

## **PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL OSINFOR**

*Presentada por Jorge Ugaz Gómez en el marco del proceso de elección del Jefe de OSINFOR. Oct. 2019*

### **1.- INTRODUCCIÓN**

En los últimos cuatro años el Perú ha perdido un promedio de 162,000 ha anuales de bosques, duplicando el promedio anual registrado en los cuatro primeros años de presente milenio, de acuerdo a cifras oficiales. La deforestación se ha incrementado significativamente y el país no está teniendo los resultados esperados con las reformas que se dieron en el sector forestal, en particular con la implementación de una nueva legislación, inicialmente el año 2000 con la Ley 27308 y luego la vigente, Ley 29763.

Esta reforma consideró un cambio muy significativo en las modalidades de acceso al recurso, particularmente con la figura de las concesiones para aprovechamiento forestal maderable en bosques de producción permanente. En ese contexto la ley 27308 dispuso la creación del OSINFOR con un mandato de supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión a través de personas jurídicas especializadas, con supervisiones quinquenales. El 2008, año de gran controversia para el sector forestal y en el marco de las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos, se promulgó el DL 1085 que creó el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, variando su mandato a la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales del bosque.

Paralelamente a ello, en el país se venía implementando el proceso de descentralización / regionalización, que implicaba la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales. En virtud a lo cual, las administraciones regionales asumieron el rol de autoridades forestales en sus respectivos ámbitos, generándose en la práctica una situación de áreas grises para el trabajo y el control sobre los títulos habilitantes, entre el OSINFOR, los gobiernos regionales y el propio SERFOR.

Todo este proceso de reforma del sector forestal tenía como una de sus principales motivaciones el lograr poner en valor el recurso forestal maderable, lograr su aprovechamiento sostenible y contribuir así a la conservación del patrimonio forestal y su aporte al desarrollo nacional, principalmente en la amazonia.

Es importante resaltar que el país cuenta con aproximadamente 68 millones de hectáreas de bosques en la amazonia y que el 56% de nuestros 128 millones de ha de extensión territorial están cubiertos de bosques. A pesar de esta importante extensión, el recurso forestal maderable no ha logrado constituirse en un elemento importante para dinamizar la economía y el desarrollo regional y nacional. Más aun considerando que, como grandes categorías del ordenamiento forestal amazónico, contamos con unos 9 millones de ha declaradas como bosques de producción permanente, 1.5 millones de ha de bosques en reservas territoriales, 13 millones de ha en comunidades nativas y campesinas, 8 millones como bosques de producción permanente en reserva, 18 millones como áreas naturales protegidas, 18 millones no categorizadas. Y con una superficie deforestada de 8 millones de ha.<sup>1</sup>

En el presente documento se plantea de manera general y resumida las orientaciones básicas y su sustento, para la gestión institucional del OSINFOR, las que tendrán que ser afinadas con base a un evaluación y análisis, más profundo y detallado, con el personal de la propia entidad y con participación de los principales usuarios de la misma, y a partir de sus instrumentos de planificación aprobados.

## **2.- LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL OSINFOR**

### **2.1. MARCO GENERAL**

La gestión institucional del OSINFOR tiene que considerar como punto de partida que su accionar tiene que darse en el marco de la compleja institucionalidad existente en el país para el sector forestal, el estado de la administración pública forestal y los espacios de la gobernanza para el sector, tanto a nivel nacional, regional y local. Tomando en cuenta su mandato institucional, se resalta la importancia para OSINFOR de establecer espacios de diálogo e interacción que incluyan al sector privado, los titulares de derechos o títulos habilitantes y los regentes forestales, entre otros.

