

## “PROPUESTA DE GESTION INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR”

Elaborada por: Rocío Malleux Hernani

### INTRODUCCIÓN

Los recursos forestales y de fauna silvestre son una fuente abundante de riquezas para nuestro país. El Perú con alrededor de 73 millones de hectáreas es uno de los países más privilegiados a nivel mundial, lo que representa el 57% del territorio del país. Los servicios ambientales que ofrecen los bosques naturales, son cada vez más importantes en cuanto a las necesidades fundamentales de la población y constituyen un elemento crucial en la lucha contra el cambio climático. Así los bosques, en su estado natural, no intervenidos o manejados en forma sostenible para la producción de bienes y servicios, juegan un rol preponderante en las seguridades del agua, la energía y la alimentación, debido su gran capacidad de producción de biomasa y reservas de carbono, su enorme biodiversidad y su capacidad de controlar la erosión del suelo y regular los cursos de agua. Todo lo cual es posible lograr en base a una correcta implementación de las condiciones de uso otorgadas por el Estado mediante los títulos habilitantes, cuya función supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque otorgados por el Estado es del OSINFOR.

La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre en el Perú cuenta con un marco normativo sólido<sup>1</sup>, destacando la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS) y sus reglamentos, en los que se prevé la existencia del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), del cual el OSINFOR forma parte.

El Decreto Legislativo N° 1085 crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, como pliego presupuestal y Organismo Público Ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de supervisar y fiscalizar los títulos habilitantes (concesiones, permisos, autorizaciones, contratos de cesión en uso y bosques locales), así como de los planes de manejo correspondientes, habiendo definido como su Visión, contribuir eficazmente a garantizar la existencia perpetua de los bosques y sus beneficios para el conjunto de la nación peruana y tiene los siguientes Objetivos Estratégicos: i) Mejorar la efectividad de la supervisión y fiscalización a títulos habilitantes; ii) Mejorar la capacidad de los actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre; y, iii) Asegurar el fortalecimiento y el desarrollo del recurso humano y tecnológico de la institución<sup>2</sup>.

Es por ello que la supervisión y fiscalización del aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre debe estar orientado de gran manera a prevenir las actividades ilegales, generar un mayor acercamiento y fortalecimiento de capacidades de los titulares de títulos habilitantes, regentes, comunidades nativas y autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, fortalecer la gestión de la información y acceso a la tecnología, y por último promover la articulación intersectorial para fomentar el manejo forestal sostenible y el origen legal de los productos forestales y de fauna silvestre en cumplimiento de la legislación forestal actual y los acuerdos internacionales suscritos por el país.

---

<sup>1</sup> Son los más importantes: la Constitución Política del Perú, Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

<sup>2</sup> PEI OSINFOR 2019-2022

## DESARROLLO

### I. Mejorar la efectividad de la supervisión y fiscalización a títulos habilitantes

#### 1.1. Fortalecer la articulación interinstitucional:

La institucionalidad en el sector forestal ha venido cambiando y hoy en día con la modernización del Estado y la transferencia de funciones tenemos una diversidad de actores comprendidos en la gobernanza forestal. Por ello, la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre se hace más compleja, por lo cual la legislación forestal vigente establece el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), integrado por ministerios, organismos e instituciones públicas de los niveles, nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre a que se pueda realizar un trabajo y esfuerzo conjunto de orden multisectorial, que requiere una buena coordinación y colaboración intersectorial.

Por esto, el OSINFOR, como organismo integrante del SINAFOR, debe trabajar articuladamente con las instituciones que forman parte de este sistema a fin de lograr un trabajo más eficiente, a través de su activa participación en el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre y en la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal, plataformas que fortalecen la coordinación interinstitucional. En ese sentido, OSINFOR debe trabajar para articular planes operativos de trabajo, tener metas conjuntas, impulsar iniciativas, liderar acciones y en general tener un rol más activo, en beneficio del sector forestal. Asimismo, participar activamente en las mesas forestales, como en la Mesa Ejecutiva de Desarrollo Forestal y en las Mesas Regionales, a fin de conocer la problemática de los diversos gremios del sector forestal y estar más cerca.

#### 1.2. Supervisar de forma oportuna el aprovechamiento de los recursos forestales (priorización zonas, uso de tecnología, etc.)

