

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, que determina sus funciones, estructura y relaciones con otros organismos

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. CONTENIDO Y ALCANCES:

El proceso político-social que vive el Perú desde octubre de 1968 fundamenta su esencia revolucionaria en el indeclinable propósito de modificar de manera sustantiva la estructura tradicional de poder de la sociedad peruana. Para decirlo en las palabras del Presidente de la República*, el proceso revolucionario peruano se orienta a: "... edificar en nuestro país una democracia social de participación plena, es decir, un sistema basado en un orden moral de solidaridad, no de individualismo; en una economía fundamentalmente autogestora, en la cual los medios de producción sean predominantemente de propiedad social, bajo el control directo de quienes con su trabajo generan la riqueza; y en un ordenamiento político donde el poder de decisión, lejos de ser monopolio de oligarquías políticas o económicas, se difunda y radique esencialmente en instituciones sociales, económicas y políticas conducidas, sin intermediación o con el mínimo de ella, por los hombres y mujeres que las formen". Más precisamente, con referencia a los problemas de la participación popular en el proceso de desarrollo revolucionario el Presidente de la República en su Mensaje a la Nación en julio de 1971, manifestó: "Por ello el ordenamiento social que estamos construyendo deberá basarse en el concepto global de una democracia de participación, es decir, de una democracia por la cual los hombres libremente organizados intervienen en todas las esferas de decisión y ejercen, directamente o con el mínimo de intermediación todas las formas del poder en sus dimensiones económicas, culturales, sociales y políticas".

* Discurso en la sesión inaugural de la II Reunión Ministerial del Grupo de los 77.

La Movilización Social entendida como un proceso político-social que tiende a transformar la estructura tradicional de poder en el país, se expresa, consecuentemente, en dos formas dinámicas esenciales:

a. Reformas estructurales profundas en la base económica de la sociedad que conllevan la alteración radical de la ubicación de los grupos sociales en los mecanismos de decisión de distinto nivel, brindando a todos los peruanos la oportunidad y el derecho de acceder a la propiedad, al uso de los bienes y recursos y a la decisión en sus niveles más significativos; y,

b. Participación popular organizada como elemento fundamental, medio y fin del Proceso Revolucionario.

Ambos elementos son indisolubles y la naturaleza de su relación se explica en cuanto ninguno puede progresar aisladamente.

Las reformas estructurales puestas en marcha por el Gobierno Revolucionario inician el proceso de movilización social, pero no son suficientes para generar la participación de todo el pueblo en las medidas revolucionarias, y el proceso exige como una necesidad insoslayable esta activa y consistente participación de las grandes mayorías.

Dentro de la perspectiva anterior, un mecanismo de apoyo y estímulo a la participación popular, tal como el que representa el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) creado por Decreto-Ley No. 18896, debe ser considerado, según lo expresa el Presidente de la República en el Mensaje a la Nación antes citado, "como el comienzo de una nueva etapa del desarrollo nacional y del proceso revolucionario, cuya finalidad es estimular la intervención del pueblo peruano, a través de organizaciones autónomas, en todas las tareas encaminadas a resolver los diversos problemas que afectan a los hombres y mujeres del Perú como miembros de una comunidad local y de una colectividad nacional".

La creación del SINAMOS surgió del reconocimiento por el Gobierno Revolucionario de la necesidad de contar con una estructura administrativa que dé apoyo a la organización progresiva de la población que reemplazará a organismos estatales de acción desarticulada, repetitiva y anti-económica. El SINAMOS recibe la responsabilidad de coordinar e integrar las actividades de tales organismos y de manera especial promover y llevar a cabo acciones de desarrollo y fomento local mediante la intervención y el aporte comunales; difundir los valores, propósitos y realizaciones del proceso revolucionario; apoyar la capacitación de los sectores populares para que sus integrantes asuman nuevas responsabilidades y derechos; ase-

gurar la comunicación y especialmente el diálogo entre el Gobierno y las mayorías nacionales; y promover las instituciones sociales de base, especialmente aquellas que contribuyan a crear nuevas formas de organización productiva a partir de la propiedad social de la riqueza.

