin recortar sus libertades. Esto presupone un Estado promotor, emprendedor, innovador y participativo.

La resiliencia se define aquí¹ como la capacidad de los actores de recuperarse utilizando sus propios recursos—monetarios, intelectuales, de innovación, de capital social, apoyados o no por

agentes externos, durante una crisis y después de un choque. Ante una situación adversa las personas y/o comunidades pueden recuperarse parcial o totalmente y en algunos casos pueden mejorar su condición previa. En otros casos, no resilientes, no se llega a recuperarse al menos en el corto o mediano plazo y dependen en las políticas asistencialistas del Estado o de otros para la sobrevivencia. La resiliencia se puede interpretar de diferentes formas y baja diferentes nomenclaturas, tales como resistencia, capacidad de afrontamiento, adaptación y recuperación². Con esta delimitación del significado de la resiliencia no se pretende agotar el debate, tampoco busca idealizar el concepto. Se sabe que la resiliencia puede tener connotaciones negativas, sobre todo si se obvia en el análisis los altos costos sociales que absorben los pobres ante las crisis, que incluso pueden ser traumáticos. Además, la resiliencia puede propiciar que los pobres y/o vulnerables les genera comodidad y autocomplacencia vivir en su condición adversa, parafraseando a Thaler y Sunstein, los pobres adoptan esta opción por defecto, dado que el sesgo del “statu quo” no promueve la necesidad o inquietud de cambio o mejora en su calidad de vida.

Análisis

El contexto

La sociedad peruana ha sido resiliente a los efectos de múltiples catástrofes, expresadas en la crisis de gobernabilidad, desastres, pandemia, y ahora, una crisis económica generalizada. La crisis en la que se encuentra la sociedad peruana desde hace muchas décadas era negada por todas las formas oficiales y medios de comunicación masivo. Sin embargo, la pandemia la ha develada dramáticamente, afectando la percepción de todos, y hoy en día nadie niega las crisis, más bien reconocen que en ella subyace y se refleja la existencia de pobreza, desigualdad, exclusión y discriminación.

El país no deja de cruzar el túnel de las crisis, muchas de ellas, configurados por factores exógenos y otros, eminentemente endógenos. Los factores exógenos de la crisis se identifican en la pandemia, la migración venezolana, la crisis propia del capitalismo (que inicio su época más reciente en 2008 con la burbuja inmobiliaria), la consolidación de una economía

1 La resiliencia se ha definido y operacionalizado analíticamente de formas muy variadas en distintas áreas del saber. Un punto en común es que se refiere a condiciones que permiten lidiar con choques y crisis en lo cotidiano, que afectan a la población, las empresas, etc. El sentido que se da en este artículo es propio de nuestra interpretación.

2 Algunos autores hacen la diferencia entre resistencia y resiliencia, pero están definiéndolo en el terreno de la neurociencia o la psicología para analizar a la persona. Aquí lo usaremos en el ámbito de la sociología, en el sentido de la acción individual y colectiva con sentido para afrontar y recuperarse de la crisis. En el enfoque de la gestión del riesgo de desastre el término de resiliencia también se ha confundido con resistencia. Para nosotros la resistencia eliminaría la necesidad de la resiliencia en el sentido de que, si algo resiste, no cae. Ejemplo de la diferencia puede encontrarse en las carreteras y su respuesta frente a terremotos—la resistencia sería que no se dañan a tal grado de perder funcionalidad, mientras que la resiliencia sería que, aunque se dañaran hubiese maneras de sustituir la función que esa carretera, o sea hay redundancia en el sistema. Entre clases sociales los más pudientes al enfrentar una crisis disponen muchas veces de muy variadas formas de resistencia, incluyendo seguros, ahorros, familia, activos, y no requieren la resiliencia en el mismo sentido en que se entienda con las clases más desfavorecidas, pobres y excluidos. Una forma de considerar la resiliencia es con referencia a personas y familias, empresas, y otros, quienes no disponen de ingresos y ahorros por encima de lo necesario para sobrevivir en condiciones dignas cotidianamente al ocurrir un choque (ingresos libres de riesgo—risk free income, en inglés).

extractivista, el cambio climático, entre otros. Mientras que, los factores endógenos se expresan en el asentamiento inadecuado de la población en el territorio que, junto a la densidad de ocupación, la hace más susceptible a los impactos asociados con los desastres; la excesiva informalidad en la economía; grupos excluidos del tren del desarrollo o incluidos de manera inadecuada; la crisis de gobernabilidad y de representación política, entre otros.

La pandemia muestra que el modo de desarrollo actual, a pesar de los altos niveles de crecimiento económico durante gran parte de la década del 2000 y en décadas anteriores, no resolvió los numerosos problemas sociales históricos que enfrenta la población. Al contrario, los ha hecho mucho más susceptible ante la crisis. La desigualdad y exclusión exacerbada por la crisis sanitaria han tomado atributos de interseccionalidad³; es decir, convergen y entrelazan la dimensión económica, étnica, social, política y ambiental, convergen y se entrelazan de manera compleja y caótica. Tal como fue la respuesta social ante el fenómeno hiperinflacionario y el ajuste estructural de los años 90s, hoy se han visto diferentes tipos de respuesta para las diferentes fases de la crisis actual, que son difíciles de resolver al mismo tiempo.

La existencia de la resiliencia informal del ámbito social y cultural ha permitido a la sociedad peruana afrontar la peor crisis en más de un siglo. Esta crisis, cada vez más crónica, muestra un país con capacidad de acción colectiva y emprendimiento. Las siguientes secciones intentan analizar algunos de los esfuerzos más destacados y las formas de aumentar la resiliencia y las opciones de “empujones” que podrían facilitar este proceso en el futuro.

