



Aporta

Serie Contribuciones a la
Gobernanza del Sector Forestal



Gobernanza e institucionalidad forestal

UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA FORESTAL
IMPLEMENTADO EN REGIONES AMAZÓNICAS



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA





Gobernanza e institucionalidad forestal

UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA FORESTAL
IMPLEMENTADO EN REGIONES AMAZÓNICAS

Programa de cooperación técnica FOREST
de USAID y el Servicio Forestal de los Estados Unidos.

www.forest.pe

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo de Estados Unidos a través de USAID. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID, el Servicio Forestal de los Estados Unidos o del Gobierno de los Estados Unidos.

Aporta, Serie Contribuciones a la Gobernanza del Sector Forestal es un documento que da cuenta del avance y retos del sector forestal y de las autoridades forestales nacionales y regionales a cargo del patrimonio forestal peruano, en el marco de la cooperación técnica brindada por USAID y el Servicio Forestal de los Estados Unidos, a través del programa FOREST, desarrollado entre los años 2018 y julio de 2022 con el objetivo de contribuir al fortalecimiento institucional de SERFOR, OSINFOR y las autoridades forestales y de fauna silvestre de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, así como a contribuir con una mayor cantidad de hectáreas de bosques bajo manejo sostenible.

Por ello, esta serie pone a disposición temas importantes para el sector, dando cuenta de lo sucedido en este ámbito geográfico y temporal.

Siglas y abreviaturas

ARA	: Autoridad Regional Ambiental
CAS	: Contrato Administrativo de Servicios
FEMA	: Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
GORE	: Gobierno Regional
IDER	: Infraestructura de Datos Espaciales Regionales
LFFS	: Ley Forestal y de Fauna Silvestre
ME	: Mesa Ejecutiva
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	: Ministerio del Ambiente
ODE	: Oficinas Desconcentradas Especializadas
OEFA	: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINFOR	: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PAS	: Procedimiento Administrativo Sancionador
PCM	: Presidencia del Consejo de Ministros
PIP	: Proyectos de Inversión Pública
PNP	: Policía Nacional del Perú
PP	: Programa Presupuestal
SERFOR	: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SERVIR	: Autoridad Nacional del Servicio Civil
TUPA	: Texto Único de Procedimientos Administrativos

Índice

Antecedentes	6
Política de Modernización del Estado del Perú	8
I PRIMER PILAR: Políticas públicas, planes estratégicos y operativos	9
II SEGUNDO PILAR: Planes para resultados	11
Costeo general de actividades	11
Determinación de brecha de financiamiento	13
Elaboración y aprobación de demandas adicionales	14
Mejoras al Programa Presupuestal 0130	15
III TERCER PILAR: Gestión por proceso, simplificación administrativa y organización institucional	16
Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre en Ucayali y Madre de Dios	16
Nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las gerencias	18
IV QUINTO PILAR: Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento	19
Información forestal desde el territorio	19
Aulas virtuales	20
Capacitación inclusiva	21
Conocimiento para la implementación de la Ley	22
Principales cursos desarrollados por las autoridades forestales	22
EJE TRANSVERSAL: Gobierno electrónico	23
EJE TRANSVERSAL: Articulación interinstitucional	23
Reflexiones finales	25

Antecedentes

En 2015 –un año después de que el Estado peruano definiera que algunos sectores productivos tenían más potencial para el desarrollo de la economía del país a largo plazo– el Ministerio de la Producción creó las Mesas Ejecutivas (ME): grupos de trabajo conformados por actores públicos y privados que debían identificar y resolver cuellos de botella y barreras burocráticas que impedían el despegue de los sectores económicos identificados como prioritarios por su potencial. En ese contexto nace la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal, espacio que posteriormente continuó su trabajo bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas.

En septiembre de 2015, con la entrada en vigor de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS, Ley N° 29763), y sus cuatro reglamentos, se estableció un nuevo modelo de gobernanza con instituciones nacionales y regionales que asumían funciones diferenciadas y complementarias.

En estos años, las autoridades forestales regionales funcionaban bajo la figura de Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre, entidad que se encontraba dentro de la Autoridad Regional Ambiental (ARA). Como ya se analizó en la edición anterior de Aporta¹, estas direcciones tenían como principal fuente de ingresos a la recaudación por el pago de derecho para el aprovechamiento forestal. Esta recaudación empezó a descender a partir de 2016, con la disminución progresiva de la producción de madera².

En el año 2018 la Mesa Ejecutiva Forestal identificó que la sostenibilidad de sus iniciativas para conseguir un impacto real en el campo, requerían del fortalecimiento integral de las autoridades forestales regionales y de fauna silvestre peruanas. Así, se decidió empezar con las tres regiones que concentran el 80% de la producción nacional de madera: Loreto, Ucayali y Madre de Dios.

La Dirección Regional Forestal de Loreto fue la primera en obtener el rango de Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, dentro del Gobierno Regional (GORE). Pasar de dirección a gerencia tiene varios beneficios:

1. Mayor independencia en la generación y ejecución de su presupuesto (ya no depende más del ARA).
2. Mayor autonomía en la gestión y la toma de decisiones, así como más opciones de que se aprueben Proyectos de Inversión Pública (PIP) en materia forestal, debido a su participación en los comités gerenciales del GORE (aquí se toman las decisiones estratégicas).
3. Se hace más directa la rendición de cuentas.
4. Facilita el seguimiento de los compromisos que las gerencias deben cumplir en materia de otorgamiento de derechos, control forestal, entre otros.

En este marco, USAID y el Servicio Forestal de los Estados Unidos –que iniciaban ese 2018 la implementación del programa FOREST– decidieron trabajar de manera conjunta con la Mesa Ejecutiva, OSINFOR y SERFOR, para contribuir con lo avanzado. Así, propusieron una mirada integral de las tres regiones bajo un modelo con un enfoque en la gestión pública, que permita fortalecer y tener autoridades forestales empoderadas, capacitadas y con los recursos necesarios para mejorar el control y la promoción de una gestión forestal sostenible.

Por ello, este documento hace una revisión del progreso en institucionalidad y gobernanza forestal principalmente en Loreto, Ucayali y Madre de Dios, sin dejar de mencionar avances importantes en SERFOR y OSINFOR. Para ese análisis tomamos como punto de partida el esquema de la política de modernización del Estado, implementado en el ámbito forestal.

