



Propuesta de innovación de la actividad administrativa de fiscalización orientada a mejorar la competitividad del país - El caso del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR

Tesis presentada en satisfacción parcial de los requerimientos para obtener el grado de Magister en Gestión Pública por:

Alvaro José Anicama González

Gloria Cristina Panduro Martínez

Francisco Mauricio Revilla Loaiza

Silvia Elena Sotelo Ramírez

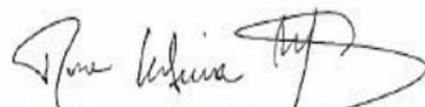
Programa de la Maestría en Gestión Pública 2018-1

Lima, 21 de mayo de 2021

Esta tesis:

Propuesta de innovación de la actividad administrativa de fiscalización orientada a mejorar la competitividad del país – El caso del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR

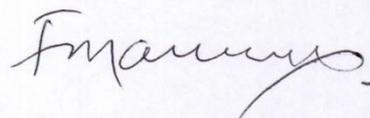
ha sido aprobada.



Rosa Elizabeth Urbina Mancilla
(Jurado)



Miguel Sánchez-Moreno Cisneros
(Jurado)



Frank Alomías Mauricio Morales
(Asesor)

DEDICATORIA

A Ximena y Macarena, con todo mi amor.
Agradecimiento eterno a todos los que me dieron
su apoyo y consejos para lograr este objetivo.

Que Dios siempre los bendiga y proteja.

Alvaro José Anicama González

A Dios, que nunca me abandona. Se lo dedico a quienes me motivaron, a mis padres, a
mis hermanos, gracias por su apoyo incondicional.

Gloria Cristina Panduro Martínez

A Dios quien ha sido mi fortaleza. A Sandra por su apoyo constante.
A mis padres quienes me apoyaron en todo momento y ejemplo a seguir.

Francisco Mauricio Revilla Loaiza

A Dios, por sus bendiciones y guía. A la memoria de mi madre, mi gran inspiración.

A mi padre y mi hermano, por el apoyo y confianza constantes.

Silvia Elena Sotelo Ramírez

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	2
2.1. Antecedentes	2
2.2. Descripción de la Problemática	5
2.3. Formulación del Problema de Investigación.....	10
2.4. Preguntas de investigación.....	10
2.5. Hipótesis	11
2.6. Objetivos de la Tesis	11
2.6.1. <i>Objetivo General</i>	11
2.6.2. <i>Objetivos Específicos</i>	11
2.7. Alcances y Limitaciones de la Tesis	12
2.7.1. <i>Alcances</i>	12
2.7.2. <i>Limitaciones</i>	12
2.8. Justificación y Contribución de la Tesis	12
2.8.1. <i>Justificación</i>	12
2.8.2. <i>Contribución</i>	12
CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO.....	12
3.1. Gestión Pública	13
3.1.1. <i>Valor Público</i>	17
3.2. Innovación.....	18
3.2.1. <i>Innovación Pública</i>	19
3.3. Competitividad.....	26
3.4. La actividad administrativa de fiscalización	28
CAPÍTULO IV. MARCO CONCEPTUAL	29
4.1. Marco normativo de la Gestión Pública.....	29
4.2. Marco normativo sobre el Valor Público.....	31
4.3. Marco normativo de la competitividad	31
4.4. Marco normativo de la actividad administrativa de fiscalización.....	35
4.4.1. <i>La actividad administrativa de fiscalización en el sector</i>	42
4.5. Clasificación de administrados para la actividad administrativa de fiscalización ...	45
CAPÍTULO V. LA ENTIDAD: ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE - OSINFOR	47
5.1. Entidad objeto de análisis	47
5.1.1. <i>Sobre el OSINFOR: funciones y competencias</i>	48
5.1.2. <i>Marco normativo, de políticas públicas de alcance nacional y contexto</i> ...	52
5.1.3. <i>Misión</i>	56

5.1.4 <i>Objetivos estratégicos</i>	57
5.1.5 <i>Problemática de la fiscalización en el OSINFOR</i>	58
5.2. Análisis comparativo de entidades nacionales con modalidades de fiscalización similares a las del OSINFOR	61
5.3. Análisis comparativo de entidades extranjeras con funciones similares a las del OSINFOR	63
5.3.1. <i>Análisis de entidades internacionales con actividades similares a las del OSINFOR</i>	64
CAPÍTULO VI. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	72
6.1. Diseño de Investigación.....	72
6.1.1. <i>Enfoque de Investigación</i>	72
6.1.2. <i>Alcance de la investigación</i>	73
6.2. Recolección de datos	73
6.2.1. <i>Instrumentos de recolección de datos</i>	73
CAPÍTULO VII. PROPUESTA PARA LA INNOVACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FISCALIZACIÓN ORIENTADA A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD - EL CASO DEL OSINFOR.....	77
7.1. Propuesta de marco de gestión para la actividad administrativa de fiscalización. ..	79
7.2. Propuesta de enfoques para la actividad administrativa de fiscalización.	81
7.3. Innovadora clasificación de administrados para la actividad de fiscalización	89
7.4. Nuevos niveles de la actividad administrativa de fiscalización.....	92
7.4.1 <i>La actividad administrativa de fiscalización y el gobierno digital</i>	93
7.4.2. <i>La actividad administrativa de fiscalización, la gobernanza y la articulación interinstitucional</i>	97
7.5. Aporte a la competitividad de la propuesta de innovación de la gestión de la actividad administrativa de fiscalización	104
CAPÍTULO VIII. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA	119
8.1. Viabilidad normativa.....	120
8.2. Viabilidad técnica	121
8.2.1. <i>SIGOsfc</i>	122
8.2.2 <i>SIADO Región</i>	123
8.2.3 <i>SISFOR</i>	123
8.3. Viabilidad Económica.....	125
8.3.1. <i>Contribución en términos del PBI</i>	125
8.3.2. <i>Sobre los costos para el administrado por las prácticas a implementar</i> . 130	
8.3.3. <i>Sobre la viabilidad económica en el OSINFOR</i>	131
8.4. Proyección de costos para la fase previa a la implementación de los proyectos relativos a las propuestas planteadas en el nuevo modelo de gestión.....	137
CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES	141
CAPÍTULO X. RECOMENDACIONES	142

ANEXOS	144
ANEXO I. RESUMEN DE DATOS DE LOS ENTREVISTADOS	145
ANEXO II. RELACIÓN DE PREGUNTAS REALIZADAS EN LAS ENTREVISTAS.....	148
ANEXO III. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS.....	150
ANEXO IV. PUNTOS DE INTERÉS DE LOS ENTREVISTADOS	172
BIBLIOGRAFÍA	177

LISTA DE TABLAS

2.1.	Cadena productiva de los recursos forestales y de fauna silvestre	4
4.1.	Conceptos según las leyes que regulan el sector forestal y de fauna silvestre	21
4.2.	Transferencia de funciones y competencias	39
4.3.	Entidades competentes para la actividad administrativa de fiscalización en el sector forestal y de fauna silvestre	43
4.4.	Tabla de cumplimiento australiano	45
4.5.	Tabla riesgo en tipo de contribuyente australiano	45
5.1.	Cobertura de los títulos habilitantes	42
5.2.	Comparación entre entidades fiscalizadoras del Estado Peruano	59
5.2.	Comparación entre entidades con actividades similares al OSINFOR en América Latina	59
6.1.	Matriz RACI	73
7.1.	Fiscalización 1.0	75
7.2.	Marco de gestión para la actividad administrativa de fiscalización	78
7.3.	Consideraciones para el desarrollo de las actividades de supervisión e inspección del OSINFOR	81
7.4.	Enfoques Pilares	82
7.5.	Enfoques Transversales	82
7.6.	Malla general de enfoques pilares y transversales	84
7.7.	Clasificación de administrados	87
7.8.	Relación entre la malla de enfoques y clasificación de administrados	88
7.9.	Dinámica de la clasificación de administrados	88
7.10.	Proyectos de gobierno digital en el OSINFOR	91
7.11.	Efectos del nuevo modelo de gestión para la	105

actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR	
7.12. Certificación o constancia de conformidad	107
7.13. Fiscalización orientativa en gobernanza	108
7.14. Fomento de estudio e investigación académica sobre exitosos modelos de negocio	109
7.15. Sistema colaborativo para compras públicas, clúster nacional y comercio exterior	110
7.16. Supervisión oportuna a titulares con constancia o certificación	111
7.17. Recomendaciones de mejoras o correcciones	112
7.18. Adecuación de advertencias, medidas correctivas y cautelares	113
7.19. Fortalecimiento de capacidades	113
7.20. Adecuación de los instrumentos de gestión	103
8.1. Sustento normativo de la propuesta	117
8.2. Metas del POI Anual 2021 por metas físicas y presupuestales	128
8.3. PIM de Recursos Ordinarios (2017-2021)	129
8.4. Devengados (2017-2021)	130
8.5. Presupuesto aportado por la Cooperación (2019-2020)	131
8.6. PIM a toda fuente de la Entidad y el presupuesto aportado por la Cooperación	132
8.7. PIM por recursos ordinarios de la Entidad y el presupuesto aportado por la Cooperación	132
8.8. Proyección de costos para la fase previa a la implementación de proyectos de propuestas del nuevo modelo	133

LISTA DE FIGURAS

2.1.	Resultados de planes de manejo supervisados	9
3.1.	Pilares para medir la competitividad según la WEF	26
3.2.	Factores para la medición de la competitividad por el IMD	27
4.1.	Principales objetivos de la Política Nacional de Competitividad y Productividad	33
4.2.	Arquitectura legal de la actividad administrativa de fiscalización (DL 1272)	40
5.1.	Mapa de Procesos del OSINFOR	47
5.2.	Contextos en que se desenvuelve el OSINFOR	54
5.3.	Aporte del OSINFOR	56
7.1.	Dinámica de la Fiscalización 1.0	75
7.2.	Fiscalización 2.0	76
7.3.	Generación de estrategias a partir del marco de gestión	79
7.4.	Modelo de gestión en la fiscalización 1.0. Enfoque único	79
7.5.	Modelo de gestión de fiscalización 2.0. Enfoques aislados	80
7.6.	Metodología para la aplicación de la malla general de enfoques	85
7.7.	Modelo de una gestión con enfoques combinados (propuesta de tesis)	86
7.8.	Fiscalización 3.0	89
7.9.	Fiscalización 3.1	93
7.10.	Fiscalización 4.0	97
7.11.	Fiscalización 5.0	100
7.12.	Niveles de Fiscalización	101
7.13.	Nuevo modelo de gestión para la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR	104

7.14. Prácticas de la actividad administrativa de fiscalización según el modelo de gestión propuesto	106
8.1. Integración SIGO-SISFOR	120
8.2. Proyección de aporte al PBI de una prácticas en porcentaje	124
8.3. Proyección de aporte al PBI de una práctica en soles	124
8.2. Ejecución presupuestal - OSINFOR	130
8.3. Presupuesto institucional y presupuesto asignado a las supervisiones	131

LISTA DE ABREVIATURAS

ARFFS	Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CFFM	Concesiones forestales maderables
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CPP	Constitución Política del Perú
DL 1085	Decreto Legislativo N° 1085 – Ley que crea el OSINFOR
DL 1272	Decreto Legislativo N° 1272 – Modifica Ley N° 27444
DL 1319	Decreto Legislativo N° 1319
DL 1412	Decreto Legislativo N° 1412 – Ley del Gobierno Digital
DL 1451	Decreto Legislativo N° 1451 – Modifica Ley N° 27444
GUÍA	Guía Práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización
IMD	Centro de Competitividad Mundial
LFFS 27308	Ley N° 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre
LFFS 29763	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General del 2001 – Ley N° 27444
MAPRO	Manual de Procedimientos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PLAN	Plan Nacional de Competitividad y Productividad para el periodo 2019 – 2030
PNCP	Política Nacional de Competitividad y Productividad
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

PNAMB	Política Nacional del Ambiente
PNFFS	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
POI	Plan Operativo Institucional
PP 0130	Programa Presupuestal 0130
ROF	Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SIADO REGIÓN	Sistema de Información de Archivos Digitalizados
SIGOsfc	Sistema de Información Gerencial del OSINFOR
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SISFOR	Sistema de Información Geográfica de Supervisiones Forestales y de Fauna Silvestre
TUO LPAG	Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador
WEF	World Economic Forum

LISTA DE ANEXOS

I.	RESUMEN DE DATOS DE LOS ENTREVISTADOS	141
II.	RELACIÓN DE PREGUNTAS REALIZADAS EN LAS ENTREVISTAS	144
III.	RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS	146
IV	PUNTOS DE INTERÉS DE LOS ENTREVISTADOS	167

CURRICULUM VITAE

Alvaro José Anicama González

Abogado y Conciliador Extrajudicial con 24 años de experiencia profesional como asesor en temas de prevención y solución de conflictos en el sector privado, y como gerente, coordinador y asesor en temas de la actividad administrativa de fiscalización, desarrollo empresarial, fideicomisos, inversiones y contrataciones en el sector público. Nivel intermedio de inglés.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE - OSINFOR

Entidad encargada de la supervisión y fiscalización de los recursos forestales y de fauna silvestre otorgados a través de títulos habilitantes.

Asesor

Desde noviembre 2019 - Actualidad

Asesor en temas legales y gestión pública de la Alta Dirección. Líder Digital. Representante alterno ante la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal y ante el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre. Participé en la elaboración de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021 – 2025 y del Plan de Gobierno Digital del OSINFOR 2021 – 2024.

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTES TERRESTRES DE PERSONA, CARGA Y MERCANCÍA – SUTRAN

Entidad encargada del control y supervisión de los agentes y actividades vinculadas al transporte y tránsito terrestre.

Gerente **2019**

Desde julio hasta agosto

A cargo de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización para el control de las actividades vinculadas al transporte terrestre de carga y mercancías, y servicios

complementarios. Presidente de la Unidad Táctica de Atención de Emergencias de la Carretera Central

Asesor **Desde agosto hasta diciembre 2014**

De la Jefatura y de la Dirección de Supervisión y Fiscalización.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Entidad rectora a nivel nacional del desarrollo educativo.

Coordinador **Desde octubre 2018 hasta mayo 2019**

A cargo del equipo legal especializado en los temas de inversiones y contrataciones públicas perteneciente a la Oficina General de Asesoría Jurídica.

SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE - SERFOR.

Entidad rectora a nivel nacional del sector forestal y de fauna silvestre.

Director **Desde enero 2015 hasta noviembre 2017**

A cargo de la Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y Fauna Silvestre. Coordinador del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre y representante alterno ante la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal. Participé en la elaboración de la Estrategia Nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DEL RÍMAC.

Gerente **Desde marzo a junio del año 2014**

A cargo de la Gerencia de Fiscalización Administrativa.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA.

Gerente **Desde enero 2011 hasta enero 2014**

A cargo de la Gerencia de Fiscalización y Control. Presidente de la Comisión Multisectorial Permanente de Control de Pirotécnicos de Lima Metropolitana

Asesor **Desde junio 2009 hasta enero 2011**

Asesor legal de la Gerencia de Desarrollo Empresarial

FORMACIÓN PROFESIONAL

ESAN Graduate School of Business 2018 - actualidad

Maestría en Gestión Pública

Escuela Nacional De Administración Pública – SERVIR 2016 - 2017

Programa de Alta Gerencia Pública – Gestión Pública

Pontificia Universidad Católica Del Perú (Tercio superior) 1988 - 2014

Abogado

Gloria Cristina Panduro Martínez

Arquitecto Colegiado, proyectista que brinda soluciones espaciales arquitectónicas y urbanas de manera integral, verificadora inscrita en el Índice de Verificadores de Predios de la SUNARP. Experiencia en elaboración de expedientes técnicos, así como diseño y estudio de factibilidad de proyectos arquitectónicos. Asesoramiento en realización de expedientes técnicos de diferentes sectores. Gestión Municipal de proyectos, regularizaciones, conformidades de obra y declaratoria de fábrica, Certificaciones de Indeci. Elaboración de metrados y presupuestos de obras. Experiencia en elaboración de Proyectos de Seguridad.

Nivel intermedio de inglés.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

ECOART CONSTRUCTORA & INMOBILIARIA S.R.L.

Empresa encargada del rubro de arquitectura, inmobiliarias e ingeniería de la construcción

Proyectista – Gestión – Supervisión

Desde 2016 - Actualidad

Elaboración del anteproyectos y proyectos de viviendas multifamiliares en diferentes distritos de Lima Metropolitana, elaboración del proyecto y gestión municipal de local de uso industrial; elaboración de expedientes de conformidad de obra y declaratoria de fábrica en diferentes Municipalidades de Lima metropolitana y Cañete. Diseño, ejecución y supervisión de obra en edificios de vivienda multifamiliar. Elaboración de proyectos de seguridad para obtención de certificaciones de Indeci, licencias de funcionamiento, licencias de anuncio y publicidad para locales comerciales, canchas de futbol, áreas comunes de edificios, oficinas, viviendas multifamiliares. Gestión de proyectos, conformidad de obra y declaratoria de fábrica, regularizaciones e independización de predios. Elaboración de proyectos de remodelación, ampliación, demolición parcial y total de viviendas unifamiliares, multifamiliares, locales comerciales, oficinas.

ACAP SERVICIOS INDUSTRIALES SAC

Empresa encargada de instalación de maquinaria y equipos industriales.

Asesor – Gestión en área Seguridad

Desde 2020 –

Actualidad

Encargada del asesoramiento en el área de seguridad, correspondiente a la gestión en implementación de equipos industriales y maquinarias.

A&C SERVICIOS ELECTROMECÁNICOS INDUSTRIALES SAC

Empresa encargada de realizar servicios electromecánicos industriales.

Asesor – Gestión en área Seguridad

Desde 2019 –

2020

Encargada del asesoramiento y gestión en el área de seguridad para actividades de mantenimiento, reparación, montaje y suministro de diversos equipos estáticos y

rotativos, sistemas de aire acondicionado, así como de la construcción, medición y mantenimiento de pozos de puesta a tierra.

ELECTRIS SERVICIOS GENERALES S.R.L.

Subgerente de Empresa y Proyectista

Desde 2015 – 2019

Asesoramiento para elaboración de expedientes técnicos, elaboración del Estudio Definitivo para la Oficina Desconcentrada de la Región Martín, Región Ayacucho, Región Huancavelica, Región Huánuco, Región Loreto; elaboración del Expediente para la Certificación en Defensa Civil de la Oficina Desconcentrada de la Región Lambayeque (Chiclayo), Región Ayacucho, Región Cajamarca, Región Cuzco, del Edificio “El Regidor” – Orientación Presencial, Región Huancavelica, Región Ancash (Huaraz), Región Ica, Región Loreto, Región Puno, San Martín (Tarapoto), Región La Libertad (Trujillo); implementación de Detectores de Humo y/o Temperatura para Alarma Contra-Incendio para la Sede Central del Ministerio de Producción del 2° al 11° Piso.

MUNDO MINERALES S.A.C

Practicante

Desde 2010 – 2011

Elaboración del estudio de factibilidad para el Proyecto Minero Torrecillas, diseño de proyecto arquitectónico de los módulos para habilitación del campamento; desarrollo eléctrico, sanitario e infraestructura industrial para el proyecto Minero Torrecillas; supervisión de la ejecución de obras de acondicionamiento en Torrecillas.

FORMACIÓN PROFESIONAL

ESAN Graduate School of Business 2018 - Actualidad

Maestría en Gestión Pública

Centro de Idiomas de ESAN. Junio 2019-2020

Intermedio en el idioma INGLÉS

Universidad Alas Peruanas. 2010 – 2016

Arquitecto

los recursos administrativos y proveer los proyectos de resolución para ser evaluados por los Vocales del referido Tribunal.

Asesor Legal

Desde abril 2014 hasta junio 2015

Encargado de revisar los proyectos de resolución para ser evaluados en Sesión de Sala Plena por los Vocales del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas.

Asesor Legal

Desde marzo 2011 hasta marzo

2014

Encargado de la evaluación y emitir proyectos de resolución jefatural, brindar asesoramiento a las Administraciones Locales de Agua y Autoridades Administrativas del Agua, asimismo participé en equipos multidisciplinarios para la gestión de los recursos hídricos.

Asesor Legal

Desde abril 2010 hasta febrero

2011

Encargado de realizar capacitaciones sobre los alcances de la Ley de Recursos Hídricos, en las Administraciones Locales de Agua, Municipalidades y Juntas de Usuarios del ámbito de la Autoridad Administrativa del Agua Caplina-Ocoña.

Asesor Legal

Desde enero 2009 hasta marzo 2010

Encargado de elaborar proyectos de resolución y brindar asesoramiento en los distintos procedimientos a cargo de la Administración Local de Agua Chili.

Asesor Legal

Desde junio 2006 hasta diciembre

2018

Encargado de elaborar proyectos de resolución y brindar asesoramiento en los distintos procedimientos a cargo de la Administración Técnica del Distrito de Riego Chili.

FORMACIÓN PROFESIONAL

ESAN Graduate School of Business 2018 - Actualidad

Maestría en Gestión Pública

Universidad Católica Santa María (Tercio Superior) 1999 - 2004

Abogado

Silvia Elena Sotelo Ramírez

Médico- Radióloga con 13 años de experiencia profesional en instituciones de salud del sector público y privado, experiencia como coordinadora en temas administrativos de servicios de salud y consultora en temas de gestión de unidades de servicios hospitalarios. Magister en Gerencia de Servicios de Salud y Auditor médico.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

CEREMA (CENTRO DE RESONANCIA MAGNÉTICA)

Institución privada de diagnósticos médicos mediante Resonancia Magnética.

Médico - Unidad de Neuroradiología

Desde mayo de 2008 hasta

actualidad

Encargada de realizar el análisis y diagnóstico mediante técnicas avanzadas de Resonancia Magnética, participar en la planificación y conducción de los estudios diagnósticos y asesorar a la gerencia médica.

UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA

Institución privada de educación universitaria.

Docente

Desde diciembre 2020 -

actualidad

Docente en el Programa de Residencia Médico en la especialidad de Radiología de la Facultad de Medicina Humana.

SOCIEDAD PERUANA DE RADIOLOGÍA

Asociación civil de índole médico – científica, constituida como persona jurídica de derecho privado y sin fines de lucro.

Miembro del Concejo Directivo Desde **enero 2021** -
actualidad

Tesorera. Encargada de fiscalizar los bienes y fondos de la asociación.

HOSPITAL NACIONAL DOS DE MAYO

Institución pública hospitalaria de III nivel del Ministerio de Salud

Consultora Desde **agosto 2015 hasta marzo 2016**

A cargo de elaborar el Diagnóstico Situacional de la Gestión Clínica y Plan de Supervisión del desempeño de los Departamentos y servicios médicos, evaluar el desempeño de la gestión de Emergencia y Cuidados Críticos, elaborar el Plan de desarrollo del Departamento de Diagnóstico por Imágenes, y apoyar a la Oficina de Asesoría de la Dirección General.

CIRE INTERVENCIONISTAS

Asesora Desde **julio 2014 hasta enero 2015**

Asesoramiento en procesos administrativos y organización de equipos de trabajo.

HOSPITAL NACIONAL CAYETANO HEREDIA

Médico Asistente Desde **julio hasta setiembre 2008**

y

Responsable de diagnóstico por imágenes desde **abril hasta setiembre 2010**

Médico Residente Desde **junio 2005 hasta mayo 2008**

Realizar actividades médicas en la especialidad de Radiología bajo la supervisión de la Jefatura del Departamento de Diagnóstico por imágenes.

FORMACIÓN PROFESIONAL

ESAN Graduate School of Business. 2018 - actualidad

Maestría en Gestión Pública

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. 2016

Diplomado en Auditoría Médica

ESAN Graduate School of Business. 2010 - 2012

Magister en Gerencia de Servicios de Salud

Hospital Médicasur – UNAM. México. 2009.

Entrenamiento especializado en Resonancia Magnética

McGill University Health Centre. Montreal General Hospital. Canadá. 2008.

Observership en Neuroradiología

Universidad Peruana Cayetano Heredia. 2005- 2008.

Especialista en Radiología

Universidad Nacional Federico Villarreal. 1995 – 2001.

Médico Cirujano

Asociación Cultural Peruano – Británica (Británico)

Inglés, nivel intermedio

Alianza Francesa de Lima

Francés, nivel intermedio

RESUMEN EJECUTIVO

En estos últimos años la competitividad del país ha mostrado poco desarrollo, así lo demuestran los resultados de los rankings de competitividad del World Economic Forum (WEF) y del Institute of Management Development (IMD). Este aspecto involucra la participación de diversos sectores, entre ellos al sector forestal y de fauna silvestre.

En ese sentido, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) desempeña un rol muy importante como entidad que ejerce la potestad fiscalizadora, debido a que, a partir de las conclusiones de sus informes de supervisión, determina si el aprovechamiento cumple con la normativa, y si el producto o espécimen aprovechado es de origen legal cuando se encuentra en su estado natural. Por lo tanto, con la verificación que realiza coadyuva a la trazabilidad y la seguridad jurídica en la cadena productiva.

A fin de contribuir a la gestión de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, se plantea la presente propuesta de tesis, cuyo objetivo general es “Proponer un modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, para contribuir a la mejora de la competitividad del país”. Para tal efecto, se establecieron como objetivos específicos: “Definir un marco de gestión que oriente la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, basado en los diversos contextos, políticas públicas de alcance nacional, fuentes del derecho, y derechos fundamentales”, “Proponer la aplicación de nuevos enfoques para la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR”, “Proponer una clasificación de administrados que oriente a la elección del enfoque y práctica a emplear” y “Proponer niveles de la actividad administrativa de fiscalización para fortalecer el rol del OSINFOR”.

Para cumplir los objetivos planteados se realizó un estudio cualitativo, de alcance descriptivo y explicativo; para la recopilación de los datos, además de la revisión de la

normativa nacional e internacional y académica, se realizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a expertos en el sector forestal y de fauna silvestre.

Las principales conclusiones del presente trabajo de tesis indican que, la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR requiere innovarse, a razón de ello, el modelo propuesto, permitirá generar nuevas prácticas que, además de fortalecer a la entidad, la institucionalidad y la gobernanza en el sector forestal y de fauna silvestre, contribuirá a mejorar la competitividad del país. Asimismo, se analiza, evalúa y determina la viabilidad de la propuesta desde las perspectivas normativa, técnica y económica.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) cumple las funciones de supervisar y fiscalizar¹ el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre. Su rol es importante para la actividad comercial y productiva en el sector forestal y de fauna silvestre, pues es la única entidad en el Estado Peruano que determina, a través de la supervisión, si los productos o especímenes, en su estado natural, fueron aprovechados de acuerdo a las normas y planes de manejo de un título habilitante, y, por lo tanto, si son de origen legal; además de determinar si el incumplimiento cesa con la vigencia del título habilitante, que es la fuente de donde se proveen los recursos para el mercado. Su decisión genera sostenibilidad, certeza y seguridad jurídica en las transacciones comerciales y sobre esta se erige la trazabilidad en la cadena productiva.

Por ello, es importante y necesario que el OSINFOR desarrolle estrategias y prácticas innovadoras de la actividad administrativa de fiscalización orientadas a mejorar la competitividad del sector forestal y de fauna silvestre.

El objetivo de la presente tesis es proponer un modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, para contribuir a la mejora de la competitividad del país.

En el segundo capítulo se identifica y analiza la problemática, preguntas de investigación, objetivos, hipótesis, alcances, limitaciones, justificación y contribución de la tesis. En el tercer capítulo se desarrolla el marco teórico con revisión de la literatura. En el cuarto capítulo se desarrolla el marco conceptual con revisión de las normas que comprende políticas públicas, leyes, entre otras. En el quinto capítulo se realiza un análisis de la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR, las competencias y funciones de este, así como el marco legal y políticas públicas que influyen en sus prácticas y la problemática de la actividad de fiscalización (supervisión). En el sexto capítulo se describe la metodología de la investigación. En

¹ En el desarrollo de la tesis se redefine este concepto de acuerdo a las nuevas normas.

el séptimo capítulo se desarrolla la propuesta de un modelo de gestión para la innovación de actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR dentro de un marco de políticas públicas, fuentes de derecho y derechos fundamentales, que dan origen a nuevas estrategias y prácticas. En el octavo capítulo se desarrolla la viabilidad de la propuesta. En el noveno capítulo, se exponen las conclusiones. Y en el décimo y último capítulo se señalan las recomendaciones.