Pobreza, migración y sobrevivencia

Los pobres informales pueden (sobre)vivir con muy pocos recursos monetarios, sacrificando en calidad y cantidad la ingesta de alimentos y acceso a servicios básicos, tal como se ha apreciado en la pandemia. Cuando la población ya no puede soportar más la presión económica generada por distintas coyunturas económicas y las crisis y no puede garantizar condiciones básicas o mínimas de sobrevivencia para su familia, muchas veces se producen desplazamientos poblacionales, migraciones forzadas, en búsqueda de mayores oportunidades y de la posibilidad de generar remesas para los familiares que quedan en sus zonas de origen. Históricamente la migración, el movimiento en masa entre países y entre regiones de un país, ha servido para mejorar las

condiciones sociales de vida de la población que se moviliza buscando zonas de mayores oportunidades, entre estos la búsqueda de agenciarse alguna forma de ingreso, empleo y generación de condiciones de alimentación adecuada.

Recientemente, a nivel internacional se ha visto las grandes migraciones de centroamericanos hacia Norte América, y en el caso de los venezolanos hacia los países del sur y el Caribe, siendo Perú uno de los más importantes de estos. La migración masiva venezolana más reciente empezó en 2017. Para mayo 2021, Colombia recibió a 1.8 millones, seguido de Perú con más de 1 millón. El Estado peruano no apoyó a los migrantes venezolanos con transferencias económicas o bonos durante la pandemia, y en respuesta a esto, la ayuda se brindó en parte a través de con fondos de cooperación internacional, aunque esa ayuda fue insuficiente. Esta fue una experiencia de protección social parcial por parte de la cooperación internacional para una población venezolana excluida de la protección del Estado de acogida⁴.

En el Perú han sido comunes diferentes desplazamientos históricos de la población dentro del país, en búsqueda de mejores condiciones sociales de vida. El proceso migratorio en el Perú en los últimos 70 años ha consistido en un movimiento reducido entre los años 1950 y 1960, seguido de desplazamientos masivos, asociados con la reforma agraria y la reforma universitaria de la década de los 70s. Debido al impacto de grupos subversivos que iniciaron una guerra interna en el campo en la década de los 80s, se produjeron otras migraciones masivas a la ciudad en búsqueda de protección. Posteriormente, entre los años 1990 y los 2000, el desarrollo nacional fue impulsado por el modelo de desarrollo basado en el crecimiento urbano (libre mercado), generando la transformación de la sociedad mediante la creación de redes concentradas de población en búsqueda de empleos en las ciudades, al mismo tiempo, esto significó poca inversión fuera de las áreas urbanas. Sin embargo, el proceso de desarrollo simplemente no funcionó.

En el caso de la pandemia de COVID 19, sin embargo, se están observando movimientos contrarios a los patrones históricos. La migración de retorno de la ciudad hacia las zonas de origen de la población se produce con el fin de evitar deficiencias en la nutrición y las precarias condiciones de vida que generó la pandemia. A esto se sumó la desaparición de oportunidades laborales asociadas al colapso de las actividades económicas y la cuarentena⁵.

En los primeros días de la cuarentena, según los registros de los diferentes gobiernos regionales, 167,857 personas de centros urbanos, principalmente Lima, buscaron apoyo para regresar a sus lugares de origen. Muchos de los que no pudieron obtener el apoyo del Estado, caminaron con sus familias a veces

3 Concepto modificado de Nancy Fraser y Axel Honneth (2006), sobre la interseccionalidad para referirse a las múltiples e imbricadas expresiones de exclusión que sufren las personas de acuerdo con su condición de género, raza, cultura, social, económica, entre otros.

4 Ver: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

5 De acuerdo con Juan Pablo Pérez, refiriéndose a América Latina, el impacto de la crisis desatada por la pandemia en el mundo de la marginación social y el empleo se caracteriza por tres nudos: la profundización de la fragmentación territorial urbana; una nueva reclusión de las mujeres en la esfera reproductiva; y la pérdida de importancia del excedente estructural de la fuerza de trabajo en los procesos de ajuste de los mercados laborales (Pérez Sáinz: 2021).

durante cientos de kilómetros (INEI:2020)⁶. La población, ante la imposibilidad de sobrevivir en la ciudad por el cierre de la economía y la cuarentena, migró a sus lugares de origen, y allí recibieron alimentos y fueron atendidos por sus familiares, así como rejuveneciendo momentáneamente sus comunidades de origen.

Otro mecanismo de resiliencia empleado durante la pandemia (y que también ocurrió en las crisis de los años 80s), fue que muchos pueblos enviaban alimentos de sus comunidades o centros de producción hacia la ciudad. Este es el caso de los productores de Andahuaylas y de Puno, quienes enviaban camiones con productos de la chacra a la ciudad para sus familiares y paisanos. El poder de la despensa agrícola de la sierra y selva tuvo un fuerte impacto, incluso en el apogeo de la pandemia, cuando las reservas de alimentos se volvieron más valiosas que el dinero mismo, especialmente durante el período en que los productos agrícolas escaseaban.

La creciente informalidad innovadora

Con los cierres o quiebras de los pequeños negocios del rubro de la diversión, recreación, deporte, turismo, educación privada, entre otros, innumerables emprendedores fueron duramente afectados y muchos de ellos engrosaron las filas de la actividad económica informal en las calles, situación que los peruanos conocen muy bien porque muchos empezaron sus negocios en el sector informal.

