

"PROPUESTA DE GESTION INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR"

Por: Lucetty Juanita Ullilen Vega

I. INTRODUCCION

Según el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB, 2019), señala que el Perú es reconocido por su gran potencial forestal, donde casi el 60% del territorio está cubierto de bosques, llegando al año 2017 a la extensión de 68. 5 millones de hectáreas y se clasifica en bosques húmedos amazónicos (53,9%), bosques secos de la costa (3,2%) y bosques húmedos relictos andinos (0,2%). Los bosques representan el mayor capital natural renovable, llegando a ocupar el 2º lugar en Sudamérica después de Brasil y el 9º lugar mundial.

Los bosques naturales son recursos forestales renovables, proveedores de recursos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, conformado por diversas especies de flora y de fauna silvestre, directamente vinculadas a la seguridad alimentaria de las poblaciones conformada por las comunidades nativas y campesinas, pequeños extractores entre otros, que han sobrevivido tradicionalmente gracias a los bienes y servicios que los bosques les ofrece, además de regular el clima y el régimen hídrico y son el eje central de nuestras políticas y compromisos internacionales en materia de cambio climático (Estrategia de Bosques y Cambio Climático).

El mismo PNCB informa que en el 2017, se deforestó 155 914 hectáreas de bosques. Del 2001 al 2017, el Perú perdió un total de 2 130 123 hectáreas de bosques (en promedio 125,301 hectáreas deforestadas al año) y la principal fuente de emisión de gases de efecto de invernadero - GEI es la deforestación (51%).

El Estado, a fin de proteger el patrimonio forestal y la fauna silvestre, regula su custodia y control en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763 (LFFS) y sus reglamentos, así como en otras normas públicas referidas a la conservación de los recursos naturales. Como parte de toda la nueva visión estatal con relación a los recursos naturales, el 2014 crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre para que ejerza sus competencias y funciones en el ámbito nacional, regional y local, actuando en concordancia con las políticas, planes y objetivos nacionales, constituyéndose en el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR). Previamente ya se había creado en el 2008 el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) mediante el Decreto Legislativo N° 1085 y regulado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, como un Organismo Público Ejecutor, encargado a nivel nacional de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque y está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En este contexto, se suman otros actores como la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS), que, según la nueva Ley Forestal, es la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, tiene la función de promover el uso sostenible de los recursos forestales, así como las autoridades locales según la LFFS.

En los últimos años, el Estado Peruano se orienta hacia un Estado moderno y en ese contexto se emite la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada

mediante el Decreto Supremo N ° 004- 2013-PCM, constituyéndose el principal instrumento orientador de la modernización de la Gestión Pública a nivel nacional, regional y local, que busca mejorar la eficiencia y eficacia.

Las instituciones vinculadas con la gestión y protección de recursos naturales hoy deben actuar teniendo presente las diferentes políticas de Estado tales como la Modernización de la Gestión Pública (PCM,2013), la Política Nacional del Ambiente (MINAM, 2009), la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAGRI, 2013), y la Política de Competitividad y Productividad (MEF, 2019), entre otras, y considerando el estado actual de la institucionalidad sectorial, urge establecer una agenda que permita asegurar el cumplimiento de aspectos claves como: a) Fortalecer la coordinación interinstitucional; b) Potenciar la participación, transparencia y rendición de cuentas; c) Fortalecer la gobernanza sectorial; d) Implementar un régimen meritocrático; e) Perfeccionar los procesos a cargo de OSINFOR, con la finalidad de mejorar los servicios a favor de los ciudadanos; f) Promover el desarrollo de nuevas tecnologías que faciliten la implementación de las políticas de gobierno abierto y gobierno electrónico; y g) Articular el cumplimiento de los objetivos y acciones estratégicas del OSINFOR, con las políticas públicas relacionadas a cambio climático y bosques, así como transparentar los hallazgos y resultados obtenidos.

II. DESARROLLO

¿Hacia dónde se propone debe llegar OSINFOR?

OSINFOR debe continuar y mejorar sus actividades de supervisión y fiscalización para el aprovechamiento de recursos, pero también, en el corto plazo, se propone que asuma un rol más activo con sus actuales funciones para extender su ámbito de influencia y de trabajo coordinado con otras instituciones, gobiernos regionales (GORE' s), gobiernos locales (GL' s) y sociedad civil para aportar, con sus herramientas y productos implementados, así como con sus buenas prácticas de gestión, en la mejora del control en las distintas etapas de las cadenas de a) Información sobre la identificación, ubicación y dimensión de zonas y recursos susceptibles de aprovechamiento sostenible, b) Otorgamiento de derechos, c) Aprovechamiento, d) Suministro, f) Transporte, g) Transformación, y h) Comercio.