El Apoyo a la Movilización Social concreta la política general del Gobierno Revolucionario de obtener una transformación profunda de las estructuras de poder. Desde la base, en estrecho contacto con la población que participa en las decisiones que le afectan y que planifica y programa su propio aporte a la tarea nacional, el SINAMOS canaliza en forma ascendente las demandas de los sectores mayoritarios y lleva a la base en forma descendente las acciones ejecutivas que sean estímulo y apoyo a la participación popular. Las obras de infraestructura local, las carreteras vecinales, las pequeñas irrigaciones, la industria artesanal, las obras de extensión de los diferentes servicios sectoriales integradas dentro de las políticas respectivas que respaldan las reformas estructurales del proceso, son algunas de las vías a través de las cuales SINAMOS apoyará al resto de la Administración Pública en una tarea de conjunto.

Las acciones de todo el Sector Público están orientadas a profundizar el proceso de transformación nacional, consolidar las reformas y hacer posible la participación popular. La política del SINAMOS, en cuanto significa apoyar todas las acciones sectoriales, necesariamente tiene carácter multisectorial y deberá ser aprobada al más alto nivel de Gobierno. La presente Ley Orgánica confiere esta responsabilidad al Consejo de Ministros. SINAMOS tiene responsabilidad directa y específica de ejecutar las acciones que se derivan del texto de la presente Ley (difusión, capacitación, apoyo infraestructural, político-financiero, jurídico, etc.) Sin embargo, una de las principales responsabilidades que se le confiere en cuanto Sistema es coordinar con todos los organismos del Sector Público Nacional que llevan a cabo acciones de apoyo a la movilización social, con el fin de compatibilizar enfoques diversos, propios de las políticas sectoriales.

Finalmente, cabe señalar que el apoyo a la participación de la población organizada quedaría trunco, si no se previese iniciar dentro del mediano plazo una progresiva transferencia de responsabilidades del Apoyo a la Movilización Social a las propias organizaciones de la población en la medida que éstas se estructuren, articulen y adquieran verdadera capacidad operativa.

Cuidadosamente insertada en el contexto de toda la acción del Gobierno Revolucionario, la labor que lleva a cabo el SINAMOS constituirá una avanzada en la cancelación del centralismo, en el esfuerzo del desarrollo regional y en la apertura hacia una verdadera autonomía sobre bases económicas adecuadas. Ello, sin embargo, sería insuficiente si complementariamente el Gobierno Revolucionario no diera los pasos necesarios para impulsar la descentralización administrativa y el futuro surgimiento de instituciones y estructuras políticas de gobierno local y regional, accesibles al más directo control de los hombres y comunidades concretas del Perú.

II. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SISTEMA

El Decreto-Ley 18896 integró al SINAMOS ocho organismos de diferente nivel jerárquico, creados en diversas épocas y que respondían, en la inmensa mayoría de los casos, a una concepción del desarrollo nacional distinta a la que fundamenta la acción transformadora del actual proceso revolucionario. Esta circunstancia y la falta de una visión integradora del país y su problemática, no permitieron a tales organismos armonizar sus objetivos y funciones con los fines de la Revolución Nacional.

Por esta razón el SINAMOS no podía simplemente ser una suma de organismos heterogéneos y por ello el Decreto-Ley 18896 en su primera Disposición Transitoria confirió al Jefe de la Oficina Nacional de Apoyo a la Movilización Social el encargo de organizar dicho Sistema a partir de una base de conceptualización enteramente nueva, es decir, creando una nueva institución compatible con la naturaleza y la orientación del proceso de transformaciones integrales iniciado por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. A la finalidad de normar la estructura y funciones de esa nueva institución responde la presente Ley Orgánica.