La economía informal resuelve vacíos del mercado formal (productos caros que en el mercado informal tienen precios accesibles, ej. software); permite diversificar la producción y genera autoempleo (copias de mala y buena calidad de productos de marca), y genera economías locales de subsistencia (Gamarra, Las Malvinas, Polvos Azules, etc.)⁷. En el marco de esta informalidad, una creatividad y emprendimiento se mostró a través del uso de las redes sociales, y hasta el día de hoy se hacen compras por medio de mecanismos usando Facebook, WhatsApp y tiendas virtuales que afloraron por iniciativa "informal" y han posibilitado y potencializado el "recurso"⁸. Lo que antes era impensable, por el temor a la tecnología o se hacía con mucha timidez, ahora está expresado en su forma máxima⁹. A su vez, aumentó la entrega a domicilio, tanto en bicicleta y motocicleta, que fortaleció el micro y pequeño recurso sobre todo de los venezolanos. La informalidad se trasladó e instaló

en las plataformas virtuales y evidenció un vacío por parte del gobierno de monitorear y fiscalizar los mercados virtuales. Los comerciantes informales no han desaprovechado el poder y el alcance de la tecnología. Tampoco lo han desaprovechado los

El Estado no ha promovido esta dinámica económica autónoma, y sería contraproducente para los emprendedores informales que ingrese a ponerles barreras o trabas en su incipiente desarrollo.

usuarios y clientes.

Esta expresión de resiliencia informal emprendedora se gesta sin participación del Estado, ni para promoverlo ni para fiscalizarlo. Como señala Manuel Castells, este espacio es un mundo híbrido, donde convergen lo virtual y donde ocurren las cosas reales (Castells: 2012). El Estado no ha promovido esta dinámica económica autónoma, y sería contraproducente para los emprendedores informales que ingrese a ponerles barreras o trabas en su incipiente desarrollo.

Los capitales que producen el emprendimiento de sobrevivencia están asociados a la tensión permanente entre la institucionalidad y la informalidad. Como señala Douglas North (refiriéndose a la economía institucional), el primero, la institucionalidad, está referido a la legalidad; mientras que el segundo, la informalidad, tiene una connotación cultural, a diferencia de una asociada con la ilegalidad (North: 1990). La informalidad peruana más que lumpen o delincuencia, que por cierto lo hay, es sobre todo cultural, basado en el emprendimiento andino, aimara y amazónico, en la resiliencia de las personas que lo mantienen pueden usar de recurso, es decir, como capital social.

Mecanismos de respuesta social colectivas

Ollas comunales y comedores populares

Otro elemento de la resiliencia son los mecanismos de respuesta colectiva social ante las crisis, tales como: las "ollas comunes" y las "comedores populares", entre otros. La organización de las ollas comunes¹⁰, que hoy han vuelto a ser visibles con la

6 Se estima que este número subestima severamente el dato real de personas que volvieron a sus lugares de origen.

7 Estos emporios comerciales surgieron varias décadas atrás producto de las políticas municipales de erradicación de los vendedores ambulantes y comerciantes informales, que fueron reubicados y concentrados en diversas zonas de Lima. El emprendedurismo de estos comerciantes, principalmente migrantes de la sierra del país, contribuyeron en el desarrollo de las economías locales de los distritos donde fueron reubicados.

8 "El recurso" es una expresión coloquial que define las múltiples actividades económicas u oficios no calificados que el poblador pobre usa para agenciarse de un ingreso y de esa manera poder sobrevivir en el día a día.

9 El daño ambiental ocasionado por el aniego generó un mayor número de personas afectados. El cierre de los sistemas de distribución de agua y saneamiento del distrito dejó sin agua y desagüe por aproximadamente 15 días a más de 1 millón de habitantes, agravando la situación sanitaria de los pobladores de San Juan de Lurigancho. El INDECI instaló carpas en los parques para que las familias afectadas fueran trasladadas allí, esta fue una medida complementaria a la desarrollada por SEDAPAL en la evacuación de los directamente damnificados en los hoteles.

10 "Las ollas comunes" son formas de organización solidarias principalmente integradas por mujeres de un barrio, vecindario o comunidad para preparar los alimentos de manera colectiva. Estas son formas de organización espontáneas, temporales y sin o con poco apoyo del Estado, que surgen como respuestas a crisis sociales que interrumpen la capacidad de alimentación de las familias en sus propias viviendas de maneras autónomas. La organización de la cocina colectiva permite generar una economía de escala a nivel de barrio posibilitando generar raciones mínimas a todos los integrantes de las familias que participan de la "olla común".

pandemia, se realizan desde las grandes huelgas de los años 70s, como sistemas de alimentación colectiva dirigido a los manifestantes, para asegurar que la protesta se sostenga

El espíritu de la respuesta social basado en una solidaridad extrema ante la crisis, frente a vacíos del Estado y del mercado, se ha visto muy activo durante los desastres más recientes, como los generados con el terremoto de Pisco del 2007 y los Fenómenos El Niño de 1997-98 y 2017. La actual pandemia por Covid-19 no fue la excepción. La acción colectiva de la olla común se desarrolla durante las crisis por las mujeres pobres que viven en comunidad y desde nuestra perspectiva no debería ser instrumentalizada por el Estado para transformarlos en “comedores populares”¹¹, sino más bien, convendría que existan como apoyo de forma transitoria, manteniendo así el concepto y práctica original de las ollas comunes. Si es que el Estado fomentara la transformación de las ollas en comedores convencionales, reproducirían una política asistencialista, que posiblemente limite o inhiba al emprendimiento de sobrevivencia que se comentaba antes.

La movilización y protesta social

A pesar de la existencia de la crisis sanitaria, los políticos no dejaron de exacerbar la grave crisis de gobernabilidad en el país frente a ello y, en estas circunstancias, otro elemento de capital social se dio a través de la acción colectiva de protesta. Es importante ver que mientras los políticos “jugaban” en el ejecutivo y en el Congreso a defender sus intereses o lobbys, por lo general, lo hacían a espaldas de la población. El juego político que se dio entre el ejecutivo y parlamento antes y durante la pandemia, derivó en la disolución del Congreso y el proceso de vacancia (impeachment) al presidente Vizcarra. Como telón de fondo, existió el descarado proceso de protección de congresistas acusados por corrupción y de los lobbys de empresas universitarias¹² en el parlamento, entre otros actos ilícitos e inmorales que generaron mucha indignación en la población y condujo a la movilización y protesta social.