CAPÍTULO II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Antecedentes

El ritmo de la competitividad del Perú es inestable. El Institute of Management Development (IMD) de Suiza a través de su Ranking de Competitividad Mundial del año 2020, ubica al Perú en el puesto 52 de 63 países; y si bien ha subido tres (3) puestos con relación al año anterior, el puntaje alcanzado es menor al del año 2019. La misma tendencia muestra también el Ranking Mundial de Competitividad que desarrolla el World Economic Forum (WEF), ya que en el año 2018 descendió del puesto 60 al 63, y en el 2019 del puesto 63 a 65 de un total de 141 países. En ambos rankings, sin embargo, resaltaban la fortaleza macroeconómica del Perú, hoy afectada por la crisis sanitaria y social de la pandemia del COVID-19.

Según el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, SERFOR), este sector contribuye solo con el 0.13% al PBI nacional (SERFOR, 2020). De otro lado, la Política Nacional de Competitividad y Productividad (en adelante, PNCP) señala

[a]ún no se han aprovechado las ventajas comparativas que tiene el Perú provenientes de su capital natural. Un ejemplo de ello se da en el sector forestal, cuyo desarrollo ha estado explicado principalmente por el sector maderable, pasando desapercibido el valor que tienen los bienes provenientes del bosque en pie y su biodiversidad inherente (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019: 45).

El desarrollo de la competitividad del país requiere el esfuerzo conjunto del sector público y del privado. Ambos son actores importantes.

Con relación al sector público, las entidades contribuyen a la competitividad cuando desarrollan su rol de manera eficiente, eficaz, con transparencia y honestidad,

generan un ambiente favorable para los negocios productivos, facilitan las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios, fortalecen la institucionalidad de un sector y del país, y, sobre todo, promueven la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas, tal como señala la PNCP.

Lo anterior coincide con lo expuesto por North (1993), cuando afirma que el marco de una institución influye en el desarrollo y desempeño de la economía de un país, y el ejercicio de su rol aumenta o disminuye los costos de transformación o transacción; y, agrega “Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones” y concluye

[e]l marco institucional desempeña una función importante en el rendimiento de una economía (...) Por consiguiente, el mercado en su conjunto es un saco mezclado de instituciones; algunas aumentan la eficiencia y otras las reducen (...), queda en claro que este marco institucional es la clave del éxito relativo de las economías, tanto en corte transversal como a lo largo del tiempo (North, 1993: 86).

Al respecto, en el sector forestal y de fauna silvestre un importante rol es el del OSINFOR, creado en el año 2008 y cuyas funciones están reguladas por el Decreto Legislativo N° 1085 (en adelante, DL 1085) y complementadas por la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, LFFS 29763). Tiene como encargo “[s]upervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes de acuerdo a Ley”². Es la entidad estatal que determina, a través de la supervisión, si los productos o especímenes, en su estado natural, fueron aprovechados de acuerdo a las normas y planes de manejo de un título habilitante, y, por lo tanto, si son de origen legal; además de determinar si el incumplimiento cesa la vigencia del título habilitante, que es la fuente de donde se proveen los recursos para el mercado.

² Artículo 18 de la LFFS 29763

Asimismo, otros roles importantes en el sector están a cargo del SERFOR³ creado el año 2011 e inició sus funciones en el año 2014; y de los Gobiernos Regionales como Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre⁴ (en adelante, ARFFS), creados en el año 2002 y comienzan a ejercer funciones en el año 2004. De estos, solo se ha transferido funciones en asuntos forestales y de fauna silvestre a nueve (9) ARFFS a partir del año 2009.⁵

Con relación al sector privado, su aporte a la competitividad es fundamental pues participa de manera directa en la cadena productiva para desarrollar un mercado de bienes, contribuye al incremento del tamaño de este, genera riqueza, aporta al dinamismo de los negocios, al desarrollo del capital humano, a los ecosistemas de innovación, entre otros.

Es importante precisar que, la cadena productiva de los recursos forestales y de fauna silvestre se desarrolla en varias etapas y condiciones para su funcionamiento. A continuación, se muestran las principales:

Tabla 2.1. Cadena productiva de los recursos forestales y de fauna silvestre⁶

1. Manejo	2. Aprovechamiento	3. Acopio	4. Transformación
Se requiere aprobación de la autoridad competente para el manejo y aprovechamiento	Se hace de acuerdo a un título habilitante y su plan de manejo, permiso o autorización	Más se le asocia al acopio de productos o especímenes en su estado natural luego del aprovechamiento.	Puede ser primaria si estos son al estado natural; o secundaria si provienen de una transformación primaria.
5. Transporte	6. Depósito	7. Comercio interno	8. Comercio exterior
Del lugar de aprovechamiento a la transformación, o de este a la comercialización. Se requiere una guía de transporte.	Más se le asocia a los productos o especímenes que provienen de una transformación primaria.	Centros de comercialización de productos y subproductos al estado natural o con transformación primaria. Incluye a los centros de cría para la fauna silvestre.	Vinculado a la exportación, importación o reexportación.

Fuente: Ley N° 29763 y reglamentos.
Elaboración: Autores de esta tesis.

³ Con funciones de alcance nacional. Define políticas, emite normas, reconoce derechos, gestiona recursos, promueve el desarrollo, realiza control y vigilancia, entre otros de acuerdo a la Ley N° 29763. Se encuentra a cargo de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre que aún no han sido transferidas a las regiones.

⁴ Con funciones en temas de administración, gestión, control, inspección y supervisión en temas relacionados a los recursos forestales y de fauna silvestre en su jurisdicción territorial.

⁵ El año 2009 a San Martín y Loreto, el año 2010 a Ucayali, Madre de Dios y Amazonas, el año 2011 a La Libertad, el año 2012 a Tumbes y Ayacucho, y el año 2013 a Huánuco.

⁶ En la etapa 3,4,6 y 7 se requiere autorización de la autoridad competente para funcionar como centro. En la etapa 8, en algunos casos se requiere permisos de la autoridad competente.

El OSINFOR actúa en la etapa 2 de la cadena productiva a través de la supervisión de planes de manejo de títulos habilitantes. Sus conclusiones son determinantes para acreditar el origen legal del producto o especímenes aprovechados en su estado natural o para mantener la vigencia del título habilitante. De otro lado, todos están obligados, cuando la autoridad competente lo demande, de probar el origen legal de cualquier producto o espécimen forestal o de fauna silvestre en las etapas de la cadena productiva, según el artículo 126 de la LFFS 29763.

2.2. Descripción de la Problemática

El fortalecimiento de las entidades del sector forestal y de fauna silvestre se ha visto afectado en los últimos años, así lo señala la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA, 2020). En seis (6) años de funcionamiento, el SERFOR ha contado con tres (3) Directores Ejecutivos. En dicho periodo, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego ha tenido siete (7) ministros y varios viceministros de Política Agraria; y, el OSINFOR con cuatro (4) jefes. La misma situación ha sucedido en las nueve (9) ARFFS que están ejerciendo funciones de administración y control, donde se encuentra más del 60% de las eco zonas (SERFOR, 2020), y más del 94% de los bosques del país (Ministerio del Ambiente, 2019). En estos territorios están la mayoría de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Al evaluar el desempeño del sector privado en el ámbito forestal y de fauna silvestre, con los datos del Sistema de Información del SERFOR, se puede concluir que existe una tendencia a la disminución del tamaño del mercado, sus actores y decrecimiento del dinamismo de los negocios.

En ese sentido, el análisis muestra que para las primeras etapas de la cadena productiva (manejo y aprovechamiento), donde se generan los productos que se proveen al mercado, se han otorgado más de 2600 concesiones forestales⁷ entre los años 2012 al 2020 y se reporta solo como vigentes a 1832⁸. La misma tendencia se observa en los títulos habilitantes de la fauna silvestre. En la etapa de primera

⁷ Es solo uno (1) de los varios títulos habilitantes regulados en los cuatro (4) reglamentos de la LFFS 29763.

⁸ La información de SERFOR está actualizada a abril del 2020

transformación, donde se genera valor agregado al producto en estado natural, entre los años 2014 al 2020 se otorgaron 2343 autorizaciones para centros de transformación de flora y fauna, y solo se mantienen vigentes 730. En la etapa de comercio, cuando se analiza la exportación, el año 2016 alcanzó un valor FOB⁹ en US\$ de 602,441,742 y había 1150 empresas dedicadas a esta actividad; pero en el año 2020, el valor de las exportaciones disminuyó a US\$ 93,428,880 y hoy solo operan 296 empresas (SNIFFS Componente estadístico, 2021).

La percepción de los actores del sector privado y sociedad civil es que el OSINFOR se dedicó durante mucho tiempo a realizar sus actividades de supervisión para aplicar sanciones¹⁰ (Araujo, 2018). Entre los más afectados están las comunidades nativas que expresan su queja sobre lo injusto, exagerado e imposible de pagar que son las sanciones impuestas por el OSINFOR (AIDSESEP, 2018); así como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), que solicita la aplicación de enfoques integrales y cambios en la oportunidad en que se deben realizar las supervisiones, para que estas sean más preventivas que sancionadoras (CONFIEP, 2017).

Desde que el OSINFOR inició sus actividades de supervisión de títulos habilitantes en el año 2009, lo hizo de acuerdo a sus competencias y funciones orientado por el contexto de lucha contra lo ilegal, así como por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente en ese momento¹¹ y la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), con aplicación del enfoque legal – sancionador que dirige la atención de la supervisión a la detección de la infracción para sancionar, y así lograr corregir desviaciones al cumplimiento de la ley, siendo la multa un medio disuasivo y preventivo de daños¹².

⁹ Término usado en el comercio internacional de bienes. Es un acuerdo de transacción referido a las condiciones, derechos y obligaciones que existen tanto para el comprador como para el vendedor.

¹⁰ En las entrevistas se señala: “El desempeño de OSINFOR ha sido medido por el número de denuncias, sanciones, supervisiones o caducidades, dejando de lado la eficiencia al centrarse sólo en una meta casi policial, más que por el trabajo de construir manejo forestal.” Esta percepción es compartida por el ENTREVISTADO 322, quien reconoce que “OSINFOR muestra resultados en la ejecución de acciones de vigilancia, acordes con su rol, no obstante, no ha tenido un desarrollo similar en el cumplimiento de políticas públicas.”

¹¹ Ley N° 27308 y su reglamento, vigente hasta setiembre de 2015.

¹² Esto coincide con los argumentos expuestos por los demandantes en el caso visto por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC (acumulados)

Del análisis de la información obtenida del Sistema de Información Gerencial del OSINFOR (SIGOsf), se ha determinado que desde el año 2004 hasta el año 2008, los resultados de las supervisiones generaron la imposición de 130 sanciones, entre multas y caducidad. Desde el año 2009, cuando el OSINFOR inició actividades hasta el año 2019, las supervisiones generaron la imposición de 4095 sanciones, esto es, del 100% de sanciones registradas en el SIGOsf entre los años 2004 al 2019, el 97% correspondieron al periodo de existencia del OSINFOR, es decir, un incremento de 3150% en las sanciones con relación al periodo anterior a su existencia.

Esto coincide con el análisis que hace Kometter (Kometter, 2019) de las concesiones forestales maderables (CFFM), en el que concluye que

[L]a situación administrativa de las CFFM por superficie (2002-2018), muestra que el 56% de las concesiones otorgadas están “Vigentes”, lo que representa 6’288,242 ha; el 10% tienen “Procedimiento Administrativo Único”, lo que representa 1’104,641 ha; el 14% han sido “Caducadas”, lo que representa 1’567,929 ha; el 16% han sido “Caducadas Firme”, lo que representa 1’720.032 ha; el 4% están en “Plan de Cierre”, lo que representa 471,863 ha y menos del 1% 40,811 ha tienen “Contrato Rescindido”. Estas estadísticas muestran que el 44% de las concesiones tienen problemas administrativos (Kometter, 2019: 4).

Lo que evidencia Kometter es una tendencia a la disminución de las CFFM causada por la aplicación de la caducidad. Esta es la decisión más grave que declara el OSINFOR a través de la Dirección encargada de los procedimientos sancionares, sobre la base de los informes emitidos por la Dirección de Supervisión. La caducidad implica que se extinga el título habilitante, y, por lo tanto, el ejercicio de cualquier derecho que habilita la permanencia y el uso del área de parte del titular, así como el aprovechamiento de los recursos, entre otros; pero también se extinguen deberes y obligaciones, dentro de los cuales se encuentran los vinculados a colaborar en temas de control y vigilancia.

La caducidad produce la reversión al Estado del área donde estaba otorgado el título habilitante, con el fin de que este priorice el otorgamiento de uno (1) nuevo. El otorgamiento de nuevos títulos habilitantes u otras autorizaciones sobre áreas caducadas no le corresponde al OSINFOR sino a las ARFFS, y esto no se ha producido en los últimos años. Según las estadísticas mostradas por Kometter, el área caducada alcanzó más de 3 millones 759 mil hectáreas, superior a la que tienen quince

regiones del país¹³ o equivalente a casi 13 veces el área de Lima Metropolitana. La misma tendencia se observa con los títulos habilitantes vinculados a los recursos forestales no maderables y de fauna silvestre.

Lo antes mostrado está alineado con lo establecido en el Plan Estratégico Institucional 2009 – 2013 (PEI 2009) del OSINFOR. Este plan incluye un objetivo estratégico parcial que es “Lograr que se ponga en ejecución los términos establecidos en los contratos de concesiones forestales maderable, permisos, autorizaciones y otros otorgados por el Estado”; y para lograrlo, se incluye como objetivo específico: “Asegurar la aplicación de sanciones, declaración de caducidad y acciones de coerción para exigir el cumplimiento de sus resoluciones (el pago de multas y acreencias o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer)” (OSINFOR, 2009: 2). Es decir, la aplicación de la sanción es uno (1) de los medios estratégicos para lograr el cumplimiento de obligaciones.

Asimismo, se observa una coincidencia con el análisis de Solís (Solís, 2016), cuando señala “Desde el año 2000, el gobierno peruano ha implementado una política de comando y control en el sector forestal e instaurado las supervisiones forestales para hacer cumplir la Ley Forestal” y que esto ocurría en un contexto de prácticas ilegales, cita diversos estudios y eventos producidos entre los años 2008 al 2016; en donde, según un estudio del Banco Mundial “[l]a industria maderera ilegal superó o, en el mejor de los casos, duplicó el nivel de ingresos de la industria legal”. Sobre la labor del OSINFOR, Solís resalta que “Luego de concluida su labor, un equipo legal tiene que determinar las infracciones a la Ley Forestal y fijar las sanciones sobre la base de los informes de supervisión” (Solís, 2016: 51).

En ese sentido, se puede decir que la aplicación de una política de comando y control y la predominancia de un enfoque legal – sancionador, produce un impacto en el tamaño y desarrollo del mercado y los negocios que se expresa en la reducción de los títulos habilitantes, principal fuente proveedora para el mercado de productos y especímenes de origen legal, obtenidos con un manejo sostenible.

¹³ Esta área es superior a la extensión de cada una de las regiones Ancash, Apurímac, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Cerro de Pasco, Piura, Tacna o Tumbes.

La presencia o ausencia del Estado también produce un efecto sobre el ambiente y la sostenibilidad de los recursos. Tal como afirma Solís,

[L]os resultados muestran que las supervisiones de campo evitaron la canalización (lavado) de 679 320 metros cúbicos de madera ilegal a través de las concesiones forestales maderables en el período 2009-2014. Asimismo, utilizando estudios previos sobre cuantificación de metros cúbicos de madera aprovechados por árbol (Arce, 2006) y tamaño de área que ocupa un árbol (Maderacre, 2009), las supervisiones forestales evitaron la deforestación de 107 587 hectáreas de bosques en el período 2009-2014 (Solís, 2016: 56).

Por otro lado, en medio de esta problemática los indicadores muestran una mejora en el cumplimiento de los planes de manejo de los títulos habilitantes. Según el SIGOscf, desde el año 2018 se ha dado una tendencia a imponer menos sanciones; y desde el año 2016, existe un alza sostenida en la existencia de árboles aprovechados evidenciados durante la supervisión, como se observa en la Figura 2.1.

Figura 2.1. Resultados de planes de manejo supervisados



Fuente: OSINFOR, SIGOscf, 2021
Elaboración: Autores de esta tesis.

A partir de estos resultados, se puede concluir que la función de supervisión del OSINFOR también es importante para la sostenibilidad de los recursos porque evita la deforestación, junto con la presencia del Estado a través de otras instituciones (sociedad civil y la de los titulares de títulos habilitantes). Mantener vigentes a los títulos habilitantes es estratégico para asegurar la existencia de los recursos en el futuro. Sin embargo, cuando no existen otras categorías de uso del bosque o títulos habilitantes - por no haber sido otorgados o por caducidad -, se dificulta la actividad de control o de supervisión de parte del gobierno y del ciudadano, y se generan

condiciones para el desarrollo de actividades no autorizadas o ilegales (retiro no autorizado de cobertura de bosques, tala ilegal selectiva, tráfico ilegal de fauna silvestre, aprovechamiento no autorizado de recursos forestales no maderables, quema o incendios y daño de los ecosistemas). Asegurar la sostenibilidad de los recursos es fundamental para el desarrollo de la competitividad.

Pese a que las entidades públicas vinculadas al sector forestal y de fauna silvestre pueden generar condiciones para promover, financiar, certificar e invertir de acuerdo a los artículos 131 a 136 de la LFFS 29763, estos, a la fecha, no se han implementado.

2.3. Formulación del Problema de Investigación

El OSINFOR presenta un limitado desarrollo de estrategias y prácticas de la actividad administrativa de fiscalización¹⁴ orientadas a mejorar la competitividad del sector forestal y de fauna silvestre, y, por ende, del país.

Esta situación se origina en la orientación predominante de lucha contra lo ilegal, cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes, y la aplicación de la sanción como medio correctivo, disuasivo o preventivo del daño.

Por tanto, el OSINFOR para mejorar sus estrategias, prácticas y entregar mayor valor público que contribuya a generar desarrollo económico, social y ambiental, así como mayor bienestar al ciudadano, debe cambiar el modelo de gestión que se construye en base a un contexto de lucha contra lo ilegal y desde un enfoque legal – sancionador, y adoptar uno nuevo que permita orientar los esfuerzos de la entidad hacia la competitividad, con nuevas estrategias y prácticas.

2.4. Preguntas de investigación

Las preguntas de investigación de la presente tesis son las siguientes:

- ¿Cómo será el modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, que contribuirá a mejorar la competitividad del país?

¹⁴ La supervisión es la actividad principal. La inspección es opcional. Esto se desarrolla sobre el OSINFOR.

- ¿Cómo será el marco de gestión que oriente la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR en base a los diversos contextos, políticas públicas de alcance nacional, fuentes de derecho y derechos fundamentales?
- ¿Cuáles serán los nuevos enfoques a ser aplicados en la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR?
- ¿Cómo se clasificará a los administrados para orientar la elección del enfoque y práctica a emplear?
- ¿Cuáles serán los niveles de la actividad administrativa de fiscalización para fortalecer el rol del OSINFOR?

2.5. Hipótesis

La hipótesis planteada es “Un nuevo modelo de gestión para la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR basado en políticas públicas, fuentes de derecho y derechos fundamentales, contribuirá a mejorar la competitividad del país”.

2.6. Objetivos de la Tesis

2.6.1. *Objetivo General*

Proponer un modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, para contribuir a la mejora de la competitividad del país.

2.6.2. *Objetivos Específicos*

- OE1.- Definir un marco de gestión que oriente la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, basado en los diversos contextos, políticas públicas de alcance nacional, fuentes del derecho, y derechos fundamentales.
- OE2.- Proponer la aplicación de nuevos enfoques para la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR.
- OE3.- Proponer una clasificación de administrados que oriente a la elección del enfoque y práctica a emplear.
- OE4.- Proponer niveles de la actividad administrativa de fiscalización para fortalecer el rol del OSINFOR.

2.7. Alcances y Limitaciones de la Tesis

2.7.1. Alcances

La tesis propone articular, a través de un modelo de gestión para la actividad de supervisión del OSINFOR, diversos contextos con los ejes y pilares de la gestión pública moderna, las nuevas políticas públicas de alcance nacional, las fuentes de derecho y derechos fundamentales, para optimizar las prácticas existentes o crear nuevas en favor del administrado o ciudadano, y mejorar la competitividad del sector forestal y de fauna silvestre, y, por lo tanto, del país.

2.7.2. Limitaciones

La limitada disponibilidad de datos oficiales abiertos, análisis, estadísticas y estudios sobre la competitividad en el sector forestal y de fauna silvestre dificulta cuantificar o establecer una relación directa o indirecta con la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR.

2.8. Justificación y Contribución de la Tesis

2.8.1. Justificación

La presente tesis se justifica porque reconoce la importancia de la actividad administrativa de fiscalización y la incorpora en una propuesta desarrollada en un marco de gestión para implementar estrategias, prácticas, brindar servicios y aumentar beneficios a los administrados y ciudadanos en el ámbito económico, social y ambiental, y no solo restringirse a la aplicación de leyes, infracciones y sanciones.

2.8.2. Contribución

Esta tesis es un aporte para una gestión moderna de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, así como para otras entidades en los distintos niveles de gobierno con actividades similares.

CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO

A continuación, se presentan las bases teóricas sobre las cuales se sustenta la presente tesis.

3.1. Gestión Pública

García (2015) estudia a Mark Moore y aporta interesantes alcances para entender a la gestión pública. La distingue de la administración pública y de una gestión pública clásica. A la primera la define como el conjunto de organismos que desempeñan funciones de interés público, provee servicios y regula actividades. A la segunda, la asocia al modelo burocrático “[d]onde la gestión pública se entendía únicamente como el cumplimiento de mandatos (producción de bienes y servicios) por parte de los gestores públicos” (García, 2015: 4); y define a la nueva gestión pública como “[e]l conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas públicas establecidas por el Poder Ejecutivo” (García, 2015: 4).

Asimismo, García (2015) señala que las acciones son intervenciones destinadas a implementar políticas públicas para atender de manera efectiva a las demandas ciudadanas, permiten a las entidades cumplir su rol, así como el resultado que se logra en el público objetivo; y donde “[l]a creación de valor público juega un papel fundamental en el nuevo concepto de gestión pública, ya que representa el elemento que valida y vincula el accionar del aparato gubernamental con las aspiraciones y necesidades de la ciudadanía” (García, 2015: 4).

Pont (2017), resalta la existencia de diversos modelos y paradigmas en la administración y la gestión pública, y en su construcción considera importante la influencia de los entornos. Comenta que en la década de los noventa primaba una relación de Estado-mercado en la cual se permite al sector privado realizar tareas o servicios que son propios del Estado, y en donde el ciudadano es visto como un cliente. Esto explica la aparición del paradigma de la continuidad. Luego aparece el paradigma innovador que establece una relación Estado – ciudadano e incorpora una gobernanza en red, que genera una interdependencia entre los actores vinculados para prestar un servicio, la rendición de cuentas al ciudadano, y la transparencia. Por último, identifica un nuevo modelo o paradigma que se está iniciando basado en

nuevas formas de gobernanza y transparencia y propuestas no institucionales (o alternativas) (Pont, 2017: 109).

Asimismo, Pont identifica cuatro (4) entornos influyentes: i. estabilidad, ii. riesgo, iii. inseguro, complejo o de alta incertidumbre; y, iv. complejo y alta incertidumbre. Todos estos representan nuevos retos para la gestión pública. Cada entorno construye un paradigma para los modelos conceptuales de gestión.

El autor señala que, en un entorno de estabilidad se encuentra el paradigma de la continuidad, y a esto le denomina la nueva gestión pública, sobre la que se han desarrollado varios modelos, de los que se citan tres (3) para los fines de la presente tesis: i. De continuidad o gestión pública moderna, que se sustenta en medir la eficiencia y eficacia del Gobierno y, al mismo tiempo, lo convierte en su objetivo, y donde existe una subordinación a las prácticas del sector privado; ii. De modernización, que se sustenta en la introducción de prácticas dirigidas a la gestión de reformas administrativas y gerenciales bajo un plan maestro o control estratégico; y, iii. Relacional, que se sustenta en la cooperación pública – privada, para lograr la excelencia e integrar las estrategias de gestión de las finanzas y presupuestos públicos para la gestión económica.

Pont también señala que, en un entorno de riesgo, complejo o de alta incertidumbre se encuentra el paradigma innovador, sobre el que se han desarrollado tres (3) modelos de gestión: i. De gobierno abierto, que promueve la participación ciudadana para el aporte de ideas y toma de decisiones, y donde prima las relaciones abiertas con los ciudadanos y con otras administraciones y organizaciones; ii. La nueva gobernanza pública, que promueve la independencia del ciudadano, lo involucra en la deliberación pública y lo hace participar en las decisiones. Este modelo busca integrar el gobierno, el sector privado y las organizaciones sociales; y, iii. La gobernanza holística, que se sustenta en la participación del ciudadano, la transparencia, retroalimentación y rendición de cuentas (Pont, 2017: 135).

En el entorno inseguro, complejo o de alta incertidumbre, se genera el paradigma de la transición o crisis y sobre el que se han desarrollado dos modelos: i. El

denominado post nueva gestión pública, que se construye sobre la nueva gestión pública y a la que se le agrega elementos como el aumento paulatino de la centralización y de la coordinación, pero que se encuentra aún en un proceso de definición (Pont, 2017: 118 y 119); y, ii. El de enfoque de gobierno integral, que se caracteriza por el trabajo entre divisiones dentro del gobierno para lograr metas compartidas y desarrollar políticas, dirigir programas y prestar servicios; y ante la fragmentación del sector público, se resuelva los problemas públicos a través del aumento de la coordinación. El liderazgo es muy importante en este modelo.

Asimismo, señala que en el entorno complejo y de alta incertidumbre se genera el paradigma no institucional o experimental, en el que se proponen dos modelos: i. El no institucional, cuando desde la sociedad civil se generan modelos y prácticas alternativas a la de las instituciones de gobierno para realizar gestión pública y se orientan a la sostenibilidad humana y ambiental; y ii. La Gestión Social, que se encuentra en Latinoamérica, y se sustenta en las experiencias de la sociedad civil, y se cuestiona la gerencia estricta en lo funcionalista y estratégica, y también la capacidad y la sensibilidad del gestor del sector privado aplicada a la gestión pública, donde los procesos técnicos-burocráticos se centralizan en decisiones en base a los argumentos técnicos y no sociales. En este modelo, la relación que propone es entre sociedad-estado y sociedad-mercado; donde la construcción de la realidad social parte del interés y percepciones de los que forman parte de la sociedad. Entre gestión social y gestión pública existe un acercamiento, porque ambas “[t]ienen como objetivo ofrecer respuestas a la demandas y necesidades de la sociedad” (Pont, 2017: 156).

El análisis de Pont demuestra que los entornos influyen y se relacionan con la creación y posterior implementación y ejecución de modelos de gestión pública. Es importante resaltar que los entornos cambian, lo cual genera distintas formas en cómo se integran las prácticas de gobierno con las del sector privado, y la participación y prácticas de los ciudadanos.

En la misma línea Ramió (2019) invita a reflexionar sobre la actual gestión pública y cómo sobre esta influye la forma de la organización. Señala “[q]ue no se ha diseñado todavía en el sector público un modelo de organización robusto y concluyente que pueda afrontar los retos contemporáneos” (Ramió, 2019: 55) y

menciona que existen tres (3) modelos aceptados y reconocidos por todos, como son:

- i. La gobernanza público-privada, que evita una actuación “autista” de la administración pública y en la que se hace necesaria la participación y colaboración de las distintas organizaciones con o sin ánimo de lucro, donde exista apertura a “[l]a participación y cogestión de los ciudadanos a título individual o colectivo”, y puntualiza en que la gobernanza debe ser responsable y siempre se dirija y busque “[e]l valor público, el bien común e interés general” (Ramió, 2019: 56);
- ii. Burocrático, que aporta al sistema seguridad jurídica e institucional, e incluye un principio meritocrático que favorece la neutralidad, pero que esta se puede afectar por las élites tecnocráticas, que “[u]sualmente ... suele generar de manera involuntaria un discurso tecnocrático, elitista y corporativo que tiende a ser conservador” (Ramió, 2019: 38);
- y, iii. Gerencial, que se aplica “[e]n la prestación de servicios públicos de calidad (adaptados a las necesidades y expectativas de los ciudadanos)” y se articula más sobre “[u]na fascinación por la gestión privada y otorga un gran protagonismo a sistemas y técnicas de carácter eficientista” (Ramió, 2019: 38)

Lo planteado por Ramió es muy importante porque la variedad de modelos de organización, que incluso pueden coexistir, enriquece las prácticas y los servicios que se entregan según los distintos tipos de intereses de los administrados o ciudadanos. La manera en cómo se hace la gestión pública moderna está influenciada por el tipo de organización, y recomienda que debe ser flexible y ágil para adaptarse a las circunstancias y así atender un asunto o resolver un problema público.

