

# CRISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD Y ORGANIZACIONES URBANO POPULARES (1975 - 1990)

**Germán Nuñez Palomino**

Abogado. Profesor del curso Régimen Agrario en la Facultad de Derecho y C.C.P.P. de la Universidad de Lima

El presente trabajo analizará la crisis del Estado y del orden social para solucionar los problemas económicos y sociales de las masas, y de permitir a éstas el acceso a la toma de decisiones dentro del sistema político de nuestro país. Ello ha originado que estos sectores busquen soluciones propias a sus problemas de sobrevivencia y que fomenten el desarrollo a la organización y toma de decisiones al interior de sus comunidades.

Esta situación ha ocasionado un paralelismo en nuestro sistema político: de un lado tenemos a las "Instituciones democráticas" adoptadas por la Constitución; y de otro lado, a una serie de actores sociales que al verse excluidos de esta institucionalidad, buscan no sólo la solución a sus problemas, sino su acceso a la vida política de nuestro país.

## Estado y Sociedad: su relación en el Welfare State\* y la realidad en nuestro país

El modelo de Estado Social de Derecho, adoptado por nuestra Constitución, implica una relación especial del Estado y la Sociedad.

En este modelo, el Estado es llamado a cumplir un rol administrativo y regulador del bienestar general de la Sociedad. El Estado no puede limitarse a asegurar las condiciones ambientales del orden social, ni a vigilar sus disturbios, sino que por el contrario, ha de regular el sistema social y debe disponerse a la tarea de estructurar a la sociedad.

Este rol del Estado parte de la convicción de que la Sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autoregulatorios conduce a la pura irracionalidad, y que sólo la acción del Estado, hecha posible por el desarrollo de los técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos de un desarrollo económico y social no controlado (García Peñayo: 1990).

En resumen, en este modelo Estado y Sociedad no son sistemas autónomos, autoregulados, unidos por un número limitado de relaciones y que reciben y se envían insumos y productos definidos; sino dos sistemas fuertemente interrelacionados entre sí a través de relaciones complejas, con factores regulados que están fuera de los respectivos sistemas y con un subconjunto de sistemas interrelacionados (García Peñayo: 1990).

\* Estado benefactor, aquí que asume la responsabilidad de los gastos, se da en aquellos países que cuentan con un gran avance tecnológico y prosperidad económica y un buen sistema de recaudación. Ej.: Inglaterra.

En este planteamiento se puede asegurar que sistema estatal y sistema social, sin perjuicio de su respectiva autonomía, son partes de un metasistema. Es decir, que ambos pertenecen a un sistema más amplio en que interactúan y se regulan mutuamente.

Pero en nuestros días este rol regulador del Estado no ha sido cumplido; la crisis económica latente desde fines del régimen militar hasta nuestros días, agudizada por la especulación, la fuga de capitales y el terrorismo; la ausencia de un proyecto nacional para tratar de solucionar; y la desigual distribución del ingreso; han creado una estructura económica y política que no tiende a dejar participar a la mayor parte de la población. Estos grupos excluidos no pueden articularse o integrarse económica o políticamente en los sectores o regiones más dinámicos (Matos Mar: 1985).

Esta situación ha hecho difícil para los sectores populares el canalizar por medios tradicionales sus demandas.

Asimismo, la complicación, la rigidez de los reglamentos y procedimientos burocráticos sofocan y estrangulan la vida nacional y dan lugar a la aparición de incoherencias y trabas que reducen cada vez más la eficiencia del Estado.

Igualmente, la presencia cultural complementaria, representada por la creciente especialización tecnológica de las élites y su aumento de sofisticación en el empleo de los códigos culturales especializados de la sociedad post-industrial, y la discriminación política y social del sector popular; han tenido la agravante consecuencia de ahondar y abrir cada vez más la brecha que separa la cultura de las clases gobernantes de la cultura de las masas (Matos Mar: 1985).

## Desarrollo del Movimiento Urbano de Pobladores

A nivel de casística mencionaremos el caso del movimiento urbano de pobladores.

Este movimiento tiene su origen en los años 50, a través de la lucha por la vivienda, y de la necesidad de obtener los servicios urbanos necesarios para su subsistencia.