Con el antecedente de tres presidentes en menos de 4 años, a finales del 2020 la población organizó una acción colectiva que evitó que el presidente que colocó el Congreso se quedara en el cargo. El presidente Merino, que estuvo en el cargo del 10 al 15 de noviembre del 2020, fue obligado a renunciar por la indignación de la población movilizada en las calles, pese a la brutal represión policial y la muerte de dos jóvenes manifestantes. Está claro que hay una ciudadanía que se indigna, sobre todo los jóvenes, que se autoconvoca por redes

sociales de manera espontánea y se moviliza, sin un líder visible, algo caótica y variopinta, pero bastante eficiente para ejercer una presión social que devino en la destitución de un presidente que no representaba a las mayorías.

Una población indignada no es un tema menor, es un recurso importante, momentáneo, pero latente, y cuyos antecedentes en el mundo han sido descritos por Castells (2012). En su libro “Redes de indignación y de esperanza”, Castells analiza los movimientos que tuvieron lugar consecutivamente entre 2010 y 2012: la revolución egipcia, los levantamientos árabes, el movimiento de los indignados en España y el Movimiento Occupy de Wall Street, en Estados Unidos. Estos movimientos se caracterizaron por la pérdida del miedo a movilizarse y expresarse públicamente y por la esperanza que refleja. A pesar de las diferencias en los contextos en los que surgieron estos movimientos, la característica común fue el uso de internet como una forma de comunicar y coordinar las acciones de los movimientos sociales.

De políticas asistencialistas y burocráticas hacia otros mecanismos de apoyo y promoción

Transformaciones de fondo

Un modelo de desarrollo que genera exclusión y desigualdad y frente al cual las políticas asistenciales son esencialmente inoperantes, incentiva la existencia de gente pobre resiliente y emprendedora, en la medida que buscan subsistir ante la adversidad. Para que el Estado adopte un enfoque de lucha contra la pobreza multidimensional requiere de una estrategia de reducción de la pobreza que se apoye en la redistribución de los ingresos (no solo con los programas sociales) y de la riqueza, el reconocimiento a los derechos fundamentales de la población y que genere capacidades autónomas para que transformen su condición de vida (Fraser y Honner: 2006).

Sin embargo, y yendo más allá de la crítica al enfoque asistencialista, con el duro impacto de la crisis actualmente, son necesarias las políticas de protección social y deben ser aplicadas universalmente para aquellas personas que lo han perdido todo, como, por ejemplo, familias que pierden la casa en un incendio o porque han tenido que vender sus activos para sobrevivir, incluso aquellas personas que viven en la calle.

11 Los comedores populares se usaron como mecanismo de apoyo alimentario para afrontar la crisis económica de los 80s y 90s. Son organizaciones principalmente integradas por mujeres de un barrio, vecindario y comunidad con la finalidad de recibir el subsidio que brinda el Estado para su funcionamiento a través del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) perteneciente al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y con participación de los gobiernos locales. Los comedores preparan y brindan alimentos cocinados a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema de su comunidad.

12 En las últimas décadas ha surgido una burguesía provinciana en torno al desarrollo del mercado universitario privado. Los dueños de dichas universidades son millonarios, y su poder se extendió de los negocios universitarios hasta llegar a ocupar cargos políticos como alcaldes, gobernadores regionales, congresistas y alguno de ellos ha intentado varias veces ser presidente del país. Con la reforma universitaria, en la que se estandariza la calidad educativa universitaria, algunas universidades públicas y privadas al no cumplir con las exigencias de las reformas han sido cerradas. Frente a ello, en el periodo congresal del 2016-2021, se vio el poder de los lobbys de las universidades en el Congreso, a través de sus congresistas, tratando de desestabilizar la reforma a través del intento de desactivación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y de apoyar el impeachment contra el presidente Vizcarra (quien antecedió a Merino y seguía al presidente Kuczynski) en plena pandemia.

Reduciendo la lógica burocrática

La débil e ineficiente acción del Estado para afrontar las crisis en general, se acompaña por el privilegio dado a los procedimientos burocráticos antes que a acciones que logran una reducción y mitigación de la pobreza exacerbada por la pandemia. En el año 2020, la pobreza monetaria afectó al 30,1% de la población del país, incrementándose en 9,9% en comparación con el año 2019. El aumento de la pobreza se debió a la paralización de la mayoría de las actividades económicas por el Estado de Emergencia Nacional y el aislamiento social obligatorio por la presencia del COVID-19 (INEI: 2020)¹³. Estas medidas draconianas se refieren a la aplicación de un tipo de racionalidad burocrática, a lo que Max Weber señalaba como una jaula de hierro y que se refiere a un sistema basado en la eficiencia teleológica, el control y el cálculo racional del Estado, es decir, una estructura pública piramidal, jerárquica y con poca posibilidad de movilidad social. En esta visión weberiana de la burocracia, que Sennett traslada a una consideración de las empresas, sobre todo con referencia al modelo Fordista, había muy poca posibilidad de cambios, innovación y mejora continua (Sennett: 2006)¹⁴.

La predominancia de esta racionalidad burocrática post weberiana se puso en evidencia durante la pandemia. No hay duda de que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) debe atender sin mayor excusa a los más pobres y vulnerables por inseguridad alimentaria, sobre todo en contextos de crisis o desastres. Sin embargo, la racionalidad burocrática post weberiana que impone y se aplica a rajatabla con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), sirve para excluir a la población necesitada de protección. Con excusas de candados burocráticos simplemente se excluyen a numerosas familias necesitadas.