El trabajo que realiza el OSINFOR ha permitido conocer la gran cantidad de planes de manejo con información falsa (más de 1270 hasta la fecha)<sup>3</sup> y volúmenes de madera extraídos de manera ilegal (superior a 1,800,000.00 m<sup>3</sup> hasta la fecha)<sup>4</sup>, así como de la existencia de ciertas diferencias en los criterios técnicos para la captura de información y toma de decisiones que deben ser mejorados.

Por ello, es necesario hacer un mayor uso de la tecnología, pues según el GEOSERFOR el país tiene más de 9 millones de hectáreas de bosques concesionados y más de 1800 concesiones otorgadas, además de la gran cantidad de permisos en comunidades nativas y predios privados, lo cual dificulta la labor efectiva de OSINFOR. Adicionalmente es necesario reforzar las oficinas desconcentradas para que cuenten con mayor personal técnico, presupuesto y acceso a tecnología, a fin de ser efectivos en los tiempos para la labora de supervisión y fiscalización, debiendo fortalecerse en el uso de drones y equipos de alta tecnología para la toma de datos en campo y el uso de imágenes satelitales de alta resolución para el monitoreo multitemporal de las áreas de manejo y generación de alertas tempranas , impulsando convenios interinstitucionales e implementando aquellos que ya se hayan suscrito. Dicho trabajo debe realizarse de forma coordinada principalmente con la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre, siendo también necesario establecer una alianza estratégica con el SERNANP a fin aunar esfuerzos para controlar la tala ilegal.

#### 1.3. Sancionar ejemplarmente la información falsa y el “blanqueo de madera”

---

<sup>3</sup> Página web del OSINFOR (SIGO).

<sup>4</sup> Página web del OSINFOR (SIGO).

Desde el año 2009 al 2018 se han realizado 6216 supervisiones, lo que generó el inicio de 1774 procedimientos administrativos únicos por la comisión de infracciones<sup>5</sup>; sin embargo, a la fecha se sigue incurriendo en infracciones graves relacionadas a la presentación de planes de manejo y demás documentos con información falsa, con la finalidad de amparar productos no autorizados.

Por ello, nuevamente incidir en el uso de tecnología que permite conocer y acreditar de forma oportuna los actos ilícitos de los titulares de títulos habilitantes, lo que será de utilidad no solo para que el OSINFOR imponga sanciones ejemplares, sino también para la acción oportuna y eficiente del Ministerio Público. En efecto, se requiere actuar de forma decidida contra los casos graves de falsedad de información y blanqueo de madera, a efectos que la sanción penal se concrete y logre su efecto disuasivo.

Los resultados de la labor de supervisión y fiscalización deben sistematizarse y ser proporcionados a las autoridades nacionales y regionales para que puedan tomar acciones oportunas, así como a la opinión pública en general sobre las acciones que realiza el ejecutivo a efectos que se pueda visibilizar y transparentar desarrollo del sector.

#### 1.4. Promover la acreditación de buen manejo en el bosque

El OSINFOR ha realizado avances importantes en la fiscalización orientada a la sanción de los titulares de títulos habilitantes; sin embargo, paralelamente es muy importante trabajar con enfoque preventivo y de reconocimiento de buenas prácticas en manejo forestal sostenible, que vienen siendo realizadas por algunos titulares de los títulos habilitantes. Por ello, no sólo es importante sancionar sino trabajar en un estándar para poder acreditar las buenas prácticas de manejo forestal sostenible, para promover el uso sostenible y garantizar el origen legal de los productos forestales y de fauna silvestre.

Asimismo, se debe tener en cuenta que dicha iniciativa servirá para que el Perú avance en el cumplimiento de compromisos internacionales, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD), los Tratados de Libre Comercio (TLC), entre otros.

## **II. Mejorar la capacidad de los actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre**

Como ya se ha mencionado, a la fecha se tiene más de 1270 planes de manejo maderables con información falsa por lo que se hace necesario continuar trabajando en el fortalecimiento de capacidades y desarrollar un programa permanente orientado a una adecuada formulación, evaluación, gestión y fiscalización eficiente de los recursos forestales y de fauna silvestre.

### 2.1 Titulares de títulos habilitantes y prestadores de servicios u terceros involucrados en el proceso

Es muy importante trabajar con los titulares de los títulos habilitantes a fin que conozcan el marco legal vigente y los criterios técnicos que deben aplicar en el aprovechamiento de los recursos forestales. Este empoderamiento debe ser innovador y vivencial, es decir, en campo, cuando los titulares, los regentes y otros actores realizan el aprovechamiento mismo, para lograr una real incidencia en los titulares y con ello se pueda reducir la incidencia de

---

<sup>5</sup> Página web del OSINFOR (SIGO).