Ramió, incluso invita a proyectar nuevos modelos de gestión pública. Señala que las organizaciones modernas, en el futuro, tomarán en cuenta un sistema de organización que denomina “holocracia” (Ramió, 2019: 50) y cita a Robertson (2015) que define a este sistema como aquel “[e]n el que la autoridad y la toma de decisiones se distribuye de forma horizontal en lugar de ser establecidas por una jerarquía de gestión, es decir, un sistema de autogestión”. Asimismo, señala que, si bien puede ser difícil su aplicación en la administración pública,

[l]a moderna teoría de la organización y la literatura de gestión de los últimos cinco años, diseñada para aplicarla a las empresas privadas, coinciden de manera unánime que las organizaciones del futuro no pueden ser jerárquicas, sino colaborativas, con dinámicas de autogestión, identidades muy fuertes y una gran

flexibilidad. Sólo de esta manera pueden ser organizaciones contingentes y creativas que se adapten a las disrupciones tecnológicas (Ramió: 2019: 52).

Sobre lo expuesto por Ramió, se colige que los modelos de organización rediseñan los modelos de gestión y viceversa. El modelo organizacional y el modelo de gestión deben tener la capacidad de adaptación e interacción ante situaciones disruptivas y contextos complejos, y donde la gestión pública cuente con un marco variado y las habilidades necesarias para reaccionar de manera oportuna. Esto permitirá adaptar mejor la gestión a las circunstancias o contextos, y, por lo tanto, generar un cuádruple impacto positivo: i. al interior de la organización, ii. en la relación con otras organizaciones, el ciudadano y la sociedad civil, iii. en la propuesta de valor que entrega; y, iv. en el cumplimiento de objetivos de políticas públicas.

3.1.1. Valor Público

Mark Moore introduce el concepto de valor público en el año 2005. Lo presenta como un enfoque, tal como lo señala Conejero (2014). El objetivo de Moore era diseñar “[u]na estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público”. La idea planteada de valor público como enfoque tenía como intención “[c]ambiar el enfoque tradicional de la gestión pública que intentaba ser eficaz y eficiente, de acuerdo a mandatos políticos, lo que se traducía en gestores públicos que actuaban con mentalidad de administradores” (Conejero, 2014: 11).

Moore (1998) explica que hay un costo de oportunidad para el ciudadano que aprecia el consumo privado. Por un lado, con su dinero, y en ejercicio de su libertad, consume los bienes que le satisfaga o invierte su dinero en la actividad privada que considere más beneficiosa para sus intereses. Parte de ese dinero no lo puede disponer porque el Estado le obliga a dárselo para que este realice actividades públicas; por lo que Moore dice

[n]o basta con decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados. Solo entonces pueden estar seguros de que se ha producido algún valor público (Moore, 1998: 61)

Asimismo, Moore identifica que el directivo público puede generar valor para satisfacer las demandas de los ciudadanos de dos maneras:

[i.] La forma más obvia consiste en utilizar el dinero y la autoridad que les han sido confiados para producir cosas de valor para determinados clientes y beneficiarios (...) Podemos considerar que estas actividades producidas por el sector público crean valor, incluso cuando lo que se produzca y valore no sea siempre un producto físico o un servicio que consuman beneficiarios individuales, y, ii. [o]rganizando y gestionando una institución que satisfaga los deseos de los ciudadanos y sus representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosas y productivas (...) Pero esta actividad también crea valor desde el momento en que satisface el deseo ciudadano de disfrutar de una sociedad en orden, en la cual existen organizaciones públicas equitativas, eficientes y responsables (Moore, 1998: 88).

Como se ha señalado, el valor público es la razón de la gestión pública en la medida en que los ciudadanos perciban los servicios de las entidades públicas o, como lo señala Kelly y Muers, citado por García (2015), los ciudadanos toman en cuenta el valor público cuando este se obtiene del desarrollo de las actividades de las entidades. El autor reflexiona sobre las fuentes que generan el valor público e identifica tres (3) categorías: i. por los servicios que se asocia a la satisfacción del usuario; ii. por los resultados que se asocia a los impactos que produce, donde es difícil determinar el valor mediante medidas objetivas; y iii. por la confianza y la legitimidad que se asocia a la percepción de cómo se conduce el Gobierno.

3.2. Innovación

Una primera definición que nos aproxima a este concepto de manera sencilla y clara, la presenta como “[I]a creación de nuevas técnicas, nuevos productos y nuevos procesos” (Loayza, 2016).

La Organización de Estados Americanos la describe como “[u]n cambio que supone una novedad. Es la aplicación de nuevas ideas, productos, conceptos, servicios y prácticas a una determinada cuestión, actividad o negocio, tomando algo de lo ya existente y reconstruyendo, reorganizando y agregando algo nuevo” (OEA; 2020: 8), y hace notar que la innovación no solo se produce en el campo de la tecnología o la creatividad individual, sino que esta es “una cuestión social” que contribuye a encontrar soluciones a los problemas públicos, en donde se debe involucrar a las personas y por medio de un trabajo cooperativo se den respuesta a sus necesidades.

Con relación a la cuestión social, Rodríguez y Alvarado (2008) conciben la innovación desde el campo social como el resultado de un proceso a lo largo del tiempo, y donde se han producido fallas y mejoras que, en determinado momento, generan un cambio en las tendencias y llevan el proceso en otra dirección, o cambia la calidad de un producto. Los autores señalan la importancia de que estos cambios innovadores, a veces transgresivos, son consecuencia de lo que ha estado sucediendo en lo cultural, tecnológico, científico, organizaciones, entre otros. Además, señalan que, aquello que hace innovador a algo original “[r]adica en el proceso que permite hacer realidad un cambio específico”.

3.2.1. Innovación Pública

Ramírez-Alujas (2010) afirma que, en las últimas décadas, la innovación en la gestión pública ha pasado “[a] ser esencial en el proceso de adaptación de las organizaciones (públicas y privadas) ante los continuos y diversos cambios a los que se ven enfrentadas, en su lucha por la conservación y adecuación a un entorno dinámico en permanente (y poco pronosticable) movimiento” (Ramírez-Alujas, 2010).

El mismo autor cita a Gowher Rizvi, quien reconoce el valor de la innovación cuando señala que

[e]s fundamental para permitir que las sociedades construyan los nuevos modelos de gobierno y de gobernabilidad que necesitamos para abordar los grandes retos del siglo XXI. Queda claro que los gobiernos que sean capaces de enfrentar estos retos no lo harán con métodos lentos y evolutivos, sino mediante niveles sin precedentes de innovación y liderazgo (Ramírez-Alujas, 2010: 6);

Respecto a los niveles de innovación de la gestión pública, Ramírez-Alujas también cita a Mulgan y Albury (2003), que, para fines de la presente tesis, es importante considerar dos de los tres (3) niveles que propone: el incremental y el sistémico o transformacional. En el nivel incremental, las innovaciones

[r]epresentan cambios menores a los servicios prestados existentes. A este corresponden la mayoría de las innovaciones y son importantes para la mejora del sector público ya que, los cambios pequeños y continuos en la entrega del servicio, posibilitan la adaptación del mismo a las necesidades del ciudadano y de la sociedad en general (Ramírez-Alujas, 2010: 9);

y el nivel sistémico o transformacional, al que corresponden las innovaciones que “[s]on impulsadas por las nuevas tecnologías, pero también por cambios en la mentalidad o

nuevas políticas. Originan nuevas estructuras en la fuerza de trabajo y nuevas formas y tipos de organización, transformando sectores enteros y las relaciones inter-organizacionales y el desempeño” (Ramírez-Alujas, 2010: 10). Este nivel de innovación, señala el autor, es escaso y toma muchos años en mostrar sus efectos.

Sobre la innovación en la gestión pública, Ramírez-Alujas (2010) señala que esta hace referencia directa a:

1) [N]uevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un “hacer”); 2) Que responden a una necesidad específica o problema; 3) Que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos); 4) Que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables; 5) Que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos; 6) Que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos; y 7) Que, en definitiva, es un medio para un fin, y no un fin en sí mismo (Ramírez-Alujas, 2010: 8).

Pont (2017) señala que la innovación pública se presenta en modelos de gestión, en la creación conjunta de servicios públicos, en la coproducción de políticas públicas y en nuevas formas que sirven de fundamento para la democracia; a los que se le añade los conceptos anglosajones de rendimiento de cuentas (accountability), colaboración abierta para aporte de ideas con el fin de entregar soluciones (crowdsourcing) y la obtención de financiamiento abierto y masivo para fines comunes (crowdfunding); todo dentro de un marco de gobernanza colaborativa (Pont, 2017: 45).

El fin de la innovación pública es para “[h]acer frente a los procesos de transformación y a la complejidad” (Pont, 2007: 44), que se expresa en constantes nuevas formas de convivencia y propone que

[e]s necesario que se sobrepasen las lógicas hegemónicas basadas en las dicotomías Estado versus mercado, competitividad versus sustentabilidad para orientarse hacia nuevas lógicas que superen esas propuestas binarias. Ello demandará además de otra lógica de pensamiento dirigida en un sentido inter y multidisciplinar (Pont, 2007: 45).

El autor resalta que lo novedoso está en los procesos y su funcionamiento y no en un cambio en la estructura de la Administración pública, y señala “Comprender la innovación bajo esta óptica significa también reconocer que efectivamente aparecen

señales de innovación y, en consecuencia, de cambio, en la Administración pública” (Pont, 2007: 53).

Pont (2017), asume la definición de innovación para el sector público que propone Osborne y Brown (2005), “[p]ara quienes la innovación es un proceso diferente a la invención y consiste en la aplicación o adaptación de nuevos conocimientos” (Pont, 2017: 54). Resalta que “La innovación es la introducción de nuevos elementos en un servicio público en la forma de nuevos conocimientos, una nueva organización, una nueva gestión o habilidades procesuales”; y para que exista innovación es importante la presencia de tres (3) elementos “[l]os actores (innovadores), el proceso (innovación) y los resultados (innovaciones)”. Asimismo, señala que aquello que diferencia a la innovación del cambio incremental “[e]s el impacto del proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante de organización, producto/servicio o mercado” (Pont, 2017: 54 y 55).

Pont permite entender que un nuevo modelo de gestión organizacional puede considerarse como una innovación, siempre que este genere un cambio en una idea aceptada sin cuestionamientos en la organización, y que sirva como sustento y modelo para resolver problemas y crear conocimiento. En el presente caso, el modelo de gestión propuesto cambia el paradigma predominante.

Por su parte Morales, O., Barrera, A., Rodríguez, M., Romero, C. y Távora, R. (2014), que citan a los estudios realizados el año 2011 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) sobre el Perú, concluyen que “[e]l desarrollo de la innovación es incipiente en el sector público”, y señalan la importancia de la innovación como un elemento del desarrollo, y afirma que

[C]uando se utiliza el concepto innovación se alude a algo novedoso o único. Para muchos, el término está ligado a la tecnología, la invención y las patentes; sin embargo, la innovación es mucho más que eso. Puede ser un producto nuevo o mejorado, un servicio o un proceso, y puede encontrarse en todos los espacios y las organizaciones: el comercio, la política, el márketing, las instituciones privadas o las organizaciones públicas (Morales, et al, 2014: 33).

También nos proponen una diferencia con los conceptos de idea, mejora, buena práctica o invento, y definen cada una de estas de la siguiente manera:

[I]dea es la creación que aún no se concreta en algo tangible y permanece en la mente; mejora es el cambio incremental en alguna actividad, proceso, producto,

servicio u organización; buena práctica es una actividad o un proceso que optimiza la gestión o la administración en una organización que se puede replicar o servir de modelo en otra; e invento es el producto o el resultado novedoso de una investigación que puede o no generar un cambio en la sociedad y que podría ser patentado (Morales, et al, 2014: 46).

La diferencia de los conceptos antes mencionados con la innovación es que esta es de alta novedad y alto impacto; ya que

[L]a sola idea no es innovación pues, pese a ser novedosa, no genera impacto al no concretarse en la realidad y quedar en el pensamiento. Una mejora no se considera innovación por cuanto es poco novedosa y no produce un impacto significativo. La buena práctica se puede considerar una innovación cuando se aplica por primera vez, pero pierde su impacto y no es lo suficientemente novedosa para llegar a ser una innovación cuando se replica o adapta. Finalmente, el invento no se considera una innovación mientras no genere un cambio sustancial y valor público (Morales, et al, 2014: 47).

Morales, et al (2014) identifican dos propuestas de clasificación de tipos de innovación que ayudarán en la elaboración de la presente tesis. Por un lado, señalan que la Organización de la Naciones Unidas reconoce cuatro (4) tipos de innovación: i. Institucional, que implica renovar o crear instituciones; ii. Organizacional, que implica introducir nuevos procedimientos de trabajo o técnicas de gestión (para la presente tesis, se debe entender actividad y prácticas); iii. De Proceso, que implica introducir mejoras en la calidad de prestación de servicios; y iv. Conceptual, que implica introducir nuevas formas de gobernanza. De otro lado, los coautores citan a Jean Hartley, quién identifica siete (7) tipos de innovación: i. De Productos, que implica introducir nuevos productos; ii. De Servicios, que implica introducir nuevas formas de prestación de servicios; iii. De Procesos, que implica introducir nuevas formas de diseño del proceso organizacional; iv. De Posición, que implica introducir nuevo contexto o usuarios; v. De Estrategia, que implica introducir nuevas metas o propósitos en la organización; vi: De Gobernanza, que implica introducir nuevas formas de participación ciudadana e instituciones democráticas; y vii. De Retórica, que implica introducir nuevos lenguajes y conceptos.

Por otro lado, la OCDE señala que la innovación “[i]mplica tanto la creación como la difusión de productos, procesos y métodos” y se constituye en una solución para la crisis económica “[a]l proporcionar los cimientos para nuevas industrias, empresas y trabajo”. Este organismo afirma, además, que la innovación “[h]ace más

fácil para los gobiernos enfrentar los apremiantes problemas mundiales y sociales, entre ellos el cambio climático” (OCDE, 2010: 1).

En base a lo antes mencionado, se evidencia la importancia de innovar las actividades administrativas de fiscalización del OSINFOR, ya que permite mejorar asuntos o resolver problemas asociados a temas de recursos naturales forestales y de fauna silvestre que se relacionan con el ambiente y cambio climático, pues en el marco de sus competencias y funciones también puede aportar a la solución de situaciones complejas de carácter económico, dentro de las que se ubica la competitividad.

Es importante resaltar el análisis de la OCDE en el que identifica a la innovación como “[u]n proceso multidisciplinario y extremadamente interactivo que implica cada vez más la colaboración de una variada y creciente red de interesados directos, instituciones y usuarios” (OCDE, 2010: 3). La OCDE concluye: “[E]l objetivo de la política pública no debe ser la innovación como tal; sino su aplicación para mejorar la vida de la gente y de la sociedad en general” (OCDE, 2010: 3). Esto coincide con la propuesta de tesis.

Para lograr innovación pública en entidades públicas, se toma como referencia un (1) modelo de gestión de innovación peruano, dos (2) propuestas mundiales de cómo innovar, y dos (2) documentos orientadores. La aplicación o combinación de varios de estas experiencias, trazan una orientación para implementarla.

a) Sobre cómo lograr innovar tenemos las siguientes propuestas:

- Modelo para gobiernos locales peruanos.

Morales, et al (2014), nos propone un modelo de gestión para la innovación y pasos para su implementación. Es un diseño para gobierno locales, que puede ser aplicable a otros niveles de gobierno porque existen denominadores comunes. La propuesta que nos presentan se basa en el análisis de las experiencias de municipios de seis (6) países y del trabajo de campo sobre cuatro (4) gobiernos locales peruanos.

Identifica tres (3) elementos: i. Pilares, que comprende la gestión de conocimiento; factores que promueven innovar como incentivos y recompensas, tolerancia al error, y uso de herramientas para probar y ajustar; incorporar el contexto

y entorno cultural para que se tenga un ambiente adecuado para el desarrollo de la sostenibilidad; ii. Componentes, que interactúan y sobre los que debe existir el reconocimiento, orientación y manejo tales como la motivación, recursos, ciudadanía, alianzas, y cambio en la cultura de la organización; y, iii. Proceso de gestión de la innovación, que se relaciona con uso, distribución y control de los componentes antes mencionados para la solución innovadora de un problema.

Una vez identificados los elementos antes mencionados, propone siete (7) pasos que se deben de considerar, siendo los siguientes: i. Generación de ideas para solucionar el problema; ii. Propuesta seleccionada de solución; iii. Desarrollo de la propuesta que también comprende la viabilidad legal, técnica y financiera; iv. Decisión política de alto nivel o adopción; v. Inicio de la aplicación mediante un piloto; vi. Que sea sostenible y tienda lo nuevo a ser permanente; y, vii. Medir y evaluar la aplicación y el cambio que genera (Morales, 2014, et al: 182 - 188).

- Modelo para el Gobierno Vasco

Pont (2017) en el estudio que realiza sobre nuevas prácticas de administración y gestión pública reconoce como innovador la existencia de un Plan de innovación del Gobierno Vasco que desde el año 2014 tiene como objetivo principal mejorar su gestión. Este plan puede tomarse como una referencia para cualquier entidad.

Para ello su plan considera siete (7) etapas: i. El consenso como requisito inicial y previo que involucra a altos directivos y responsables, quienes muestran su alto compromiso; ii. Un adecuado marco legal; iii. Una adecuada comunicación, sensibilización y despliegue; iv. Recursos formativos innovadores; v. Evaluación; vi. Plan de mejora; y, vii. Seguimiento de planes (Pont, 2017: 187).

- Modelo en Chile

El Laboratorio de Gobierno (2021), nos muestra un modelo de innovación que parte de tres (3) servicios indispensables: i. Para conectar iniciativas y aprendizaje públicas y privadas con enfoque descentralizador y con transformación sostenible; ii. Para acompañar a las entidades públicas en explorar y co-crear soluciones a problemas públicos relevantes; y, iii. Para medir y fortalecer las capacidades de innovación.

Luego, estos tres (3) servicios van a interactuar dentro de las entidades, y sugieren tres (3) maneras para comenzar a innovar: i. Generar capacidades desde la red de

innovadores; ii. Medir las capacidades institucionales; y iii. Orientándose y comenzando con problemas institucionales a través de métodos ágiles.

Finalmente, estas innovaciones pueden nuevos impactos y cambios en estrategias, servicios, operaciones y organización, que dan origen a doce (12) tipos de innovación; y finalizando este ciclo en medir impactos y alcances.

b) Sobre los documentos orientadores para innovar tenemos los siguientes:

- Guía de buenas prácticas de innovación pública peruana

Este ha sido desarrollado por la PCM (2021) y establece unas pautas para el desarrollo de la innovación en las entidades públicas peruanas. Propone diez (10) preguntas clave para innovar, pero estas se desarrollan en cuatro (4) etapas que deben ser consideradas para implementar una innovación, siendo las siguientes: i. Identificación del problema; ii. Conceptualización y prueba; iii. Implementación de soluciones; y, iv. Evaluación y difusión del aprendizaje. Lo importante de esta propuesta para transitar en la implementación de una innovación pública es que se sustenta en buenas prácticas de gestión pública ganadoras del concurso que organiza Ciudadanos al Día. Se trata de prácticas entre los años 2015 al 2019 y dentro de estas destaca una desarrollada por el OSINFOR como es la Mochila Forestal.

- Herramientas para la innovación pública chilena

Este ha sido desarrollado por el Laboratorio de Gobierno que es una agencia perteneciente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile (2017); y que nos propone un conjunto de herramientas para desarrollar proyecto de innovación pública, que transitan hacia la implementación en cuatro etapas: i. Descubrimiento del desafío; ii. Generar ideas; iii. Prototipado y testeado; y, iv. Gestión de la innovación, que comprende la institucionalización de esta. Dentro de cada etapa se proponen hasta seis (6) herramientas. En la primera de las etapas se transita desde un plan de investigación, mapas de actores, determinación de causa-efecto entre otros. En la segunda desde análisis de referentes, herramienta de ideación, identificación de impulsoras de mejoras, categorización y priorizar ideas, entre otras. En la tercera desde prototipado rápido, técnicas de juegos, testeado de prototipos, entre otros; y en el cuarto desde discurso para comunicar el proyecto, matriz de riesgo, estrategias de gestión del cambio, maneras de institucionalizar la innovación, entre otros.

3.3. Competitividad

Porter (2008) brinda una definición sobre la competitividad y productividad. Señala que la “Competitividad es la capacidad de usar la fuerza laboral, la tierra, los recursos naturales y el capital para producir bienes y servicios productivos. Y productividad es el valor de la producción de un día de trabajo, o un dólar de retorno por el capital invertido”. Esta definición lo hace en un contexto de reflexión sobre el desarrollo de la competitividad en un país similar al Perú.

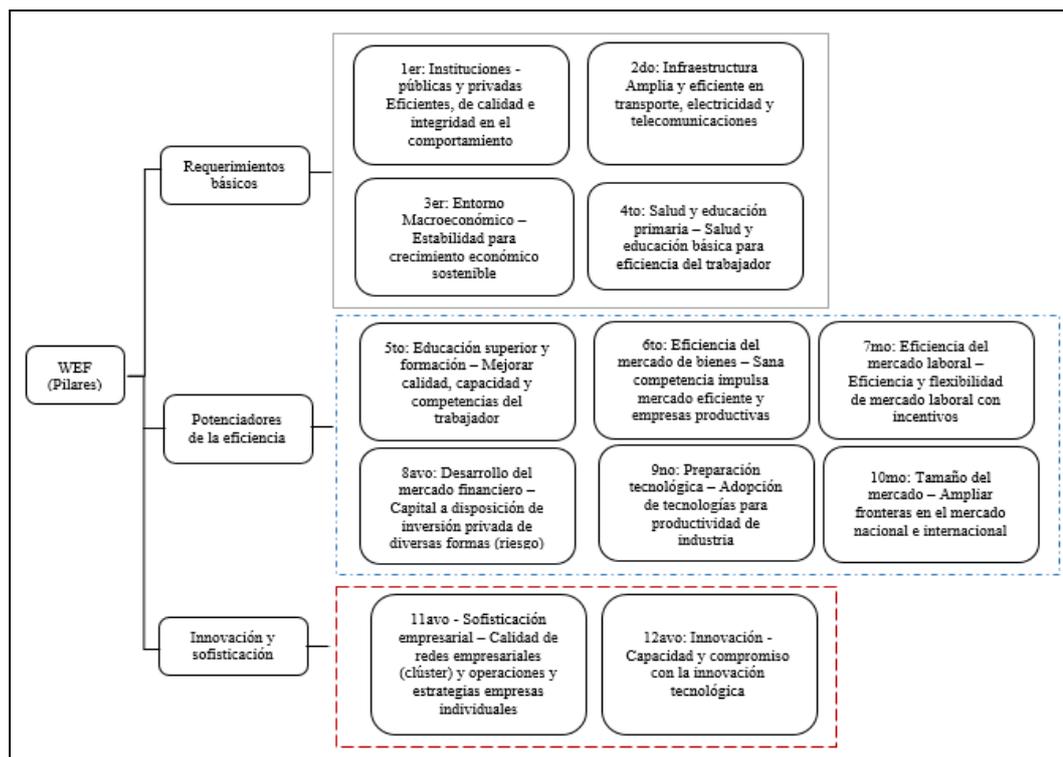
El autor precisa la importancia de la política y del sistema legal. En ellos resalta la estabilidad, pero sobre todo la calidad en referencia a la gestión pública, y concluye en que ambos son muy importantes para mejorar la competitividad. Si bien reconoce que estos no producen riqueza de manera directa, sí facilitan la creación de esta.

Porter, además, destaca la importancia del clúster y los gremios como parte del éxito. Señala que los actuales modelos de desarrollo económico deben ser muy colaborativos entre el sector público y privado. Finalmente, menciona la importancia de una economía formal porque esta permite acelerar el crecimiento del país.

Según D'Alessio (2011) define de manera simple la productividad como “[e]s conseguir los mejores resultados posibles (producción) con el eficiente uso de los recursos usados (físicos y humanos)” (D'Alessio, 2011: 50,51), siendo esta el medio para lograr más competitividad.

El World Economic Forum (WEF) define a la competitividad como el “[c]onjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país” (WEF, 2018). La WEF se sustenta en 12 pilares para medir la competitividad que se muestran a continuación:

Figura 3.1. Pilares para medir la competitividad según la WEF



Fuente: WEF, 2021
Elaboración. Autores de tesis

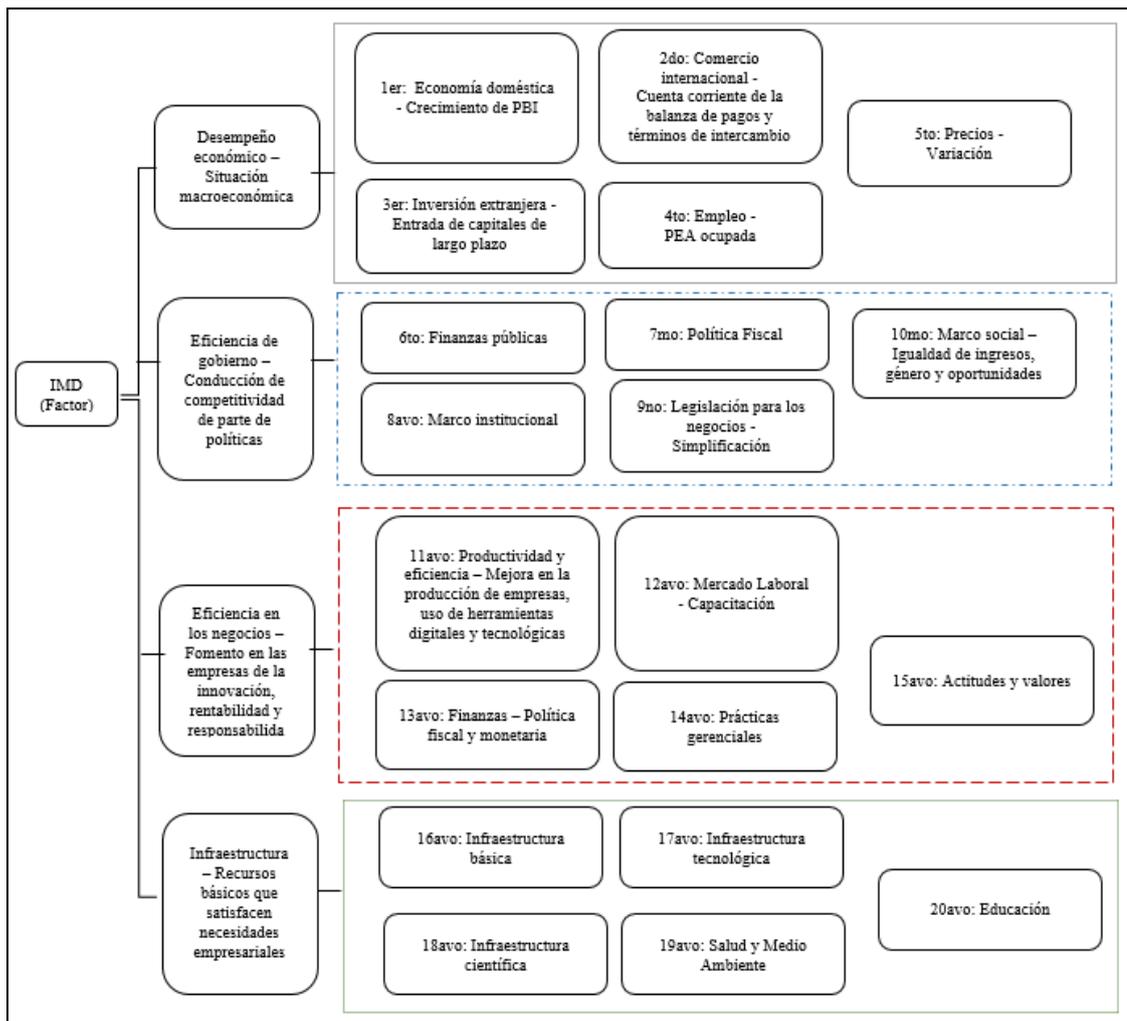
En la tesis se asocia la orientación de la propuesta con algunos de los pilares antes mencionados.