Como ejemplo, podemos citar la respuesta durante el Fenómeno de El Niño Costero del 2017, cuando el MIDIS solo atendió a la población de sus comedores populares y de las redes de sus programas sociales, con la excusa que los damnificados reales no estaban en el SISFOH. Obviamente un desastre es tan súbito en su materialización que la población vulnerable no pobre que sufre consecuencias extraordinarias, no se encuentra previamente inscrita o registrada en el SISFOH. Sin embargo, si flagrantemente se puede demostrar que dichas familias vulnerables lo han perdido todo, es lógico que deban ser atendidos y no se debería esperar hasta que se actualice la base de datos del SISFOH. Es más, si se quiere conocer cuáles han sido los afectados y damnificados de los desastres, estos se registran inmediatamente ocurrido el desastre, durante la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), aplicado por los gobiernos locales y regionales como parte de su intervención inicial y complementaria de la respuesta.

Así, para sostener la entrega de la ayuda humanitaria en el tiempo, tiene que refrendarse a través de las Declaratorias de Estado de Emergencia (DEE), que normalmente salen por dos meses, lo cual deja poco margen para la planificación de la ayuda, además de darle más peso a la tramitología.

Durante las emergencias nacionales (de nivel 4 o 5) el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) apoya a la atención de la emergencia con bienes de ayuda humanitaria para los afectados y damnificados, pero también está subordinada a la racionalidad burocrática post weberiana. Así, para sostener la entrega de la ayuda humanitaria en el tiempo, tiene que refrendarse a través de las Declaratorias de Estado de Emergencia (DEE), que normalmente salen por dos meses, lo cual deja poco margen para la planificación de la ayuda, además de darle más peso a la tramitología. El Estado peruano mantiene muchos candados burocráticos a la hora de tener que brindar una respuesta durante las crisis. Lo peor que puede ocurrir en una crisis es que el Estado sea igual o más burocrático que antes, cuando se encuentra a puertas de una nueva ola pandémica.

De empeñones a empujoncitos

Thaler y Sunstein (2017) muestran que la presencia del Estado está en casi todas partes de la sociedad, tanto para promover, obstaculizar o dejar pasar. Frente a esto, mantienen que, lo que se necesita en materia de políticas sociales son "empujoncitos" (nudge) y no los empeñones que vendrían a ser el equivalente del asistencialismo adictivo de las políticas sociales, lo cual solo inhibe el emprendedurismo de la población pobre, sobre todo cuando las instituciones que ejercen esas políticas tienen la tentación de subordinar a las organizaciones de base.

La política de "empujoncitos" del Estado debería estar para promover los capitales culturales, económicos y sociales de la población, con el fin de generar medios de vida sostenibles y resilientes. Es importante, señalar aquí que las crisis corrompen los medios de vida y muchas mujeres han tenido que dedicarse a la prostitución clandestina a consecuencia de la pérdida del trabajo y las actividades de micro comercialización de droga se han intensificado, incluyendo las actividades delictivas. Por ello, es importante que el Estado ingrese a promover el empleo y la

¹³ Promulgado en el Decreto Supremo N ° 044-2020-PCM, publicado el 16 de marzo del 2020 en el diario oficial El Peruano y que fue ampliado en varios Decretos Supremos posteriores.

¹⁴ En la definición tanto de Weber como de Sennett, la burocracia postula una máquina totalizadora y protectora, que funciona eficaz y eficientemente sobre la base de la racionalidad instrumental de medios y fines, donde los fines justifican los medios, buscando alcanzar la eficacia de las políticas públicas. Pero en el caso peruano, la copia de la burocracia mantiene la rigidez sin todos los demás atributos de la definición de Weber y Sennett. La burocracia peruana es un mecanismo poco eficaz y eficiente, sin capacidad totalizadora y con poco alcance protector, debido a que su racionalidad privilegia los medios por encima de los fines. En el Estado, los funcionarios públicos conocen muy bien del predominio del procedimiento por encima de los derechos de los ciudadanos, que generan políticas públicas y sociales poco eficientes.

innovación para proteger a los más pobres y vulnerables. Las alternativas deben buscarse, por ejemplo, en el cibercomercio, la tele consulta o el teleservicio; la comercialización de productos saludables (nativos orgánicos) online, entre otros.

Seguros y apoyos involucrando lo público y privado

Si se contara con un seguro universal por desastres, las personas que pierden sus casas a causa de un incendio o un terremoto podrían ser compensados económicamente por los daños y las pérdidas de manera similar a los sistemas de seguro que tienen las familias en los EE.UU. y muchos otros países ante los fenómenos climáticos y/o desastres.

Un caso emblemático, positivo, se aplicó en enero del 2019 durante el incidente de la ruptura del colector principal de agua en San Juan de Lurigancho, que, producto del aniego, afectó directamente a 243 familias que fueron sujetos a severos daños en sus viviendas¹⁵. La empresa aseguradora privada (MAPFRE) contratada por la empresa estatal Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima" (Sedapal S.A.), se hizo cargo tanto de establecer las necesidades y entregar el dinero para reparar los daños ocasionados a las familias, así como cubrir el lucro cesante. Además, Sedapal llevó a los damnificados a albergarse en hoteles mientras que se remediaban los daños en las viviendas provocados por el aniego.

La burocracia estatal por sí sola es muy lenta y a veces poco eficiente a la hora de atender a las familias en emergencia y el tipo de relación público-privado experimentado en San Juan de Lurigancho fue mucho más provechosa que la mera acción estatal. La acción estatal típica ante cualquier incidente o siniestro consiste en que las familias afectadas o damnificadas sean instaladas en carpas de defensa civil junto con la entrega de bienes de ayuda humanitaria, en vez que sean llevadas temporalmente a hoteles para su protección y alimentación. La relación SEDAPAL-empresa aseguradora propicio una de las pocas experiencias favorables en la aplicación del seguro para reparar los daños ocasionados por incidentes o desastres.

