

PROPUESTA DE GESTION INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR



Autor: Omar Prudencio Castañeda Varas

PROPUESTA DE GESTION INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR

Índice

I.	Introducción.....	2
II.	Estado situacional.....	2
2.1.	Normativa y su aplicación.....	2
2.2.	Planeamiento.....	3
2.3.	Supervisión.....	4
2.4.	Fiscalización.....	4
2.5.	Fortalecimiento de Capacidades.....	5
2.6.	Organización.....	5
2.7.	Gestión de Información.....	5
III.	Conclusiones.....	5
IV.	Propuesta de Gestión Institucional.....	6

PROPUESTA DE GESTION INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR

I. Introducción

En el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, se crea al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR mediante Decreto Legislativo N° 1085, del 28 de junio del 2008. El OSINFOR, como Organismo Público Ejecutor, se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. Tiene como encargo el supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como los servicios ambientales provenientes del bosque, derivados de derechos otorgados por el Estado a través de las diversas modalidades de aprovechamiento reconocidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

Como organismo del Estado, el OSINFOR, enmarca sus esfuerzos en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública - PNMGP, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. La cual busca elevar los niveles de desempeño de las entidades del Estado a favor de los ciudadanos, involucrando a los diversos sectores y niveles de gobierno.

En ese sentido, la presente propuesta de Gestión Institucional para el OSINFOR tiene como objetivo general implementar el “Modelo de Gestión Institucional Inteligente basado en la Gestión del Conocimiento del OSINFOR”, el cual permitirá al OSINFOR manejar y gestionar efectivamente los procesos de Supervisión y Fiscalización de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.

En este contexto, se ha realizado el análisis de la normatividad vigente (Decreto Legislativo N° 1085 y su Reglamento), los instrumentos de Gestión Institucional; así como, informes de gestión emitidos por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR y el OSINFOR. La información recopilada ha permitido identificar los avances logrados en materia de supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre. Asimismo, se trató de identificar las limitaciones en materia de gestión y la implementación de los procesos, de gestión, planeamiento estratégico, supervisión y fiscalización en materia forestal y de fauna silvestre.

II. Estado situacional

2.1. Normativa y su aplicación

El OSINFOR, es un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros PCM, como organismo Público Ejecutor, con personería Jurídica de derecho público interno, encargado de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre.

La función de supervisión del OSINFOR, se circunscribe al aprovechamiento o extracción forestal, es decir, al primer eslabón de la cadena productiva forestal; asimismo, ejerce la fiscalización de los informes de las supervisiones que realiza y según existan o no indicios de comisión de infracción o caducidad, puede archivar, iniciar procedimientos sancionadores, imponer sanciones y disponer medidas correctivas; es decir su accionar es posterior a la intervención de la

Autoridad Nacional y Regional Forestal y de Fauna Silvestre, quienes otorgan los títulos habilitantes y aprueban los Planes de Manejo (Informe de gestión por cambio de Titular del 14 de marzo de 2019 - Oficio N° 031-2019-OSINFOR/01.1)

Los títulos habilitantes, son otorgados por la Autoridad Forestal en áreas de dominio público y en predios privados. Para el otorgamiento de Concesiones Forestales se han determinado los Bosques de Producción Permanente (BPP) los cuales ascienden a 17,5 millones ha (Dirección de Catastro y Zonificación Forestal, DGIOFFS-SERFOR).

Desde el año 2002 al año 2017 se han realizado varios procesos de otorgamiento de concesiones por concurso, contrato y procedimiento abreviado, en diferentes departamentos. En los años 2002 y 2003, se adjudicaron concesiones por 7 millones de hectáreas a través de diversos concursos públicos realizados en Madre de Dios, Ucayali, Huánuco, San Martín y Loreto (Informe Técnico N° 003-2019-MINAGRI-SERFOR/DGGCFFS-DEV).

De la información que se presenta en el cuadro 1, se puede apreciar que entre los años 2009 al 2019, se han supervisado 3,761 títulos habilitantes que alcanzan a 10,324,799.37 ha, de los cuales han caducado 599 títulos habilitantes los que abarcan 5,548,084.40 ha. Esto significa que más del 50% de la superficie de bosque anteriormente a cargo de un titular se encuentran expuestas a invasiones y a la degradación de los bosques primarios.