La gestión del OSINFOR tiene que considerar el artículo II del título preliminar de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N°29763, en el que claramente establece el principio de gobernanza forestal para la armonización de políticas y la institucionalidad<sup>ii</sup>. En tal sentido se actuará bajo el principio de apego y respeto a las competencias y funciones de la institución, en el marco de la articulación y coordinación con todas las entidades vinculadas al quehacer forestal, particularmente con el SERFOR y con los Gobiernos Regionales. Considero que durante los últimos años la necesaria coordinación de políticas y orientaciones estratégicas entre las instituciones que se constituyen como las más altas autoridades forestales y de fauna silvestre, ha sido débil y la institución tendrá que hacer sus mayores esfuerzos para que se subsane esta situación, en cumplimiento de la política nacional forestal y la buenas prácticas de gestión, evitando las duplicidades, superposiciones y el exceso de regulaciones que afecten el desempeño de los actores forestales. En tal sentido se otorgará la mayor importancia a los espacios definidos en nuestra legislación para la gobernanza forestal, en particular el SINAFOR; asimismo lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) respecto a la sujeción a los lineamientos técnicos del sector (en este caso la Autoridad Forestal y de Fauna) y la coordinación en la formulación de objetivos y estrategias.

En consecuencia con lo señalado, una de las primeras acciones será el análisis sobre la pertinencia de establecer un mecanismo o instancia de supervisión general o de rendición de cuentas de la institución. Una posibilidad a evaluar es que siendo un Organismo Público Ejecutor, de acuerdo a la Lope, por excepción, pueda contar con un Consejo Directivo<sup>iii</sup>.

Otro aspecto a considerar como un principio rector, en el marco de una visión estratégica del sector forestal por parte de la institución, es la finalidad última de una entidad de supervisión y fiscalización, como lo es el de aportar a que se cumplan las normas y regulaciones para el aprovechamiento formal y sostenible de los recursos forestales y no limitarse solamente a su rol sancionador y punitivo. El éxito en el cumplimiento de la misión institucional en el largo plazo, se sustentará en un alto grado de cumplimiento de los planes de manejo efectivamente supervisados, respaldado en un alto nivel de confianza pública y credibilidad de la entidad.

Otro aspecto adicional sobre el cual debe girar la gestión institucional es la transparencia. Continuando con los grandes avances realizados para transparentar y hacer accesible la información generada, se incidirá en la importancia de reportar objetivamente los resultados, los hallazgos y resultados del trabajo de supervisión realizado, tanto en lo que respecta a los incumplimientos, como el progreso y las mejoras en el cumplimiento de los términos establecidos en los títulos habilitantes. La labor del OSINFOR es un factor clave para el desarrollo del aprovechamiento sostenible,

el acceso al mercado y el comercio de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de asegurar una debida diligencia y trazabilidad en la cadena productiva.

Asimismo, otro aspecto en el que se hará especial incidencia, más aun tomando en cuenta la naturaleza de las funciones del OSINFOR, es la lucha contra la corrupción y el establecimiento de una cultura de profesionalismo, honestidad e integridad en la institución. Ello tiene que ver con la mayor transparencia en los procesos de adquisiciones y contrataciones, así como adoptar prácticas y regulaciones para eliminar las posibilidades de incumplimientos y actos de corrupción. En tal sentido se brindará especial atención a la implementación del Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2019 – 2021 del Osinfor<sup>iv</sup> y se empoderará al Comité de Integridad conformado para tal fin así como la implementación del Plan Anual de Control. Se planteará como un objetivo institucional la obtención de la certificación ISO 37001 2016 de Sistemas de Gestión Antisoborno<sup>v</sup>

## **2.2 LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL**

El OSINFOR cuenta con un Plan Estratégico Institucional 2019 -2022 Modificado, aprobado el 1 de octubre del 2019<sup>vi</sup> el cual modifica los que fueron aprobados en marzo del 2019 y en agosto del 2018. Siendo el Plan Estratégico el pilar para la gestión institucional, se considera hará un esfuerzo para asegurar su apropiación por parte de todos los miembros de la entidad. El objetivo de esta acción es lograr una sintonía y alineamiento del personal con la misión, visión y con las orientaciones estratégicas de la entidad, lo cual debe orientar permanentemente su diario accionar.