Retomando la idea de Thaler y Sunstein, el seguro es un buen motor para darle un "empujoncito" al Estado, cada vez que los servicios y/o patrimonio público asegurado se vean constantemente y/o gravemente afectados por un incidente o desastre, el Estado no reduce la siniestralidad de sus servicios, por lo tanto, la prima terminará encareciéndose y tendría que pagar mucho más cada año al renovarla. Para evitar el riesgo moral¹⁶, cuando el Estado se descuide y deje crecer la siniestralidad, cada vez mayor en la actualidad, el "empujoncito" se reflejaría en la retención del riesgo. El Estado retiene el riesgo porque cada vez más pagará por una prima más cara

si es que no cambia de actitud, es decir, sino decide apostar por la prevención y la reducción del riesgo. La posibilidad de una prima más cara puede significar estímulos que generen mejoras constantes para producir una resiliencia institucional y una reducción del riesgo real o físico que vaya a la par con la resiliencia económica y social que existe en la población.

La falta de disposición de estos mecanismos de ascenso social generan un efecto de reproducción social hacia abajo, es decir, de exclusión social.

Educación y crédito: de la exclusión a la inclusión

Pierre Bourdieu reconoce en la familia, la herencia y el matrimonio, sobre todo, en la educación los mecanismos más potentes de reproducción de las clases sociales, sobre todo para mantener su estatus o incluso para mejorarlo (Bourdieu: 2011). La falta de disposición de estos mecanismos de ascenso social generan un efecto de reproducción social hacia abajo, es decir, de exclusión social. La reproducción de la pobreza se está generando en el Perú por la precariedad del sistema escolar, que se empeoró más con la pandemia. Solo la posibilidad o no de la conexión a internet marca la diferencia de poder estudiar o no, dejando a muchos niños fuera del sistema educativo formal. Dado que el sistema escolar puede contribuir a la reproducción de la estructura de distribución del capital cultural (conocimientos, certificados y títulos), con las limitaciones de acceder a los datos del internet por las familias más pobres, la distribución del capital cultural se interrumpe, teniendo un impacto negativo en el futuro para la movilidad social, a diferencia de los niños que sí lograron agenciarse de un mayor capital cultural.

Si las limitaciones de acceso a los capitales económicos se expresan en formas de violencia física, el acceso al capital cultural se manifiesta a través de la violencia simbólica, porque la escuela interrumpe la distribución del capital cultural. En ese sentido, los niños que no accedan a la educación producto de la interrupción del internet sentirán la discriminación y el acoso escolar (bullying) de sus compañeros que sí lograron avanzar durante la pandemia. Del mismo modo, los padres de familia que no lograron sostener a sus hijos en las escuelas privadas simplemente tuvieron que retirarlos de ella y buscaron plazas para sus hijos en las escuelas públicas, consumando su sentido descenso de estatus social.

El pobre tiene los créditos más caros del mercado por el alto riesgo de morosidad. Dado la precariedad económica de los

¹⁵ El daño ambiental ocasionado por el aniego generó un mayor número de personas afectados. El cierre de los sistemas de distribución de agua y saneamiento del distrito dejó sin agua y desagüe por aproximadamente 15 días a más de 1 millón de habitantes, agravando la situación sanitaria de los pobladores de San Juan de Lurigancho. El INDECI instaló carpas en los parques para que las familias afectadas fueron trasladados allí, esta fue una medida complementaria a la desarrollada por SEDAPAL en la evacuación de los directamente damnificados en los hoteles.

¹⁶ Posibilidad de que una persona o entidad cambie su conducta por haber comprado un seguro, y tenga menos cuidado del resto de las personas o entidades que no tenga un seguro.

pobres sobre todo en el contexto de crisis, en cualquier momento se puede romper su cadena de pago, y por ello los intereses aplicados a los créditos son más altos que los convencionales. A los pobres, para financiar sus emprendimientos y/o negocios, no les queda otra opción de pagar por los créditos caros, pero, sorprendentemente, a pesar de la alta condición de vulnerabilidad económica, la cartera de morosidad sigue siendo baja. Las empresas beneficiarias del programa Reactiva Perú¹⁷ registraron un adecuado comportamiento de pago en el sistema financiero. Los deudores que recibieron créditos del programa Reactiva Perú tenían una ratio de morosidad del 2,8% a marzo de 2021. La ratio de la cartera de créditos a las empresas del sistema financiero fue del 5,8%, mucho mayor al promedio general. Mientras que las Microempresas, donde se ubica el sector informal, mostró una ratio de morosidad de 2.6%, mucho más bajo que el promedio general y de las empresas del sistema financiero (BCRP, 2021).

Mucho de los ingresos de los emprendedores provienen del sector informal, que para efectos de acceder al crédito del sistema financiero formal no son útiles, porque son difíciles de demostrar. Frente a la exclusión de acceso al crédito formal los emprendedores quedan en manos de agiotistas o el mercado negro quiénes lucran con sus necesidades. Con relación a esto, son muy conocidas los sistemas de créditos de mafias en la ciudad, que operan impunemente en los mercados de la capital. Para reducir la calificación del riesgo crediticio, también podrían asegurarse los créditos con algún micro seguro por pobreza y así evitar que se rompa la cadena de pago. El Estado y el mercado, para que puedan enfrentar mejor a la informalidad, sobre todo en contextos de crisis generalizada y de alta incertidumbre, deben abandonar el enfoque heredado de la jaula de hierro, con su racionalidad y pensamiento burocrática, y adoptar una actitud de apoyo a la población pobre y vulnerables con las políticas al estilo "nudge".

La vivienda y los servicios sociales básicos: bienes inaccesibles

La vulnerabilidad de la población ante la pandemia se reproduce también por la ausencia de políticas sociales y de mercado para promover acceso a la vivienda digna y de servicios básicos eficientes (sobre todo agua y saneamiento). Tanto el sector privado, como el público, han reducido los estándares de acceso a una vivienda digna; por ello, cada vez más, el sector inmobiliario viene reduciendo los tamaños de los departamentos que se comercializan en el mercado.