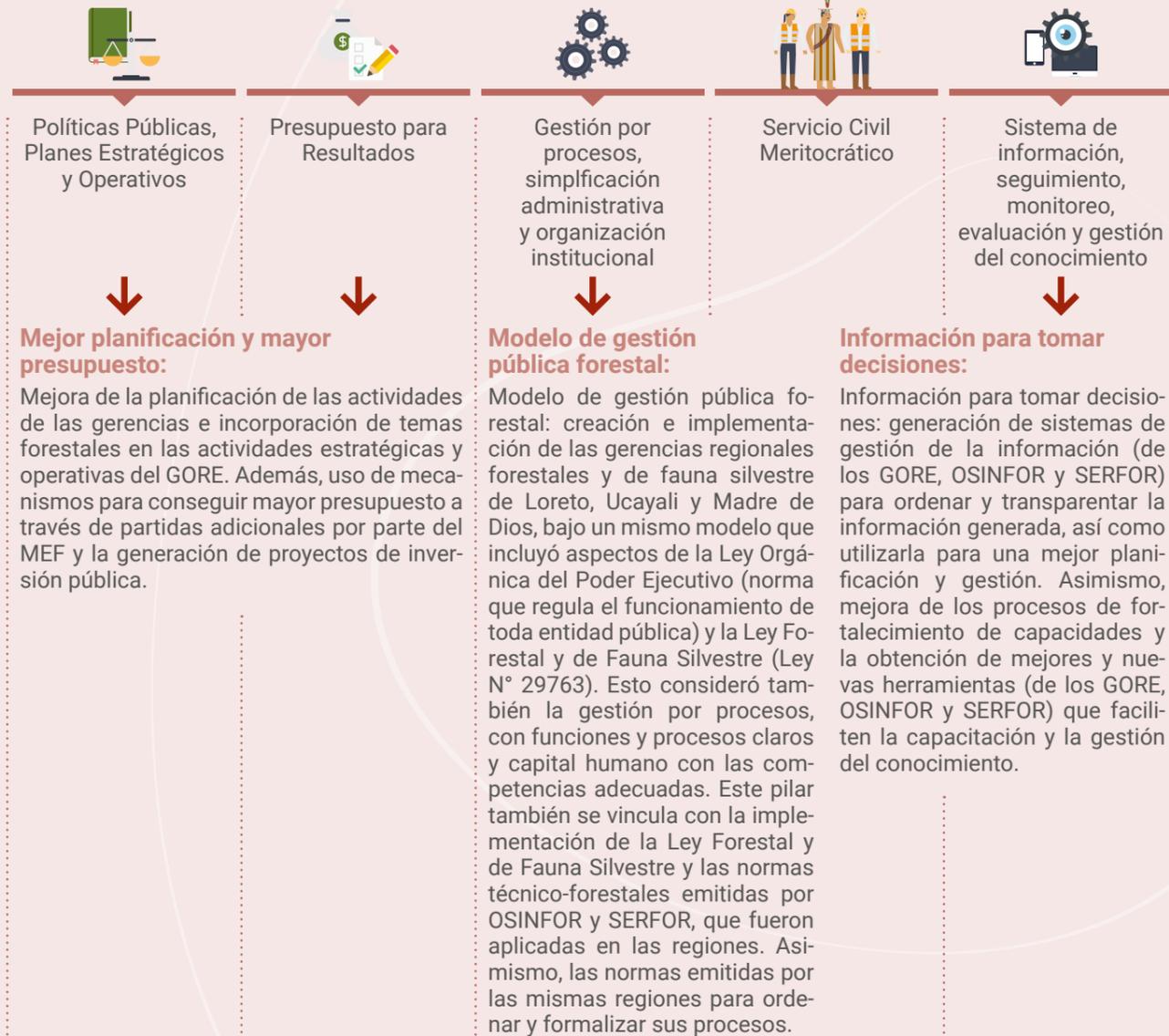
1. Ver edición anterior de Aporta: Supervisión, control y vigilancia - Una mirada a los avances en supervisión, control y vigilancia forestal en la Amazonia, para la lucha contra la tala ilegal y fomento de la competitividad.

2. En términos generales, hasta el año 2017, la producción de madera presentaba cifras importantes. Por ello, las direcciones forestales podían funcionar con autonomía y contaban con presupuesto propio. Sin embargo, desde el 2016 (cuando se empezó a controlar más eficientemente la tala ilegal a propósito del caso Yacu Kallpa) la producción de madera descendió, así como el presupuesto de las direcciones, limitando su capacidad operativa y presencia en el campo.

Política de Modernización del Estado del Perú

El fortalecimiento de las autoridades forestales se desarrolló implementando un modelo de gestión pública forestal basado en los pilares y ejes estratégicos de la Política de Modernización del Estado peruano.

5 PILARES CENTRALES



Gestión del Cambio

3 EJES TRANSVERSALES



Gobierno abierto



Gobierno electrónico



Articulación interinstitucional

Fortalecimiento de la articulación interinstitucional y generación de sinergias, no solo entre las tres gerencias regionales forestales sino también de estas con SERFOR, OSINFOR y el MEF.

I PRIMER PILAR: Políticas públicas, planes estratégicos y operativos

Con relación a la mejora en la planificación, se debe destacar el trabajo realizado a partir de 2019 para que el Plan Operativo Institucional de cada gerencia priorizada (Loreto, Ucayali y Madre de Dios) esté vinculado con el Programa Presupuestal 0130 "Competitividad y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre" (PP 0130); y, con ello, el presupuesto. El PP 0130 es una herramienta que ayuda a que las gerencias fo-

restales regionales planifiquen y ejecuten mejor sus actividades. Además, cuando el presupuesto de la gerencia está dentro de este programa presupuestal (PP), está prohibido utilizarlo en otras actividades no comprendidas en el mismo. Por ello, para asegurar una buena planificación y ejecución del presupuesto, las tres gerencias se comprometieron a que todo presupuesto ordinario y adicional esté vinculado al PP 0130.



Asimismo, por primera vez, se incluyó en el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 de los GORE de las tres regiones, objetivos vinculados a las actividades de las gerencias, sus autoridades forestales y de fauna silvestre. Este logro es importante ya que permitió que el GORE pueda priorizar, por primera vez, las actividades de su autoridad forestal en su planificación anual. Finalmente, cada gerencia forestal logró que el sector forestal esté incluido en los objetivos estratégicos del respectivo Plan Regional de Desarrollo Concertado que viene trabajando cada región.