Este esfuerzo será a su vez alimentado y complementado por el análisis de la percepción, necesidades y deseos de los usuarios, que será realizada iniciada la nueva gestión. Se brindará particular atención a los temas de interculturalidad, tomando en cuenta que, de acuerdo a la información del OSINFOR, la extracción no autorizada de madera ocurre principalmente, en un 77% procede de comunidades nativas y bosques locales. Esta situación amerita un esfuerzo especial de atención conjunta con entidades como el Ministerio de Cultura y en la capacitación del personal de la entidad. Los profesionales y técnicos forestales y de fauna silvestre en general han recibido una insuficiente formación en aspectos como la comunicación, la diversidad o la educación intercultural. Y a pesar de su gran necesidad, la dimensión intercultural ha sido un factor subestimado en gran medida por el estado.

Es importante señalar que si bien el OSINFOR por ser un organismo ejecutor y como lo establece su norma de creación, no tiene funciones normativas, si se considerará brindar atención al análisis estratégico de la información obtenida en la supervisión a los títulos habilitantes, para alimentar a la autoridad competente en la mejora de las normas y promover el aprovechamiento sostenible del recurso forestal y de fauna silvestre.

Sin menoscabo de ello se plantea realizar en el corto plazo el análisis y evaluación sobre la coincidencia de la gestión institucional del OSINFOR con los Principios de la OCDE sobre las Mejores Prácticas para Hacer Cumplir las Normas y para Realizar Inspecciones (2014)<sup>vii</sup>, en el que se considera el cumplimiento de la regulación dentro del ciclo de la gobernanza regulatoria.

El Plan Estratégico Institucional 2019 -2022 reconoce como procesos misionales y prioridades la Supervisión y Fiscalización ambiental, sobre los cual planteo lo siguiente.

### **2.3.1 SUPERVISIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

OSINFOR ha alcanzado un nivel importante de experiencia en la conducción de la supervisión de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre, contando con un cuerpo de instrumentos de gestión aprobados para tal fin y se valora positivamente el esfuerzo por aplicar un enfoque preventivo, con la idea que sea un factor que contribuya a la competitividad de la madera de nuestros bosques. En esta propuesta de gestión institucional se considera importante enfatizar en los siguientes aspectos.

Considerando que son varias instituciones que realizan supervisión en los títulos habilitantes, en particular para aprovechamiento maderero, se realizará las coordinaciones con el SERFOR, las ARFFS y el MINAM para establecer un adecuado ordenamiento de esta labor eliminando superposiciones. En esta acción se considerará el rol de la certificación voluntaria y la posibilidad de tercerización para realizar las supervisiones. Asimismo se plantea continuar y fortalecer en lo que sea necesario la positiva experiencia del Protocolo de Convergencia desarrollado conjuntamente con otras instituciones para estandarizar criterios para la supervisión forestal. Un aspecto central para contribuir a asegurar la legalidad de la procedencia de la madera es la coordinación con las ARFFS respecto a sus inspecciones previas a la aprobación de los planes operativos, y los resultados de la supervisión de OSINFOR en áreas que fueron inspeccionadas por ellas, de manera que se reduzcan las posibilidades de blanqueo e ingreso al mercado de madera de origen ilegal.

OSINFOR tiene como base para su trabajo de supervisión el Plan Anual de Supervisión y Programa de Evaluación Quinquenal (PASPEQ). Se tomará acciones orientadas a lograr optimizar su formulación, buscando superar las dificultades por el envío no oportuno de información desde las ARFFS, basados en una evaluación cuidadosa del plan del año previo, aplicando criterios de riesgo, considerando los aspectos de intensidad de supervisión y su frecuencia y analizando los impactos de la supervisiones en la mejora del desempeño y cumplimiento de la normatividad por parte de los titulares de derechos. Asimismo se analizará integralmente el potencial del uso de tecnología satelital y aérea con que se cuenta en el país, para complementar la supervisión de campo. Se formará un grupo de trabajo enfocado en al análisis y mejora de los procedimientos de supervisión en comunidades nativas y en bosques regenerados naturalmente, de manera que se promueva y facilite la formalización de los pequeños productores. Este grupo de trabajo debiera quedar articulado con una iniciativa mayor que debiera ser impulsada desde el SERFOR para atender el desarrollo del aprovechamiento maderable en comunidades nativas, en bosques locales y en bosques aluviales o inundables.