Cuadro 1: Caducidad de Títulos Habilitantes 2009-2019

Modalidad de Aprovechamiento	Títulos Habilitantes Supervisados		Títulos Habilitantes Caducados	
	N°	Área (ha)	N°	Área (ha)
Concesiones Forestales Maderables	447	6,997,444.48	377	4,525,747.81
Concesiones No Maderables Castaña	693	615,119.89	39	37,076.84
Permisos Forestales en Comunidad Nativa	603	2,562,158.17	177	979,805.99
Permisos Forestales en Comunidad Campesina	20	51,656.66	1	5,000.00
Permisos Forestales en Predio Privado	1,998	98,420.16	5	453.76
Total	3,761	10,324,799.37	599	5,548,084.40

Fuente: <https://observatorio.osinfor.gob.pe/SancionCaducidad/>

2.2. Planeamiento

El Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN, en su artículo 3 señala que los órganos del gobierno nacional con responsabilidad en el planeamiento estratégico son integrantes del SINAPLAN; asimismo, el SINAPLAN tiene cuatro fases: la fase prospectiva (PESEM), la fase estratégica (PEI), la fase institucional (POI) y la fase de seguimiento y evaluación.

El OSINFOR, cuenta con el Plan Estratégico Institucional (PEI) para el periodo 2019-2021 (Resolución Presidencial N° 130-2018-OSINFOR), el mismo que tiene como marco el PESEM 2016-2020 de la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM.

Por su parte la asignación del presupuesto para la ejecución de las actividades a cargo de OSINFOR, es por Asignaciones Presupuestarias que no Resultan en Productos (APNOP) y Acciones Centrales (AC), el mismo que asciende a S/. 30,917,920 soles (PIM 2019), teniendo como fuente de financiamiento Recursos Ordinarios (83.1%) y Recursos Directamente Recaudados (16.9%) (portal de transparencia Económica del MEF) y el presupuesto para el desarrollo de capacitaciones proviene de otras fuentes de financiamiento.

Asimismo, el informe de gestión por cambio de Titular del 14 de marzo de 2019 (Oficio N° 031-2019-OSINFOR/01.1), indica la Visión, Misión y Valores del OSINFOR, precisando la Visión “**OSINFOR contribuye eficazmente a garantizar la existencia perpetua de los bosques y sus beneficios para el conjunto de la nación peruana**”, a través de la supervisión de las áreas bajo títulos habilitantes, mediante el fortalecimiento continuo de las capacidades de los servidores y su compromiso con la calidad y satisfacción del cliente.

El planteamiento de la visión de contribuir a garantizar la existencia perpetua de los bosques y sus beneficios para el conjunto de la nación peruana, no esta acorde con la realidad, dado que las cifras de pérdidas de bosque hasta el año 2017 en el Perú han sido de 7.7 millones de hectáreas de bosque natural. Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Riego junto al Ministerio del Ambiente informaron que la deforestación del año 2017 en la Amazonía peruana fue de 155,914 hectáreas. (Reporte de los bosques húmedos amazónicos al 2017), por lo tanto, la Visión y Misión de OSINFOR requiere ser reformulada y articular los recursos necesarios con la lógica de los Programas Presupuestales.

2.3. Supervisión

Según el informe de gestión por cambio de titular del 14 de marzo de 2019 (Oficio N° 031-2019-OSINFOR/01.1), en las supervisiones realizadas se presentan limitaciones en la identificación de especies forestales, debido a la carencia de un catálogo oficial, el cual debe ser elaborado y aprobado por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Un segundo aspecto a tener en cuenta son los márgenes de error en la medición de árboles (volumen y ubicación); sin embargo, se tiene avances en el uso de herramientas tecnológicas (GPS, DRONES, entre otros) donde se obtuvieron logros como la identificación de 3'041,344 pies tablares de madera movilizada proveniente de extracción no autorizada.

2.4. Fiscalización

Existe una sobrecarga de informes de supervisión los cuales tienen pendiente generar los respectivos informes legales (informe de gestión por

cambio de Titular del 14 de marzo de 2019 Oficio N° 031-2019-OSINFOR/01.1).

2.5. Fortalecimiento de Capacidades

Al inicio de la gestión de OSINFOR se contaba con planes estratégicos y planes anuales de capacitación, los cuales se implementaban en beneficio de los actores del bosque, pero se carecía de una tipología estructurada para las labores de capacitación interna (informe de gestión por cambio de Titular del 14 de marzo de 2019 Oficio N° 031-2019-OSINFOR/01.1).