Por otro lado, en el marco de la pandemia, Loreto elaboró una estrategia de reactivación económica forestal. Para contribuir con esta gerencia forestal en reactivar la economía de la región y tener al sector forestal como uno de los motores principales de desarrollo, fue necesario construir una estrategia en sinergia con el sector privado. Como resultado, se cuenta con un documento de política pública productiva de corto y medio plazo, que busca eliminar los cuellos de botella en la administración pública y articular a las autoridades forestales nacionales para apoyar al sector privado y este pueda generar mayor industria y producción de madera. Parte fundamental de esta estrategia fue la aprobación y ejecución del Proyecto de Inversión Pública en Censos Forestales por más de S/ 8 millones, el cual se describirá más adelante.



II SEGUNDO PILAR: Presupuesto para resultados

Sobre los avances en la gestión del presupuesto de las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, se deben destacar una serie de pasos que se siguieron para fortalecer sus capacidades y tener las herramientas adecuadas para lograr las transferencias de demandas adicionales por parte del MEF; como se detalla a continuación.

Costeo general de actividades

Por primera vez, las gerencias forestales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios cuentan, de manera homogénea para las tres regiones, con un costeo detallado y validado, así como metas medibles y verificables, y una planificación de ejecución. Para lograrlo, estas autoridades forestales trabajaron en definir los productos y actividades a costear, elaboraron un listado de insumos para cada actividad, determinaron la cantidad requerida y determinaron el costo total de las mismas.

Este avance les permitirá planificar y presupuestar mejor sus actividades con costos reales y actualizados, además de tener los insumos necesarios para más adelante solicitar partidas adicionales de presupuesto sin la necesidad de contar con el acompañamiento técnico de la cooperación internacional.

CUADRO 1
Costeo general de actividades

DETALLE DEL COSTEO	LORETO	MADRE DE DIOS	UCAYALI	TOTAL
Número de Actividades Identificadas	50	51	57	158
Número de Tareas Identificadas	134	115	152	401
Cantidad de Insumos Variables Identificados	803	767	639	2,209
Cantidad de Insumos Fijos Identificados	1,946	2,060	3,455	7,461
Cantidad de Equipamiento Identificado	773	840	983	2,596
Cantidad de Personal Fijo Identificado	30	14	25	69
Cantidad de Personal Variable Identificado	220	101	251	572

CUADRO 2
Reportes elaborados

REPORTE	LORETO	MADRE DE DIOS	UCAYALI
A nivel de Costos Generales	✓	✓	✓
A nivel de Especifica de Gasto	✓	✓	✓
A nivel de Actividad Presupuestaria	✓	✓	✓
Por Actividad Presupuestaria (Individuales)	✓	✓	✓
A nivel de Modalidades y Actividades Operativas	✓	✓	✓
A nivel de Costos Mensualizados	✓	✓	✓
A nivel de Actividad Presupuestaria	✓	✓	✓
Por Actividad Presupuestaria (Individuales)	✓	✓	✓
A nivel de Especifica de Gasto	✓	✓	✓



Determinación de brecha de financiamiento

A partir de la estimación de todos los recursos requeridos para que las gerencias puedan funcionar adecuadamente y, tomando en cuenta el presupuesto inicial de apertura de las gerencias³, se calculó en detalle la brecha entre lo que necesitan y lo que disponen, inclusive por actividad y tarea.

Este ejercicio, además de la elaboración del costeo total de las gerencias, fue determinante para que el MEF apruebe y destine mayores recursos para la actividad forestal en estas regiones. Ello fue posible porque se solicitaron cantidades sustentadas con evidencia en estos estudios, por actividad y por tarea.

Como se puede observar, con la base del año 2021, la brecha total de presupuesto para que las autoridades cumplan con sus funciones (sin considerar mejora en infraestructura y equipos) fue de S/ 31.3 millones de soles (Loreto: S/ 13.9 millones, Madre de Dios: S/ 9.8 millones y Ucayali: S/ 7.6 millones).

CUADRO 3
Presupuesto requerido total por categoría

REGIÓN	VARIABLE	PERSONAL	NO VARIABLE	TOTAL
Loreto	6,604,309.37	8,589,600.00	2,192,429.04	17,386,338.41
Madre de Dios	4,252,761.48	6,252,000.00	878,545.93	11,383,307.42
Ucayali	4,565,402.77	5,366,280.00	921,115.00	10,852,797.77

CUADRO 4
Presupuesto formulado 2021

REGIÓN	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	TOTAL FUENTE
Loreto	97,500.00	3,423,710.00	3,521,210.00
Madre de Dios	238,272.00	1,336,420.00	1,574,692.00
Ucayali	77,305.00	3,169,871.00	3,247,176.00

CUADRO 5
Brecha de financiamiento de las gerencias

REGIÓN	BRECHA
Loreto	13,865,128.41
Madre de Dios	9,808,615.42
Ucayali	7,605,621.77
Total	31,279,365.59

Fuente: MEF / USAID-USFS FOREST. Elaboración propia

3. Para efectos del estudio, el presupuesto inicial de apertura de las gerencias se realizó en base al año 2021 y solo se tomó en cuenta el presupuesto propio proyectado, sin demandas adicionales.