<sup>6</sup> Página web del OSINFOR (SIGO).

ilegalidad. En el caso de comunidades nativas, el empoderamiento debe realizarse considerando la pertinencia cultural a efectos que cuenten con herramientas para evitar el abuso de puedan ser estafadas parte de por terceros.

En este punto debe darse especial atención y esfuerzo a la regencia forestal, un sistema que si bien en la teoría parece ser adecuado, en la práctica está enviando señales de serios problemas que deben abordarse en la forma más inmediata y estricta posible.

## 2.2 Autoridades vinculadas a la fiscalización y control de las actividades del sector

Visto que son diversas autoridades que participan en la fiscalización y control de los recursos forestales y de fauna silvestre como son ARFFS, GOLOs, Policía, fiscalía ambiental, OSINFOR, SERFOR, otros, es muy importante que todos conozcan bien sus funciones, tengan protocolos de actuación conjunta y manejen los mismos criterios técnicos para una actuación efectiva y oportuna. Por ello es importante trabajar con ellos y realizar un programa de capacitación continua y estrecha articulación.

## 2.3 Autoridades forestales

Es clave trabajar con las ARFFS y SERFOR, en el fortalecimiento de capacidades de sus equipos técnicos y la estandarización de criterios técnicos, para la adecuada aprobación de los planes de manejo, especialmente en el manejo de información de inventarios forestales, identificación de especies en campo, uso de tecnología, entre otros, evitando la aprobación de planes de manejo con información falsa y asegurando el origen legal de los productos forestales y su trazabilidad.

Esta capacitación debe considerar de manera prioritaria el uso de información proveniente de inventarios forestales y demás evaluaciones existentes sobre los recursos forestales y de fauna silvestre del país, así como la adecuada identificación de especies forestales en campo.

# III. **Asegurar el fortalecimiento y el desarrollo del recurso humano y tecnológico de la institución**

## 3.1 Implementar el gobierno electrónico y la interoperabilidad

El OSINFOR, en el marco de sus funciones, debe trabajar en la consolidación de la información que se encuentra descentralizada, proceso que muchas veces es lento por la gran cantidad de documentos que existen de los títulos habilitantes a nivel nacional. Por ello, se hace necesario fortalecer las oficinas desconcentradas y las ARFFS en la digitalización de documentos y empezar a promover las firmas digitales para poder ser más eficientes en los tiempos, contar con información oportuna y simplificar procesos.

Por otro lado, pese a los avances individuales de OSINFOR, así como de SERFOR, ARFFS, MINAM, entre otros, la información del sector forestal aún se encuentra dispersa, desactualizada, incompleta y poco accesible. Por ello, es muy importante fortalecer la articulación interinstitucional, gestionar adecuadamente la información mediante uso de tecnologías adecuadas, estandarizarla, realizar la interoperabilidad de sistemas y ponerla a disposición del público en general.

Si bien el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre considera en su Módulo de Control, la información del SIGO sobre la situación de los títulos habilitantes, ésta no representa toda la magnitud de información que maneja el OSINFOR. Es decir, se buscará integrar la información relativa a los recursos forestales y de fauna silvestre del país dentro del SNIFFS promoviendo una mejor transparencia sobre la gestión de los recursos forestales.

### 3.2 Fortalecer las capacidades del personal de OSINFOR

El recurso humano de OSINFOR es clave para realizar eficientemente las funciones que desempeña, por ello es importante que todos sean capacitados adecuadamente sino también evaluados permanentemente, en el marco de SERVIR, para garantizar acciones efectivas. Esto también permitirá también mejorar el servicio a los administrados, y fortalecer las coordinaciones interinstitucionales.

Para esto, OSINFOR debe contar con programas de capacitación continua para el fortalecimiento de su personal a fin de que puedan actuar eficientemente y realicen un uso adecuado de la tecnología existente. Por ello se propone promover de manera constante la ideología de un servicio de alta calidad, de mejora continua y de un trato cordial hacia el ciudadano y hacia otras entidades públicas con las que se articulan. Este proceso de incluir la participación de los equipos legales y administrativos en las actividades de campo.

### 3.3 Fortalecer el uso de tecnología en la gestión de la información

La gestión de la información en el OSINFOR debe tener un papel más importante con un enfoque tecnológico que permita a los usuarios contar con información oportuna y confiable para facilitar la toma de decisiones de supervisión y fiscalización, así como y promover buenas prácticas de manejo forestal y de fauna silvestre. Por ello, deben utilizarse aquellas tecnologías de información necesarias para maximizar el uso óptimo de los recursos y difundir la información.