En la actualidad OSINFOR cuenta con 51 convenios vigentes (Memoria anual 2017-OSINFOR), se carece de información sobre los resultados obtenidos, lo cual limita contar con información sobre los resultados. Asimismo, se debe priorizar los procesos optimizados en el marco del tránsito del régimen del Servicio Civil.

La Gestión Institucional del OSINFOR, debe alinearse a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM).

2.6. Organización

La estructura orgánica del OSINFOR ha sido aprobada en el Reglamento de Organización y Funciones (DS N° 029-2017-PCM), la cual debe concentrarse en los procesos misionales de forma que se obtenga la efectividad necesaria para lograr la visión institucional.

2.7. Gestión de Información

El OSINFOR ha desarrollado e implementado un conjunto de aplicaciones informáticas, las cuales en la actualidad están contenidas en el Sistema de Información Gerencial (SIGO) del OSINFOR – Plataforma de Información Integrada, que comprende tres módulos A) Para los procesos de línea 09 aplicativos, B) para los procesos estratégicos 04 aplicativos y C) para los procesos de apoyo 10 aplicativos (*informe de gestión por cambio de Titular del 14 de marzo de 2019 Oficio N° 031-2019-OSINFOR/01.1*).

Este es un gran avance en el proceso para la automatización, sin embargo, requiere ser integrado y complementado con el uso de la inteligencia artificial, la cibernética y vigilancia tecnológica y contar con una sala inteligente para la toma de decisiones.

III. Conclusiones

- 3.1. El accionar del OSINFOR, está en relación al otorgamiento de los Títulos Habilitantes y la aprobación de los Planes de Manejo Forestal por parte de la Autoridad Nacional y Regional Forestal y de Fauna Silvestre.
- 3.2. El Plan Estratégico Institucional - PEI del OSINFOR (2019-2021) carece de alineación a la Visión, Misión del PESEM de la PCM, así como a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

- 3.3. El presupuesto asignado al OSINFOR cuenta con categorías presupuestales que carecen de productos dirigidos a los administrados (poseedores de títulos habilitantes).
- 3.4. Se carece de una priorización de procesos misionales y la correspondiente Gestión del Conocimiento para su optimización.
- 3.5. OSINFOR, cuenta con el Sistema de Información Gerencial (SIGO) Plataforma de Información Integrada, con aplicativos informáticos en producción.
- 3.6. OSINFOR, ha suscrito 35 convenios, el proceso de articulación y coordinación todavía es débil, principalmente con la Autoridad Nacional y Regional Forestal y de Fauna Silvestre.
- 3.7. Los procesos de Supervisión y Fiscalización todavía presentan limitaciones para su estandarización.

IV. Propuesta de Gestión Institucional

La propuesta de Gestión Institucional para OSINFOR, plantea la innovación y automatización de los procesos que se vienen implementando (Planificación, Supervisión, Fiscalización); asimismo, contar con una organización inteligente, moderna y flexible, que permita sensibilizar, capacitar y mantener informados a los usuarios del bosque, en cumplimiento a las funciones del OSINFOR y en marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, para lo cual se plantea implementar las siguientes acciones:

- 4.1. Realizar un diagnóstico que permita contar con información actualizada y detallada sobre la actividad forestal y de fauna silvestre (línea de base) para la formulación del Plan Estratégico Institucional (PEI) del OSINFOR en el marco del PESEM de la PCM.
- 4.2. Diseñar e implementar un programa de sensibilización y capacitación que permita tener informados a los usuarios del bosque sobre la política y normatividad para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, es decir prevenir antes que sancionar.
- 4.3. Fortalecer la coordinación y articulación con la Autoridad Nacional y Regional Forestal y de Fauna Silvestre, principalmente para lograr dos objetivos: 1) Cumplimiento de la política y normatividad Forestal y de Fauna Silvestre. 2) contribuir a generar una cultura de formalidad en el aprovechamiento de los recursos de flora y fauna silvestre.
- 4.4. Fortalecer la gestión institucional haciendo de OSINFOR una organización inteligente, es decir que todos los integrantes de la organización estén aprendiendo y poniendo en práctica todo el potencial de sus capacidades para la atención a los usuarios.
- 4.5. Articular el presupuesto institucional a un Programa Presupuestal o proponer la formulación de un Programa Presupuestal para el tema de Supervisión y Fiscalización.
- 4.6. Modernizar la estructura orgánica del OSINFOR que permita fortalecer los procesos misionales en cumplimiento de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- 4.7. Implementar una plataforma digital que permita automatizar los procesos y procedimientos buscando la transparencia y su acceso por parte de los ciudadanos.