Elaboración y aprobación de demandas adicionales

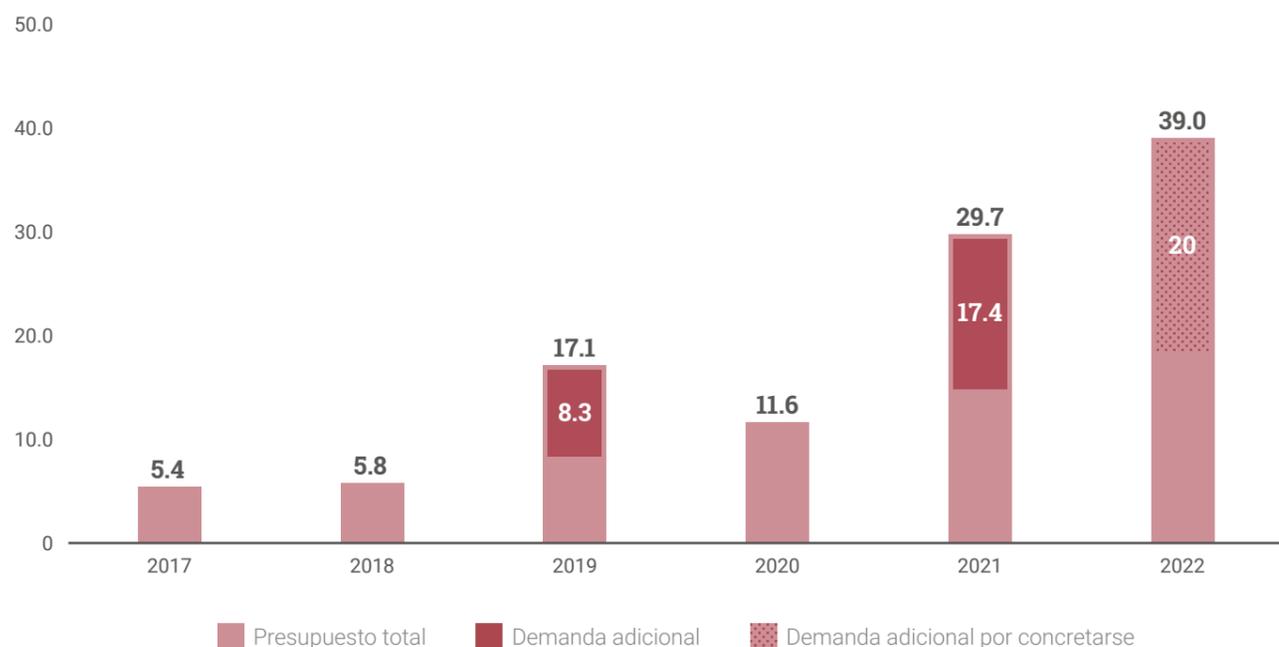
Se elaboraron expedientes de solicitud de demandas adicionales para las tres regiones, para los años 2019, 2020 y 2021. En 2019, por primera vez en todo el país, las tres autoridades forestales regionales recibieron presupuesto directo del MEF como demanda adicional⁴.

Año tras año, los insumos anteriormente descritos permitieron la elaboración de expedientes con mayor evidencia y mejor justificados, haciendo visible una continuidad en el avance de las acciones priorizadas. En 2019 y 2021, Loreto, Ucayali y Madre de Dios recibieron del MEF más de S/ 25 millones. En 2020, esto no fue posible debido a la pandemia y al cambio del presidente del Perú. Al cierre de este documento, se espera la aprobación del MEF de alrededor de S/ 20 millones como demanda adicional 2022 para las tres autoridades forestales regionales.

Dicho presupuesto fue utilizado en actividades prioritarias relacionadas a las funciones inherentes a las gerencias forestales, tales como:

1. El otorgamiento de derechos de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre.
2. La prevención, control y vigilancia sobre actividades que atenten contra los recursos forestales y de fauna silvestre.
3. La generación, administración y difusión de información forestal y de fauna silvestre.
4. El manejo forestal comunitario.

GRÁFICO 1
Presupuesto Autoridades Regionales 2017-2022 (millones de soles)



Fuente: MEF. Elaboración propia

4. Término técnico utilizado para catalogar aquel presupuesto adicional que el MEF transfiere a una entidad pública durante el desarrollo del año fiscal y no al inicio de este.



Mejoras al Programa Presupuestal 0130

En 2020 el SERFOR (ente rector en materia forestal y de fauna silvestre y responsable técnico del PP 0130), trabajó arduamente para conseguir que el MEF incluya, por primera vez, a las actividades de control y vigilancia de los bosques y sus recursos forestales como criterios en la asignación de presupuesto para SERFOR, OSINFOR y las gerencias, autoridades regionales forestales y de fauna silvestre. Tres actividades fueron incorporadas por el MEF en la nueva Estructura Funcional Programática del PP 0130: vigilancia del bosque y los

recursos forestales (en el origen), vigilancia y control en el acceso y aprovechamiento del bosque y sus recursos forestales (durante el aprovechamiento forestal) y vigilancia y control en el transporte de los recursos forestales desde el origen (en el bosque) al destino (centro de transformación). Esta incorporación refleja cuál es la inversión histórica que el Estado realiza a través de las distintas entidades de los niveles de gobierno nacional y regional, en estas tres actividades de control, vigilancia y fiscalización de los bosques.

III TERCER PILAR: Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional

Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre en Ucayali y Madre de Dios

En un trabajo coordinado con el MEF y SERFOR, las regiones de Ucayali y Madre de Dios lograron crear sus respectivas gerencias regionales forestales y de fauna silvestre, siguiendo el ejemplo de Loreto. Asimismo, desarrollaron un mapa de procesos y un manual de perfiles de puestos.

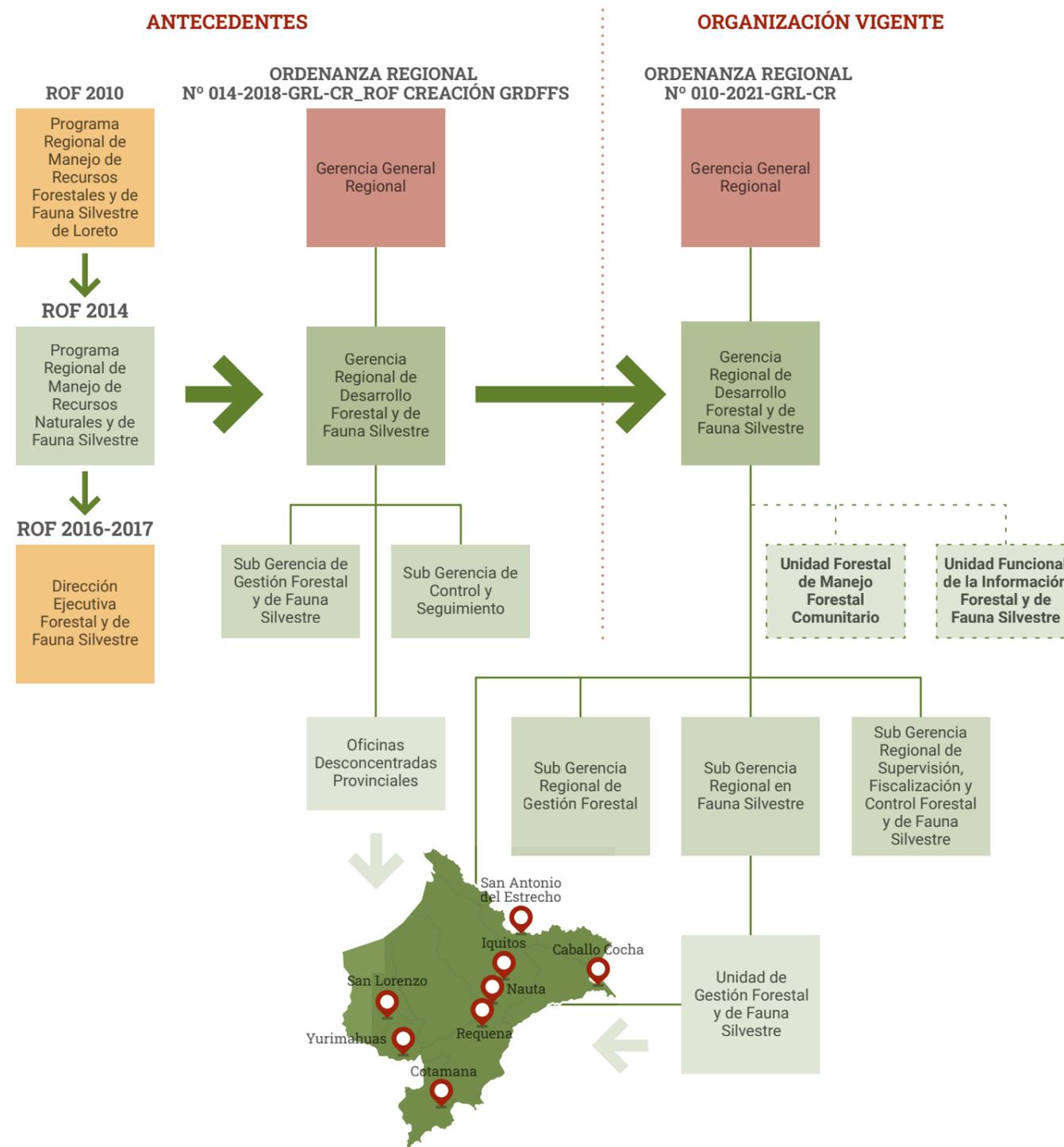
En una siguiente etapa las tres regiones amazónicas crearon, dentro de su estructura organizacional, la Unidad Funcional de Ma-