OSINFOR ha venido trabajando arduamente en la transparencia y acceso a la información, y se debe trabajar aún más con aliados estratégicos, como SERFOR, Gobiernos Regionales, SUNAT, PNP, FEMA y otras dependencias que generan información y que puedan ayudar a combatir la tala ilegal y la corrupción en el sector forestal.

### *3.4 Fortalecer las oficinas desconcentradas*

OSINFOR cuenta con 8 oficinas desconcentradas a nivel nacional, que deben ser fortalecidos a fin de que puedan mejorar su operatividad. Asimismo, se debe señalar que algunas de esas oficinas no pueden fiscalizar la totalidad del territorio por abarcar gran extensión de áreas que dificulta actuar (Ejemplo: Iquitos, Tarapoto y San Ramón) o abarcar gran cantidad de concesiones (Puerto Maldonado).

Por otro lado, según el SIGO, existe gran cantidad de volúmenes de madera no autorizada que viene movilizándose en los últimos años, de la cual más del 90% proviene de Loreto. Por ello se propone en el corto y mediano plazo fortalecer las oficinas existentes y crear al menos 1 oficina más en Loreto, a fin que OSINFOR tenga una mayor presencia y pueda articular más eficientemente con las autoridades regionales y locales.

### 3.5 Optimizar recursos financieros

A fin de optimizar el uso de recursos financieros y humanos en las actividades de supervisión, el OSINFOR debe invertir en fortalecer técnica y operativamente sus oficinas (nacional y regionales), especialmente en tecnología para las labores de supervisión y fiscalización, preparar las solicitudes de demandas adicionales que se requieran para cubrir esta necesidad, formular proyectos de inversión y fortalecer su alianza con la cooperación internacional.

### 3.6 Fortalecer relaciones con la cooperación internacional

Debe fortalecerse las alianzas con la cooperación internacional y hacerla más efectiva en relación con los objetivos nacionales generar sinergias y desarrollar alianzas estratégicas con la cooperación internacional, la sociedad civil y el sector empresarial, en este último caso estableciendo un sistema de auditoría voluntaria como la que se ha establecido en Brasil, por propia iniciativas de los empresarios forestales con el fin de que los propios empresarios cuiden y aseguren la legalidad, sostenibilidad y prestigio nacional e internacional de sus producciones.

### **CONCLUSIONES**

El Perú es un país privilegiado con una gran diversidad de recursos forestales y de fauna silvestre, por lo cual debemos ser capaces de gestionarlos adecuadamente, en un esfuerzo que debe convocar a diferentes sectores y actores, y demostrarlo ante la comunidad y agendas internacionales. Por ello, este documento propone lo siguiente:

Trabajar en la efectividad de la supervisión y fiscalización a títulos habilitantes, para lo cual es muy importante fortalecer la articulación interinstitucional y tener un rol más activo en las diversas plataformas de dialogo que existen a nivel nacional y regional. Asimismo, se debe impulsar el trabajo de prevención y el uso de tecnologías para apoyar en la supervisión oportuna del aprovechamiento de los recursos forestales, sancionar ejemplarmente a aquellos que presenten información falsa y no cumplan con el manejo sostenible del bosque y trabajar para promover la acreditación del buen manejo del bosque.

Mejorar la capacidad de los actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, en este punto se debe priorizar el desarrollo de un programa permanente para el fortalecimiento de capacidades orientada a una adecuada formulación, evaluación, gestión y fiscalización eficiente de los recursos forestales y de fauna silvestre, trabajando en tres niveles, titulares de títulos habilitantes, regentes y equipos técnicos que intervienen en la formulación y gestión de planes de manejo, autoridades forestales que participan en la evaluación de estos documentos y finalmente aquellas autoridades que intervienen en los procesos de control y fiscalización.

Asegurar el fortalecimiento y el desarrollo del recurso humano y tecnológico de la institución, para ello es muy importante la Implementación del gobierno electrónico y la interoperabilidad para facilitar el acceso a la información y apoyar en la oportuna toma de decisiones, así como fortalecer las capacidades del personal técnico, administrativo y legal de OSINFOR a fin de tener acciones eficientes, impulsar el uso de tecnología en la gestión de la información, así como optimizar recursos financieros disponibles, desarrollar proyectos de inversión y establecer alianzas estratégicas con la cooperación internacional.