De otro lado, el Centro de Competitividad Mundial (IMD) señala que

[H]oy, la definición de 'competitividad' ha comenzado a cambiar, y algunos la han vuelto a etiquetar como 'Capitalismo inclusivo' o 'Prosperidad inclusiva'. Para nosotros, esto no es nuevo. El futuro del capitalismo requiere que los gobiernos se den cuenta de que el verdadero objetivo de la política económica es la competitividad: la capacidad de las economías para generar prosperidad para las personas a través de una economía productiva (IMD, 2020).

Los factores que son medidos por el ranking de IMD son los que se muestran a continuación:

Figura 3.2. Factores para la medición de la competitividad por el IMD



Fuente: IMD, 2021

Elaboración: Autores de esta tesis.

En la tesis se asocia la orientación de la propuesta con algunos de los factores antes mencionados.

3.4. La actividad administrativa de fiscalización

Morón (2014) define la actividad administrativa de fiscalización como comportamientos o hechos administrativos que involucra una respuesta de los órganos administrativos referida a una actuación física u operativa produciendo la adquisición, modificación, transferencia, extinción de las relaciones jurídicas existentes hacia los administrados.

Siguiendo esa misma línea de consideración de la naturaleza de la actividad administrativa de fiscalización como un hecho administrativo, Antúnez y Ramírez (2016) la refiere como una actividad material de la administración, la cual se vale de diversos medios para verificar el cumplimiento de los lineamientos de la fiscalización.

Esta actividad, básicamente técnica, realizada por personal especializado perteneciente al sector público, quienes hacen uso de sus capacidades estandarizadas para actuar de manera oportuna y siguiendo procedimientos normados.

Brewer-Carías (1991) sin embargo, tiene otro punto de vista, asignando otra concepción a la actividad administrativa de fiscalización como es el de vigilancia o policía administrativa, donde, la administración aplica medidas limitativas de los derechos de los administrados frente a hechos que vulneran el bienestar de la colectividad o que alteren la legalidad.

CAPÍTULO IV. MARCO CONCEPTUAL

4.1. Marco normativo de la Gestión Pública

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como ente rector, define a la gestión pública como

[I]a organización de los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”) como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible (PCM, 2013: 27).

En la misma línea, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (en adelante, PNMGP) señala que la gestión pública se orienta a resultados al servicio del ciudadano a través de “[u]n estado moderno al servicio de las personas, lo cual implica una transformación de sus enfoques y prácticas de gestión, concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos” (PCM, 2013: 19).

Un tema poco resaltado e internalizado por los gestores públicos y las organizaciones, en especial los vinculados al sector forestal y de fauna silvestre, es el alcance del principio de sostenibilidad propuesto en la PNMGP. Este señala que la gestión pública

[s]e sustenta en la integración equilibrada de las políticas sociales, ambientales y económicas del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las

necesidades de las actuales y futuras generaciones de ciudadanos. El diseño y la implementación de las políticas públicas y de los planes estratégicos y operativos deben asegurar la gobernanza ambiental (PCM, 2013: 25).

En este principio destaca la mención a la gobernanza ambiental como un componente importante en la gestión pública moderna. Esta gobernanza es uno (1) de los principales ejes de la Política Nacional del Ambiente (en adelante, PNAMB), es un objetivo que busca “Construir nuevos modos de producción y vida basados en los principios de la sostenibilidad, la ética, la inclusión social y la justicia ambiental” y establece como lineamiento promover acciones de supervisión, otorgamientos de incentivos, entre otros, “[q]ue coadyuven al cumplimiento de la normativa y objetivos de la gestión ambiental” (Ministerio del Ambiente, 2016: 35 y 36). Lo antes mencionado muestra una vinculación entre la producción asociada a la competitividad, la gestión sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y las acciones de supervisión.

También es importante señalar que, cualquier modelo de organización y de gestión pública en el país se debe sustentar en una amplia interpretación del artículo 43 de la Constitución Política del Perú (en adelante, CPP) que orienta hacia la democracia y lo social; a un Estado único e indivisible; y a un gobierno unitario basado en la representación y en la descentralización. De esta manera, además de sentar las bases de la forma de gobierno, influye en las características de los modelos de organización y de gestión.

Complementa la definición el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de las Gestión Pública¹⁵, que entiende a la gestión pública moderna como “[l]a selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas”.

Todo lo antes mencionado aporta a la construcción de la propuesta de modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización.

¹⁵ Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, artículo 4.

4.2. Marco normativo sobre el Valor Público

A nivel del Estado Peruano, según la PNMGP, el valor público es un fin. Debe aplicarse hacia las conductas sociales con “[u]n enfoque más centrado en los resultados que en el solo control de los procesos e insumos, que en muchos casos termina promoviendo el simple cumplimiento de la legalidad y la realización de procesos de gestión que no aportan valor público” (PCM, 2013: 23 y 24).

Lo antes mencionado discrepa con el enfoque legal – sancionador, pues este centra las prácticas en el cumplimiento de la norma, lo que no necesariamente aporta valor público. De ahí la importancia de generar un modelo de gestión para la actividad administrativa de fiscalización que esté diseñada para aportar mayor valor público e incluya una orientación a la competitividad.

El Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública¹⁶, considera al valor público como un fin porque toda actividad o servicio a cargo de las entidades públicas se orienta hacia él, y, con relación a cómo se crea, la norma señala dos formas, siendo la primera “Las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, (que) satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad”; y la segunda cuando “Se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad”.

4.3. Marco normativo de la competitividad

El Acuerdo Nacional considera como objetivo de la competitividad

[a]lcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada (Acuerdo Nacional, 2002).

Un análisis integral entre la Constitución Política, políticas públicas y diversas fuentes de derecho, nos llevan a concluir que existe una vinculación entre la

¹⁶ Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, artículo 4.

competitividad, la actividad administrativa de fiscalización, el patrimonio y recurso forestal y de fauna silvestre, y la infraestructura y capital natural.

Los recursos naturales, sean renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación y el Estado puede otorgar a particulares su utilización y acceso a derechos de propiedad. Dentro de estos se encuentran los forestales y de fauna silvestre. Así lo establece el artículo 66 de la CPP. Estos pueden ser usados, aprovechados y disfrutados de acuerdo a los procedimientos establecidos por la autoridad nacional y regional y a los instrumentos de planificación y gestión, tal como lo señala el artículo I de la LFFS 29763. Este uso, aprovechamiento y disfrute le permite convertirlo en un capital e introducirlo en la cadena productiva.

El Estado se orienta a promover el desarrollo de las actividades forestales y de fauna silvestre con una orientación hacia la competitividad con un enfoque ecosistémico, siendo la intención de que se generen mayores beneficios sociales y económicos, tal como señala el artículo 131 de la LFFS 29763. Este enfoque está desarrollado como un principio en la LFFS 29763 como una estrategia para realizar un manejo integrado, con sostenibilidad y conservación, de tierras, aguas y recursos vivos y de los ecosistemas, considerando diversos factores. Aplicar este enfoque permite sostener “un espacio de vida, hábitat de la fauna y fuente de agua, y contribuir a la seguridad alimentaria” (LFFS 29763,2011).

El Estado tiene un rol de conservar, proteger, incrementar y usar de manera sostenible el patrimonio en armonía y equilibrio con los intereses sociales, económicos y ambientales de la Nación; y tiene como orientación el impulsar, en favor de la sociedad, el desarrollo, mejorar la competitividad, generar y acrecentar los recursos y su valor, tal como señala el artículo 1 de la LFFS 29763. El objeto de la actividad administrativa de fiscalización cumple con las finalidades de los roles antes mencionados

Desde una mirada económica, el patrimonio forestal y de fauna silvestre, el bosque y los ecosistemas se consideran como una infraestructura natural, y los recursos se consideran un capital natural. Esta infraestructura es tan igual de

importante como la económica y social, tal como lo reconoce la PCNP. La gran biodiversidad de recursos que tiene nuestro país genera una ventaja competitiva.

Ante esto, el rol del Estado es:

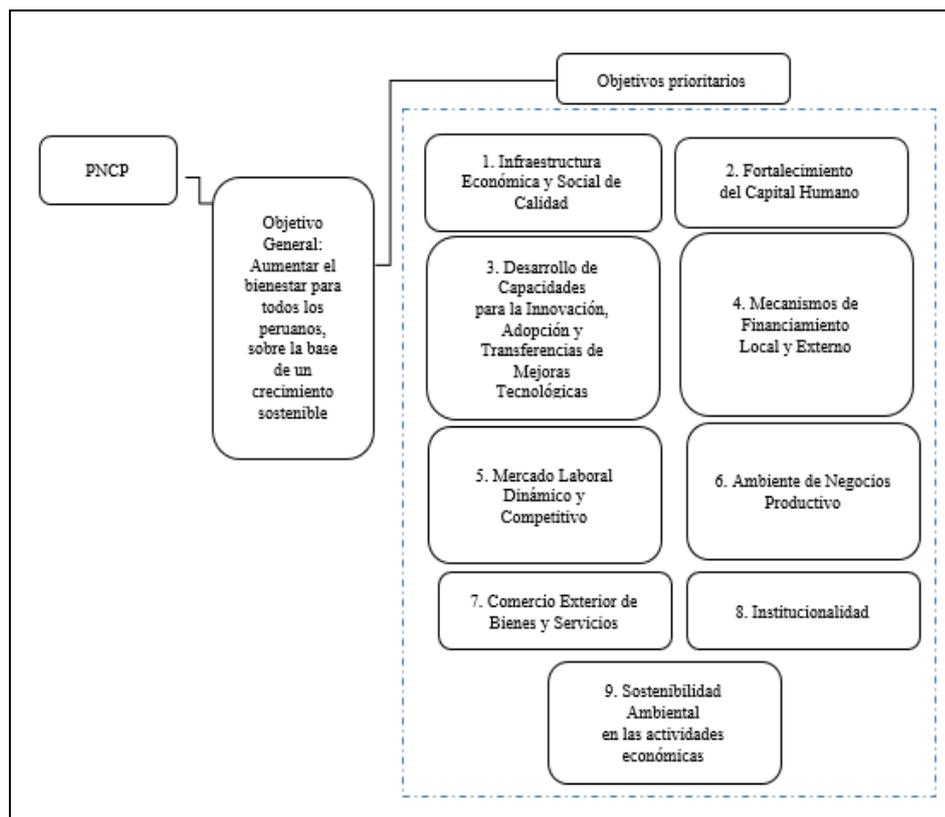
[i]mplementar mecanismos de estímulos o incentivos de naturaleza no tributaria a las actividades de manejo, conservación, aprovechamiento, transformación de recursos forestales y de fauna silvestre en comunidades campesinas y nativas u otras áreas de títulos habilitantes que generen mayor valor agregado y promuevan la conservación de la diversidad biológica del bosque (LFFS 29763, 2011: Art. 131).

Si bien este artículo termina concluyendo que estos mecanismos serán regulados por decreto supremo, es perfectamente aplicable los mecanismos también establecidos por el DL 1272; y, por lo tanto, estos estímulos e incentivos no tributarios también pueden ser generados por la misma actividad administrativa de fiscalización y por las distintas formas de concluirlos; y así generar un mayor valor agregado, de manera directa o indirecta, en las actividades productivas del sector privado.

Lo antes mencionado lo ratifica el Tribunal Constitucional en su sentencia emitida en el expediente N ° 05410-2015-PA/TC, donde indica que las actividades de fiscalización contribuyen a optimizar el funcionamiento del mercado.

La competitividad se desarrolla a través de la PNCP. Esta incluye un objetivo general y nueve (9) objetivos específicos. De estos últimos resaltan, para fines de la presente tesis, los asociados a generar un ambiente de negocios productivos, institucionalidad y sostenibilidad ambiental. La estructura de la PNCP se muestra a continuación:

Figura 4.1. Principales objetivos de la Política Nacional de Competitividad y Productividad



Fuente: PNCP, 2018
 Elaboración: Autores de esta tesis.

La PNCP se desarrolla a través de un Plan para el periodo 2019 – 2030 (en adelante, Plan)¹⁷, que propone medidas y objetivos específicos. En este Plan existe una mención directa que vincula a la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR con la competitividad.

En el noveno objetivo del Plan se menciona la contribución del OSINFOR para resaltar el valor a los recursos forestales mediante instrumentos que permitan una trazabilidad de sus productos. Se le relaciona con el objetivo de “[a]segurar la legalidad y trazabilidad de la madera en toda la cadena productiva” y resalta la importancia del fortalecimiento de su rol y el desarrollo de supervisiones en la modalidad de las auditorías quinquenales; ambas para contribuir a la disminución de

¹⁷ Este fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 237-2019-EF.

la tala ilegal, y a determinar el origen legal¹⁸ de los productos maderables que se exporten.

Cuando se menciona la manera en que se va a fortalecer el rol del OSINFOR, el Plan propone desarrollar tres (3) acciones: i. Revisar y mejorar los protocolos; ii. Implementar un modelo de gestión de riesgos para las intervenciones; y iii. Proponer una norma que lo fortalezca. La propuesta de tesis coincide con las acciones antes señaladas

La supervisión que realiza el OSINFOR también se vincula con el Programa Presupuestal 0130 (en adelante, PP 0130) que está orientado a la competitividad y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre, cuyo objetivo es

[q]ue el Estado (o las entidades que participan en su implementación) generen las condiciones que hagan que el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre sea cada vez más competitivo y sostenible, y con ello se genere bienestar económico, social y ambiental para el país y especialmente para la población que vive en torno a los bosques (SERFOR, 2020: 3).

Desde el año 2020, el OSINFOR aporta a este PP 0130 con los servicios de: i. inspección para la aprobación del plan de manejo forestal, ii. auditoría quinquenal, iii. supervisión de compromisos y obligaciones de derechos otorgados y aprobados, y iv. fiscalización posterior planes de manejo o derechos aprobados pero que no han sido previamente inspeccionados. Los servicios mencionados aportan a la actividad de vigilancia y control en la etapa de acceso y aprovechamiento del bosque y sus recursos forestales.

Con estos servicios se contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso, que es “[u]na de las condiciones para que la producción forestal y de fauna silvestre alcance niveles óptimos de competitividad” tal como lo señala el PP 0130.

4.4. Marco normativo de la actividad administrativa de fiscalización

La CPP reconoce y otorga potestad fiscalizadora a los distintos niveles de Gobierno. En el caso del Poder Ejecutivo, el artículo 118 numeral 1 de la CPP señala

¹⁸ El OSINFOR solo determina el origen legal en la fuente de donde se extrae el recurso, luego del aprovechamiento. En las otras partes de la cadena productiva, son otras entidades las responsables de determinar que el producto final provenga una fuente legal.

que “Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales”. Al ser el presidente de la República “[e]l funcionario de más alta jerarquía en el servicio a la Nación” tal como lo dispone el artículo 39 de la CPP, se interpreta que esta potestad se otorga a todas las entidades del Poder Ejecutivo a través de sus funcionarios y servidores. Esto lo ratifica su Ley Orgánica¹⁹, que otorga a los Ministerios y organismos públicos especializados la función de “[c]umplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia”.

En el caso de los Gobiernos Regionales, el artículo 191 de la CPP señala que “[t]ienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y que promueven y regulan actividades y/o servicios en materia de agricultura, industria, agroindustria, comercio, medio ambiente, entre otras”; y su Ley Orgánica²⁰ señala que el gobierno regional “[e]jercerá la función de supervisión, evaluación y control con sujeción al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y demás leyes de la República”.

En el caso de las Municipalidades, sean Provinciales o Distritales, el artículo 185 de la CPP señala que “[t]ienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, así como desarrollan y regulan actividades y/o servicios en materia de medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, entre otros, conforme a ley”; y su Ley Orgánica²¹ señala que estas entidades “[e]jercen, de manera exclusiva o compartida, la función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización”.

La potestad de fiscalización se desarrolla con amplitud en el país. La realizan algunas de las entidades en el Poder Ejecutivo, los 25 Gobiernos Regionales, las 196 Municipales Provinciales y los 1678 Municipales Distritales (INEI, 2020).

¹⁹ Ley N° 29158 del año 2007. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Artículo 23, numeral 23.1, literal c).

²⁰ Ley N° 27867 del año 2002. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Artículo 45, literal b), numeral 5.

²¹ Ley N° 27972 del año 2003. Artículo 74.

La actividad que se deriva de esta potestad, es transversal a los distintos niveles de gobierno e incide en todas las personas que habitan en todo el territorio nacional, en el espacio y ámbito público y privado, así como en el desarrollo de derechos y deberes individuales y colectivos. La forma en cómo se ejecuta, es un factor importante para el desarrollo económico, social y ambiental, tanto para el presente como el futuro de la sociedad.

En este contexto, en el año 2016, mediante el DL 1272²², por primera vez se establece un marco legal, definición, alcances y reglas comunes y uniformes para la actividad administrativa de fiscalización aplicable a todas las entidades públicas. Esta se regula desde el artículo 239 al 246 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General²³ (En adelante, TUO LPAG).

La actividad administrativa de fiscalización nace de la potestad fiscalizadora. Esta se origina en la característica social del Estado Peruano que se encuentra regulada en los artículos 43²⁴ y 58²⁵ de la CPP. El Tribunal Constitucional desarrolla esta potestad en la sentencia emitida en el Expediente N° 1963-2006-PA/TC. Los principales fundamentos son los siguientes:

5. Justamente, es bajo el marco del Estado Social y Democrático de Derecho donde se configuran los fines de nuestro régimen económico en tanto economía social de mercado. De esta manera, el carácter "social" del régimen determina que el Estado no pueda permanecer indiferente ante las actividades económicas de los particulares, lo que, por cierto, en modo alguno supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos”.

6. Y es que, en una economía social de mercado, tanto los particulares como el Estado asumen deberes específicos; en el primer caso, el deber de ejercitar las referidas libertades económicas con responsabilidad social, mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares.

7. En efecto, la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora, en el entendido que, si bien el ejercicio de la libertad de los individuos en el mercado debe ser garantizada plenamente, también es cierto que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva.

²² Modifica el LPAG. Publicado el 21 de diciembre de 2016 y vigente desde el día siguiente.

²³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

²⁴ Artículo 43 de la CPP señala “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana”

²⁵ Artículo 58 de la CPP señala “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”

Una mención especial amerita el artículo 58 de la CPP referido al carácter social del Estado que orienta el desarrollo del país, el que no debe estar desvinculado ni ser ajeno a las entidades del Estado con potestades fiscalizadoras. En este punto reside la importancia, y al mismo tiempo, la coincidencia de que esta actividad debe ser regida por los principios, ejes y pilares de la gestión pública moderna orientada a brindar valor público y enfocada en lograr el bienestar del ciudadano en el marco de las políticas públicas, y abandonar la idea de que solo debe orientarse a exigir el cumplimiento de la ley como único objetivo.

El artículo 239 del TUO LPAG define a la actividad administrativa de fiscalización como

[e]l conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentario, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos (MINJUS, 2019)

La Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización (en adelante, Guía) señala que su objetivo es “[p]roteger los bienes jurídicos o el interés público, a través de la realización de actuaciones materiales o técnicas que llevan consigo la ejecución de supervisión, control, investigación e inspección, las cuales tienen capacidad para producir efectos jurídicos en el administrado” (MINJUS, 2017: 14).

Sobre el alcance de esta actividad, la Guía nos detalla siete (7) características, y son las siguientes:

- (i) Actividad material: la fiscalización es una actuación administrativa caracterizada por un conjunto de actos y diligencias en las modalidades de investigación, supervisión, control o inspección;
- (ii) Objeto: se ejerce con el fin de verificar el cumplimiento de regulaciones de tipo normativo, contractual o de otro título habilitante, a través de los cuales se imponen obligaciones, prohibiciones o limitaciones al administrado;
- (iii) Enfoque: se debe realizar bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos;
- (iv) Legalidad; su ejercicio está sujeto a reserva de ley;
- (v) Colaboración entre entidades: puede ser ejercida en el marco de la colaboración entre entidades públicas;

- (vi) Ejercicio privado: su ejecución puede ser encargada a personas naturales jurídicas o privadas; y
- (vii) Régimen común: las normas vigentes sobre la materia deberán ser interpretadas y ejecutadas de manera concordante con el régimen común que regula la fiscalización administrativa (MINJUS, 2017: 8).

La Guía también nos muestra una clara distinción entre la actividad administrativa de fiscalización y el procedimiento administrativo orientado a determinar responsabilidades y sanciones. Esto representa un cambio profundo porque separa a nivel de la doctrina, de principios y normas, a ese vínculo casi exclusivo de causa – efecto generado entre la potestad de fiscalización y la potestad sancionadora. Al respecto, la Guía señala que “[l]a actividad de fiscalización comprende actuaciones y diligencias de control, inspección, investigación, supervisión, vigilancia e investigación, semejante, sin que ello constituya un procedimiento administrativo, dado que no conlleva la emisión de un acto administrativo” (MINJUS, 2017: 29), y justifica que su enfoque está “[d]irigido a la realización de actividades o diligencias destinadas a advertir el cumplimiento o no de la norma imperativa atribuible al administrado” (MINJUS, 2017: 29).

Respecto a los enfoques, la norma propone cuatro (4). Sin embargo, ello no significa que sean los únicos. La presente tesis propone otros enfoques que se derivan de las políticas públicas de alcance nacional y de las fuentes de derecho.

De la lectura e interpretación de la Guía sobre los enfoques, se concluye lo siguiente: i. El de cumplimiento normativo se asocia a la comprobación o verificación del ejercicio de derechos y obligaciones con la finalidad de determinar que el administrado se adecúe de manera permanente al orden jurídico y evite incumplirlo; ii. El de prevención del riesgo se asocia a la identificación de un evento adverso y evaluación inicial de la probabilidad de que ocurra con el fin de evitarlo; iii. El de gestión del riesgo se asocia a que, una vez identificado el evento mediante la prevención, se procede a mitigarlo para reducir los niveles de incumplimiento a través de la modalidad de fiscalización idónea y posterior monitoreo y evaluación, con el fin de mejorar su ejecución de manera oportuna y efectiva; y, iv. El de tutela de bienes jurídicos protegidos se asocia a brindar garantías y protección de situaciones jurídicas preexistentes, para que estas no puedan ser ni modificadas ni extinguidas.

Con relación a quién la ejerce, el nuevo marco legal de la actividad administrativa de fiscalización establece que esta sea ejercida por las entidades públicas en caso lo disponga una la Ley o un Decreto Legislativo; y permite que estas puedan coordinar entre sí para realizar una fiscalización conjunta o, por razones de eficacia y economía, puedan realizar encargos de gestión entre sí. Esto coinciden con uno (1) de los ejes de la PNMGP que es la articulación interinstitucional, la cual busca “[a]segurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las oportunidades de desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país”.

Con relación al desarrollo conjunto de la fiscalización con la sociedad civil, el numeral 239.2 del artículo 239 del TUO LPAG permite que la actividad pueda ser realizada por personas naturales o jurídicas privadas. Esto es muy importante para incorporar la gobernanza en la fiscalización, y brinda una plataforma potente para la innovación en la manera de gestionar esta actividad con la participación conjunta entre gobierno y sociedad civil, más aún sí se asocia a la fiscalización orientativa, permitida por el numeral 245.2 del artículo 245 del TUO LPAG, que busca identificar riesgos y notificar alertas para que los administrados mejoren su gestión. El OSINFOR cuenta con esa habilitación legal de acuerdo al segundo párrafo del artículo 3 del DL 1085 y se rige por la gobernanza, que es uno (1) de los principios rectores de la Política Forestal y de Fauna Silvestre, y de la LFFS 29763. Lo antes mencionado sustenta la propuesta de niveles de fiscalización y nuevas prácticas, desarrollada más adelante.

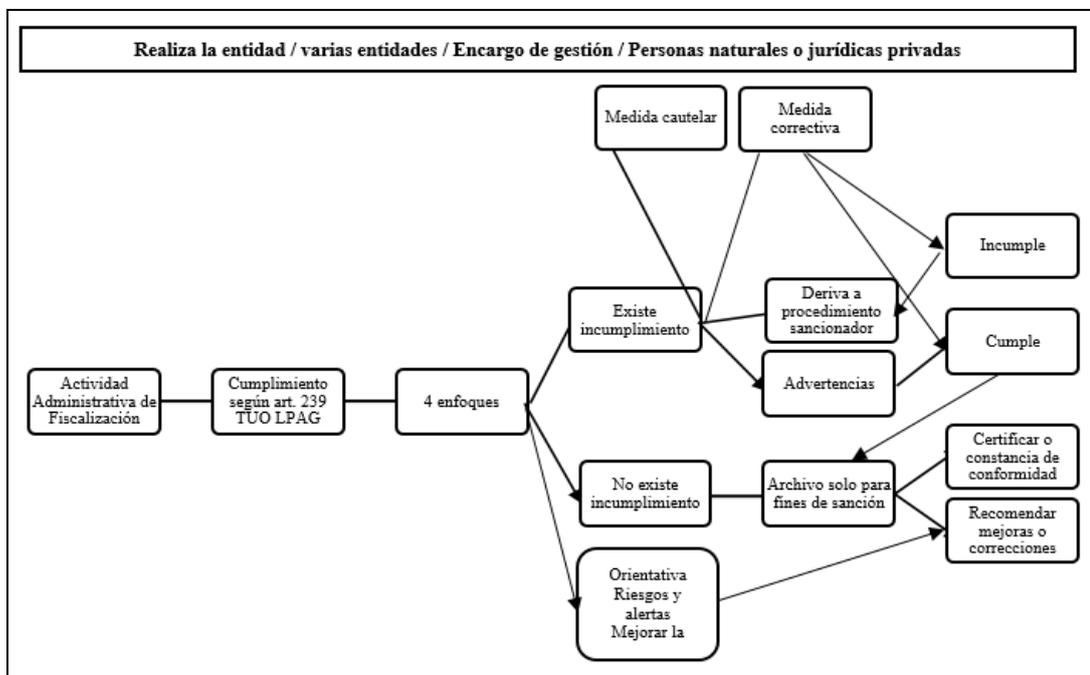
Sobre la forma de conclusión de esta actividad, el artículo 245 del TUO LPAG propone hasta seis (6) opciones, tales como la certificación o constancia de conformidad, la recomendación de mejoras o correcciones, la advertencia de incumplimiento, la recomendación para el inicio de un procedimiento sancionador, las medidas correctivas, y otras nuevas opciones que puedan ser establecidas por ley. Esta regulación es también una de las más importantes porque dispone que la actividad administrativa de fiscalización no debe concluir solo en un procedimiento sancionador. Esto da origen a nuevas o mejores prácticas.

Con relación a la facultad para dictar medidas correctivas o cautelares por parte de quienes realizan la actividad administrativa de fiscalización, esto es posible siempre que se encuentre habilitado en normas con rango de Ley. Esta medida dispuesta en el artículo 246 del TUO LPAG permite a los supervisores actuar de manera oportuna ante un riesgo o ante el incumplimiento y dictar las medidas. El DL 1085 y por la LFFS 29763 habilitan el marco legal para que se pueda implementar esta práctica.

Respecto a la calidad regulatoria, tal como se señala la Guía, existe una vinculación con la fiscalización “Dado que esta última se orienta a asegurar el cumplimiento de las normas, es indispensable que tanto la elaboración normativa como su exigencia (fiscalización), estén adecuadamente coordinados (...) a fin de evitar fallas regulatorias” (MINJUS, 2017: 77). Sin embargo, la Guía señala que la misma OCDE reconoce que existen desafíos, dado que muchas veces el origen del incumplimiento se produce porque existe desconocimiento o la regulación es compleja, pese a que es publicada o difundida, aunque reconoce que muchas veces “[l]as normas imponen costos de cumplimiento bastante altos (...); o porque las normas no facilitan alternativas no regulatorias para facilitar el cumplimiento con bajo costo, o las autoridades no educan o informan a los sujetos regulados, o simplemente no tienen una fiscalización creíble” (MINJUS, 2017: 60).

Finalmente, se presenta la arquitectura legal de la actividad administrativa de fiscalización tal como está regulado en el DL 1272, que contribuye a la propuesta del modelo de gestión.

Figura 4.2. Arquitectura legal de la actividad administrativa de fiscalización (DL 1272)



Fuente: DL 1272

Elaboración: Autores de esta tesis.