El SINAMOS conforme a la presente Ley, recibe e integra las funciones y responsabilidades que fueron asignadas a los Organismos Integrados por diferentes dispositivos legales y contractuales, incorpora las nuevas funciones y responsabi-

lidades que derivan del Decreto-Ley 18896 y prevé la transferencia de aquellas que no sean compatibles con sus fines, a los Sectores correspondientes o a los gobiernos locales, cuando éstos estén en condiciones de asumirlas.

La multiplicidad y heterogeneidad de tareas que han sido transferidas al SINAMOS y la responsabilidad central derivada de la misma creación del Sistema configuran una tarea nacional inédita con exigencias y caracteres propios. La estructura organizativa que permita cumplir los objetivos y metas asignados tiene que alejarse en todo lo posible de una burocracia pesada y ampulosa. En consonancia con este objetivo la presente Ley propone un mecanismo ágil, no burocrático, de máxima descentralización que toma como unidades fundamentales de acción los niveles de base, donde debe concretarse el apoyo a la participación popular.

El Decreto-Ley 18896, reconociendo la naturaleza intersectorial de las responsabilidades encomendadas al SINAMOS, eligió con acierto el Sistema como forma organizativa, que supone un organismo central, organismos regionales, zonales y locales y representaciones sectoriales. En efecto, las acciones y programas propios que debe llevar a cabo el SINAMOS exceden con mucho una simple tarea de coordinación que pudiera haber sido encomendada a una Comisión u otro ente de naturaleza transitoria. Tampoco era aconsejable una estructura ministerial reservada para las acciones susceptibles de sectorialización más o menos estricta. El concepto de Sistema traduce de mejor manera la complejidad de la acción de apoyo que se confía al SINAMOS, permite combinar mejor la ejecución directa con la promoción de tareas a ser llevadas a cabo por otras instituciones y facilita la necesaria coordinación integradora, de acuerdo a la política que sea aprobada por el Consejo de Ministros.

Se deriva de lo expuesto que la noción que vertebraba el Sistema es la de una utilización intensiva de los mecanismos de coordinación en los niveles nacional, regional, zonal y local, facilitados por una representación sectorial establecida al más alto nivel. Esta coordinación en forma ascendente comenzará en las áreas de ejecución donde converge la acción de los diferentes sectores y llega, pasando por el nivel regional hasta el área de formulación de las políticas, que a nivel nacional es el Consejo de Ministros.

III. OFICINA NACIONAL DE APOYO A LA MOVILIZACIÓN SOCIAL

El Organismo Central del Sistema es la Oficina Nacional de Apoyo a la Movilización Social (ONAMS). Se trata de un ente de carácter predominantemente político-normativo que formula y presenta para aprobación del Consejo de Ministros, la política nacional de apoyo a la movilización social y que en base a dicha aprobación desarrolla las pautas y normas que deben orientar las acciones a todo nivel, al tiempo que establece las coordinaciones sectoriales pertinentes. La categoría de Ministro de Estado que tiene el Jefe del SINAMOS y su dependencia directa del Presidente de la República, conforme lo establece el Decreto-Ley 18896, acreditan la responsabilidad asignada por el Gobierno Revolucionario a las tareas que debe realizar el Sistema.

El Organismo Central del Sistema requiere el máximo de agilidad y el menor peso de cargas administrativas; por ello el grado de delegación de autoridad y responsabilidad a los organismos de nivel regional y zonal es muy alto. Este planteamiento, recogido por la presente Ley, incorpora la tendencia aconsejada por la Reforma de la Administración Pública de lograr la máxima transferencia de funciones y la mayor descentralización.

Inevitablemente la ONAMS es un organismo complejo. A los órganos corrientes de asesoramiento y apoyo que requiere todo ente de dirección se suma el hecho de que la acción que debe realizar en apoyo de las organizaciones de la población le exige tomar en cuenta la heterogeneidad de formas que dichas organizaciones adoptan y la pluralidad de acciones que ellas demandan.