Durante el Gobierno Militar de Juan Velasco, se impulsó el desarrollo de la organización barrial a través de SINAMOS (Servicio Nacional de Movilización Social) y otras reformas, las cuales estimulaban el desarrollo de distintas formas de organización popular y de expresión de las masas.

SINAMOS, se convirtió en el canal institucional de las demandas de los pobladores ante el conjunto del Estado, resultando fundamental en la redefinición de los entonces atomizadas y débilmente representativas organizaciones barriales, adelantando el nacimiento de una nueva organización barrial con un esquema más amplio de representación (Ballón: 1986).

En el contexto del régimen de Velasco, el movimiento barrial adoptó un perfil organizativo propio dentro de la sociedad; dinamizándose y cobrando carácter político; esto se da por la acción de los pobladores que ocupó y redefinió su organización.

Al iniciarse la crisis económica a finales del Gobierno Militar crece la urgencia de reivindicaciones por parte del pueblo, a la par que se hace manifiesto su potencial de lucha al aparecer en demandas relativas al costo de vida, y al trazar vínculos con el movimiento sindical.

En los años 1975-1976, se producen varias movilizaciones regionales donde participaron diversos sectores urbanos, entre ellos los pobladores, registrándose marchas conjuntas obrero-barriales. Asimismo, los barrios participan en los grandes paros nacionales de 1977, 1978 y 1979 por medio del CCLUB (Comité de Coordinación y Lucha Barrial) y el CUL (Comando Unitario de Lucha del Puro Nacional) (Tovar: 1986).

Es a partir de 1975-1976, tras el derrocamiento de Velasco hasta la fecha, que el movimiento barrial se autonomiza de la tutela estatal, surgiendo nuevos tipos de organización popular, los cuales tienen sus propias demandas y reivindicaciones.

Es entre 1976 y 1980 que la organización vecinal (concentrada en la lucha por la vivienda y los servicios) al no poder asumir nuevas reivindicaciones, decae. Ello da lugar al nacimiento de nuevas organizaciones que se caracterizan por su lucha por la sobrevivencia.

Durante la crisis lo necesario es reemplazado por lo urgente; la alimentación y la salud se convierten en necesidades que no pueden ser satisfechas individualmente (Huamán: 1986).

De ello nacen nuevas organizaciones populares que trabajan por la sobrevivencia como lo son: Comedores Populares, Comités de Salud, Organizaciones de Vendedores Ambulantes, etc.

Estas organizaciones cumplen con el objetivo de satisfacer las necesidades vitales en base a la eficacia de acciones colectivas basadas en la reciprocidad, la ayuda mutua y la solidaridad.

Las organizaciones populares se organizan al margen de la institucionalidad (Partidos Políticos, Parlamento) porque ésta aparece lejana al no poder ellos acceder a ella y, también, porque contrasta la falta de contenido social de las instituciones de la democracia, en la medida que las condiciones económicas y sociales imperantes hacen de ellas un mero enunciado formal.

Esta solución colectiva de las necesidades básicas de la población, hace que disminuya la tradicional distancia entre la vida cotidiana y el quehacer político, es así que para los pobladores resulta tan político el participar en una marcha como el trabajar en las labores diarias de su organización.

Es en este proceso que las organizaciones populares van asumiendo un conjunto de reivindicaciones que se sitúan más bien en el terreno político (Chirinos: 1986).

En primer lugar, buscan el reconocimiento de su perfil social a la vez que exigen del Estado la dotación de la personería necesaria para intervenir de pleno derecho en la vida política.

En segundo lugar, buscan el reconocimiento de su autonomía respecto al Estado, en la medida que la defensa y promoción de sus derechos y reivindicaciones se hace precisamente enfrentándolo y en esa lucha no reconocen más subordinación que aquella que deben a su base social.

Y en tercer lugar, el acceso a la toma de decisiones sobre las cuestiones fundamentales que afectan su vida y de la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, estamos asistiendo al nacimiento de un nuevo sujeto colectivo que exige una redefinición de la noción individualista de ciudadanía.

La práctica social de las organizaciones populares nos lleva a pensar en ciertos temas:

1. En primer lugar, el nacimiento de nuevas formas organizativas alrededor de ciertos problemas de la vida cotidiana, principalmente la alimentación, genera nuevos lazos, nuevas experiencias y reivindicaciones. Esto otorga un carácter público a lo cotidiano.