4.4.1. La actividad administrativa de fiscalización en el sector

Antes del DL 1272 existía una regulación dispersa sobre la supervisión, control, inspección e investigación en todos los sectores y niveles de gobierno. El sector forestal y de fauna silvestre no estuvo ajeno a esta situación. A continuación, se muestra el alcance de los conceptos en las leyes del sector desde el año 2000:

Tabla 4.1. Conceptos según las leyes que regulan el sector forestal y de fauna silvestre

	Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, LFFS 27308) y su reglamento.	Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus cuatro (4) reglamentos.	DL N° 1272
Vigencia	Desde el año 2000 hasta setiembre del año 2015	Desde octubre del año 2015 a la fecha	Vigente desde diciembre del año 2016

Control	<ul style="list-style-type: none"> - Concesiones y sus planes de manejo. - Comercio - Transformación primaria - Transporte - Depósito - Permisos y autorizaciones, y sus planes de manejo, de ser el caso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso sostenible y conservación de la flora y la fauna silvestre. - Permisos y autorizaciones - Comercio - Transformación primaria - Transporte - Lugares de acopio, depósito y centros de comercialización 	Se define como una de las actividades que forma parte de la actividad administrativa de fiscalización
Inspección	<ul style="list-style-type: none"> - Previos al otorgamiento de derechos - Documentos en centros de transformación primaria y de comercialización - En concesiones de forestación o reforestación - Productos forestales abandonados - Depósitos 	<ul style="list-style-type: none"> - Previo al otorgamiento de derecho - Documentos en centros de transformación primaria, lugares de acopio, depósitos y centros de comercialización - Determinar mayor rendimiento en transformación de especies CITES 	Se define como una de las actividades que forma parte de la actividad administrativa de fiscalización
Supervisión	Concesiones y sus planes de manejo	<ul style="list-style-type: none"> - De recursos forestales y de fauna silvestre otorgados a través de títulos habilitantes 	Se define como una de las actividades que forma parte de la actividad administrativa de fiscalización
Fiscalización	Se relaciona con la determinación de responsabilidades y aplicación de sanción en base a la comisión de infracciones	Se relaciona con la determinación de responsabilidades y aplicación de sanción en base a la comisión de infracciones	Esta actividad no se relaciona con la determinación de responsabilidades ni aplicación de sanción.

Fuente: Ley N° 29763, Ley N° 27308 y DL 1272

Elaboración: Autores de esta tesis.

Durante la vigencia de las normas antes mencionadas, se produjeron transferencias de funciones y nuevas competencias a las entidades del Gobierno Nacional y Regional. A continuación, se muestran estos cambios:

Tabla 4.2. Transferencia de funciones y competencias

	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INRENA		Se transfiere supervisión y fiscalización sobre títulos habilitantes	Se transfiere control, inspección y potestad sancionadora a nueve (9) Gobiernos Regionales sobre el aprovechamiento, permisos y autorizaciones de recursos forestales y de fauna silvestre.					Se transfiere control, inspección y fiscalización e INRENA deja de funcionar

Entidad a la que se le transfiere		OSINFOR	San Martín y Loreto	Ucayali, Madre de Dios y Amazonas	La Libertad	Tumbes y Ayacucho	Huánuco	SERFOR (Asume también las funciones de otras regiones no transferidas)
-----------------------------------	--	---------	---------------------	-----------------------------------	-------------	-------------------	---------	--

Elaboración: Autores de esta tesis.

Respecto a los conceptos de control, supervisión, inspección o fiscalización, la derogada Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento no los definían, solo desarrollaban su alcance; pero la LFFS 29763 y sus cuatro (4) reglamentos los definen y dan nuevos alcances.

La supervisión se define como “[a]cciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y técnicas, derivadas de los títulos habilitantes u otros actos administrativos otorgados por la autoridad forestal competente”; al control como aquel que “[i]nvolucra acciones de vigilancia, monitoreo e intervención de carácter permanente respecto del Patrimonio”; y a la fiscalización como “[l]a facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas, de intervenir y de imponer multas y medidas administrativas ante el probable o probado incumplimiento de la legislación forestal y de fauna silvestre”. Este último término cambia su definición y alcance con la entrada en vigencia con el DL 1272.

Respecto a la inspección, esta no está definida en los reglamentos de la LFFS 29763, pero sí en el lineamiento técnico²⁶ emitido por el SERFOR, sobre las inspecciones oculares para aprobar planes de manejo del aprovechamiento de recursos maderables. Se define como “[a]ctividad o procedimiento consistente en verificar en campo la veracidad de la información contenida en el plan de manejo forestal”.

La actividad administrativa de fiscalización, conocida así por el DL 1272, se encuentra fragmentada en el sector de acuerdo a lo regulado en los artículos 14 literales e) y k); 18; y, 19 literal a) de la LFFS 29763, que reconoce la existencia de tres (3) entidades competentes que la ejercen según: i. Función; ii. Territorio; iii.

²⁶ Resolución de Dirección Ejecutiva N° 190-2016-SERFOR-DE de fecha 26 de agosto de 2016

Objeto de fiscalización; y iv. Administrado. A continuación, se muestra un cuadro que lo explica:

Tabla 4.3. Entidades competentes para la actividad administrativa de fiscalización en el sector forestal y de fauna silvestre

		SERFOR (Desde el año 2014)	Gobiernos Regionales²⁷ (ARFFS)	OSINFOR (Desde el año 2008)
1	Función	Control e Inspección	Control e Inspección	Supervisión
2	Territorio	Nacional	Regional	Nacional
3	Objeto de fiscalización	Obligaciones de derechos otorgados bajo su competencia distinto a títulos habilitantes y comercio exterior (exportaciones, importaciones y reexportaciones)	Obligaciones de derechos otorgados bajo su competencia distinto a títulos habilitantes, transporte, transformación primaria, depósito, acopio y comercio (salvo comercio exterior)	Obligaciones que se originan en títulos habilitantes y sus planes de manejo
4	Administrado	A titulares de permisos y autorizaciones que no son títulos habilitantes, y personas vinculadas a comercio exterior	A titulares de permisos y autorizaciones que no son títulos habilitantes y a personas que realizan las actividades antes mencionadas, con o sin autorización, infrinjan o no la normativa forestal y de fauna silvestre.	Solo a titulares de títulos habilitantes

Fuente: LFFS 29763 y reglamentos
Elaboración. Autores de tesis

4.5. Clasificación de administrados para la actividad administrativa de fiscalización

La PNMGP señala con relación al Estado un rol mediante el cual

²⁷ Se le transfirió funciones y competencias a San Martín y Loreto el año 2009, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas el año 2010, a La Libertad el año 2011, a Tumbes y Ayacucho el año 2012, y Huánuco el año 2013. SERFOR ejerce las funciones y competencias de las otras regiones hasta que se haga la transferencia.

[a]signa sus recursos, diseña sus procesos y define sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos. En tal sentido, sin perder sus objetivos esenciales, es flexible para adecuarse a las distintas necesidades de la población y a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno (PCM, 2013: 19).

Sin embargo, cabe señalar que, en la actualidad, el OSINFOR no cuenta con una clasificación en torno a la conducta del administrado con respecto a la norma, que le permita diseñar sus estrategias de fiscalización para conseguir un mejor cumplimiento de la normativa por parte del administrado; y es importante que así sea considerando que existen distintas necesidades (intereses o conductas) como señala la PNMGP.

Al respecto, Calderón y Quintas (2017) hacen referencia a la experiencia de Australia que ha desarrollado un modelo de relación contribuyente - Administración, a partir del cual desarrolla programas de cumplimiento cooperativo, así como la implementación de prácticas fiscales.

Este modelo se basa principalmente en el grado de riesgo fiscal determinado por la Administración y la conducta del contribuyente; en base a esta última, la Administración elabora sus estrategias, tal como se muestra en el Cuadro N° ---

De esta manera, con el análisis de otros factores o indicadores de riesgo fiscal, la Administración realiza una estimación de la probabilidad de incumplimiento y de sus consecuencias, clasifica a las empresas en categorías según su nivel de riesgo fiscal para, finalmente, adoptar una postura o enfoque que garantice el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo del contribuyente, así se muestra en la Tabla N° 4.4.

Tabla 4.4. Tabla de cumplimiento australiano

Estructura del modelo de cumplimiento australiano	
Actitud frente al cumplimiento por parte del contribuyente	Estrategia a seguir por la Administración
Firmemente decidido a incumplir la normativa fiscal	Aplicación estricta de la ley
Predispuesto a incumplir la normativa fiscal a la menor oportunidad	Disuación a través de actividades inspectoras
Predispuesto a cumplir la normativa fiscal aunque no siempre lo consiga	Implementación de ciertos mecanismos de ayuda al cumplimiento
Firmemente comprometido a cumplir la normativa fiscal	Facilitar todo lo posible los trámites fiscales

Elaborado en base a “Introducción al modelo de cumplimiento tributario cooperativo”.
Suplemento *Enfoque Internacional de la Revista Análisis Tributario*(2017)

Tabla 4.5. Tabla riesgo en tipo de contribuyente

Diferenciación de Riesgo				
Tipo de Contribuyente	Probabilidad de Incumplimiento	Consecuencias del incumplimiento	Control de sus actividades	Enfoque global de la Administración
Empresas "alto riesgo"	Alta	Importantes	Inspección continua	Aplicación de la ley
Empresas "clave"	Baja	Importantes	Observación continua	Cooperativo
Empresas "riesgo medio"	Alta	Moderadas	Inspección periódica	Aplicación de la ley

australiano

Fuente: "Introducción al modelo de cumplimiento tributario cooperativo".
Suplemento *Enfoque Internacional de la Revista Análisis Tributario* (2017)

Asimismo, los autores antes mencionados concluyen que este modelo de cumplimiento tributario cooperativo supera a un modelo de supervisión fiscal represivo en el que la relación entre las autoridades fiscales y los contribuyentes carece de cooperación y de confianza mutua, para pasar hacia un modelo basado en la gobernanza administrativa, confianza, transparencia y diálogo, y donde la supervisión fiscal actúa ex-ante y con mecanismos que buscan reducir los costos de cumplimiento a fin de hacer más fácil la aplicación de la normativa tributaria; y gracias a la segmentación o clasificación de los contribuyentes es posible una mejor asignación de los recursos a las administraciones tributarias.

Es así que, hemos diseñado una clasificación de administrados según sus comportamientos frente a la norma para la actividad de fiscalización del OSINFOR, la cual desarrollamos en el Capítulo VII.

CAPÍTULO V. LA ENTIDAD: ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE - OSINFOR

5.1. Entidad objeto de análisis

El OSINFOR se creó en el año 2008, mediante Decreto Legislativo N° 1058 para “[s]upervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes regulados por la presente Ley”.²⁸

²⁸ Hace referencia a la LFFS 29763

Es una autoridad de alcance nacional que ejerce sus funciones sobre los títulos habilitantes existentes y vigentes. Estos ocupan no menos del 22% del área total del territorio nacional, y 39% del área total de los bosques del país, tal como se muestra a continuación:

Tabla 5.1. Cobertura de los títulos habilitantes

	Área total hectáreas	% sobre el Perú	% sobre bosques
Perú	128,521,600	100	---
Bosques (1)	72,871,747.2	56.7	---
Títulos habilitantes (2) (3)	28,746,406.69	22.37	39.45

(1) Data al año 2019 - OSINFOR. SIGOsfc
 (2) Bosque secos y húmedos. Costa, Andes y Amazonía
 (3) En 12 regiones - Concesiones, permisos, autorizaciones y bosques locales. Incluye concesiones de conservación, ecoturismo, fauna silvestre, fines maderables, forestación y/o reforestación, plantaciones forestales y productos forestales diferentes a la madera.

Fuente: OSINFOR, SIGOsfc, 2019

Elaboración: Autores de esta tesis

A la fecha desarrolla su rol a través de siete (7) órganos desconcentrados ubicados en las ciudades de Atalaya, Chiclayo, Iquitos, La Merced, Pucallpa, Puerto Maldonado y Tarapoto. En un futuro, esta desconcentración debe ser la base para orientar el OSINFOR hacia una gestión holística que dinamice la fiscalización en gobernanza en los territorios en donde tiene influencia directa.

5.1.1. Sobre el OSINFOR: funciones y competencias

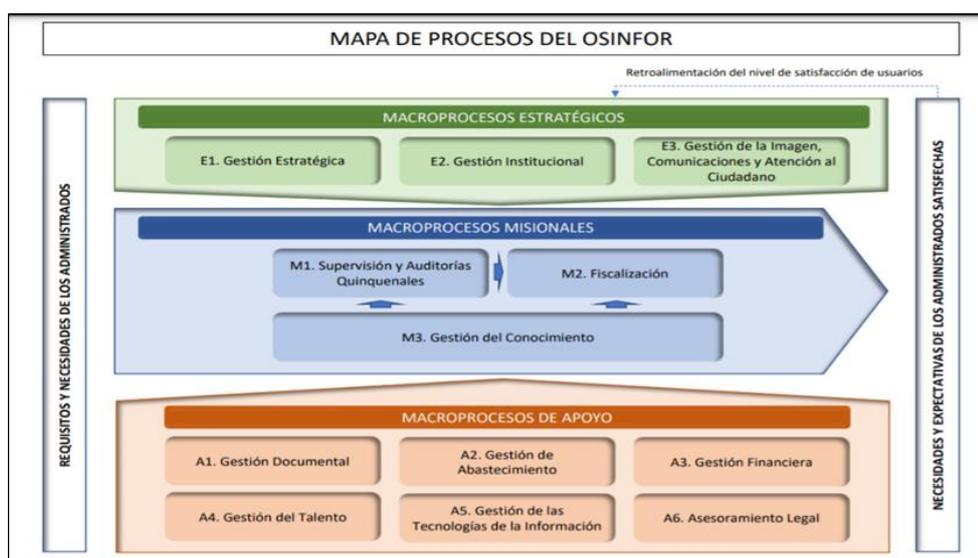
La organización y funciones del OSINFOR tiene como marco legal el DL 1085, la LFFS 29763, la Segunda Disposición Complementaria modificatoria del Decreto Legislativo N° 1319 (DL 1319), que modifica la estructura administrativa básica y las instancias del procedimiento administrativo, y el artículo 51 del Decreto Legislativo N° 1451 (DL 1451), que modifica la estructura administrativa básica y la Jefatura.

El DL 1085 se reglamentó mediante el Decreto Supremo N° 024-2010-PCM, el cual ha sido modificado por los Decretos Supremos N° 034-2015-PCM y N° 126-2019-PCM; y complementado luego por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 066-2019-PCM, que lo adscribe a la PCM luego de un breve paso por el Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM).

Su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) se regula mediante el Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que hace las precisiones sobre las funciones y quiénes las realizan dentro de la entidad.

El manual de procedimientos del OSINFOR (MAPRO) fue aprobado por Resolución de Gerencia General N° 00007-2021-OSINFOR/01.2 del 03 de febrero del 2021. En este se identifica como un macro proceso misional a la supervisión.

Figura 5.1. Mapa de Procesos del OSINFOR



Fuente: OSINFOR, 2021

Visto el marco normativo y de organización antes mencionado, el OSINFOR ejerce tres (3) principales funciones: supervisar, fiscalizar y gestión de conocimiento. A continuación, se explican sus alcances:

- a) La supervisión es la función misional más importante y estratégica para el OSINFOR, ya que a partir de esta se desarrollan las otras dos (2) funciones principales. Comprende acciones para realizar el seguimiento y la verificación

para determinar si el administrado cumple con las obligaciones de tipo legal, contractual y técnica que se originan en un título habilitante.

Se puede identificar en la Ley de creación a dos (2) sub actividades de la supervisión, que son la verificación, asociada a las cuotas de las exportaciones anuales de las especies protegidas, y la auditoría quinquenal, que es una evaluación general de los planes de manejo de los títulos habilitantes que se hace cada cinco (5) años.

- b) La fiscalización comprende el ejercicio de la facultad de investigar si un administrado ha cometido infracción de la norma administrativa. En caso de incumplimiento, puede intervenir y multar o dictar otras medidas administrativas para corregir o cautelar. Aquí se ejerce la potestad sancionadora del Estado. Si bien el DL 1085 y la LFFS 29763 utilizan el término “fiscalización” en el sentido antes expuesto, desde la vigencia del DL 1272, el contenido de esta palabra ha cambiado.
- c) La gestión de conocimiento comprende estimar la eficiencia y eficacia de cómo se realizan las otras dos (2) funciones y dinamizar el conocimiento dentro y fuera de la organización, así como la gestión de la información. El valor que aporta esta función al OSINFOR es la de coadyuvar a mejorar el desempeño de las prácticas misionales para brindar mayor valor público.

En la norma de creación del OSINFOR y en la LFFS 29763, también se le otorga la actividad de inspección. Esta se encuentra regulada en el artículo 3, numeral 3.3 del DL 1085, pero es de carácter facultativo, ya que solo se realiza cuando coinciden los siguientes supuestos: i. si lo realiza la autoridad competente para aprobar el plan operativo anual; y ii. si se trata de extracción de cualquier especie protegida por convenios internacionales (CITES). Esto lo confirman el artículo 65 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, el artículo 45 del Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI y el artículo 34 del Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, en los cuáles le otorgan al OSINFOR la posibilidad de decidir si participa o no en una

inspección ocular obligatoria y previa cuando se trata de aprobar el plan de manejo de aprovechamiento de especies protegidas CITES.

Por lo antes expuesto, se concluye que el OSINFOR realiza dos (2) de las cuatro (4) actividades administrativas de fiscalización reguladas en el artículo 239 del TUO LPAG. Estas son la supervisión, como actividad principal y permanente; y la inspección, como actividad opcional.

Respecto a la gestión de la información, esta se constituye en una actividad muy importante, transversal y estratégica para la entidad. En el MAPRO del OSINFOR es identificada como un proceso dentro del macro proceso de gestión del conocimiento. El sustento legal se encuentra en el artículo 18 de la LFFS 29763.

La gestión de la información comprende tres (3) etapas: La primera, vinculada a los datos e información que las entidades de distintos niveles de gobierno están obligadas a entregar al OSINFOR sobre los títulos habilitantes otorgados, bajo responsabilidad; la segunda, vinculada al procesamiento, generación, distribución y análisis de datos e información que se hace dentro de la entidad; y la tercera, vinculada a la difusión oportuna de toda información que sea útil a otras entidades para temas de administración o control; y, en aplicación del pilar de Gobierno Abierto de la PNMGP, a conocimiento de los ciudadanos.

La gestión de la información aumenta la influencia e importancia de la actividad de supervisión del OSINFOR en el sector forestal y de fauna silvestre. Quienes analizan a esta entidad con un enfoque funcional o de competencias y solo la limitan a la etapa productiva del aprovechamiento, están en un error porque la información que recibe, procesa, genera, organiza, analiza y luego difunde el OSINFOR, es fundamental para generar confianza y seguridad jurídica en las transacciones y actividades comerciales de la cadena productiva, considerando que es en la supervisión donde se determina el origen legal de los productos o especímenes que fueron aprovechados en su estado natural. Además, la difusión de la información también sirve para fines académicos, de investigación, de promoción, ambientales, entre otros.

La gestión de la información y la gestión del conocimiento son actividades que se fortalecen con el Gobierno Digital; y aquí está la importancia del desarrollo conjunto y coordinado de estas dentro del OSINFOR para contribuir, dentro de otros temas, a mejorar la competitividad del sector forestal y de fauna silvestre, y, por lo tanto, del país.

5.1.2. Marco normativo, de políticas públicas de alcance nacional y contexto

Tal como se ha mencionado, la CPP permite el aprovechamiento de los recursos naturales, incluidos los forestales y de fauna silvestre, de manera sostenible y con conservación. Asimismo, para regular el aprovechamiento, el Estado Peruano ha emitido las siguientes normas: i. Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales del año 1997; ii. LFFS 29763, emitida el año 2011 y vigente desde octubre del año 2015; y iii. Los cuatro (4) reglamentos de la LFFS 29763, con los Decretos Supremos N° 018, 019, 020 y 021-2015-MINAGRI.

Con relación a las políticas públicas de alcance nacional, el Acuerdo Nacional del año 2002 establece treinta y cinco (35) Políticas de Estado. Dentro de estas se encuentra la política 19 sobre “Desarrollo Sostenible y gestión ambiental” y la política 23 sobre “Política de Desarrollo agrario y rural” que involucran al OSINFOR. Ambas se contribuyen al objetivo de Estado que es la competitividad, y esto explica el alineamiento de la actividad administrativa de fiscalización a este objetivo.

Posterior al Acuerdo Nacional y a la creación del OSINFOR, se emiten cinco (5) políticas públicas de alcance nacional que deben ser consideradas por ser influyentes:

- i. Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. En este instrumento el Estado establece como su eje de política 1, la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica; y dentro de un lineamiento incluye a los bosques con el fin de “[p]revenir la reducción y degradación de estos y sus recursos por prácticas ilegales como tala, comercio y cambio de uso de la tierra”, así como “[f]ortalecer e

incorporar mecanismos de vigilancia comunitaria y ciudadana en las estrategias de seguimiento y control de los derechos forestales”.

- ii. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Esta Política identifica brechas existentes en las entidades, tales como: i. Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones; ii. Limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; iii. Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; y iv. Débil articulación intergubernamental e intersectorial. Este instrumento aporta también un principio al que denomina sostenibilidad que incluye a la gobernanza ambiental, que ha sido desarrollado en el capítulo IV sobre gestión pública.

Esta política propone tres (3) ejes transversales (gobierno abierto, gobierno electrónico y articulación interinstitucional) y cinco (5) pilares (Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos, Presupuesto por resultados, Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, Servicio civil meritocrático, y Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento). Esto se suma a la gestión del cambio, que busca consolidar la modernización de las entidades con un cambio en la cultura organizacional.

Esta política pública, con sus ejes y pilares, es muy importante porque permite innovar en la gestión de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR.

- iii. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI. Establece dos (2) ejes, de Institucionalidad y de Gobernanza, y como uno (1) de sus lineamientos, el desarrollo de una institucionalidad que garantice una efectiva gestión

interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR). De igual forma, determina como uno (1) de sus lineamientos el fortalecimiento de las entidades vinculadas a la gestión forestal y de fauna silvestre en todos los niveles de gobierno, bajo un enfoque ecosistémico, descentralizado y desconcentrado, que facilite las actividades de supervisión, evaluación, control, fiscalización, entre otras.

- iv. Política Nacional Agraria, aprobada mediante Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI. Este instrumento dispone como un objetivo, la mejora de las condiciones para el desarrollo de actividades de manejo, aprovechamiento, transformación y comercio forestal, así como el aprovechamiento de la fauna silvestre y la biodiversidad, con rentabilidad y sostenibilidad socio ambiental y territorial. También dispone fortalecer y ampliar el sistema integrado de información de recursos forestales y fauna silvestre, y desarrollar mecanismos que promuevan la inversión pública y privada en el sector forestal.

- v. Política Nacional de Competitividad y Productividad, aprobada mediante Decreto Supremo N° 345-2018-EF. Establece como objetivo prioritario el “[p]romover la sostenibilidad ambiental a través del uso eficiente, con responsabilidad y sostenibilidad de los recursos naturales cuando se realicen las actividades económicas”. Este instrumento es muy importante porque orienta a las actividades productivas hacia la recuperación de la infraestructura natural, y reconoce que esta proporciona diversos servicios ecosistémicos de los que también se pueden conseguir beneficios sociales, ambientales y económicos.

En esta política resalta el reconocimiento de la ventaja comparativa del país, en los recursos que se generan a partir del capital natural, y menciona como un ejemplo de ello al sector forestal, “[c]uyo desarrollo ha estado explicado principalmente por el sector maderable, pasando

desapercibido el valor que tienen los bienes provenientes del bosque en pie y su biodiversidad inherente”.

Finalmente, en esta se reconoce al OSINFOR y asocia acciones que este realiza con la competitividad.

Todas las políticas públicas antes mencionadas, cuando interactúan, orientan mejor el uso de los recursos y de la infraestructura natural para que sean aprovechados de manera sostenible, conserven los ecosistemas, y relacionados con el desarrollo económico y social, para contribuir a mejorar la competitividad del país. Para lograr lo antes mencionado, resulta importante, tanto la forma en que se gestionan los recursos naturales como la forma en que se desarrolla la actividad administrativa de fiscalización, desde el otorgamiento de derechos hasta las actividades de producción y comercio, junto con las actividades de aprovechamiento, transporte y transformación.

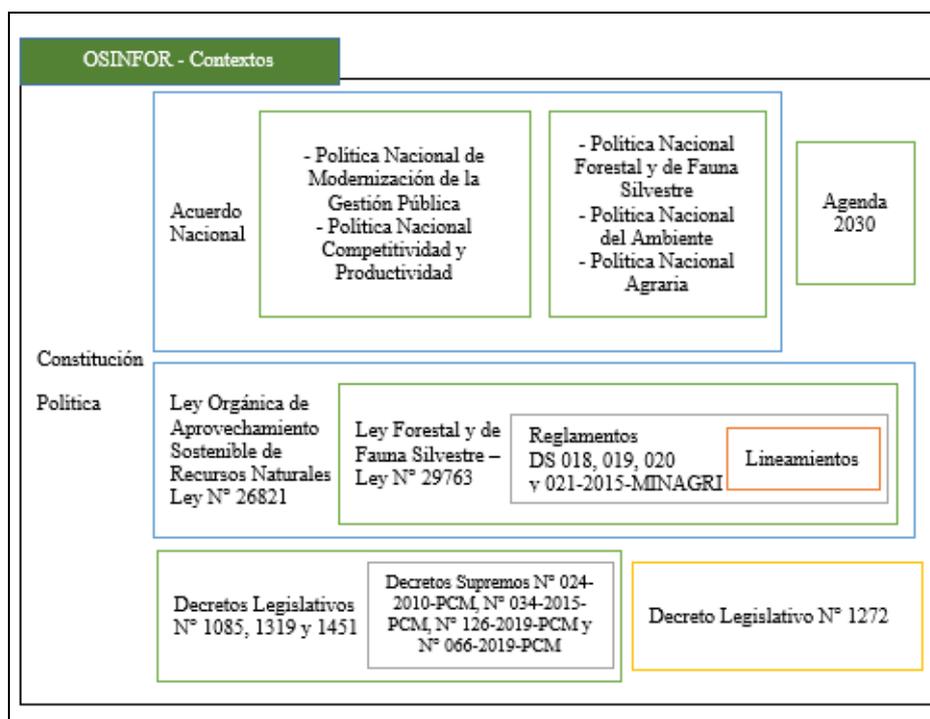
También se debe considerar a la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, que fue aprobada por el Perú en el año 2015, y en la que se establecen diecisiete (17) objetivos para el Desarrollo Sostenible que se integran al Estado Peruano que están siendo implementados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), para alinearlos a las Políticas de los sectores y a los Planes de Desarrollo Concertado, para luego realizar lo mismo con los planes de las entidades de los tres (3) niveles de gobierno. Si bien todos los objetivos son importantes, los de mayor influencia para el OSINFOR son los relacionados a crecimiento económico, producción responsable, acción por el clima, vida de ecosistemas terrestres, instituciones sólidas y alianzas para lograr objetivos. Esto también se encuentra en proceso de ser incorporado dentro de la entidad.

Un factor muy importante para el desarrollo del OSINFOR es identificar el contexto en el que se desempeña. Este es determinante para el modelo de gestión y organización de la entidad. En ese sentido, es necesario considerar los nuevos contextos económicos, sociales y ambientales que han sido desarrollados por CEPLAN en los documentos denominados “Perú 2030: Tendencias globales y regionales” y “Plan Bicentenario. Perú hacia el 2021”; por el MINAM en el

documento denominado “Estrategia Nacional Sobre Bosques y Cambio Climático”; y por el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante. MEF), en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad. A esto hay sumarle el escenario de la Pandemia COVID-19, cuyos efectos sociales y económicos están bajo análisis.

Lo antes mencionado demuestra que el OSINFOR, que inicia funcionamiento bajo el marco de la LFFS 27308, la regulación original de la LPAG y otras normas generales; hoy, desarrolla sus funciones y actividades bajo el marco de nuevas políticas públicas de alcance nacional, nuevos objetivos sectoriales y de Estado, la Agenda 2030, una nueva LFFS 29763 y reglamentos. La incorporación de este nuevo marco orientador en las actividades administrativas de fiscalización, en especial en la supervisión, constituye una oportunidad para fortalecer su rol.

Figura 5.2. Contextos en que se desenvuelve el OSINFOR



Elaboración: Autores de esta tesis

5.1.3. Misión

Según el Plan Estratégico Institucional 2020- 2024 (PEI 2020), la misión del OSINFOR es: “Supervisar y Fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, y los servicios ecosistémicos, en beneficio de la población, de forma objetiva, eficiente y transparente” (OSINFOR, 2020: 14).