## **2.4 FISCALIZACIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

En el OSINFOR la función de fiscalización ha sido definida en un sentido estricto y por tanto relacionada con la investigación y determinación de la responsabilidad administrativa de los titulares de derechos de aprovechamiento por la comisión de infracciones a la legislación o incurrir en alguna causal de delito de caducidad del título habilitante, habiendo desarrollado una serie de instrumentos de gestión, en particular su Reglamento del Procedimiento Administrativo Único (PAU). Se ha definido que corresponde a la Dirección de Fiscalización actuar como autoridad decisora y a las Sub Direcciones como autoridades instructoras; quedando por tanto la DFFFS facultada para establecer la existencia de infracciones administrativas, disponer el archivo del PAU, imponer sanciones, declarar la caducidad del título habilitante, dictar medidas correctivas y medidas provisionales o complementarias, dictar mandatos, resolver el recurso de reconsideración, entre otras actuaciones<sup>viii</sup>.

Tomando en cuenta la conceptualización de fiscalización establecida en OSINFOR, se plantea la necesidad de analizar y evaluar un enfoque de gradualidad en la aplicación de sanciones, que van desde la advertencias a los titulares de derechos hasta sanciones drásticas<sup>x</sup>, enfoque que se plantea sea extendido integralmente a toda la gestión institucional del OSINFOR. Considerando las cifras de deforestación antes citadas y el hecho que el otorgamiento de derechos constituye una estrategia para enfrentarla, la caducidad debe ser considerada una medida extrema.

Sin dejar de considerar la importancia de sancionar los incumplimientos de la legislación, se plantea realizar un análisis específico para el caso de comunidades nativas, que permita tomar las decisiones apropiadas considerando la responsabilidad objetiva relativa que pudiera corresponder<sup>x</sup>. Se plantea evaluar los resultados e impactos de la aplicación de la Directiva para la compensación del pago de multas mediante el mecanismo de conservación de bosques húmedos en comunidades nativas y campesinas y se adoptará otras medidas que se considere necesarias.

## **2.5 FORTALECIMIENTO Y MEJORA CONTINUA DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL**

El PEI 2019-2022 de OSINFOR establece para sus objetivos estratégicos, además de las referidas directamente a los procesos misionales, un conjunto de acciones estratégicas sobre las cuáles se considera dar relevancia a los siguientes aspectos.

El fortalecimiento de capacidades internas según las disposiciones de la administración pública nacional, será objeto de evaluación y de ser necesario su ajuste considerando las exigencias técnicas y orientaciones de la nueva gestión. Además OSINFOR en cumplimiento de sus funciones realiza un importante esfuerzo de capacitación a usuarios, autoridades y otros involucrados, lo cual es enmarcado por lo dispuesto en sus instrumentos de gestión y la Propuesta Anual de Capacitación. Este esfuerzo será también objeto de evaluación, de manera que se asegure que la misma responde al ámbito de competencia de la institución y por otro lado que resulta alineada y coordinada con la capacitación ofrecida por SERFOR, ARFFS, MINAM y otros actores, para asegurar una necesaria complementariedad.

Se brindará especial atención a la elaboración de una Estrategia Comunicacional Institucional, como un soporte fundamental para la gestión de la institución, de manera que permita promover conductas apropiadas y brindar a los actores sociales y en particular los titulares de derechos, adecuada información para la gestión y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo la dimensión intercultural. Considerando que la finalidad última es lograr un alto nivel de cumplimiento de los términos bajo los que se han otorgado los títulos habilitantes, la estrategia comunicacional, involucrará la participación y compromiso de todos los miembros de la institución. Se busca así que los procedimientos y normatividad, lleguen de mejor manera a cada uno de los actores sociales, que puedan tomar decisiones acertadas y dejen de incurrir en errores o de incumplir las disposiciones vigentes y reduciendo por tanto los procesos administrativos. Asimismo se promoverá que esta Estrategia Comunicacional se dé en el marco de una estrategia comunicacional mayor del sector forestal, concebida conjuntamente con la autoridad nacional forestal y las autoridades regionales, de una manera participativa.