Lo cotidiano adquiere carácter político, al comenzar estas organizaciones a tomar conciencia de su situación en la sociedad y plantear reivindicaciones respecto a ella.

Igualmente, en estas formas de organización parece disminuirse la tradicional separación entre lo privado y lo público. Estas organizaciones crean estilos de vida que colectivizan crecientes esferas de la vida privada; las familias populares tratan colectivamente de solucionar problemas que, como la alimentación, tenían antaño un carácter estrictamente privado.

2. De otro lado, la significación del término político ha sufrido una transformación.

El rol de protector del bien común, asumido por el Estado a través de la teoría del Welfare State, hace al Estado responsable de proteger los derechos individuales, suplir la iniciativa privada y promover el progreso

social. Todo esto conduce a la idea generalizadora que el Estado debe asumir la solución de los problemas nacionales, incluida la pobreza.

En este modelo, se puede apreciar que el Estado representa la responsabilidad social, mientras que el individuo adopta un rol pasivo de cliente.

En los últimos años, la política es vista ya no como "conducta humana de lucha por el poder", sino como camino a la solución de los diversos problemas económicos y sociales de la nación. Dicha solución es percibida como responsabilidad del Estado, y hace que la visión del pueblo hacia la política ya no esté dada como "lucha por el poder", sino como solución a sus propios problemas económicos y sociales.

Para el sector urbano popular, el "hacer política" está referido a los labores diarios de sus organizaciones, así como a las relaciones y cooperación de éstas con entidades tanto estatales como privadas, y a la expresión de sus diversas reivindicaciones y necesidades.

Este proceso acarrea una desnaturalización del lenguaje político en el cual en lugar de hablar de política, de poder, de conflicto, etc. se habla ahora de técnica, de servicio, de desempleo, etc.

Este cambio de mentalidad no apunta al reemplazo de una autoridad política por otra, sino a sustituir el poder político por un orden social.

3. Estamos además ante un sujeto político que busca una desconcentración del poder.

La teoría tradicional sobre el poder, nos indica que su forma más perfiada se alcanza mediante el Estado (Duverger: 1970): esta concepción "totalizadora" del poder estriba en considerar a éste en un solo punto: el Estado. Esta concepción por ende, conduce a pensar que sólo tienen peso las decisiones tomadas centralmente, es decir, a nivel del Estado: encontrándose el poder en un lugar privilegiado.

Foucault reflexiona sobre esta teoría y nos dice que el poder se difunde pero no necesariamente a partir del centro (Estado) hacia la periferia, sino que éste puede ser generado por la periferia a través de las micro-relaciones sociales (Foucault citado por Dos Santos y García Delgado: 1982).

La posibilidad de acceder al Estado por parte de las masas depende de una constitución del poder de abajo hacia arriba, simultáneamente una reconstrucción del tejido social, de las organizaciones intermedias, que articule e integre a la sociedad. En este "nuevo poder" tiene una significativa importancia el tema del reclutamiento, la deliberación y el consenso; se trata pues de un poder vinculado a la generación de opciones de organización de la vida (Dos Santos y García Delgado: 1982).

4. Es a través del accionar de las organizaciones urbano populares que estamos asistiendo a la apertura de un nuevo espacio político en nuestro país.

Henry Pease nos habla de 2 nuevos espacios políticos existentes en el Perú: por un lado está el espacio político tradicional, es decir el más cercano a la escena oficial (Parlamento, Partidos Políticos, Corporaciones Regionales, etc.) y de otro lado está un nuevo espacio "informal" conformado por las organizaciones populares, sus promotores, las comunidades cristianas, las llamadas organizaciones de supervivencia y organizaciones de existencia a veces transitoria como lo son los Frentes de Defensa (Pease: 1982).

Este nuevo espacio político está configurado por organizaciones para las cuales el hacer política está dado por su lucha cotidiana por sobrevivir.

Una de las características de este espacio es su separación de la acción política entendida como "lucha por el poder", es decir vista como aspiración a tomar el Estado.

Estas organizaciones están regidas por la lucha cotidiana por la "sobrevivencia", en el sentido de crear bienes y servicios comunitarios y el de coordinación y cooperación con el Estado a través de los Gobiernos Locales y otras instituciones.

Este espacio político busca el acceso a la toma de decisiones en su comunidad, para que ésta participe de manera más activa en la solución de los problemas que afectan a su vida cotidiana.