nejo Forestal Comunitario y la Unidad Funcional de Gestión de la Información Forestal y de Fauna Silvestre. Estas unidades, como se refleja en el organigrama, se crearon para priorizar y centralizar esfuerzos en dos aspectos fundamentales: la generación, administración y uso de la información que se genera de la actividad forestal; así como la mejora en la atención a las comunidades indígenas respecto del manejo de los recursos forestales en sus territorios. Se buscó con ello lograr una mejor gestión de las concesiones forestales maderables y del manejo forestal comunitario.

Finalmente, en una siguiente etapa y bajo un enfoque territorial, se fortalecieron las oficinas desconcentradas (ODE), de modo que las estructuras organizacionales de las gerencias estuvieran alineadas con las disposiciones de la Ley Forestal (Ley N° 29763) y, tomando en cuenta su extensa geografía, se promueva la descentralización del trabajo de las autoridades forestales al interior de sus respectivas regiones.

Pasar de dirección a gerencia trajo múltiples beneficios a las regiones de Loreto, Ucayali y Madre de Dios: una mayor independencia en la generación y ejecución del presupuesto, mayor autonomía en la toma de decisiones y mayor visibilidad del sector al interior del GORE.

GRÁFICO 2
Evolución de la organización de la Autoridad Forestal de Loreto



Fuente: Elaboración propia

Nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las gerencias

Como parte de los tipos de ingresos que una gerencia forestal y de fauna silvestre tiene a su disposición para incrementar y gestionar su presupuesto, se encuentran aquellos que reciben por los servicios que brindan a los ciudadanos, comunidades y empresas privadas. Dichos servicios se encuentran incluidos en el TUPA. El anterior TUPA de las gerencias forestales correspondía al periodo 2014-2016, tenía costos desfasados y no incluía nuevos servicios que la gerencia ya brindaba. Por ello,

se trabajó una nueva propuesta de TUPA que actualice y sincere las tasas a cobrar a los usuarios, que agregue los nuevos servicios y, además, contenga requisitos mejor definidos. La implementación de los nuevos TUPA de las gerencias de Loreto, Ucayali y Madre de Dios busca que incrementen sus ingresos en al menos S/ 2 millones anuales y se espera que el porcentaje de ingresos de cada gerencia por recaudación asociada al TUPA se incremente de 13% a 30% del total.