En Lima, la brecha de la vivienda asciende aproximadamente a 1 millón de habitantes, debido a una oferta insuficiente de los programas de vivienda social en Lima y por los candados

burocráticos que limitan el acceso a población más necesitada como beneficiarios de dichos programas. Por lo tanto, no se benefician con el subsidio del Estado y tampoco acceden a los créditos privados.

La explicación del rechazo de la población por los programas de vivienda social descansa en los siguientes motivos, entre un sinnúmero de obstáculos: la incompatibilidad del estado civil declarado (casado o soltero), por tener registrado terreno en cualquier lugar del país, que sus ingresos declarados superan los mínimos establecidos, que su DNI no coincide con el registro nacional de identidad (RENIEC), por ser mayores de 25 años. La lista de observaciones al incumplimiento de los requisitos del programa de vivienda social reafirma la lógica burocrática post weberiana en limitar el acceso a la población.

Mientras que el Estado no tenga políticas de vivienda accesible para los más pobres, los requisitos que solicitan los programas de vivienda seguirán excluyendo a los estratos sociales, principalmente los pertenecientes al quintil más pobre

Frente a ello, la población adopta otros medios más caros y poco seguros para conseguir una vivienda, que se da a través de invasiones en zonas de difícil acceso y de alto riesgo de desastres. Posteriormente, los asentamientos humanos al ubicarse en zonas en alto riesgo no mitigable declaradas por el Estado quedan inhabilitados para acceder a financiamiento público para la construcción de los servicios básicos. En Chosica, por ejemplo, que tiene muchas zonas de alto riesgo por huaicos, existen barrios de 50 años de antigüedad que hasta el día de hoy no cuentan con agua potable y desagüe y emplean sistemas transitorios o informales para acceder a estos servicios. Mientras que el Estado no tenga políticas de vivienda accesible para los más pobres, los requisitos que solicitan los programas de vivienda seguirán excluyendo a los estratos sociales, principalmente los pertenecientes al quintil más pobre. Esto exagera el fenómeno perverso de las mafias de traficantes de tierra, que muchas veces promueven las ocupaciones informales y dan origen a los asentamientos humanos en zonas de muy alto riesgo de desastres, que tienen poca posibilidad de acceder a los servicios básicos.

Por otro lado, las habitaciones o pisos que se alquilan o venden para vivienda son reducidos en tamaño y junto a las viviendas

¹⁷ El Estado desarrolló un Programa de apoyo financiero en el contexto del covid-19 con el objetivo de facilitar el acceso de las empresas a capital de trabajo, para el pago de sus obligaciones de corto plazo con los trabajadores y proveedores de bienes y servicios, a efectos de asegurar la continuidad en la cadena de pagos.

que no cuentan con servicios básicos, exacerbaban el contagio del COVID-19. Es decir, tanto el hacinamiento, como la falta de servicios de saneamiento, son determinantes sociales para los contagios de cualquier tipo de enfermedad viral, no solo del Covid-19.

Basado en estos antecedentes, una buena alianza público-privado podría crear una oferta accesible de vivienda social para todos y dejar de lado los sistemas de alquileres o proyectos inmobiliarios de viviendas indignas (ratoneras), contribuyendo a mitigar los procesos de ocupación informal en zonas de alto riesgo. La política del Fondo Mi Vivienda (FMV), no responde a la demanda real de la población, sobre todo, ante una realidad que lo exige urgentemente.



Conclusiones

En este artículo se hace referencia a la resiliencia en dos aspectos, una resiliencia comunitaria y la otra institucional. La resiliencia comunitaria es autónoma, porque está plasmada en la respuesta natural de la población, para auto organizarse y no padecer hambre (ollas comunes, "recurseo", emprendimientos, actividad informal). Esencialmente, si no se es resiliente no se puede sobrevivir digna y simplemente suprimes tus medios de vida a condiciones indignas e inseguras, como la prostitución, y la delincuencia, como lo hacen algunas personas. Si el Estado apoyara las iniciativas autónomas de las comunidades para afrontar las crisis, de una u otra manera estaría apoyando el fortalecimiento o producción de resiliencia en la población.

La otra consideración de la resiliencia es la institucional, en la que el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) protegen a la población, a través de programas sociales alimentarios, transferencias, seguros, entre otros. Esta última sería una forma de resiliencia exógena porque no necesariamente contribuye a generar capacidad en la población, sino emplea su propia capacidad institucional para proteger directamente a la población más desfavorecida sobre todo en situaciones de crisis, así justificando su existencia, frente a una incapacidad de transformar las condiciones estructurales del subdesarrollo y exclusión.

La última justa electoral, ratificó el imaginario social de que existen dos "Perús"¹⁸, es decir, que el país está dividido en dos grandes bloques, Lima vs. el resto del país. Esto por si solo demuestra la precariedad política que el Perú vive en estos tiempos, que es más estructural que coyuntural, y se manifiesta en el punto de vista burocrático racionalizado, excluyente de las políticas públicas. Esto dejó fuera a un gran sector de la población de los beneficios del crecimiento económico que gozó el país en las últimas décadas, en favor de familias generacionalmente pudientes y globalizadas, que puedan reproducir sus privilegios para mantenerse en su clase o en los grupos de poder (establishment) (Bourdieu: 2012). En el mundo informal, es decir, la cultura resiliente, la dinámica social se mueve por fuera del alcance del Estado y de los medios convencionales de comunicación, como la televisión. Aún se recuerda las trágicas imágenes en Guayaquil, cuando la gente quemaba a sus muertos en las calles producto de la tragedia del Covid-19. ¿Por qué en Lima no ocurrió algo similar a lo de Guayaquil? Al preguntar a informantes diversos ¿qué hacía la gente pobre con sus muertos?, la respuesta fue que las familias no los abandonaban, ni los quemaban en las calles, sino los velaban en secreto y los sepultaban en cementerios clandestinos. Ese es el mundo informal, al cual ni el Estado, ni el mercado tienen acceso.