A mediano y largo plazo (Se propone considerar 2 años y siguientes), OSINFOR debe transitar del rol activo antes mencionado hacia al liderazgo a nivel nacional de la supervisión y fiscalización en todas las actividades autorizadas en las cadenas antes mencionadas, así como en los espacios de coordinación donde se ejecuten acciones de gobernanza de control a nivel nacional, regional y local en alianza con otras autoridades y la sociedad civil. Esto implica que OSINFOR amplíe sus actuales facultades legales de supervisión y fiscalización, su capacidad de gestión interna, su presupuesto, su capacidad operativa y asumir un rol importante de liderazgo en el sector vinculado al control de la gestión forestal y de fauna silvestre.

Todo lo antes mencionado generará dinámicas de acciones preventivas, de acompañamiento y de sanción a los actores económicos, las que tienen que ser eficientes para favorecer las iniciativas privadas lícitas y formales de gestión sostenible que aportan a la mejora de la competitividad del sector forestal y de fauna silvestre y del país en general; y al mismo tiempo, para intervenir con firmeza a aquellas conductas de aprovechamiento ilegal que son una amenaza a los recursos naturales, ecosistemas y ambiente, pero también son una competencia desleal a los actores económicos que cumplen con las normas. De esta manera, se busca que OSINFOR, desde el ejercicio eficiente y eficaz de sus funciones, sea un actor principal para garantizar el cumplimiento de políticas públicas y de compromisos internacionales.

¿Qué acciones se propone desarrollar?

A continuación, se proponen acciones, siendo todas importantes y que forman parte de un ecosistema de gestión en simultáneo, en donde algunas de ellas deberán y podrán ser implementadas en el corto plazo y otras en el mediano y largo plazo cuyo periodo de ejecución y metas estaría planificado para 5 años de gestión.

1. En la planificación estratégica y resultados

Revisar y evaluar el Plan Estratégico Institucional de acuerdo con los lineamientos del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), así como el Plan Operativo acorde a las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), basado en el presupuesto por resultados asignadas a OSINFOR, con indicadores medibles para la supervisión y la fiscalización, y, luego monitorear y realizar evaluaciones permanentes de la gestión para hacer las mejoras e implementar estrategias emergentes.

Posteriormente, mejorar el control en el aprovechamiento durante las distintas fases de la cadena productiva forestal, realizando previamente una priorización de los ámbitos donde existan actividades no planificadas o ilícitas de mayor incidencia en razón de que nuestro país no solamente se centra en los bosques naturales de la amazonia, sino de la costa y sierra, cada una de ellas con sus propias características de ecosistemas y con las correspondientes adecuaciones que contribuyan para enfrentar y reducir la tala ilegal y, tráfico y comercio ilegal de fauna silvestre.

2. Articulación intersectorial y multinivel

Continuar con la participación de OSINFOR, con las instituciones involucradas en la fiscalización y control en materia forestal y de fauna silvestre (FEMA, SUNAT, OEFA, PNP, DEFENSA y otros), sino además tener una participación más activa con las instituciones involucradas en la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre tales como: MINAGRI y SERFOR, MINAM, PRODUCE, MINCETUR, CULTURA, MEF, PCM, RREE, entre otras instituciones; y de otra parte con los GORE´ s y GL´ s, para el alineamiento de políticas públicas, actividades y fortalecimiento de la gobernanza, aunar esfuerzos, uniformizar metodologías, estandarizar protocolos, optimizar los recursos económicos y logísticos que permita alcanzar una gestión forestal efectiva, ordenamiento jurídico y territorial para la asignación de derechos, y de otra parte promover una conducta económica formal, prevenir infracciones a la ley y en caso de no darse exigir su cumplimiento el control forestal para que resulten efectivas, proponiéndose las siguientes acciones:

- Seguir fortaleciendo las acciones de coordinación, colaboración y de cooperación con el SERFOR, como ente rector del SINAFOR, para implementar estrategias de trazabilidad de los productos forestales y de fauna silvestre y control de las cadenas de suministro y producción.
- Continuar y mejorar la articulación interinstitucional para afianzar las labores de supervisión y de fiscalización y brindar apoyo y colaboración con los GORE´ s y el SERFOR para lucha contra la tala ilegal y tráfico ilegal de fauna silvestre.
- Mejorar con los GORE´ s y GL´ s, las acciones de coordinación, colaboración y cooperación, para que el OSINFOR cuente de forma oportuna con la información del otorgamiento de títulos habilitantes u otros derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de la aprobación de los planes de manejo. Asimismo, los GORE´ s y GL´ s titulares de Bosques Locales deben contar, de forma oportuna, con los resultados de las supervisiones realizadas por el OSINFOR.