5.1.4 Objetivos estratégicos

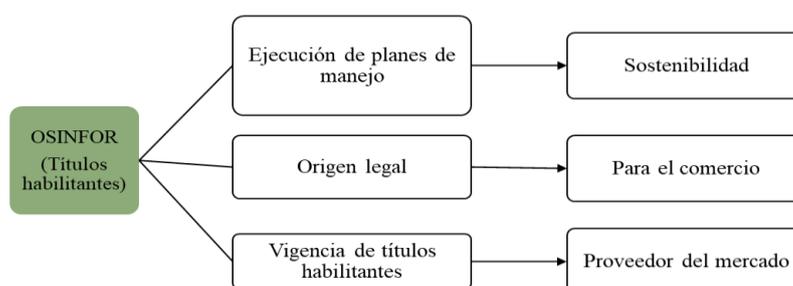
De acuerdo al PEI, la entidad se orienta por tres (3) objetivos estratégicos, siendo estos (OSINFOR, 2020: 16):

- OEI 01 busca “Incrementar el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre y servicios ecosistémicos por parte de los titulares de títulos habilitantes”, que se vincula con “[e]l buen desempeño de los titulares en el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre, de modo que contribuyan al manejo forestal sostenible”.
- OEI 02 busca “Optimizar la gestión institucional”, que se vincula con “[a]segurar los resultados de la gestión de los procesos estratégicos y de soporte, a través de la optimización de los recursos públicos, contribuyen de manera transversal al cumplimiento de los procesos misionales”.
- OEI 03 busca “Reducir la vulnerabilidad ante riesgo de desastre”, que se vincula con “[d]esarrollar a través de mecanismos de prevención y de fortalecimiento de capacidades de todos los integrantes del OSINFOR, a fin de mitigar riesgos ocasionados por las amenazas naturales y/o ocasionadas por el hombre”.

Estos objetivos estratégicos se deben entender en un sentido amplio y de acuerdo a los diferentes contextos. Para lograr el OEI 1, también los planes e instrumentos de gestión deben orientar e incluir prácticas en la supervisión que contribuyan a mejorar la competitividad del sector forestal y de fauna silvestre; en el OEI 2 se debe reconocer no solo a la optimización de los recursos como el medio por el que se optimiza la gestión, sino también la inclusión de la constante creación o mejora de modelos organizacionales y de gestión para las actividades misionales, en especial la supervisión; y en el OE3 se debe incluir la mejora de los modelos de gestión de la supervisión como uno (1) de los medios para reducir los riesgos de desastres, ya que si estos modelos generan un rol más eficiente y eficaz de la entidad en los territorios, se contribuye a evitar el daño o destrucción del bosque y el ecosistema, que puede desencadenar cambios en el clima, fuentes de agua y otros recursos; y cuya alteración sea causa directa o indirecta de desastres.

Un nuevo aporte que da la nueva lectura de los objetivos estratégicos, nos permite entender mejor la importancia del OSINFOR, ya que la supervisión oportuna y honesta de la ejecución de planes de manejo aporta a la sostenibilidad de los recursos y por lo tanto la conservación de capital natural y esencial para mantener la infraestructura de recursos; y que esto nos lleva a determinar el origen legal de los productos o especímenes en estado natural luego del aprovechamiento, lo que contribuye al comercio seguro y a la confianza de los mercados; logrando de esta manera sostener la vigencia de los títulos habilitantes, que son la fuente que provee de recursos al mercado, pero también implica la presencia de particulares que custodian el recurso, evitando, mitigando o desincentivando actividades no autorizadas.

Figura 5.3. Aporte del OSINFOR



Elaboración: Autores de esta tesis

5.1.5 Problemática de la fiscalización en el OSINFOR

Con la finalidad de identificar y exponer la problemática del OSINFOR desde el 2009 al 2020, se van a revisar instrumentos de gestión y análisis en los momentos iniciales, medios y recientes de la entidad.

En un inicio, de la revisión del PEI 2009 – 2013 se identifica como problemas: i. La deficiente asignación e insuficiente protección de derechos de propiedad porque los particulares que acceden a los títulos habilitantes lo hacen en calidad de usufructos y se considera esto como un desincentivo para un aprovechamiento sostenible, lo que genera un incentivo al incumplimiento de las normas y obligaciones; ii. Los costos de transacción son altos; y, iii. Las externalidades negativas de los concesionarios no trasladan los costos a los agentes de la cadena de comercio y eso desincentiva, así

como la disminución de servicios ambientales por extracción de la madera. De lo antes mencionado se puede resaltar que ya en ese momento se identificaron costos altos de transacción en el comercio de recursos forestales y de fauna silvestre, del que se puede deducir que existía en el entorno problemas de productividad y competitividad.

Luego, en el PEI 2016-2018 se identifica como problemas: i. La accesibilidad al bosque en función de las diferentes geografías en donde se encuentran los títulos habilitantes; ii. El escaso conocimiento de los titulares habilitantes acerca del adecuado aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre que los expone a las sanciones; iii. Presupuesto insuficiente; y, iv. No tener información oportuna de la aprobación de títulos habilitantes de parte de los Gobiernos Regionales y por lo tanto desconocer el universo total a supervisar. De lo antes mencionado se puede resaltar el desconocimiento técnico del aprovechamiento que expone a los agentes económicos a un aprovechamiento indebido de los recursos y sanciones.

Recientemente, en el año 2020, dentro del Sistema de Gestión de Calidad aprobado en el marco de la Directiva de Control de Documentos del Osinfor aprobada con Resolución de Jefatura 042-2018-OSINFOR, se ha actualizado el FODA con el documento SIG-E2-FOR-01-V.04, donde se realiza una matriz FODA y se identifica como problemas asociados a la supervisión, los siguientes: i. Inadecuado presupuesto (A1); ii. Falta de lineamientos y definiciones técnicas que afectan los resultados de la supervisión (A5); iii. Desconocimiento de la población de técnicas de aprovechamiento (A6); iv. Falta de empresas proveedoras de servicios relacionados para brindar apoyo a la supervisión (A8); e, v. Inadecuada aprobación de planes de manejo y títulos habilitantes de parte de las autoridades regionales (A16).

También es importante resaltar que en el FODA antes mencionado se identifican oportunidades que coinciden con el objetivo que busca la propuesta de estrategias y prácticas innovadoras de la presente tesis, como es el caso de: i. Articulación internacional y mejora de la gobernanza (O5) que se puede relacionar con la propuesta de niveles de fiscalización y la práctica de fiscalización orientativa; ii. Interés del sector privado por evidenciar que sus productos son de origen legal en base a los resultados de las supervisiones (O8) que se puede relacionar con la práctica propuesta

de entrega de certificados o constancias de cumplimiento; y iii. Mejora del valor de los bosques y servicios ecosistémicos a través de títulos habilitantes (O10) que se vincula también con todas las prácticas propuestas en la presente tesis orientadas a la competitividad.

También, al analizar la capacidad estatal del OSINFOR (Araujo, 2018: 104), se concluye que: i. Se debe fortalecer la coordinación intergubernamental vinculados al intercambio de información, cumplimiento de políticas públicas y contribuir a implementar espacios de coordinación; y ii. Si bien reconoce que es eficiente en su lucha frente a lo ilegal, hace notar que sería importante mostrar que la supervisión aporta al aprovechamiento y conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre. Estas dos conclusiones muestran que existe una brecha para incorporar en la gestión del OSINFOR ejes y pilares de la PNMGP; y que, si estaba en capacidad de contribuir con prácticas que aporten a un mejor manejo productivo del capital natural, pero no las estaba haciendo.

También se debe de considerar lo que señala el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (2019). Este expone la necesidad de asegurar la legalidad y trazabilidad del producto forestal maderable en la cadena de producción; y para lograr este objetivo se requiere la participación del OSINFOR para disminuir la tala ilegal y garantizar el origen legal de los productos destinado a las exportaciones. Nótese que el Plan reconoce un potencial del OSINFOR en garantizar el origen legal pero que esto no viene sucediendo.

Para conseguir el objetivo antes mencionado, se identifica brechas en el OSINFOR y es por eso que se propone una mejora de los protocolos para fiscalizar, se implemente un modelo de gestión de riesgos para las intervenciones que realiza (similar intención a la propuesta de la presente tesis); y se fortalezca normativamente el rol del OSINFOR.

A todo lo antes mencionado, se puede adicionar la intención del sector privado, que se confirma también con las entrevistas a expertos y citas de sus intereses hechas en la página 6 de la presente tesis, que el OSINFOR no está realizando permanentes

prácticas de orientación o acompañamiento al administrado; y que aún está vigente un enfoque sancionador en las supervisiones.

5.2. Análisis comparativo de entidades nacionales con modalidades de fiscalización similares a las del OSINFOR

Para realizar la comparación entre las entidades supervisoras en el Estado se ha tomado en cuenta su ley de creación, así como su último Plan Estratégico Institucional aprobado y vigente; asimismo, para determinar si debería desarrollar prácticas orientadas a la competitividad, se ha tomado en consideración los antes mencionados y lo señalado en la Política Nacional de Competitividad y Productividad y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad.

Tabla 5.2. Comparación entre entidades fiscalizadoras del Estado Peruano

	OSINFOR	OEFA	OSINERGMIN	OSIPTTEL	OSITRAN	SUNASS
Entidad	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre (OSINFOR)	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERMIN)	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSITEL)	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)
Sector	Adscrito a la PCM	Adscrito al Ministerio Ambiente	Adscrito a la PCM	Adscrito a la PCM	Adscrito a la PCM	Adscrito a la PCM
Alcance	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Función	Supervisar y fiscalizar (sanción) el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre a través de los títulos habilitantes	Evalúa, supervisa, fiscaliza y sanciona el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidos por OEFA	Supervisa que las empresas formales eléctricas y de hidrocarburos brinden un servicio permanente, seguro y de calidad y que las empresas mineras realicen sus actividades de manera segura	Supervisa el incumplimiento de las empresas operadoras de las normas aplicables a la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión	Supervisa y fiscaliza el incumplimiento de obligaciones dispuestas por normas legales, técnicas y aquellas derivadas de los Contratos de Concesión	Verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas a las entidades prestadoras de servicio (denominadas EPS)
Actividad de fiscalización	Supervisión Inspección	Supervisión, Inspección	Supervisión	Supervisión	Supervisión	Supervisión

Enfoque	Legal-sancionador Enfoque preventivo incipiente	Cumplimiento normativo, orientativo, Predomina imposición de sanciones	Legal sancionador	Legal sancionador	Cumplimiento normativo orientado a la sanción	Imposición de una sanción ante el incumplimiento o normativo, y prácticas orientativas
Orientado a la competitividad según PNCP y su Plan	Si	No	Si	Si	Si	No
Incorpora en su PEI la competitividad	Si	No	No	No	No	No

En la actualidad las entidades con rol de fiscalización que tienen una vinculación con la Política Nacional de Competitividad y Productividad y su Plan se muestran en el cuadro que antecede; sin embargo, no han desarrollado de forma abierta, regulada y expresa prácticas orientadas a contribuir a la competitividad.

Otras entidades con rol de fiscalización mencionadas en la Política Nacional de Competitividad y Productividad y su Plan, sobre las que se debe considerar siempre el desarrollo de prácticas orientadas a contribuir a la competitividad son las siguientes: El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Superintendencia de Banca y Seguro (SBS), Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. A la fecha, existe un predominio del enfoque legal sancionador, y en algunas de ellas se puede estar dando prácticas incipientes de prevención.

El hecho que no esté una entidad mencionada en la Política Nacional de Competitividad y Productividad y su Plan, no debe ser eximente de realizar prácticas que pueden tener esta orientación si es que su marco legal de creación, contexto o política pública así lo permite.

5.3. Análisis comparativo de entidades extranjeras con funciones similares a las del OSINFOR

Se presenta un análisis que permitirá entender cómo los países referentes en América Latina gestionan las actividades administrativas de fiscalización de los recursos forestales y de fauna silvestre, a fin de evaluar otras prácticas.

Antes, es importante precisar que el OSINFOR es una entidad única por su organización, funciones y competencia en todo el continente americano. Ello debido a que es independiente de sectores relacionado como Ambiente y Agricultura, pues está adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), lo cual le otorga independencia política, sin embargo, influye en dichos sectores. De otro lado, su competencia de fiscalización es de alcance nacional, pero se focaliza en solo una de las partes de la cadena productiva que es el aprovechamiento y solo con relación a los títulos habilitante.

A nivel internacional, destaca la experiencia de Costa Rica. En el año 1983, el territorio de este país solo tenía 26% de bosques debido a una deforestación y aprovechamiento agresivo de recursos forestales y de fauna silvestre y sus tierras (Banco Mundial, 2016). Hoy, se ha convertido en el único país en Latinoamérica que ha logrado, no solo detener la deforestación, sino reforestar en base a una estrategia combinada de promoción, conservación y control. Un país similar en esa parte del continente es Guatemala, que, si bien tiene una tendencia a la deforestación y aprovechamiento no sostenido de recursos, esta ha sido reducida a un 50% en los últimos años (SIGUA, 2021) y se han emprendido estrategias de reforestación y mejor manejo de los recursos.

En el caso de Brasil y Colombia, la tendencia es muy fuerte hacia la deforestación y el aprovechamiento agresivo no sostenido de sus recursos. En el caso de Brasil, hay un incremento preocupante de esta tendencia y ha aumentado en relación con años anteriores (Amnistía Internacional, 2020).

En el Perú, la deforestación se redujo hasta el año 2019 (MINAM, 2020). Con relación a la tala ilegal, el OSINFOR, a nivel de planes de manejo, evidencia una

tendencia a la baja en declaraciones de falsedad de información de árboles inexistentes (OSINFOR, 2021); pero esta cifra se debe tomar con cuidado, en vista de que solo se refiere a los títulos habilitantes y no a otras áreas boscosas. Respecto a la medición de tala ilegal existe el estudio “Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú. Índice y Porcentaje. Un método accesible de medición del Índice de Tala y Comercio ilegal de Madera”, en el que se han estimado el índice y porcentaje de tala en el eslabón de la cadena productiva que va del bosque a la primera transformación. El estudio arroja un valor de 37% de ilegalidad en este eslabón para el año 2017 (Santamaría, O; Alfaro, P, et al, 2020). La metodología que desarrolla este estudio, ha sido incorporada a la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal aprobada el 3 de febrero de 2021 por la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal.

En cuanto al tráfico ilegal de fauna silvestre, las cifras son alarmantes tal como lo muestra la Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú 2017 – 2027, que fue aprobada por Decreto Supremo N° 011-2017-MINAGRI. En ella se menciona que entre los años 2009 al 2012 se decomisaron no menos de 13 mil animales vivos, y que el año 2014 se llegó a la cifra de 4 mil. Asimismo, señala que, entre aves, mamíferos y reptiles, se han comercializado en los mercados nacionales no menos de 41 mil especies en mercados nacionales de manera ilegal; y también el tráfico de partes de la fauna silvestre desde huevos, plumas, colmillos, caparazones, entre otros, tanto a nivel nacional e internacional. La estrategia antes mencionada establece una línea base con más datos que muestra la grave magnitud del daño contra la fauna silvestre en el país; además del efecto negativo sobre el equilibrio de los ecosistemas naturales; y, considerando el origen de la pandemia del COVID-19, ya no solo es un tema de recursos naturales o ambientales sino de salud pública.

A continuación, se analizan cuatro (4) países referentes, dos (2) de Sudamérica y dos (2) de Centroamérica.

5.3.1. Análisis de entidades internacionales con actividades similares a las del OSINFOR.

a) Costa Rica

Costa Rica es un país con alta diversidad de especies y ecosistemas, donde el gobierno actúa como principal gestor y cumple su función esencial vinculada a conservar, proteger y fomentar los recursos forestales. Esta función la desarrolla en base a los principios de salvar, conocer y usar la biodiversidad; los cuales se amparan en un marco legal e institucional que busca lograr su aprovechamiento y uso sostenible. De ese modo, se ha convertido en uno (1) de los primeros países que aplica diversos mecanismos para proteger y fomentar el uso y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad.

La Ley Forestal del año 2006 otorga responsabilidades para desempeñar la gestión sostenible de la biodiversidad del país, a diversas entidades, como a las que forman parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Estas entidades, apoyadas en diferentes políticas implementadas por el Estado, han evolucionado con el tiempo y han generado condiciones para el desarrollo de una cadena productiva que inicia con la materia prima (proveniente de plantaciones forestales) y culmina con su industrialización y comercialización. Para lograr esto, el país invierte en el fortalecimiento de dichas instituciones para consolidar el conocimiento científico y tecnológico sobre la biodiversidad existente y promover su uso sostenible (González, F y Lobo, S. 1998).

El SINAC está adscrito al Ministerio del Ambiente y Energía. Su gestión es integral en temas de desarrollo forestal, vida silvestre y áreas protegidas, la realiza dentro de un marco de coordinación institucional, desconcentrado y participativo. También tiene a su cargo la protección y conservación del uso de las cuencas hidrográficas y sistemas hídricos. Para lograr esto desarrolla políticas, planifica y ejecuta los procesos para la conservación integral del patrimonio natural (SINAC, 2021).

El trabajo del SINAC se realiza a nivel nacional y se caracteriza por ser cooperativo y participativo con la sociedad civil y las entidades privadas, a fin de desarrollar una gestión pública responsable, donde la sociedad se sienta comprometida con el mantenimiento de la biodiversidad del país y del equilibrio de los ecosistemas. Para lograrlo, el SINAC se divide en once (11) áreas de conservación, para

descentralizar las actividades y trabajar de manera interactiva. Dentro de estas existen Oficinas Subregionales Forestales y de Vida Silvestre.

El SINAC tiene competencias para gestionar, facilitar y promover el uso sostenible y equilibrado de los recursos forestales. Esto lo realiza en cada área, e incluye un programa para actuar de forma oportuna ante incendios. También fomenta la producción de bienes y servicios ecosistémicos a fin de generar cadenas productivas donde interactúen los diferentes actores sectoriales, multisectoriales y la población; promueve el manejo y aprovechamiento forestal de manera sostenible a través del Programa de Manejo Sostenible de Bosques; realiza el monitoreo y evaluación de los recursos forestales y la protección y control forestal.²⁹

En vista de las constantes denuncias sobre tala ilegal, el SINAC, de manera estratégica y bajo el principio de democratización, establece mecanismos para estimular el compromiso con la sociedad y trabajar de manera coordinada para prevenir y usar de manera sostenible el recurso forestal del país.

El Plan Estratégico del SINAC, cuyo horizonte comprende entre los años 2016 al 2026, se basa en el principio de orientación hacia el ciudadano, con el fin de conseguir de este una participación activa y reciba los beneficios del Estado a través de una propuesta de valor estable. La relación se profundiza a través de un buen trato, servicios e información oportunas y adecuadas. En base a este principio se busca el aprovechamiento sostenible que coadyuve al bien común.

b) Guatemala

Guatemala crea en el año 1996 el Instituto Nacional del Bosque (INAB). Tiene por finalidad ser “[u]na entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. Es el órgano de dirección y autoridad competente del Sector Público Agrícola, en materia forestal” (INAB, 2021).

²⁹ Plan Estratégico SINAC 2016-2026

Dentro de sus funciones el INAB destaca lo siguiente: i. Ejecutar las políticas forestales; ii. Promover y fomentar el manejo sostenible de los bosques; iii. Coordinar la ejecución de programas de desarrollo forestal a nivel nacional; iv. Otorgar, supervisar y cancelar el uso de las concesiones forestales y otros derechos de aprovechamiento de productos forestales; y v. Elaborar normas para regular sus competencias.

Al ser el ejecutor de las políticas forestales, sus objetivos principales se centran en: i. Promover el desarrollo y manejo sostenible de los recursos; ii. Promover la reforestación y conservación; iii. Reducir la deforestación; iv. Reducir el avance de la agricultura que afecta los recursos naturales y el bosque; v. Promover e incentivar la inversión; vi. Buscar el beneficio y desarrollo de las comunidades.

El INAB tiene competencia para fiscalizar industrias y empresas forestales. Asimismo, tiene potestad normativa para establecer los criterios de fiscalización y la trazabilidad de los productos maderables. Esta potestad fiscalizadora la desarrolla en los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y subregional.

La fiscalización que realiza tiene por finalidad el cumplimiento normativo, detectar la licitud de los productos y dictar medidas preventivas e incluye las acciones de inspección, control, vigilancia, seguimiento y comparación. Además, tiene una orientación hacia el fomento y otorgamiento de incentivos, prioriza el desarrollo de plantaciones, de un manejo planificado de los recursos y sistemas agroforestales, a la industria de transformación secundaria y a pequeños titulares de derechos de propiedad en el bosque.

Es interesante mencionar que la Ley Forestal de este país brinda sostenibilidad presupuestal al INAB para desarrollar la política a largo plazo, es así que se le asigna por Ley un equivalente al 20% del monto total de los incentivos que este ha otorgado.

c) Brasil

Brasil es un país conocido en el mundo por sus grandes extensiones de bosque (la segunda mayor área del mundo, con mayor biodiversidad) y por su capital hídrico. A pesar del valor económico, ambiental y social que representan sus bondades naturales,

recién en el año 2006 contó con un marco legal para promover de manera eficiente el uso de los recursos forestales.

En efecto, en el año 2006 se emitió la Ley Forestal que propone nuevas formas de gestión del bosque, orientadas a la producción, uso y conservación de los recursos. La finalidad es obtener beneficios sociales y potenciar el desarrollo económico del país, lo cual se encuentra muy relacionado a impulsar la competitividad.

El Estado se orienta a la conservación y protección de las áreas forestales, a la gestión de sus recursos y a implementar nuevas tecnologías. Considera, además, un beneficio para los trabajadores del sector y también para los ciudadanos en general.

Con relación a los territorios y bosques naturales, en la actualidad se fomenta la conversión a áreas que se dedican a la producción de materias primas. La gestión forestal de Brasil está orientada a la producción sustentable y se basa en mecanismos de promoción de gestión directa, desde los bosques nacionales hasta los municipales. El medio que permite el aprovechamiento de este recurso son las concesiones.

En este escenario surge el Servicio Forestal de Brasil, dependiente del Ministerio de Ambiente, tiene como misión la promoción del conocimiento, del uso sostenible y expansión de la cobertura forestal, donde este recurso es un eje estratégico para el desarrollo económico del país (IBAMA, 2021). Se encuentra a cargo de la gestión de los bosques en tierras públicas, y se orientan a la producción de bienes y servicios del país.

Esta entidad se encarga de la promoción del manejo sostenible de los recursos forestales. Asimismo, se orienta al desarrollo tecnológico en actividades relacionadas con el cultivo, cuidado y explotación de los bosques, y fortalece las capacidades de su personal. Esto le permite ocupar un lugar estratégico en el mundo en lo que respecta a plantaciones y cuidado forestal.

Asimismo, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conocido como IBAMA y creado en el año 1989 (IBAMA, 2021), tiene competencias federales en todo el territorio brasileño en temas de control y sanción sobre los recursos naturales renovables del país, entre ellos los de flora y fauna. Una singularidad de esta entidad es que ejerce la función de policía ambiental.

d) Colombia

Las autoridades de Colombia en el tema medio ambiental y de recursos forestales y de fauna silvestre son: i. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), de alcance nacional, y ii. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), de alcance regional. Estas se encargan de ejercer control, vigilancia y hacer seguimiento a las actividades desarrolladas por el sector productivo. Actualmente existen treinta y tres (33) CAR (CAR, 2021).

Las CAR tienen dentro de sus funciones otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales vinculadas a los recursos naturales renovables, para el aprovechamiento forestal, de aguas superficiales y subterráneas, entre otros. Sobre estas actividades realiza el control, prevención y sanción previstas en la ley.

Cabe mencionar que el MADS y la Unión Europea ha lanzado un proyecto de consolidación de la gobernanza forestal, cuyo objetivo es incluir en sus acciones componentes y procesos preventivos, de seguimiento, control y vigilancia de la cadena productiva de los recursos forestales. Es decir, el país busca aplicar diferentes enfoques para la gestión administrativa de fiscalización y no solo realizar la actividad de fiscalización bajo un esquema de cumplimiento normativo sancionador.

A continuación, se identifican las diferencias entre el OSINFOR y sus pares de Costa Rica y Guatemala.

- Con respecto a Costa Rica

El SINAC (Sistema Nacional de áreas de Conservación) gestiona integralmente la conservación y manejo sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y tiene un marco normativo que le permite actuar sobre la cadena productiva desde el estado natural del recurso hasta su industrialización y comercialización, en tanto, el OSINFOR solo tiene competencia para la fiscalización en la etapa de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, pues en las etapas posteriores al aprovechamiento tienen competencia las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre.

El SINAC basa su gestión en un marco de coordinación institucional, desconcentrado, colaborativo y participativo con la sociedad civil y entidades privadas, así como de orientación al ciudadano; a diferencia del OSINFOR el cual aún no ha desarrollado un proceso de articulación importante de sus actividades con los diversos actores relacionados al sector forestal y de fauna silvestre, además, el incentivo que realiza para un trabajo participativo es limitado.

Asimismo, el SINAC al fomentar la producción de bienes y servicios ecosistémicos da lugar a la interacción entre los actores del sector y de otros sectores y la población; mientras que en el caso del OSINFOR esta actividad aún se da con poca intensidad.

En cuanto a la lucha contra la tala ilegal, el SINAC otorga énfasis a la prevención y manejo sostenible del recurso forestal a través de mecanismos que incentiven el compromiso de la población y el esfuerzo conjunto; en el caso del OSINFOR, aunque ha tenido iniciativas relativas a la prevención, sus prácticas en este sentido son pocas y débiles.

- Con respecto a Guatemala

Entre las funciones del Instituto Nacional del Bosque (INAB), está la de otorgar, supervisar y cancelar el uso de las concesiones forestales y otros derechos de aprovechamiento de productos forestales; a diferencia de ello, el OSINFOR solo supervisa y no otorga las concesiones. Asimismo, el INAB tiene entre sus objetivos promover la inversión y buscar el beneficio y desarrollo de las comunidades; objetivos que el OSINFOR aún no establece.

EL INAB en la fiscalización que realiza incluye las acciones de inspección, control, vigilancia y seguimiento; en tanto el OSINFOR solo realiza control y supervisión.

Asimismo, el INAB se orienta hacia el fomento y entrega de incentivos a través de asesoramiento y educación a sus administrados. Al respecto, el OSINFOR se encuentra en proceso de desarrollo inicial.

Es importante señalar que, a diferencia de las entidades de los cuatro países estudiados, además de ejercer la fiscalización en todo su territorio, también otorgan los derechos de uso de los recursos y tienen competencia en toda la cadena productiva; el OSINFOR solo realiza actividades de fiscalización en la etapa del aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, y solo sobre títulos habilitantes (concesiones) que son otorgados por las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre.

A continuación, se presenta una comparación resumida entre las entidades de América Latina con actividades similares al OSINFOR.

Tabla 5.3. Comparación entre entidades con actividades similares al OSINFOR en América Latina

Temas	Costa Rica	Guatemala	Brasil	Colombia	Perú
Dato inicial	Sus bosques representan el 54% de su territorio. Gran diversidad de fauna silvestre.	Sus bosques representan el 33% de su territorio. Gran diversidad de fauna silvestre.	Sus bosques representan el 44% de su territorio. Gran diversidad de fauna silvestre, uno (1) de los ecosistemas más importantes del mundo.	Sus bosques representan el 52% de su territorio. Gran diversidad de fauna silvestre.	Sus bosques representan el 56% de su territorio. Gran diversidad de fauna silvestre
Entidad	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	Instituto Nacional del Bosque (INAB)	Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA)	Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre (OSINFOR)
Sector	Ministerio de Ambiente y Energía	Sector Público Agrícola	Ministerio del Medio Ambiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Adscrito a la PCM Se vincula con los sectores Ambiente y Agricultura
Alcance	Nacional, a través de áreas de conservación	Nacional	Nacional. Es una entidad Federal	Nacional y regional	Nacional
Función	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la participación de actores - Control sobre recursos forestales, fauna silvestre, áreas protegidas y otros. - Dictar políticas, planificar y ejecutar. - Buscar la 	<ul style="list-style-type: none"> - Normar en temas de fiscalizaciones a las industrias y empresas forestales. - Normar lo relativo a trazabilidad de productos forestales maderables. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejercer el poder de policía ambiental - Otorgar autorizaciones para uso de recursos naturales - Realizar inspección, monitoreo y control ambiental - Implementar las agendas de Educación ambiental y ciudadanía, Áreas protegidas y 	Cumplimiento de normas y ejecución de políticas	<ul style="list-style-type: none"> Supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre a través de los títulos habilitantes

	sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.	- Fiscalizar y controlar a las industrias y empresas forestales.	ecoturismo, Servicios ambientales, y otros.		
Enfoque	Prevención, protección y control	Enfoque normativo, de prevención y control.	Enfoque plural: promotor, de control y sanción. Propone tolerancia cero a la deforestación y combate incendios	Participativo, Preventivo y control	Legal- sancionador Enfoque preventivo incipiente

Elaboración: Autores de esta tesis

CAPÍTULO VI. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo se describen las técnicas, métodos y procedimientos empleados en el desarrollo del presente trabajo de investigación.