¹⁸ El término Perú es usado para referirnos al país dividido en dos grandes bloques, Lima vs. el resto del país. El primero, referido a los limeños (y sus migrantes) que disfrutaban del consumismo de la ciudad capital y se benefician de la concentración hegemónica del poder político y económico. El segundo, concierne al resto del país, que son pobladores con matrices culturales más andino y amazónico y con una fuerte percepción de exclusión marcada por el centralismo limeño, el racismo y la desigualdad económica.

Se necesita una nueva burocracia pública y privada, más emprendedora y promotora del desarrollo de la sociedad en general, con un fuerte enfoque inclusivo, para romper o desatar los nudos del (sub)desarrollo entre Lima y el resto del país.

Se necesita una nueva burocracia pública y privada, más emprendedora y promotora del desarrollo de la sociedad en general, con un fuerte enfoque inclusivo, para romper o desatar los nudos del (sub)desarrollo entre Lima y el resto del país. Se requiere la generación de nuevas políticas públicas, informados, entre otros elementos, por los empujones de Thaler y Sunstein, a diferencia de una intervención del Estado que pueda anular la resiliencia y el emprendimiento con políticas sociales asistencialistas adictivas.

Es decir, un Estado fuerte que genere alianzas con el sector privado para desarrollar mercados hacia los más pobres, los informales resilientes, sobre todo en lo relacionado con la promoción de los pequeños comercios híbridos, el fortalecimiento del comercio virtual, plena conectividad para los servicios básicos como educación, acceso justo al mercado financiero de créditos formal y el mercado social de viviendas. Estas son algunas alternativas que pueden significar mejoras en la calidad de la vida de la población, pero a su vez, activar la locomotora de la inversión pública y privada, a través de la generación intensiva de empleo formal y seguro.

Otro elemento importante, frente a las futuras grandes emergencias, desastres y catástrofes, es que un fuerte desarrollo de la transferencia del riesgo a través de seguros (no necesariamente subsidio), permitirá proteger mejor a las familias peruanas ante cualquier incidente adverso. Para ello, se tiene que desarrollar en la ciudadanía, empresa y Estado una cultura de la transferencia y retención del riesgo, sin descuidar la reducción prospectiva del riesgo. Aquí es de reconocerse y recordar que la costa peruana está marcada por la ocurrencia de fuertes sismos altamente destructivos, condición que compartimos con Chile, por la ubicación en el Cinturón de Fuego del Pacífico, con la diferencia que la capital de Chile, Santiago, no se ubica en la costa, mientras que Lima se localiza peligrosamente frente al mar, muy expuesta a los tsunamis. Un terremoto de mediana intensidad podría destruir gran cantidad de viviendas autoconstruidas y mal construidas en Lima y Callao, afectando a un tercio del total de la población nacional, destruyendo aproximadamente el 50% del PBI del país, colapsando las oficinas de las instituciones del poder político (ejecutivo y legislativo) y financiero (MEF, BCRP), además del puerto del Callao y el aeropuerto Jorge Chávez, que son las puertas de acceso para las importaciones y exportaciones del país. Ante un escenario de enormes proporciones catastróficas

para Lima, los esfuerzos para hacer más resiliente la ciudad son insuficientes, y para ello se requerirán de nuevas estrategias, alianzas y burocracias aun todavía no imaginadas.

Finalmente, la participación de la población es clave es el diseño e implementación de las políticas con "nudge", porque si bien se trata de protegerlos socialmente en los momentos difíciles de las crisis, deben evitar generar una cultura asistencialista. En ese sentido, se debe profundizar en estrategias mixtas (estado-mercado-sociedad) y estrategias híbridas (físico-virtual) en el desarrollo de las políticas públicas combinadas y sutiles con el mercado para activar el capital económico y cultural a través del emprendimiento de los pobres y resilientes. La crisis será larga y estructural y requiere que la sociedad en su conjunto sea cada vez más resiliente, es decir, el Estado, la sociedad y los mercados, y que se logre un mayor equilibrio social y económico entre las distintas regiones del país.



Bibliografía

- Banco Central de Reserva del Perú. (2021) Reporte de Estabilidad Financiera - mayo 2021, BCRP, Pp. 79.
- Bourdieu, Pierre. (2011). Las estrategias de la reproducción social. Argentina: Siglo Veintiuno Editores. 224 pp.
- Castells, Manuel. (2012). Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet. Madrid: Alianza Editorial, 296 pp.
- Fraser, Nancy & Axel Honneth. (2006). Redistribución o reconocimiento: un debate político filosófico. MORATA. 207 pp.
- INEI (2020). Condiciones de vida de la población en riesgo frente a la pandemia del COVID-19, elaborado con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2019. INEI, 155 pp.
- INEI (2020). Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020. INEI, 212 pp.
- North, Douglas. (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica. 190 pp.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2021) Marginación social y nudos de desigualdad en tiempos de pandemia. Revista Nueva Sociedad N ° 293, mayo-junio de 2021, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. 63-76 pp.
- Sennett, Richard. (2006). La cultura del nuevo capitalismo. Barcelona: Anagrama. 192 pp.
- Thaler, R y C, Sunstein (2017). Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad. Taurus. Pp. 288.
- Weber, Max (1986). Ensayos de Sociología Contemporánea I. Editorial Artemisa SAC. Pp. 263.



This Working Paper is published as part of Knowledge in Action for Urban Equality. KNOW is a four year GCRF funded research programme tackling global inequality to help shape fairer cities for all.

Published and produced by
Knowledge in Action for Urban Equality

© October 2021 KNOW

ISSN: 2632-7562