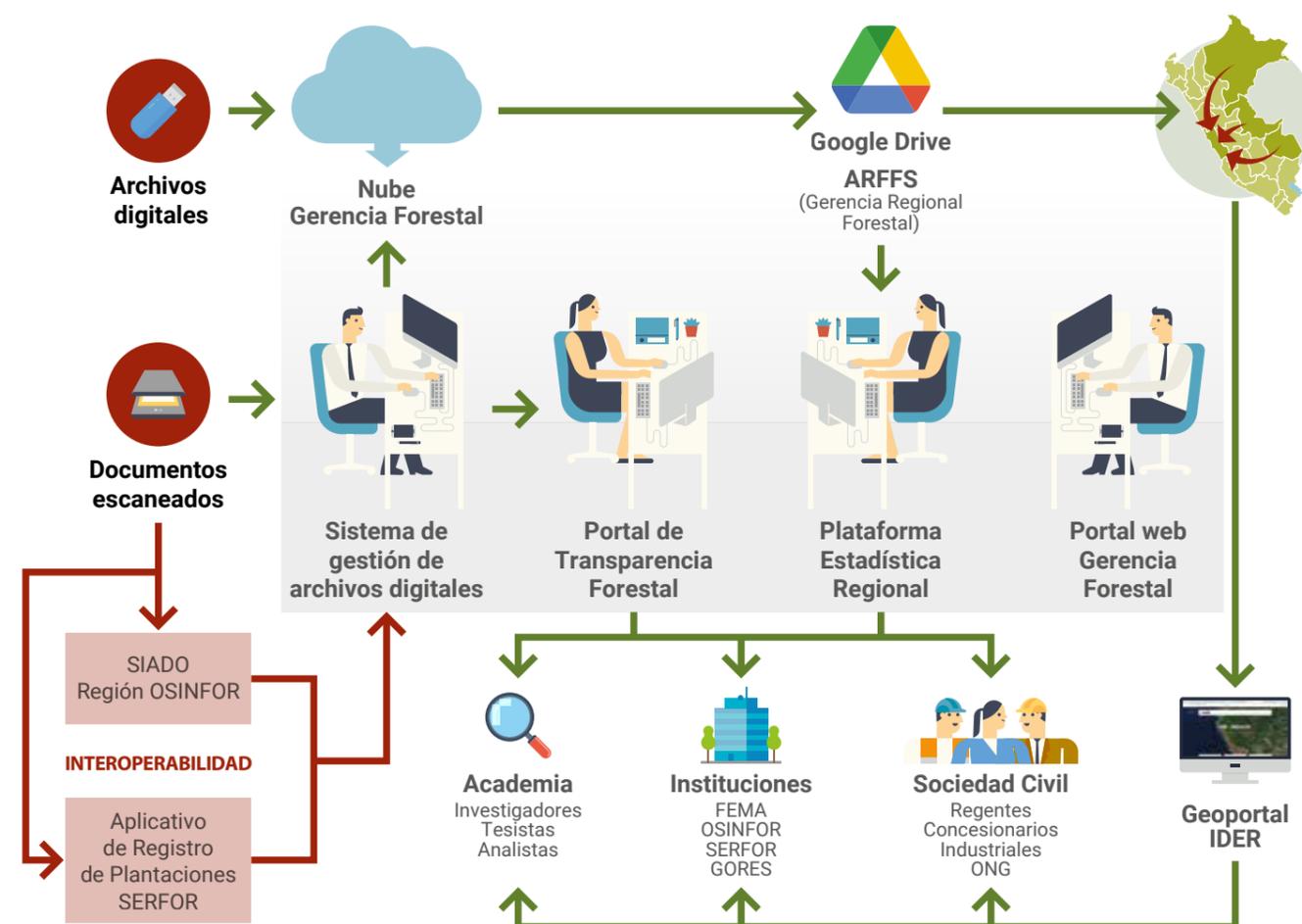


IV QUINTO PILAR: Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento

Información forestal desde el territorio

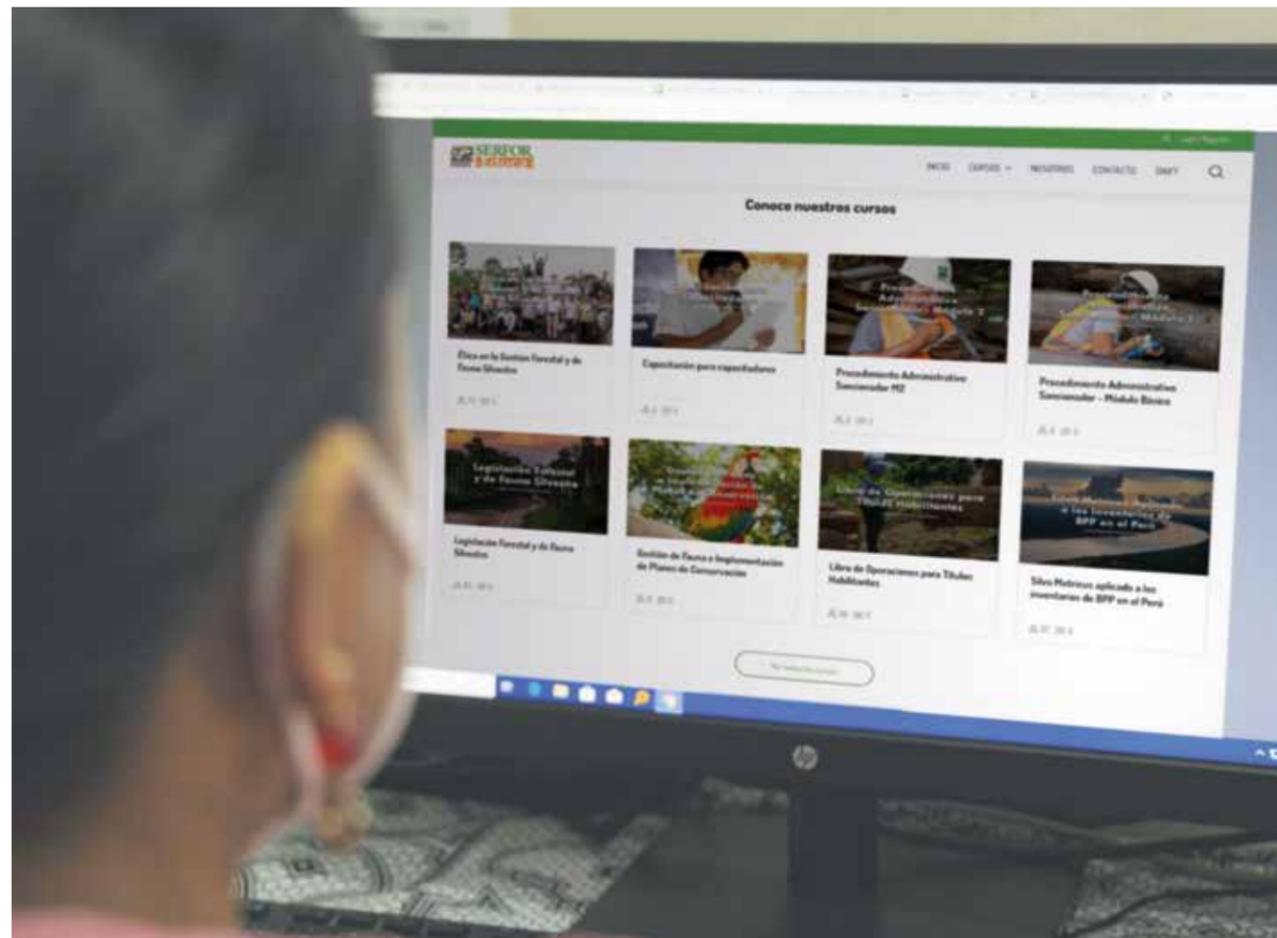
Un avance muy importante es el flujo constante de información forestal que las regiones de Loreto, Ucayali y Madre de Dios comparten con autoridades del nivel nacional y usuarios del bosque. La información se origina en las oficinas desconcentradas de las gerencias, donde los titulares de TH presentan, para su aprobación, documentos de sustento para el aprovechamiento sostenible del bosque. Luego de su aprobación, la información es registrada electrónicamente, escaneada e ingresada al proceso de control y aseguramiento de la calidad. Luego, en las sedes de las regiones, es integrada y analizada para los respectivos Reportes Ejecutivos con el que toman decisiones y, a su vez, publicada en la Plataforma de Estadística Forestal y Portal de Transparencia.

Un mayor detalle de la mejora en los procesos y servicios de información forestal existentes, puede ser encontrado en el documento "Dinamizando las Decisiones del Sector Forestal", de esta serie Aporta.



Aulas virtuales

Un desafío subyacente a cualquier iniciativa de capacitación en el sector forestal es la alta rotación de personal, especialmente en los GORE. Dados los altos costos asociados con la capacitación presencial permanente para el nuevo personal, el SERFOR tomó la iniciativa de mejorar su plataforma virtual de capacitación entre 2019 y 2020, y el OSINFOR optó por crear su aula virtual entre 2021 y 2022.