6.1. Diseño de Investigación

6.1.1. Enfoque de Investigación

El enfoque de investigación es del tipo cualitativo, pues se basa más en una lógica y proceso inductivo donde se realiza la exploración y descripción, y luego se generan teorías; es decir, van de lo particular a lo general. Hernández et al. (2010) señalan que, en la mayoría de los estudios cualitativos no se prueban hipótesis, pues estas se generan en el proceso y se afinan conforme se obtienen más datos o son un resultado del estudio.

En este enfoque se usan los métodos de recolección de datos no estandarizados (observación no estructurada, entrevistas, revisión de documentos, discusiones grupales, evaluación de experiencias personales, interacción con grupos o comunidades, entre otros); y el análisis no es estadístico. En la presente investigación se ha realizado la revisión de la literatura y de la normativa; así como, entrevistas a diferentes actores del sector forestal y de fauna silvestre.

El proceso se realiza de manera dinámica y en permanente retroalimentación, con flexibilidad y movilidad entre las respuestas obtenidas y el desarrollo de la teoría. En consecuencia, a través de este enfoque se aclaran las preguntas de investigación, se obtienen las respuestas y se comprenden e interpretan los hechos.

6.1.2. Alcance de la investigación

El alcance de la investigación es descriptivo, porque busca analizar cómo es el fenómeno o suceso (gestión de la actividad administrativa de fiscalización de los recursos forestales y de fauna silvestre en el OSINFOR), cómo se manifiesta y cuáles son sus componentes. La información recopilada es analizada tal como se expresa.

Asimismo, esta investigación tiene un alcance explicativo, porque busca explicar por qué ocurre el suceso y cuáles son las condiciones en las que se manifiesta.

En ese sentido, Hernández et al. (2010) señala en el caso del estudio descriptivo, este busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos, entre otros; obteniéndose precisión sobre la dimensión del fenómeno, suceso, contexto o situación. Y, el estudio explicativo se dirige a responder las causas. Por otro lado, el autor señala que, en ocasiones una investigación puede caracterizarse como básicamente exploratoria, descriptiva correlacional o explicativa; sin embargo, no únicamente ubicarse como tal. Es decir, una investigación de un determinado alcance puede incorporar componentes de otro.

6.2. Recolección de datos

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo y un alcance, en esencia, descriptivo, basándose en la recolección de datos. Según Hernández *et al.* (2010), la recolección de datos consiste en recabar las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos).

En tal sentido, los datos fueron recolectados a través de fuentes primarias y secundarias. Luego, estos datos fueron analizados, con planificación y orden para que la realización de dicha actividad sea exitosa.

6.2.1. Instrumentos de recolección de datos

En el presente estudio se realizó la revisión de la literatura y el análisis de documentos (fuente secundaria). La primera, como apoyo para las definiciones y obtención de datos estadísticos para dimensionar el problema de investigación y

apoyar la justificación del estudio. El segundo, implicó la revisión de la normativa nacional para el sector forestal y de fauna silvestre, normativa internacional, informes, libros, tesis, trabajos de investigación y documentos electrónicos, relativas al sector forestal y de fauna silvestre.

Por otro lado, se recurrió a la fuente primaria, como la entrevista, la cual constituye uno (1) de los principales métodos para recopilar datos cualitativos.

La entrevista, considerada una técnica muy utilizada por su eficacia, es definida como una comunicación interpersonal, orientada a la obtención de información y datos que responden a ciertas interrogantes o dudas que se presentan en el desarrollo de la presente tesis o a la validación de la hipótesis planteada.

Se empleó la entrevista semiestructurada. Hernández *et al.* (2010) señala que, este tipo de entrevista se basa en un guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información sobre el o los temas de interés.

Para confirmar la hipótesis planteada, se entrevistaron a expertos en el sector forestal y de fauna silvestre, quienes se desenvuelven en el sector público y privado, así como en organismos de cooperación internacional; quienes conforman la muestra del estudio. En un primer momento, antes del planteamiento de la propuesta, a través de diálogos abiertos con algunos expertos del sector forestal y de fauna silvestre, se recogieron apreciaciones sobre el interés y la necesidad de seguir con el desarrollo de las prácticas de supervisión del OSINFOR y su aporte a la competitividad. En un segundo momento, luego de elaborar el planteamiento de la propuesta, se realizaron las entrevistas a un grupo de expertos a fin de conocer sus impresiones y sugerencias sobre la propuesta. Los resultados de las entrevistas se muestran en el Anexo 3.

a. Muestra de expertos

Para la entrevista se ha considerado la opinión de expertos. La Real Academia de la Lengua Española define como experto a aquella: “persona especializada o con grandes conocimientos en una materia”. Se hace uso de la

metodología del juicio de expertos para validar y verificar la viabilidad de la propuesta en base a sus criterios, fundamentados en su trayectoria y conocimiento sobre el sector forestal y de fauna silvestre y la entidad objeto de estudio.

Para seleccionar a los expertos, se analizó sus vinculaciones e intereses con el sector forestal y de fauna silvestre y en temas especializados del sector. En ese sentido, se entrevistó a doce (12) expertos, de los cuales seis (6) laboran en OSINFOR; dos (2) Regentes³⁰ (uno de fauna silvestre y otro de forestal); un (1) coordinador de la Mesa Ejecutiva Forestal del MEF, un (1) representante de la CONFIEP, un (1) representante de la Cooperación Internacional (USAID) para el sector forestal, y otro es representante de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. En el Anexo 1 se presenta mayor detalle sobre los entrevistados.

b. Organización de Expertos

Con la utilización de la matriz RACI, se identificó y organizó a los expertos mediante asignación de responsabilidades con respecto al sector forestal y de fauna silvestre. A través de esta herramienta se vincula a los entrevistados con el tema propuesto. Los entrevistados dieron su autorización expresa para que se consigne sus nombres y apellidos, y sus respectivos cargos.

Tabla 6.1. Matriz RACI

ORGANIZACIÓN	NOMBRES Y APELLIDOS	FACTORES DE ANÁLISIS				
		Evaluación de viabilidad financiera	Viabilidad normativa	Viabilidad técnica	Viabilidad organizacional	Implementación de propuesta
OSINFOR	Lucetty Ullilen Vega		I	R	R	R
	Alejandro Rojas Sarapura	C	C	C	C	I
	Gustavo Artica Cuyubamba		I	I	C	C
	Ildefonso Riquelme Ciriaco			C	I	I

³⁰ Según el artículo 23 de la LFFS 29763, “es responsable de dirigir las actividades en aplicación del plan de manejo aprobado, para garantizar la sostenibilidad del recurso forestal. Es responsable solidario con el titular o poseedor del título habilitante de la veracidad del contenido del plan de manejo y de su implementación, así como de la correcta emisión de las guías de transporte forestal”.

	Natalia Lozano Angulo		C	C		I
	Sandra Sánchez Saldaña					I
REGENTE	Karina Cuestas Rueda		I	I		I
	Giomar Seijas Dávila		I	I		I
MEF	Rafael Donaire Otárola	C	C			C
CONFIEP	Felipe Koechlin Arce	I		I		I
COOPERACIÓN INTERNACIONAL/ ASOCIACIÓN CIVIL	Victor Miyakawa Solís	C		I		I
	José Capella Vargas	C		I		I

Donde:

R: Responsable
A: Aprueba
C: Consultado
I: Informado

Elaboración: Autores de esta tesis.

c. Diseño del cuestionario

Se elaboró un cuestionario estructurado, donde un mismo grupo de preguntas se aplicaron a todos los entrevistados y, para algunos de ellos se adicionaron o se omitieron algunas, esto en función a la entidad u organización a la cual pertenecen o a la actividad que realizan. Sin embargo, se dio espacio para que el entrevistado realice preguntas y comentarios adicionales, así como, preguntas adicionales de los entrevistadores. Por lo tanto, las entrevistas son semiestructuradas.

Las entrevistas han sido realizadas de manera virtual, mediante la plataforma Zoom, por los propios investigadores. A fin de evitar sesgos de interpretación de las preguntas o dudas por parte de los entrevistados; previamente se expuso, mediante diapositivas, una síntesis de la propuesta.

Las preguntas son de tipo cerradas y abiertas, por cada una de ellas se propuso una lista de alternativas de respuestas, y a la vez se solicitó comentarios o apreciaciones del entrevistado. A partir de ello, se realizó el análisis respectivo. Las preguntas fueron diseñadas acorde con los objetivos de la propuesta, a fin de que los resultados apoyen o debiliten la hipótesis planteada durante el proceso de investigación. En el Anexo 2 se presenta la relación de las preguntas planteadas en las entrevistas.

CAPÍTULO VII. PROPUESTA PARA LA INNOVACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FISCALIZACIÓN ORIENTADA A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD - EL CASO DEL OSINFOR

Como se ha señalado en capítulos anteriores, antes del DL 1272, las actividades de supervisión, control, inspección e investigación, no tenían un marco normativo único. Existía una fuerte vinculación entre la potestad fiscalizadora y la sancionadora porque el marco orientador de cómo realizar la fiscalización se centraba en la Ley N° 27444, LPAG, por tanto, predominó la orientación del enfoque legal – sancionador. A este modelo de gestión se le denomina Fiscalización 1.0, cuyas características se presentan a continuación:

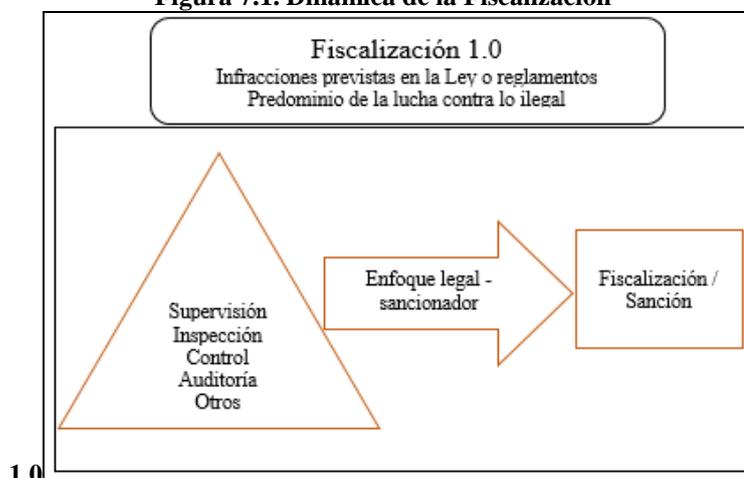
Tabla 7.1. Fiscalización 1.0

Características	Fiscalización 1.0	Objetivo principal/ Paradigma
Contexto	Alta ilegalidad. Predomina la lucha contra lo ilegal y de esta manera se contribuye al manejo sostenible. Predomina la potestad sancionadora como solución.	Lucha contra lo ilegal.
Políticas Públicas	Solo a partir del año 2012 se comienza a mencionar en los instrumentos estratégicos de gestión el Acuerdo Nacional del año 2002.	
Fuentes de derecho orientadoras	Predomina las leyes: LFFS 27308 y LPAG del año 2001	

Elaboración: Autores de esta tesis.

La dinámica de la Fiscalización 1.0 se representa de la siguiente manera:

Figura 7.1. Dinámica de la Fiscalización



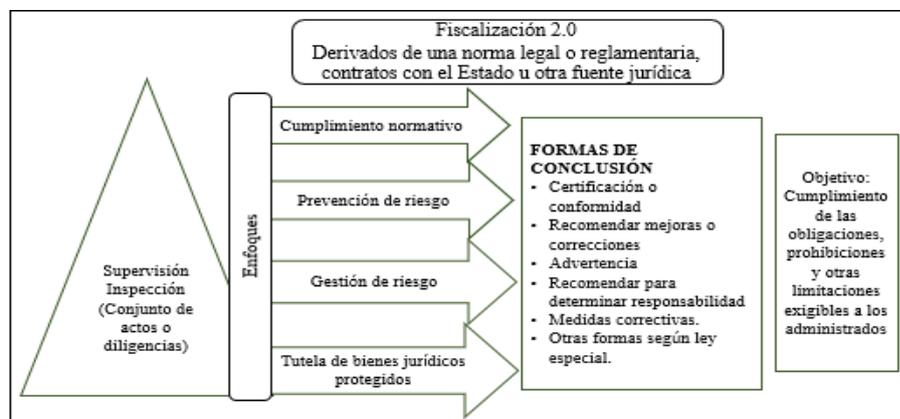
Elaboración: Autores de esta tesis.

Con la promulgación del DL 1272 en el año 2016, se establecen las reglas generales y comunes a la actividad administrativa de fiscalización. En el capítulo III y IV se ha desarrollado su objetivo, alcance, enfoques, entre otros aspectos relevantes.

Es importante volver a resaltar dos aportes del DL 1272: i. Una clara separación entre la potestad fiscalizadora y la sancionadora; y, ii. La fiscalización es una actividad y no un procedimiento, y que existen diversas formas de conclusión distintas a la sanción. De esta manera, la actividad administrativa de fiscalización deja de ser tratada como un tema estrictamente legal o procedimental, para ser gestionada con los principios, ejes y pilares de la gestión pública moderna y los alcances del marco teórico y conceptual desarrollados en los capítulos III y IV.

A esta fiscalización se le denomina Fiscalización 2.0. Su dinámica se representa a continuación:

Figura 7.2. Fiscalización 2.0



Elaboración: Autores de esta tesis.

Lo antes mencionado constituye un cambio significativo en la orientación y la arquitectura legal de la actividad de fiscalización, pero no necesariamente en la manera de gestionarla. Para que esta nueva manera de gestión sea sostenida y de alto impacto, y en algunos casos innovadora, tanto para la entidad y la generación de valor público, es necesario desarrollar un modelo que permita un alineamiento desde los objetivos de Estado, las nuevas estrategias y prácticas hasta los servicios o intervenciones finales.

Sobre la base de lo desarrollado en los capítulos anteriores y al inicio de este, se propone un modelo de gestión con los siguientes elementos: i. Marco de gestión; ii. Enfoques pilares y transversales; iii. Clasificación de administrados; y, iv. Niveles de fiscalización.

A continuación, se desarrolla la propuesta de innovación para la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR orientada a mejorar la competitividad, que comprende tanto el modelo como las estrategias y prácticas que se derivan de este.

7.1. Propuesta de marco de gestión para la actividad administrativa de fiscalización.

El nuevo marco de gestión para la actividad administrativa de fiscalización contiene los siguientes componentes: i. El contexto; ii. Las políticas públicas de alcance nacional; iii. Las fuentes de derecho; y iv. Los derechos fundamentales.

Con relación al contexto, este debe entenderse como el entorno del país y del territorio donde se realiza la actividad administrativa de fiscalización y, por lo tanto, las situaciones políticas, culturales, sociales, económicas, o ambientales que suceden, donde se pueden identificar asuntos o problemas públicos que requieren la intervención del Estado. El entorno orienta las prácticas, e influye en la manera de organizar una entidad, los instrumentos de gestión, la cultura organizacional y los procesos.

Con relación a las políticas públicas de alcance nacional, el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM señala que son de obligatorio cumplimiento para las entidades. En estas se encuentran las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno y las Políticas Nacionales, dentro de las que se ubican las sectoriales o multisectoriales. Las que influyen en el OSINFOR, están identificadas en el capítulo V.

Con relación a las fuentes de derecho, es importante considerar a la Constitución Política; a las fuentes normativas o formas normativas con rango de ley, y a las fuentes normativas con rango distinto a la ley como son la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del derecho, el contrato y la doctrina. Así lo establece el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el expediente N.º 047-2004-AI/TC (Tribunal Constitucional, 2004).

Respecto a los derechos fundamentales de tercera y cuarta generación, es importante lo que señala Bailón (2009), que identifica como derechos de tercera generación al medio ambiente y a un ambiente sano y señala “A estos derechos se les llama de solidaridad o de los pueblos”; y con relación a los de cuarta generación señala “En la mayor parte de los casos de esta nueva generación, se trata de nuevos derechos, pero en otros se trata de derechos ya enunciados y regulados anteriormente pero redefinidos por las nuevas condiciones de la sociedad, la tecnología y la globalización” (Bailón, 2009: 114). Aquí se encuentra un subgrupo sobre

[D]erechos del hombre relativos a la protección al ecosistema, para garantizar la pervivencia futura de la vida humana en el planeta, y al patrimonio de la humanidad, dentro de estos los derechos culturales y de autonomía de los pueblos indígenas. Se trata en algunos casos de derechos encaminados a las generaciones futuras. Incluye derechos ya definidos en la anterior generación, como el derecho al medio ambiente. (Bailón, 2009: 114).

Todo lo antes expuesto tiene como objetivo contribuir a mejorar la competitividad con el fortalecimiento del rol de la entidad para también mejorar el manejo sostenible y la lucha contra lo ilegal, tal como se muestra a continuación:

Tabla 7.2. Marco de gestión para la actividad administrativa de fiscalización

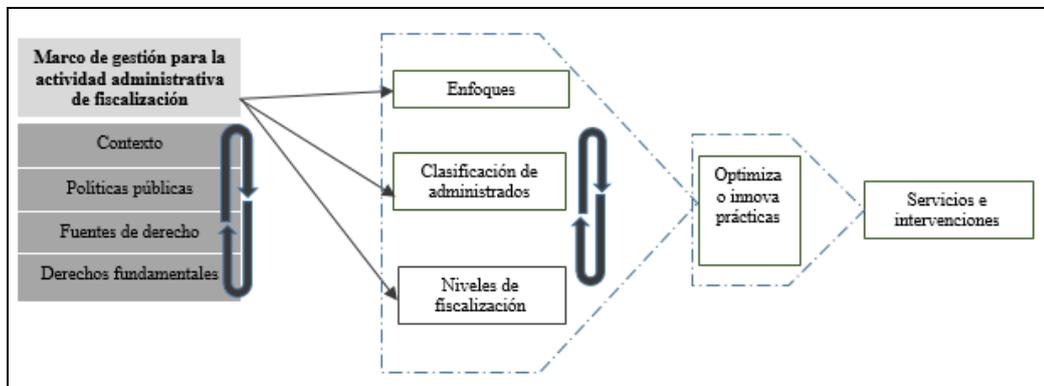
Componentes	Marco de gestión para la actividad administrativa de fiscalización	Objetivo principal/Paradigma
-------------	--	------------------------------

Contexto	Baja competitividad. Inadecuado manejo sostenible. Alto incumplimiento de las normas (Económico, social y ambiental)	Contribuir a mejorar la competitividad
Políticas públicas	Acuerdo Nacional (2002), Política Nacional del Ambiente (2009), Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2013), Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013), Política Nacional Agraria (2016), Política Nacional de Competitividad y Productividad (2018), otras aplicables	
Fuentes de derecho	Constitución Política, LFFS 29763 y reglamentos (2011 - 2015), Agenda 2030 ODS - ONU (2015), DL 1272 (2016), DL 1319 (2017), DL 1412 (2018) Gobierno Digital, otras; Sentencias del Tribunal Constitucional, evolución de nuevas doctrinas (ver marco teórico) y reconocimiento de costumbres (Constitución y Tribunal Constitucional)	
Derechos fundamentales	3ra y 4ta generación	

Elaboración: Autores de esta tesis.

De la interrelación de estos componentes se generan nuevas estrategias, tales como la aplicación de enfoques, la clasificación de administrados y el desarrollo de los niveles de fiscalización que se muestran a continuación:

Figura 7.3. Generación de estrategias a partir del marco de gestión



Elaboración: Autores de esta tesis.

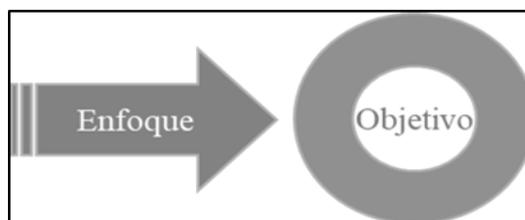
7.2. Propuesta de enfoques para la actividad administrativa de fiscalización.

Los enfoques de la fiscalización constituyen un tema poco desarrollado; cuya importancia pasa desapercibida para las actividades de gestión pública, a diferencia de lo que ocurre en la gestión de las actividades privadas.

Antes de la vigencia del DL 1272, no existía una mención específica de enfoque para las actividades que hoy forman parte de la actividad administrativa de

fiscalización, pero la asociación entre potestad fiscalizadora y sancionadora en el marco de la LPAG desarrolló para la Fiscalización 1.0 un enfoque legal – sancionador predominante, con un modelo lineal como se muestra a continuación:

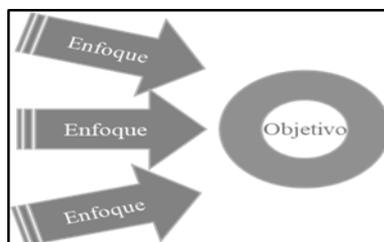
Figura 7.4. Modelo de gestión en la fiscalización 1.0. Enfoque único



Elaboración: Autores de esta tesis.

Con la entrada en vigencia del D.L 1272, la Fiscalización 2.0 plantea, en cambio, diversos enfoques pero que no interactúan entre sí, ya que los enmarca bajo la lógica de la aplicación de los principios y orientaciones de la disciplina jurídica, como se muestra a continuación:

Figura 7.5. Modelo de gestión de fiscalización 2.0. Enfoques aislados



Elaboración: Autores de esta tesis.

Al revisar el PEI 2016 – 2018 (PEI 2016), a diferencia del PEI 2009 - 2013, se nota una tendencia al cambio con relación a las orientaciones de las actividades que realiza el OSINFOR. En este sentido, el PEI 2016 señala que uno (1) de los principales desafíos es “Continuar el fortalecimiento de capacidades de los diversos actores del sector, sobre todo de las comunidades nativas, para promover el manejo responsable de los recursos forestales y de fauna silvestre, y prevenir que se cometan infracciones a la normativa” (OSINFOR, PEI 2016 - 2018: 5).

Por lo tanto, se incorpora un enfoque preventivo distinto y desligado del predominante enfoque legal – sancionador para la entidad, pero no asignado a los que

realizan la supervisión, ya que este servicio es realizado por personal de la Dirección de Evaluación. Ello se corrobora en el mismo documento con el proceso M5 relacionado al fortalecimiento de las capacidades donde “[e]l OSINFOR considera que su función no solo debe ser la sanción en sí, sino que se debe buscar una mejora progresiva de la capacidad de los administrados mediante las capacitaciones que se les pueda brindar como medio de prevención para evitar reincidencia en la sanción” (OSINFOR, PEI 2016 - 2018: 13).

Esta propuesta es relevante porque reconoce que las prácticas de la entidad hasta ese momento estuvieron orientadas a la sanción, y es por ello que surge la necesidad de incorporar la prevención a través del fortalecimiento de capacidades.

Otra evidencia de que existe una tendencia al cambio de enfoques, es el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que incorpora en el ROF del OSINFOR a la Dirección de Evaluación Forestal y de Fauna Silvestre. Este hecho le otorga una función asociada al DL 1085 y que consiste en “[c]onducir labores de formación y capacitación a los diversos actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre”.

Para entender mejor la propuesta de enfoques, el OSINFOR se debe orientar a desarrollar las actividades de supervisión e inspección en función a las siguientes consideraciones:

- i. Alcanzar los objetivos estratégicos institucionales, sectoriales y de las políticas públicas en las que está involucrado, todo alineado al objetivo de Estado que es la competitividad;
- ii. Desarrollar sus actividades alineadas a los contextos económicos, sociales, y ambientales, las políticas públicas de alcance nacional, fuentes de derecho y el desarrollo de los derechos fundamentales;
- iii. Incorporar nuevos enfoques y prácticas de gestión en el marco de la política de modernización de la gestión pública;
- iv. Establecer una clasificación de administrados para una mejor aplicación de los nuevos enfoques y prácticas.
- v. Participar en distintos espacios de coordinación y niveles de fiscalización.

Se resume lo antes mencionado en el siguiente cuadro:

Tabla 7.3. Consideraciones para el desarrollo de las actividades de supervisión e inspección del OSINFOR

Objetivos		Contextos	Enfoques	Clasificación de administrados	Niveles
Institucional	Son 3	Social, Económico, Ambiental y Cultural	Pilares	Cuatro (4) tipos de administrados	Fiscalización 3.0, 3.1, 4.0 y 5.0
Sectorial (PCM)	PCM				
De las políticas vinculadas	Ambiental, Forestal y de Fauna Silvestre, Agraria, Competitividad y Productividad, y Modernización	Expresados en las políticas públicas de alcance nacional	Transversales		Algunos espacios están orientados a la lucha contra lo ilegal, otros a la competitividad, y otros al manejo sostenible
Estado	Competitividad	Derechos fundamentales			

Elaboración: Autores de esta tesis.

A continuación, se propone nuevos enfoques. Estos incluyen algunos que han sido desarrollados por los DL 1272 y DL 1451. Esta nueva organización de enfoques comprende tres (3) enfoques pilares y quince (15) transversales.

En la presente tesis, se define a los enfoques pilares como aquellos que dirigen la atención o interés de la actividad administrativa de fiscalización a resolver un problema o tratar un asunto. Estos enfoques son excluyentes entre sí, pero pueden ser complementados con los enfoques transversales. Se aplican en momentos diferentes.

Tabla 7.4. Enfoques Pilares

Preventivo	Reactivo	Consolidación
Dirige la atención e interés a identificar señales o indicios de eventos no deseados y disponer o preparar medios contra posibles contingencias a futuro. Incorpora acciones con fines de persuadir, orientar, educar y sensibilizar en las actividades asociadas a las competencias de la entidad	Dirige la atención e interés a realizar actividades de acuerdo a sus funciones y competencias de fiscalización, cuando se ha producido el daño o es inminente que se produzca. Incluye la potestad sancionadora, así como las medidas de suspensión, provisorias o cautelares.	Comprende la realización de actividades posteriores a la intervención, preventivas o reactivas, para otorgar estabilidad y continuidad y conseguir que el riesgo o daño no se vuelva a producir o no se den las condiciones para una nueva contingencia.
Se sustenta en la PNFFS (4ta orientación), en la PNAM (Lineamiento 1) y en el TUO	Se sustenta en la PNFFS (4ta orientación y Lineamiento 2, literal f). Aquí se propone la lucha	Se apoya en el pilar de la PNMGP sobre sistemas de seguimiento, monitoreo y

LPAG (Art. 239)	frontal contra la ilegalidad. También en la LFFS 29763 (Art. 151).	evaluación.
-----------------	---	-------------

Elaboración: Autores de esta tesis.

Asimismo, en esta tesis se define a los enfoques transversales como aquellos que se aplican de forma complementaria a los enfoques pilares y aportan un contenido que debe ser considerado en las prácticas y estrategias a emplear. Estos no son excluyentes entre sí y pueden ser aplicados de forma complementaria entre ellos, en simultáneo, de forma sucesiva o en tiempos diferentes, de acuerdo al contexto y objetivo que se busca.

Tabla 7.5. Enfoques Transversales

	Tipo	Sustento	Definición
1	Cumplimiento normativo	TUO LPAG (Art. 239)	Dirige la atención e interés a verificar el ejercicio de derechos y obligaciones con la finalidad de determinar que el administrado se adecúe de manera permanente al orden jurídico y evite incumplirlo
2	Demanda	PNMGP (Principio orientador - numeral 2.4 literal a)	Dirige la atención e interés a realizar las actividades a partir de lo que el ciudadano necesita, para que las prácticas den valor público esperado. Supone la identificación de los diversos actores y sus intereses.
3	Derechos Humanos	PNAM (Enfoques), PNCP (Enfoques) TUO LPAG (Artículo 240 numeral 240.2 numerales 1 y 3; y Artículo 241 numeral 241.1)	Dirige la atención e interés a realizar actividades por igual y con criterios objetivos, sin discriminación, marginación o exclusión ni vulneración de derechos fundamentales.
4	Ecosistémico	PNFFS (4to principio), PNAM, LFFS 29763 (Art II numeral 6), PNCP (Noveno objetivo prioritario) y Reglamento del SINAFOR (Decreto Supremo N° 014-2016-MINAGRI)	Dirige la atención e interés a comprender y ayudar a gestionar mejor los ecosistemas, e incluir diversos factores como los vinculados al ambiente, la ecología, la economía, lo social, lo cultural, la cosmovisión de los pueblos indígenas, entre otros.
5	Género	PNFFS (9no principio), PNAM (Enfoques), Política Nacional de Igualdad de Género (Artículo 2, DS 008-2019-MIMP) y LFFS 29763 (Art. II numeral 5)	Dirige la atención e interés a buscar que las actividades de fiscalización se hagan con igualdad sin generar diferencias entre mujeres con hombres
6	Gestión del riesgo	TUO LPAG (Art. 239). También apoya este enfoque el pilar de Gestión de Conocimiento de la PNMGP	Dirige la atención e interés a eventos que, una vez identificados mediante la prevención, se proceda a mitigarlo para reducir los niveles de incumplimiento a través de una fiscalización idónea y, luego, monitorearla y evaluarla, con el fin de mejorar su ejecución de manera oportuna y efectiva.