- Apoyar la implementación de los Puestos de Control Estratégicos creados por Decreto Legislativo N° 1319 y participar en ellos brindando información sobre los resultados de las supervisiones, procedimiento sancionador y medidas cautelares, teniendo en consideración que estarán ubicados en zonas estratégicas y que requerirá la acción conjunta entre las autoridades con competencias en control y supervisión en materia forestal y de fauna silvestre.
- Participación activa y propositiva en el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (Art. 147 LFFS), en la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (Decreto Supremo N° 076-2014-PCM) y en la implementación de la Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, periodo 2017-2027, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2017-MINAGRI.
- Continuar participando activamente en la Mesa Ejecutiva de Desarrollo Forestal a cargo del MEF, a efectos de lograr consensos sobre las medidas para fortalecer el manejo forestal y de fauna silvestre, contribuyendo a reducir la tala y comercio ilegal de la flora, así como al tráfico y comercio ilegal de la fauna silvestre.
- Evaluar la posibilidad para mejorar la estrategia de toma de decisiones institucionales a través de la creación de un Consejo Directivo, para fortalecer la gobernanza en temas de control y fiscalización forestal y de fauna silvestre.
- Aprovechar de las Reuniones Ejecutivas con los GORE' s y GL' s, promovidas por el Gobierno Nacional, logrando agendar cada semestre para informar los aspectos más relevantes y contingencias que se presentan para el cumplimiento del Plan Operativo de OSINFOR y generar conciencia en la importancia del manejo forestal y de fauna silvestre en forma sostenible, contribuir a reducir la tala y comercio ilegal de la flora, así como al tráfico y comercio ilegal de la fauna silvestre.

3. Implementación de la normatividad supervisión

- Continuar con la implementación y, de ser el caso, mejorar los convenios suscritos con los GORE' s de la Amazonia, orientados a la inspección de los planes de manejo previo a su aprobación y a la supervisión de las plantas de transformación primaria (PTP), lo que debe replicarse en las regiones de los bosques secos y andinos con las respectivas adecuaciones.
- Desarrollar nuevas estrategias de supervisión y fiscalización en base a una mejora en la información. Mejora en el diseño de protocolos mediante trabajo en conjunto con SERFOR y los GORE' s.
- Evaluar y desarrollar acciones de supervisión y fiscalización orientadas no solo a la sanción sino incorporar el control de acompañamiento y preventivo de las actividades en función del desempeño histórico y buenas prácticas empresariales de los gestores de los recursos.
- Realizar propuestas normativas para que se incorpore bajo el ámbito de supervisión y fiscalización de OSINFOR todos los títulos habilitantes y todos los derechos que implique aprovechamiento de recursos naturales que son patrimonio de la Nación en la fuente donde se originan.
- Elaborar propuestas de regímenes diferenciados por actor (castañero, empresario, comunidad nativa o campesina), para evitar salgan de la formalidad.
- Actualizar los protocolos de supervisión y fiscalización, incluyendo el diseño de estrategias adecuadas para atender a los nuevos títulos habilitantes: contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales y para el aprovechamiento de bosques remanentes, bosques locales, entre otros.

4. Recursos Humanos

- Revisar y culminar proceso de ingreso a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), para implementar la meritocracia y evitar la fuga de talento o rotación de

personal. Evaluar la mejora de remuneraciones de acuerdo con la gestión por procesos y perfil de puestos.

- Evaluar la posibilidad de incorporar, a gestores públicos profesionales o gerentes públicos que tengan experiencias innovadoras y actualización de los nuevos sistemas administrativos que está implementando el Estado
- Promover una cultura organizacional que consolide valores que identifiquen al recurso humano con su institución, sea un incentivo a la productividad, innovación y genere confiabilidad a la institución para los actores externos, otras instituciones del Estado y cooperación.
- Fortalecimiento continuo de las capacidades de los trabajadores y fomento de liderazgos transformacionales. Así como, incluir temas de interculturalidad para desarrollar un trabajo más cercano con las comunidades nativas y campesinas.

5. Fortaleciendo las capacidades con planes de capacitación en conjunto con los GORES' s

- Acercamiento a las comunidades nativas para el seguimiento y acompañamiento para fortalecer las capacidades para el desarrollo adecuado de sus instrumentos de gestión aprobados que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Fomentar y garantizar el aprovechamiento de especies de fauna silvestre provenientes de centros de cría, fortaleciendo las capacidades de los administrados para el cumplimiento de las normativas nacionales e internacionales, a fin de que se puedan expandir la demanda de su producción e incentivar la cría en cautividad como una medida de acción contra el tráfico ilegal de fauna silvestre,
- Fortalecer el diálogo con los regentes, a efectos de unificar criterios de política pública y técnicos, siguiendo la experiencia de los protocolos de convergencia, que permita mejor información y gestión de los recursos naturales.