SERFOR cuenta hoy con SERFOR Educa, una plataforma que alberga 25 cursos virtualizados y más de 3,000 usuarios entre servidores públicos y otros actores del sector a nivel nacional y regional. En 2021 esta plataforma fue elegida como Buena Práctica de Gestión Pública⁵ en la categoría "Gestión Ambiental Efectiva".

Por su parte, OSINFOR viene desarrollando su Aula Virtual, que cuenta con versiones en línea de programas de capacitación presencial, así como nuevos cursos asincrónicos⁶.

5. Concurso organizado por Ciudadanos al Día (CAD).

6. Cursos en los que la interacción entre el tutor y el estudiante ocurre en diferentes espacios y tiempos, donde los estudiantes tienen la libertad de involucrarse en el proceso de aprendizaje a su propio ritmo.

Capacitación inclusiva

La Mochila Forestal⁷ del OSINFOR, herramienta de capacitación participativa e intercultural dirigida a las comunidades indígenas, existe desde 2013. Sin embargo, luego de validar y perfeccionar la metodología de capacitación asociada a los temas de manejo forestal comunitario y de cálculo (cubicación) de los volúmenes de madera, en 2019 el OSINFOR desarrolló, junto con varios socios institucionales, una serie de innovaciones y mejoras para responder a los retos que para las comunidades indígenas supone hacer un uso sostenible de sus recursos, en el marco de la LFFS.

OSINFOR pasó de dos a contar con siete temáticas para orientar a los miembros de las comunidades sobre cómo tramitar un permiso de uso de los recursos del bosque, cómo planificar el uso de su bosque, cómo negociar con socios potenciales, cómo hacer el control

y vigilancia de sus bosques y cómo generar negocios forestales y de fauna silvestre alternativos a la madera.

Asimismo, un hito importante en el proceso de evolución de la herramienta fue la decisión institucional de transferir esta metodología de capacitación a otras instituciones públicas que trabajan con comunidades indígenas. De esta manera, al día de hoy, el Perú cuenta con cuatro temáticas adicionales de la Mochila Forestal: prevención de incendios forestales (trabajada con y transferida al SERNANP), incentivos para la conservación y vigilancia participativa (ambas transferidas al Programa Nacional de Conservación de Bosques) y negocios forestales (transferida al SERFOR). Otra importante innovación fue la conversión de 321 líderes indígenas⁸ en capacitadores de sus pares con la metodología de la Mochila Forestal.



7. La Mochila Forestal es fácilmente transportable y contiene un franelógrafo y piezas móviles, que son imágenes referidas a una temática, con las que un capacitador entrenado del OSINFOR, un líder indígena o un trabajador de otra institución pública a la que se ha transferido la metodología, fortalece los conocimientos y capacidades de integrantes de una comunidad en su lengua, de manera oral e interactiva. La mochila promueve el uso sostenible de los diversos recursos del bosque, evita la tala indiscriminada o la venta de madera ilegal y previene que las comunidades nativas incurran en infracciones a la legislación forestal.

8. Cifra vigente hasta diciembre de 2021.

Conocimiento para la implementación de la Ley

Más de diez cursos relacionados directamente con la LFFS fueron impartidos en más de cuarenta ediciones y con más de mil doscientos servidores públicos capacitados a nivel nacional. Ello da cuenta del esfuerzo realizado para tener a estos profesionales entrenados en el manejo y aplicación de la normativa vigente. La participación de profesionales de SERFOR, OSINFOR, GORE y otras instituciones (PNP, FEMA, OEFA, MINAM, entre otros), ha sido masiva. Asimismo, una planificación conjunta para el desarrollo de los cursos ha permitido que diferentes actores dentro del Estado comprendan el alcance de la normativa, así como su papel y competencias en su aplicación. Esto ha contribuido también a que, por ejemplo, en Loreto, Madre de Dios y Ucayali se implementen de manera adecuada las instancias instructora y sancionadora para la adecuada aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS).

Principales cursos desarrollados por las autoridades forestales

- Más de doce ediciones (entre presenciales y virtuales) del curso de Legislación Forestal y de Fauna Silvestre, para que los servidores públicos del sector conozcan con detalle el marco legal que rige sus acciones y para que los usuarios del bosque tengan claridad sobre lo que la ley permite o no, en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Primer curso de Gestión Pública con Enfoque en la Gestión del Presupuesto para funcionarios forestales de las tres regiones, enfocado principalmente en aspectos de planificación estratégica y operativa, y gestión del presupuesto por resultados.
- Programa de capacitación de cuatro cursos en Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) para que los servidores públicos, principalmente de las regiones, identifiquen con claridad su grado de participación en los PAS acorde a sus funciones, dentro del control y vigilancia forestal y de fauna silvestre.
- Cursos estratégicos de especialización en supervisión y fiscalización del aprovechamiento forestal, impartidos por el OSINFOR y que forma a profesionales para la correcta aplicación de la normativa en estos dos aspectos.
- Capacitación en Identificación de Especies Forestales Maderables, tanto dendrológica como anatómica, que permitió ir cerrando la brecha en un componente clave de la planificación, el aprovechamiento y la comercialización de la madera. Estas capacitaciones han sido implementadas por las autoridades nacionales y regionales con la participación de las universidades regionales, el SERFOR y CITE Madera.

EJE TRANSVERSAL:

Gobierno electrónico

Las gerencias forestales y de fauna silvestre de Ucayali y Madre de Dios diseñaron e implementaron una ventanilla virtual para trámites forestales en sus regiones. Se puso en marcha un sistema de gestión documentaria para la atención virtual de los usuarios del bosque, en cumplimiento a lo dispuesto por el gobierno central, para promover la digitalización de trámites a través de ventanillas virtuales y para mantener el distanciamiento social en el marco de la pandemia de la COVID-19. Esta plataforma permite que los titulares de títulos habilitantes puedan realizar virtualmente más de cien trámites de gestión necesarios para el aprovechamiento del bosque. Entre ellos destaca la aprobación de planes operativos de concesiones y planes de manejo con fines maderables y no maderables, el otorgamiento de contratos de concesión, el permiso para el funcionamiento de centros de transformación primaria, entre otros.