Las distancias sociales y geográficas del país, las disparidades en oportunidades y recursos, configuran ámbitos sociales diversos, susceptibles de una categorización múltiple. Se han elegido seis ámbitos considerados prioritarios:

— Los pueblos jóvenes y áreas de subdesarrollo urbano interno donde se concentra un volumen mayoritario de la población urbana del país;

— Las múltiples formas de organización rural entre las que figuran las comunidades campesinas y las comunidades nativas de la selva, por tanto tiempo marginadas;

— La juventud, en la pluralidad de formas asociati-

vas en que se la encuentra, para impulsar su participación en el desarrollo del país;

— Las organizaciones laborales, tanto las ligadas al trabajo dependiente como son los sindicatos, cuanto las nuevas formas de la Comunidad Laboral que obran el acceso un futuro más digno y promisorio para el trabajador permitiéndole llegar a compartir la propiedad de las empresas a partir de su condición inicial de trabajador dependiente;

— Las organizaciones culturales y profesionales que agrupan a vastos sectores medios de la población principalmente urbana y de los cuales se requiere encuentren formas nuevas de expresar su compromiso con el proceso revolucionario;

— Y por último, base sustantiva de la participación popular, las organizaciones económicas de propiedad social (cooperativas, SAIS y empresas de autogestión) que contribuyan a crear una nueva base productiva de los sectores medios y populares, capaz de expandirse en forma continua hasta llegar a constituir la parte más importante del sistema económico nacional.

Las distintas formas organizativas de la población nacional exigen la prestación de un apoyo diversificado, concreto y sistemático. Acciones de capacitación a todo nivel; difusión de los principios que guían e informan el proceso revolucionario; acciones de apoyo jurídico y administrativo a la constitución, reconocimiento, registro, y funcionamiento de dichas organizaciones; asesoría de carácter técnico para las acciones que la población decida poner en marcha de acuerdo a sus recursos y a las decisiones colectivas; apoyo financiero de fuentes internas o eventualmente de fuentes externas y, sobre todo, apoyo a la progresiva estructuración de mecanismos financieros articulados sobre la base de las propias organizaciones de los pueblos y, finalmente, apoyo infraestructural, es decir apoyo a las obras físicas y a las acciones de fomento y desarrollo local que demandan las zonas más apartadas del país y donde corresponde orientar e incentivar la participación directa y el esfuerzo colectivo de los pobladores para que su contribución concebida como inversión-trabajo, constituya un auténtico mecanismo de incorporación de la población desde la base al proceso fecundo del desarrollo nacional.

IV. ORGANISMOS REGIONALES, ZONALES Y LOCALES

Es objetivo central de la Reforma de la Administración Pública obtener una regionalización de base administrativa que reduzca la dispersión y heterogeneidad de los niveles de decisión del país. SINAMOS, al estructurar su Ley Orgánica, ha tenido muy presente la necesidad de adecuar su funcionamiento a este postulado.

Las Oficinas Regionales de Apoyo a la Movilización Social (ORAMS) son organismos que gozan de amplia autonomía en materia presupuestal y administrativa y tienen por responsabilidad programar, supervisar y coordinar la ejecución de acciones en el ámbito de una región que cubre con pocas excepciones dos o más departamentos. La regionalización debe favorecer la concentración de instancias administrativas y la reducción del número de oficinas que funcionaban a nivel departamental permitiendo complementariamente la ampliación y el vigoroso refuerzo de las oficinas de nivel zonal, con lo que se logra un propósito eficaz de descentralización.

La descentralización a nivel provincial, de la ejecución de programas que han venido desarrollándose con tendencia centralista en las capitales de departamentos en los últimos quince años, es una de las razones que explica la conveniencia de suprimir las Corporaciones y Juntas de Obras Públicas Departamentales para reemplazarlas por un número considerablemente mayor de Oficinas Zonales de Apoyo a la Movilización Social (OZAMS). Las OZAMS incluyen una o más provincias y dan expresión concreta a la finalidad asignada a SINAMOS de establecer un estrecho diálogo y contacto con la población, sobre todo respondiendo a la demanda de aquellos lugares donde la acción sectorial del resto de la Administración Pública aún no llega y tardará mucho en llegar.