Otro aspecto central es el de la gestión de la información. Un pilar para cumplir con los objetivos misionales será la adopción de las tecnologías informáticas para facilitar y optimizar todos sus procesos y los servicios públicos proveídos por la institución,

dándole la prioridad debida para fortalecer y continuar con los exitosos avances realizados en OSINFOR, como el del Sistema de Información Gerencial (SIGO-sfc) y hacer aún más transparente el acceso a la información. Se debe lograr la interoperabilidad con las entidades relacionadas y la consolidación con el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS). Asimismo siendo el OSINFOR una entidad de fiscalización ambiental (EFA) se atenderá la integración con el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)<sup>xi</sup>

### 3.- CONCLUSIONES

El rol del OSINFOR es clave para contar en el país con un sistema confiable y transparente que asegure la legalidad del origen de los productos forestales y de fauna silvestre, en especial los madereros. Esto es un elemento básico para contribuir a enfrentar el problema de la deforestación y degradación del patrimonio forestal y para lograr una mayor competitividad de nuestros recursos forestales y de fauna silvestre.

OSINFOR ha realizado significativos y reconocidos avances para establecer un sistema de supervisión y fiscalización para los títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, tónica que debe ser continuada y optimizada con base a los planteamientos esbozados en este documento, en particular una análisis estratégico del accionar y los impactos logrados.

Dada la complejidad de la institucionalidad forestal, la gestión del OSINFOR tendrá como una prioridad fortalecer la gobernanza forestal, y la articulación y coordinación con otras entidades públicas, incluyendo las de aplicación de la ley, como la Fiscalía Ambiental y la Policía Nacional.

Es importante fortalecer y optimizar los espacios de diálogo con los usuarios y actores vinculados directamente al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, brindando información transparente sobre las infracciones y el reconocimiento a las buenas prácticas. La comunicación institucional estratégicamente orientada y la aplicación de herramientas tecnológicas de avanzada serán soportes fundamentales para la gestión.

---

<sup>i</sup> Fuente: Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático, cifras redondeadas por el autor.

<sup>ii</sup> El art II del Título Preliminar establece: “el principio de gobernanza forestal y de fauna silvestre conduce a la armonización de las políticas y al fortalecimiento de la institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información del sector forestal y de fauna silvestre, de manera que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores...”

<sup>iii</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 30.

<sup>iv</sup> Res. de Jefatura 074-2019-OSINFOR, Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2019 -2021

<sup>v</sup> <https://www.isotools.org/2017/02/09/supone-la-norma-iso-37001-la-lucha-soborno/>

<sup>vi</sup> Resolución de Jefatura 082-2019-OSINFOR, que aprueba el PEI 2019 -2022, de fecha 1 de octubre 2019

<sup>vii</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones\\_ofe43505-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones_ofe43505-es)

<sup>viii</sup> <https://www.osinfor.gob.pe/fiscalizacion/>

<sup>ix</sup> Ayres, Ian y Braithwaite, J. (1992), Responsive regulation: transcending the deregulation debate (Oxford: University Press US), pp.101-102. Citado en <https://www.enfoquederecho.com/2018/10/25/hacia-la-mejora-de-la-fiscalizacion-ambiental-de-acuerdo-con-los-estandares-ocde/>

<sup>x</sup> [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=6976](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6976) p 36

<sup>xi</sup> <https://periodismo.fundacionmohme.org/wp-content/uploads/2017/05/SINEFA-y-Fiscalizacion-Ambiental.pdf>