Se puede observar que esta crisis de nuestra institucionalidad está dada por el abrumador tamaño de la desigualdad social existente en el país. Desigualdad que incentiva la discriminación del pueblo en cuanto al acceso a los aparatos de expresión del Estado.

Una de las soluciones sería pues, el reducir esta inmensa desigualdad: lo cual se lograría sólo si se superase el estado de crisis económica que afecta al país.

El reto ahora consiste en llegar a un sistema legal e institucional que refleje la realidad social de nuestro país, que deje funcionar las diversas formas de asociación existentes, que permita el acceso del pueblo a la toma de decisiones y que, sobre todo, transfiera a los particulares aquellas responsabilidades que el Estado ha monopolizado sin éxito, es decir, llegar a un sistema donde el Derecho cobre vigencia social (De Soto: 1986).

Pero para llegar a este sistema se necesitaría consenso. Consenso entre institucionalidad e informalidad; para lo cual es necesario crear canales democráticos que incentiven el diálogo entre Estado y Sociedad.

Para que la población pueda expresarse ante el Estado es necesario que esté organizada.

Esta organización del pueblo ha de ser vertical ascendente; se debe incentivar la participación de las masas a partir de su espacio más cercano: el barrio, tratando de no desconocer ni su autonomía ni su carácter de actor social.

Un canal apropiado para relacionar al Estado y pe-

blación podría ser el Municipio, siempre y cuando éste se convierta en una entidad dinámica.

Como indica Flores Galindo, democracia significa la posibilidad de que la gente organizada pueda intervenir en el destino de las cosas públicas y esto significa a su vez, poder expresarse (Flores Galindo: 1987).

Pero, para poder expresarse el pueblo debe estar informado, pues la desinformación evita la discusión de los problemas, al encontrarse el pueblo ignorante de lo que acontece a su alrededor.

Es así que reducción de la desigualdad, incentivo a la organización de base y sobre todo trabajar a favor de un consenso nacional podrán ayudar a cerrar esta brecha que incumula a la institucionalidad con la "informalidad", y así poder cerrar el paralelismo que se ha formado en nuestro sistema político.

#### BIBLIOGRAFIA

- BALLON, Eduardo. 1986  
"Los Movimientos Sociales y Sistema Político; el lento camino de la Democratización", en: *Movimientos Sociales y Democracia; la fundación de un nuevo orden*. DESCO, Lima.
- CHRINOS, Luis. 1986  
"Gobierno Local y Participación Vecinal: el caso de Lima Metropolitana", en *Socialismo y Participación 16*, Lima.
- DE SOTO, Hernando. 1986  
*El Otro Sendero*. Tercera Edición, Instituto Libertad y Democracia, Lima.
- DIAZ, Elias. 1963  
*Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid.
- DOS SANTOS, Mario y GARCIA DELGADO, Daniel. 1982  
"Cuestión Democrática y Redefinición de la Política", en *¿Qué significa hacer Política?* DESCO, Lima.
- DUVERGER, Maurice. 1970  
*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Quinta Edición, Ediciones Ariel, Barcelona.
- FLORES GALINDO, Alberto. 1987  
En, *Para Afimar la Democracia*. Julio Cotler (Compilador). IEP, LIMA.
- GARCIA PELAYO, Manuel. 1980  
*Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Segunda Edición, Alianza Editorial, Madrid.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín. 1988  
*Crisis y Democracia; el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo*. IEP, LIMA.
- HUAMAN, María Josefina. 1988  
"Organizaciones y diversas formas de respuestas", en *El Perú, una encrucijada*. Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima.
- LECHNER, Robert. 1982  
"¿Qué significa hacer Política?" en *¿Qué significa hacer política?* DESCO, Lima.
- MATOS MAR, José. 1985  
*Desborde Popular y Crisis del Estado*. IEP, Lima.
- PEASE, Henry. 1982  
"Nuevos espacios y tiempos políticos en la experiencia peruana actual", en *¿Qué significa hacer política?* DESCO, Lima.
- TOVAR, Teresa. 1986  
"Barrios, ciudad y democracia política", en *Movimientos Sociales y Democracia; la fundación de un nuevo orden*. DESCO, Lima.

**NOTA DE REDACCION:** El presente artículo nos fue entregado en 1990