Existe reflejada en la Ley una labor supletoria transitoriamente responsabilidad de SINAMOS que sólo en el largo plazo se podrá resolver.

Se trata de la atención de múltiples y justificadas demandas de las provincias del país donde la inversión

estatal incrementada por la acción del SINAMOS se aunará a la contribución de la población en el esquema participativo ya mencionado, donde la planificación, la programación, la ejecución y el mantenimiento de las obras realizadas en beneficio local sean en forma progresiva asumidas responsablemente por la población organizada como expresión de su compromiso revolucionario.

Como forma de concretar el principio expuesto, las OZAMS descritas en el texto de la presente Ley revelan su doble peculiaridad: la mecánica de planificación ascendente desde la base y la incorporación de representantes de la población en la propia estructura de la Oficina Zonal.

En el nivel local serán equipos de promotores los que culminen la acción descendente del apoyo externo en las tareas concretas de capacitación y difusión, y los que inicien la acción concertada que emerge desde la base para promover la organización de la población y su participación en las formas ya descritas.

V. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

Las disposiciones complementarias y transitorias de la Ley subrayan la complejidad del proceso de integración del Sistema. Esto representa el desmontaje completo aunque paulatino de las entidades pre-existentes y la estructuración de nuevos mecanismos. Las incidencias que puede tener la transferencia de personal, funciones y recursos sobre otros sectores de la Administración Pública y sobre el propio personal integrado al SINAMOS se han reducido al máximo. Sin embargo, hay ciertos casos que merecen particular atención:

a) En base a una tradición localista y departamentalista, a menudo deformada por los intereses circunscritos de ciertos grupos de presión, se ha temido por el futuro de la inversión en provincias al tiempo que se esgrimía la existencia de los organismos de nivel departamental como la única defensa contra un voraz apetito centralista. De la presente Ley puede derivarse con facilidad que, muy por el contrario, la estructura prevista para SINAMOS garantiza el robustecimiento de la inversión en provincias.

La transferencia de funciones y recursos que pueda efectuarse a otros sectores de la Administración en el caso de aquellas actividades o empresas que exceden de las responsabilidades del Sistema (es el caso de algunas centrales hidroeléctricas, empresas industriales, carreteras y otras obras de infraestructura), sólo deberá ocurrir en la medida que exista la garantía de que el Sector correspondiente está en capacidad de asumir dicha función. Esto es igualmente válido para las obras de ornato y desarrollo urbano que pasen a ser responsabilidad de los gobiernos locales de algunas capitales de departamento. Con estas medidas el SINAMOS se orientará de manera específica a promover las acciones en apoyo del desarrollo y fomento local que directamente interesan a las provincias y de las cuales muchas han estado privadas por largos años.

b) Dentro de la mecánica de coordinación sectorial y de las acciones de Apoyo a la Movilización Social debe subrayarse el rol que hasta el momento ha desempeñado la Fuerza Armada a diversos niveles. Altos mandos castrenses han aceptado en momentos difíciles responsabilidad por los organismos de nivel departamental. A nivel local, las acciones de desarrollo en favor de los Pueblos Jóvenes de toda la República se han hecho posibles no solamente por el apoyo prestado en equipo por las Regiones Militares, sino por la presencia constante de oficiales que asumieron en veinte ciudades del país la responsabilidad de coordinar las acciones en favor de los Pueblos Jóvenes. La presente Ley, al establecer la estructura definitiva del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, faculta en forma expresa el establecimiento de acuerdos y convenios con las Comandancias Generales de los Institutos Militares, que permitan en estas diversas formas de colaboración se mantengan y se intensifiquen, de modo tal que sea posible institucionalizar más aún la colaboración civil-militar en el proceso revolucionario.