6. Sistema de Información

- Continuar y mejorar las prácticas y procesos de la institución y fortalecerlas para que el contenido la información brindada genere valor público de libre acceso, haciéndola amigable y de fácil acceso y de ayuda para los usuarios internos y externos, como de otras autoridades (SIGO SFC, ZOOOBSERVATORIO, otros).
- Mejorar el diseño y nuevas formas de gestión a través del uso de tecnología moderna, la inteligencia artificial, la big data y estadísticas para fines de mejorar la información descriptiva, analítica y predictiva que aporten a una mejora en la programación de los recursos y la supervisión y fiscalización.
- Alineamiento de la institución a la transformación digital del sector público establecida por la Ley de Gobierno Digital (Decreto Legislativo N° 1412) y participar en el reciente Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado creado mediante Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 003-2019-PCM/SEGDI (05/10/2019)

7. Modernización del Estado y lucha contra la corrupción

- Revisar y mejorar la implementación de sistemas, regulaciones y actividades de lucha contra la corrupción y conflicto de intereses en sintonía con las normas peruanas y las recomendaciones hechas por la OCDE (2017)
- Revisar y mejora las compras de bienes y contratación de servicios orientados a procurar los recursos e instrumentos indispensables y mejoras tecnológicas para las labores de supervisión, fiscalización, información, estadística y servicios al ciudadano.
- Transparencia y rendición de cuentas a la sociedad civil en general de las actividades de OSINFOR como buena práctica que señala la PMGP.

III. Conclusión

La presente propuesta brinda alcances para ir implementando, evaluando y mejorando una gestión institucional moderna en donde OSINFOR debe transitar en el cumplimiento de las políticas públicas vistas no de forma individual sino como un ecosistema de políticas que interactúan entre sí de manera permanente, buscando el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos, y brindar resultados satisfactorios a los diferentes actores (comunidad en general, ciudadanos, agentes económicos, autoridades, entre otros); enriqueciendo de esta manera a una organización con valores, recursos, medios y herramientas que cumplan con brindar seguridad jurídica y potencie el desarrollo económico, mediante un trabajo articulado multisectorial y multinivel, con el acompañamiento y asistencia técnica de la cooperación internacional, así como de organismos no gubernamentales vinculados al tema.

OSINFOR, en el corto plazo, debe avanzar hacia un rol de participación más activo en las cadenas de gestión que se producen antes, durante y después del aprovechamiento; y en el mediano y largo plazo, debe tener el liderazgo de las acciones de supervisión y fiscalización de todas las cadenas asociadas al aprovechamiento de los recursos naturales, así como de los espacios de gobernanza de control y fiscalización; y de esta manera contribuir a una mejora en la institucionalidad; debiendo estar acompañada de las herramientas que proporciona la gestión pública moderna basado en los principios de ser: participativo, inclusivo, intercultural, transparente, rendición de cuentas y enfoque de género, entre otros.

El fortalecimiento de la institucionalidad de control y fiscalización en el ámbito forestal y de fauna silvestre pasa por crear una única institución con características de gestión moderna y con procesos adecuados, sistematización de estos, presupuesto y recursos humanos capacitados; y asimilar su ámbito de acciones a experiencias de diseño organizacional con facultades de fiscalización para determinados sectores como lo hay en el sector transporte (SUTRAN), infraestructura de transporte (OSITRAN), energía y minería (OSINERGMIN), ambiente (OEFA), telecomunicaciones (OSIPTEL), trabajo (SUNAFIL), interior (SUCAMEC), economía (OSCE), educación (SUNEDU), banca y seguros (SBS), salud (SUSALUD), entre otros

En cuanto a las acciones de supervisión, control o fiscalización, estas no deben responder únicamente a una finalidad de orden y sanción, sino transitar con equilibrio con una razonabilidad legal, económica, social y transformadora de conductas que puede aportar mucho al desarrollo de una sociedad y las personas desde lo económico y social. Fortaleciendo capacidades de los administrados con los GORE' s.

Lo antes expuesto demuestra que las acciones de OSINFOR deben considerar también como opción la prevención y acompañamiento a aquellos actores que, en base a la información histórica, vienen actuando o quieren actuar de manera lícita y formal de acuerdo con lo que establece las regulaciones establecidas por el Estado.

BIBLIOGRAFÍA (Según técnica APA)

- MEF (2019, Oct 16) Plan Nacional de Competitividad y Productividad https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/PNCP_2019.pdf. Pág 37-38.
- MINAGRI (2013, Oct 16) Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. <http://minagri.gob.pe/portal/download/pdf/especiales/politica-nacional.pdf>
- MINAM(2009,16) Política Nacional del Ambiente http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_012-2009-minam.pdf
- OCDE (2017, Oct 15) Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-el-peru_9789264271470-es#page1
- PCM (2017, Oct 15) Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, 2019 <http://www.bosques.gob.pe/peru-pais-de-bosques>