EJE TRANSVERSAL:

Articulación interinstitucional

Articulación permanente de gerencias y MEF

Como se indicó anteriormente, la Mesa Ejecutiva Forestal ha tenido un rol estratégico y decisivo en la mejora del sector. Por ello, desde el 2019 se trabajó para que se construya una comunicación permanente y trabajo articulado entre la Mesa y los GORE. Antes de 2019 las gerencias forestales de las tres regiones participaban solo una o dos veces al año de las sesiones que la mesa desarrollaba cada 15-20 días. Desde el 2019, las gerencias forestales participaron en la mayoría de las sesiones desarrolladas principalmente en Lima. Con ello, la dinámica cambió y las gerencias tomaron un protagonismo clave al participar activamente. Además, con su mirada desde el bosque, pudieron brindar esa cuota de realismo y pragmatismo a lo que se discutía en la Mesa desde Lima⁹.

9. Este acercamiento y mayor comunicación permitió que la Mesa (bajo el aval de FOREST, o FOREST siendo garantes de los compromisos asumidos por las gerencias) apoye la transferencia de recursos adicionales.

Convenios suscritos entre OSINFOR y los GORE

Antes la relación entre OSINFOR y las gerencias forestales regionales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios era débil y de desconfianza. Sin embargo, desde el 2019 se ha trabajado para cambiar este escenario y se conviertan en socios estratégicos para el aprovechamiento sostenible de los bosques. Una iniciativa clave para ello fue la suscripción de convenios, los cuales permitieron que OSINFOR y los GORE trabajen de manera más cercana en aspectos clave como las inspecciones oculares previas y las inspecciones a centros de transformación primaria. Asimismo, se ha trabajado en facilitar el intercambio de información, sobre todo acerca de los planes operativos dentro de los plazos establecidos. A la fecha, la relación es de una colaboración permanente y de trabajo articulado.

Hojas de ruta regionales

Luego de lograr una comunicación abierta y permanente de los GORE con OSINFOR, SERFOR y el MEF, el siguiente paso fue trabajar en acciones más concretas y compromisos de mayor alcance. En un primer momento funcionarios del OSINFOR realizaron viajes de trabajo a las tres regiones para elaborar hojas de ruta y matrices de compromisos entre OSINFOR, las gerencias, los regentes y los representantes de las comunidades indígenas. Esto fue muy bien recibido y reconocido por los actores regionales: era una buena señal que la máxima autoridad de OSINFOR solicite reuniones en las regiones para lograr acuerdos a partir de esfuerzos conjuntos para el beneficio del sector. En una segunda fase, se incorporaron a los viajes funcionarios de SERFOR y la Mesa Ejecutiva Forestal para que, de manera conjunta y en el campo, se atiendan las necesidades urgentes del sector.



Reflexiones finales

El sector forestal en el Perú tiene muchos desafíos, pero ha sido uno de los principales motores de la economía en las regiones amazónica, brindando miles de puestos de trabajo. Para lograr un desarrollo sostenible y legal del recurso forestal, el Estado peruano ha venido desarrollando cambios y reformas, con más énfasis en los últimos 15 años. La Ley Forestal 29763 y sus reglamentos, la creación del SERFOR y OSINFOR, respectivamente, fueron hitos que han marcado un antes y después en el sector. Sin embargo, para hacer los cambios sostenibles y permanentes, ha sido necesario fortalecer la gestión institucional de las autoridades forestales nacionales y regionales, todo ello, en el marco de la Política de Modernización del Estado del Perú.

Desarrollar políticas públicas de mediano y largo plazo, y lograr cambios estructurales toma tiempo y aún es temprano para hacer una evaluación del impacto de las mejoras en la gestión pública forestal implementadas, sin embargo, este documento da cuenta de avances y mejoras en la capacidad de gestión, en especial, de las autoridades regionales forestales, las mismas que se espera puedan continuar en el tiempo, pues han sido construidas con bases sólidas para que perduren. Asimismo, los anteriores Aporta, dan cuenta de importantes avances cuantitativos y cualitativos en material de supervisión, control y vigilancia forestal logrados por las autoridades; y en la gestión de la información forestal y la transparencia.

Es importante señalar que el cuarto pilar de la Política de Modernización del Estado, Servicio Civil Meritocrático, aún se mantiene como un gran desafío a trabajar. Si bien en las gerencias regionales forestales y de fauna silvestre de Loreto y Ucayali se crearon más de 50 puestos CAS¹⁰, más del 80% del personal que trabaja allí está contratado bajo locación de servicios, es decir, con contratos temporales de trabajo sin ningún beneficio ni vinculación laboral permanente. Por ello, la rotación de personal es muy alta, no se logra la especificidad requerida del puesto ni incentivos para que las personas desarrollen una línea de carrera dentro de la institución. Esta problemática debe ser elevada a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y gobiernos regionales, para que logren consensos y faciliten la incorporación de, al menos, el 50% del personal de las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre bajo regímenes laborales formales.

Finalmente, es necesario recalcar que se debe continuar apostando por el fortalecimiento y trabajo articulado de las autoridades forestales y de fauna silvestre nacionales y regionales, ya que a los retos constantes relacionados a la disminución de la deforestación y la tala ilegal, se suman nuevos desafíos asociados con la crisis climática. Actualmente, Loreto, Ucayali y Lima concentran el 40% del total de emisiones de gases de efecto invernadero en Perú¹¹, y la principal causa —con excepción de Lima— es el cambio de uso de la tierra, de bosque a fines agrícolas. Se requiere el liderazgo de autoridades forestales sólidas que puedan promover un aprovechamiento sostenible, diversificado e inclusivo de los recursos del bosque, para hacer visible el valor del bosque en pie y reducir las cifras mencionadas.

10. CAS (Contrato Administrativo de Servicios) es una modalidad de vínculo laboral formal en el Estado peruano que permite tener funcionarios públicos bajo un régimen laboral permanente.

11. De acuerdo al Sistema de Evaluación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero - SEEG Perú, 2017.





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Aporta, Serie Contribuciones a la Gobernanza del Sector Forestal es un documento que da cuenta del avance y retos del sector forestal y de las autoridades forestales nacionales y regionales a cargo del patrimonio forestal peruano, en el marco de la cooperación técnica brindada por USAID y el Servicio Forestal de los Estados Unidos, a través del programa FOREST, desarrollado entre los años 2018 y julio de 2022 con el objetivo de contribuir al fortalecimiento institucional de SERFOR, OSINFOR y las autoridades forestales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, así como a contribuir con una mayor cantidad de hectáreas de bosques bajo manejo sostenible.

Debido a ello, parte del análisis que esta serie pone a disposición en distintos temas importantes para el sector, da cuenta de lo sucedido en ese ámbito geográfico.