7	Intercultural	PNFFS (Lineamiento 1), PNAM (Enfoques), PNMGP (Con características del eje de Gobierno Abierto), LFFS 29763 (Art II numeral 4), TUO LPAG (Art. 47, incorporado por el DL 1451) y Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N° 01126-2011-HC/TC.	Dirige la atención e interés a adaptar las prácticas a las características de la geografía, ambiente, sociales, económicas, lenguaje y cultura de los administrados. Asimismo, adaptar las actividades, y reconocer las diferentes identidades étnicas y culturales que generan cosmovisiones distintas ante una regulación general, ello implica que los diseños de la fiscalización deben adaptarse a esas identidades y no al revés
8	Intersectorial	PNFFS (2do principio), PNCP (Enfoques) y Reglamento del SINAFOR (Decreto Supremo N° 014-2016-MINAGRI). También se sustenta en el eje de Articulación interinstitucional de la PNMGP.	Dirige la atención e interés a coordinaciones eficientes y cooperación entre sectores, instituciones, disciplinas y niveles de gobierno para implementar prácticas de manera eficiente y eficaz.
9	Prevención del riesgo	TUO LPAG (Art. 239)	Dirige la atención e interés a identificar un evento adverso y evaluar la probabilidad de que ocurra con el fin de evitarlo.
10	Resultado	PNMGP (adaptado del pilar de presupuesto por resultados y de gestión por procesos)	Dirige la atención e interés a los resultados y no solo en realizar o controlar procesos, insumos o actividades.
11	Temático	PNFFS y LFFS 29763 (Define los temas generales y transversales orientadores)	Dirige la atención o interés a un tema determinado. Los temas predominantes son los recursos forestales y de fauna silvestre. Se puede incluir a los ecosistemas. Cada uno se desarrolla en base a conceptos especializados, contextos especiales y dinámicas distintas de sus regulaciones y actividades.
12	Territorial	PNAM (Enfoques) y PNCP (Enfoques)	Dirige la atención e interés a realizar actividades eficientes y eficaces, reconocer las diferencias de cada zona, y adecuarse a las realidades sociales, económicas, geográficas, ambientales u otras, con un carácter multisectorial y multidimensional.
13	Tutela de los bienes jurídicos protegidos.	TUO LPAG (Art. 239)	Dirige la atención e interés a brindar garantías y protección de situaciones jurídicas preexistentes, para que estas no puedan ser ni modificadas ni extinguidas.
14	Predictibilidad	Plan de Gobierno Digital – Resolución de Gerencia General N° 002-2021-OSINFRO-01.2	Dirige la atención o interés al análisis de datos y generación de información, para obtener un conocimiento fundado o un juicio de algo que ha de suceder.
15	Promotor	PNCP (Noveno objetivo prioritario), TUO LPAG (Artículo 245 numeral 245.1 numeral 1) y Reglamento del SINAFOR (Decreto Supremo N° 014-2016-MINAGRI)	Dirige la atención e interés a promover actividades de manejo sostenible, inclusivo y orientado a la prevención para evitar perder cobertura forestal, fortalecer la lucha contra lo ilegal, pero sobre todo orientar e incentivar a los actores para desarrollar mejores prácticas o modelos de negocio, y mejorar la competitividad.

Elaboración: Autores de esta tesis.

Para que la actividad administrativa de fiscalización genere mayor valor público, se ha elaborado una malla que combina los enfoques pilares y los transversales, para orientar mejor a las prácticas, al desarrollo de estrategias y a los servicios que se entregan a los administrados.

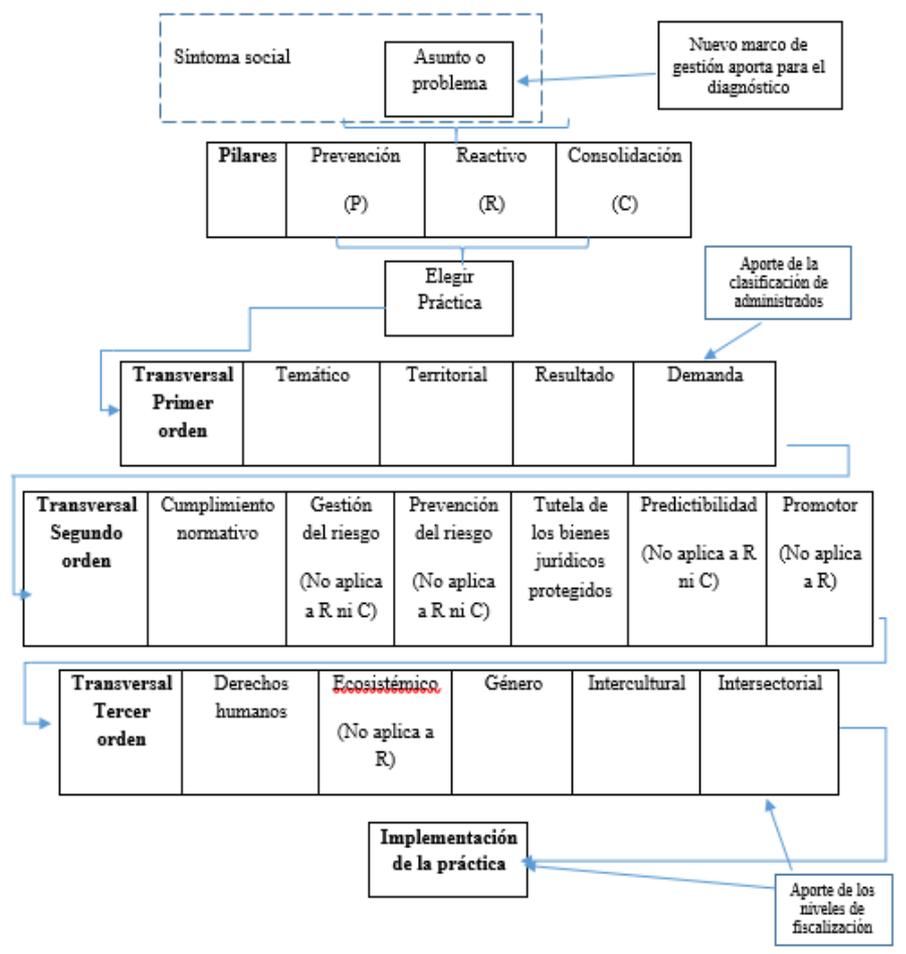
Tabla 7.6. Malla general de enfoques pilares y transversales

Enfoque pilar	Preventivo	Reactivo	Consolidación
Enfoques transversales coincidentes con la naturaleza de los enfoques pilares	Todos	1, 2, 3, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 15

Elaboración: Autores de esta tesis.

En la malla propuesta, los enfoques transversales pueden aplicarse uno (1), varios o todos según el contexto, objetivo, recursos, tipo de práctica, estrategia que se quiere desarrollar o servicio que se quiere brindar. Se aplican por niveles de manera secuencial, tal como se propone a continuación:

Figura 7.6. Metodología para la aplicación de la malla general de enfoques



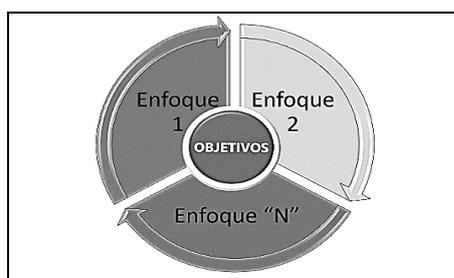
Elaboración: Autores de esta tesis.

Los enfoques transversales de primer orden han sido agrupados para determinar los alcances iniciales de la práctica; los de segundo orden se agrupan en función del efecto que se quiere lograr con la práctica; y, los de tercer orden, orientan a la práctica para ser aplicada de manera individual o conjunta y según las características o condiciones del administrado.

Todos los enfoques son importantes. No todos los transversales deben utilizarse en un momento determinado, de lo contrario puede complicar la estrategia y la práctica a ejecutar. Es recomendable que el enfoque pilar considere por lo menos la aplicación de un enfoque transversal para mejorar la forma en que se va a gestionar la actividad administrativa de fiscalización. Estos enfoques se utilizan según el contexto y el objetivo que se quiere lograr; y permite que la actividad se adapte si las circunstancias cambian.

Esta propuesta de enfoques aplicados en una malla es más dinámica que los anteriores enfoques de la Fiscalización 1.0 y 2.0, ya que propone la interacción necesaria entre ellos, y así enriquece la gestión de la actividad, como se muestra a continuación:

Figura 7.7. Modelo de una gestión con enfoques combinados (propuesta de tesis)



Elaboración: Autores de esta tesis.

La propuesta antes explicada se enriquece porque, a diferencia de la Fiscalización 1.0 y 2.0 que se guían principalmente por un marco legal, aquí incide el nuevo marco de gestión propuesto al inicio. La combinación de enfoques permite que las actividades que se generen se puedan gestionar bajo los ejes y pilares de la gestión pública moderna, para que sus prácticas cumplan objetivos estratégicos y, así se genere mayor valor público. En el caso del OSINFOR, hay un cambio de paradigma porque se orienta la supervisión a la competitividad con un modelo que fortalece el rol y a través de contribuir a un manejo sostenible de los recursos y también la lucha contra lo ilegal.

7.3. Innovadora clasificación de administrados para la actividad de fiscalización

La PNMGP señala con relación al Estado un rol mediante el cual

[a]signa sus recursos, diseña sus procesos y define sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos. En tal sentido, sin perder sus objetivos esenciales, es flexible para adecuarse a las distintas necesidades de la población y a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno (PCM, 2013: 19).

En vista de ello, se propone una nueva e innovadora clasificación de administrados para los fines de la actividad administrativa de fiscalización. Esta

clasificación se sustenta en los intereses y necesidades de estos, y se muestra a continuación:

Tabla 7.7. Clasificación de administrados

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV
Necesidades o intereses	Los que cumplen	Los que incumplen por desconocimiento	Los que incumplen con conocimiento para sacar ventaja económica o individual	Los que incumplen con conocimiento e infringen leyes de alta protección de derechos y bienes jurídicos
Definición	Aquellos que cumplen la norma por propia iniciativa, a fin de obtener un reconocimiento social, sacar una ventaja comparativa o competitiva o por un interés particular (Bonifaz y Montes, 2015).	Aquellos que incumplen por no conocer la norma, debido a problemas en la difusión y explicación del alcance; confusión por el lenguaje técnico o barreras culturales (idioma, lengua o cosmovisiones). Luego, al conocer alcances y consecuencias de la norma, optan por cumplir o incumplir con conocimiento.	Aquellos que conocen la norma y toman la decisión de incumplir, pues asumen que el incumplimiento los beneficia o les permite obtener una ventaja.	Aquellos que vulneran los derechos fundamentales (derechos de tercera y cuarta generación). ³¹
Teoría que sustenta	Enforcement	Actividad administrativa de fiscalización	Actividad administrativa de fiscalización	Punitiva del Derecho penal y protección de derechos humanos
Efecto deseado de la actividad administrativa de fiscalización	Se busca que este grupo permanezca y se consolide en esta categoría. Se puede generar un subgrupo de excelencia, quienes recibirán mayores beneficios	Se busca que con la información brindada y con evidencia, pasen al grupo I.	Se busca que con la información brindada y con evidencia o con la aplicación de la potestad sancionadora, opten por cumplir y se integren al grupo I.	Al ser detectados se procede a activar el derecho penal para protección de bienes jurídicos más relevantes. La actividad administrativa de fiscalización coadyuva a las agencias persecutoras del delito.
Efecto generado por la no aplicación eficiente de la actividad administrativa de fiscalización	Asumen que están en desventaja competitiva ante los que no cumplen; dejan de cumplir las normas y perciben la ausencia de la autoridad como apoyo al ejercicio de sus derechos y reconocimiento del cumplimiento de sus deberes. Riesgo: abandono de este espacio para formar parte del Grupo III o se retiren	Asumen que su comportamiento es normal y lo aceptan como una regla general. Su tendencia será la resistencia al cambio y al cumplimiento de la normativa, por lo que podrían optar por integrarse al Grupo III para sacar ventaja económica o personal.	Se consolidan como los que sacan ventaja competitiva frente a los demás, ante la ausencia de una actividad administrativa de fiscalización eficiente y oportuna. Se fortalece la informalidad y se normaliza el incumplimiento. Se crean condiciones para que pasen a formar parte del Grupo IV o nunca	Ingresan a este campo porque encuentran que obtienen más beneficios que al asumir el riesgo. Se refuerzan con otras conductas ilícitas orientadas a la asociación para cometer delitos o actos de corrupción, donde la transgresión constante o permanente de la norma es la regla general.

³¹ En el caso de otras entidades que realizan actividad administrativa de fiscalización, se tiene que identificar los derechos fundamentales que se vinculan a los objetivos que busca alcanzar de acuerdo a sus funciones y competencias, normas que se le aplican, y políticas nacionales y de Estado relacionadas a su actividad.

	de manera permanente hacia otras actividades.		vean como opción el Grupo I	
--	---	--	-----------------------------	--

Elaboración: Autores de esta tesis.

La propuesta de tesis propone seguir el incremento del valor público de las actividades de fiscalización administrativa al unir la malla conjunta de enfoques pilares y transversales con la clasificación de administrados, tal como se muestra a continuación:

Tabla 7.8. Relación entre la malla de enfoques y clasificación de administrados

Tipo de administrado	Grupo I Grupo II	Grupo III Grupo IV	Grupo I
Enfoque pilar	Preventivo	Reactivo	Consolidación
Enfoques transversales coincidentes con la naturaleza de los enfoques pilares	Todos	1, 2, 3, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 15

Elaboración: Autores de esta tesis.

Esta clasificación permite desarrollar diferentes estrategias y prácticas para las dinámicas de cambio o permanencia entre los grupos. A continuación, se muestra una mirada dinámica de la clasificación de administrados, donde las líneas de color verde muestran el tránsito hacia el cumplimiento, y las líneas rojas muestran el tránsito a lo opuesto:

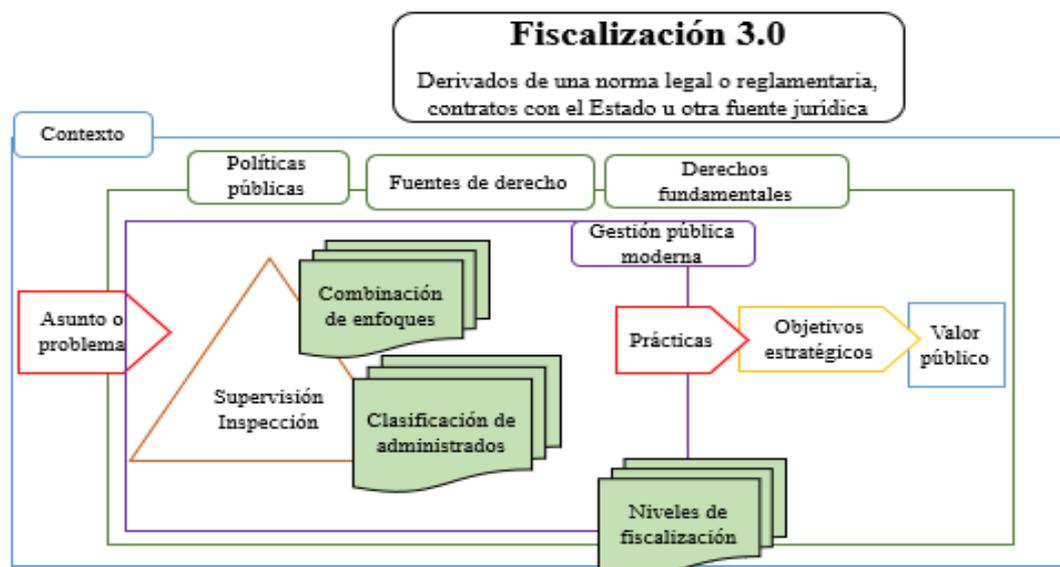
Tabla 7.9. Dinámica de la clasificación de administrados

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV
Clasificación de administrados	Los que cumplen	Los que incumplen por desconocimiento	Los que incumplen con conocimiento para sacar ventaja económica o individual	Los que incumplen con conocimiento, e infringen leyes de alta protección de derechos y bienes jurídicos
	Grupo de excelencia			
	Grupo general			

Elaboración: Autores de esta tesis.

Luego de integrar la propuesta del nuevo marco de gestión, de los enfoques y la clasificación de administrados, se plantea un modelo de gestión superior a la fiscalización 1.0 y 2.0. Este modelo se denomina **Fiscalización 3.0**. A continuación, se muestra su contenido:

Figura 7.8. Fiscalización 3.0



Elaboración: Autores de esta tesis.

7.4. Nuevos niveles de la actividad administrativa de fiscalización

Según lo expuesto en la introducción del presente capítulo, existe un primer nivel de la actividad administrativa de fiscalización que se denomina **Fiscalización 1.0**; y un segundo nivel que se denomina **Fiscalización 2.0**. Cada uno (1) de estos niveles cuentan características particulares que han sido antes detalladas.

Como propuesta de tesis, con el fin de fortalecer el rol del OSINFOR y generar mayor valor público y aporte a la competitividad, se desarrolla las características de un tercer nivel de fiscalización, que se denominada **Fiscalización 3.0**.

Asimismo, se identifica formas de gobierno y gestión que permiten el desarrollo de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR en más niveles.

También se identifica al gobierno digital y al gobierno electrónico como un aporte a la fiscalización. Este último es uno (1) de los ejes transversales de la PNMGP, y ambos permiten el desarrollo de la fiscalización hacia una nueva forma de relación entre el gobierno y las personas, en donde se incorpora la innovación, la cooperación, la creación conjunta, entre otros aspectos modernos de gestión.

También se identifica como aportes, por un lado, a la gobernanza, que es un lineamiento de la PNFFS y un principio de la LFFS 29763; y, por otro lado, a la articulación interinstitucional, que es uno (1) de los ejes transversales de la PNMGP. Ambos permiten el desarrollo de la actividad administrativa de fiscalización en conjunto con otros sectores, niveles de gobierno y ciudadanía; e incluso permiten escalar a un desarrollo en conjunto con otros Estados o economías.

7.4.1 La actividad administrativa de fiscalización y el gobierno digital

En el año 2017, el Acuerdo Nacional incluyó la política 35 sobre el desarrollo de la sociedad de la información y sociedad del conocimiento para promover “las TIC como medios para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible, a través de un servicio moderno, transparente, eficiente, eficaz, efectivo y descentralizado”. En el literal h) de esta política, el Acuerdo Nacional declara el fomento al uso transversal de las TIC en diversos ámbitos, dentro de los que se encuentra la conservación del ambiente, el gobierno abierto, la innovación, la investigación, la transferencia de conocimiento, entre otros. Esta política está orientada al objetivo de un “Estado eficiente, transparente y descentralizado”.

La PNMGP reconoce al gobierno electrónico como un eje transversal. Su importancia radica en que “está permitiendo la readecuación y cambio en las instituciones, centrándose en el ciudadano, no sólo impulsando una modernización institucional a través del uso intensivo de TIC en sus procesos internos, sino utilizándolo en el mejoramiento de la entrega de los servicios y trámites a los ciudadanos y empresas”.

Lo antes expuesto generó, de parte de la PCM, la declaración de interés nacional del desarrollo del gobierno digital, la innovación y la economía digital con enfoque territorial³², cuya finalidad es “realizar acciones relacionadas al desarrollo y consolidación del gobierno digital, la innovación y la economía digital, haciendo uso estratégico de las tecnologías digitales, a fin de fortalecer la competitividad y el bienestar económico y social en todas las regiones del Perú”.

³² Decreto Supremo N° 118-2018-PCM

El Decreto Legislativo N° 1412, del año 2018, establece las bases del gobierno digital, que se define como “el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público”.

De lo antes expuesto, se desprende que existen coincidencias entre el gobierno digital y las políticas públicas de alcance nacional, con las funciones y actividades del OSINFOR. Esto se evidencia con la mención al desarrollo sostenible, los servicios eficientes y eficaces, la descentralización, la innovación y la generación de valor público orientado al ciudadano para la conservación del ambiente, lo cual incluye a los recursos forestales y de fauna silvestre.

Por lo antes expuesto, se concluye en que el uso de tecnologías es fundamental para fortalecer a la actividad administrativa de fiscalización que realiza el OSINFOR; e incorporarlo contribuye a optimizar e innovar la actividad de supervisión e inspección, así como la gestión de la información y de conocimiento. Actuar en el marco del Gobierno Digital es brindar un espacio de creación conjunta y colaboración entre Gobierno y ciudadano para generar mayor valor público.

El Plan de Gobierno Digital 2021-2024³³ del OSINFOR fortalece la actividad administrativa de fiscalización. Así, con el objetivo número 1, este Plan busca implementar servicios digitales confiables, basados en medidas que, desde su diseño, superen las barreras de acceso y uso del ciudadano; y con el objetivo número 5, busca asegurar la interoperabilidad y escalabilidad de manera articulada con las entidades del sector para una eficiente colaboración.

En este Plan de Gobierno Digital existe la voluntad de optimizar la actividad de supervisión y gestión de la información que la coadyuva. A continuación, se muestran cuatro (4) proyectos que las fortalecen:

Tabla 7.10. Proyectos de gobierno digital en el OSINFOR

Código de proyecto	Nombre propuesto	Alcance	Objetivo de gobierno digital	Beneficiarios (interno o externo)
--------------------	------------------	---------	------------------------------	-----------------------------------

³³ Aprobado por Resolución de Gerencia General N° 00002-2021-OSINFOR/01.2 del 18 de enero de 2021

PRY-02	Portal del Título Habilitante	Es un portal de acceso a la información y servicios digitales que administra el OSINFOR y permite al Titular de Títulos Habilitantes y a los ciudadanos acceder a información, y a presentar solicitudes de manera <i>on line</i> para los procedimientos en el OSINFOR	OGD1. Implementar servicios digitales confiables, basados en medidas que, desde su diseño, superen las barreras de acceso y uso del ciudadano.	Entidades públicas y ciudadanos
PRY-09	Adopción de tecnologías para las supervisiones optimizadas	Definir diagnóstico y propuesta de un plan de implementación de uso de herramientas tecnológicas. Incorporar el uso de imágenes satelitales y sensores, equipos de comunicación; desarrollar algoritmos para el aprovechamiento forestal, plataforma IoTrees para la supervisión de Bosques (IoT), entre otros; y a la vez, detectar, de manera oportuna, los riesgos de actividades ilegales en el área de manejo.	OGD1. Implementar servicios digitales confiables, basados en medidas que, desde su diseño, superen las barreras de acceso y uso del ciudadano.	Titulares habientes, regentes forestales y entidades publicas
PRY-13	SIGOsfc v3.0 - Fase 02	Potenciar el SIGOsfc para optimizar y digitalizar procesos misionales, incorporar la firma digital para informes de supervisión y fiscalización, observatorio sintetizado para actores del sector forestal, tablero de indicadores, alertas en tiempo real, análisis de datos e interoperabilidad con distintas entidades del sector público y privado (Cooperación e interoperabilidad). SIGO Analytics (Desarrollo de modelos de predicción para promoción de la actividad forestal), sistematización de la estructura (plantilla) de documentos tipo, Inteligencia Artificial para resolución de casos, consulta avanzada de títulos habilitantes (TH) y de la trazabilidad de los TH en la cadena productiva	OGD1. Implementar servicios digitales confiables, basados en medidas que, desde su diseño, superen las barreras de acceso y uso del ciudadano.	Entidades públicas y ciudadanos

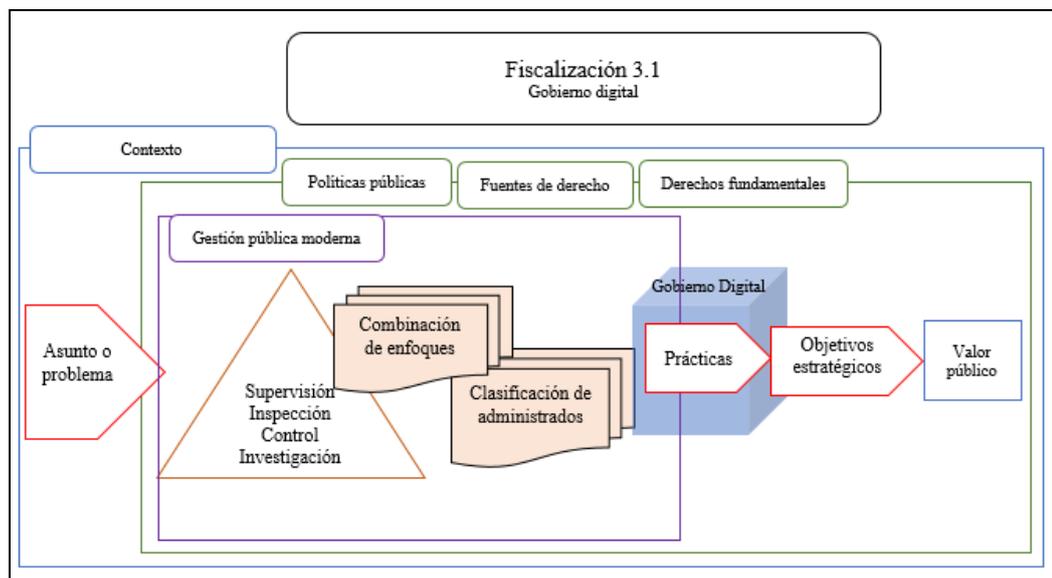
PRY-33	Fortalecimiento del SIADO Región	Fortalecer el SIADO Región para permitir a los Gobiernos Regionales y las Administraciones Técnicas a cargo del SERFOR, el registro de sus planes de manejo con firma digital, y la integración con el SIGED (Sistema Integrado Gestión Documental) para la transferencia automática de los documentos digitalizados relacionados a los TH.	OGD5. Asegurar la interoperabilidad y escalabilidad, de manera articulada, con las entidades del sector para una eficiente colaboración	Regentes y Entidades públicas
--------	----------------------------------	---	---	-------------------------------

Fuente: OSINFOR, 2021 (Adaptado a la tesis)

El Plan de Gobierno digital diseñado por el OSINFOR busca un impacto favorable en su institucionalidad y en la gobernanza; impulsa la optimización de sus procesos y mejora el alcance de servicios en términos de tiempo, territorios, seguridad en traslado de datos, información e identidad, así como la cooperación entre entidades y ciudadanos. Además, fortalece la infraestructura digital de la entidad, favorece a la eficiencia en la forma de supervisión e inspección, sean estas de gabinete o presenciales, promueve el enfoque del gobierno abierto y un cambio en la cultura organizacional.

Por lo antes expuesto, se concluye que, lo digital propone una innovación al modelo de Fiscalización 3.0, al cual se le denomina **Fiscalización 3.1**. A continuación se muestra su dinámica.

Figura 7.9. Fiscalización 3.1



Elaboración: Autores de esta tesis.

7.4.2. La actividad administrativa de fiscalización, la gobernanza y la articulación interinstitucional.

La incorporación de nuevos enfoques y el desarrollo de derechos fundamentales generan las condiciones para realizar actividades en espacios colectivos. Esto se consolida con la Gobernanza, la articulación interinstitucional y con los derechos humanos de tercera y cuarta generación.

La Gobernanza se encuentra reconocida a nivel de Políticas Públicas de alcance nacional, y en ellas se dan las siguientes definiciones:

- La Política Nacional del Ambiente la define como un “objetivo que busca articular las capacidades nacionales, creando sinergias y promoviendo una activa participación ciudadana”. Uno (1) de sus lineamientos propone “Promover acciones de vigilancia, monitoreo, supervisión, fiscalización y otorgamiento de incentivos, que coadyuven al cumplimiento de la normativa y objetivos de gestión ambiental”.
- La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre la reconoce como un principio que busca
[I]a armonización de las políticas y el fortalecimiento de institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información, de manera tal que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, el acceso a beneficios, el manejo de conflictos y la construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica, transparencia y rendición de cuentas (MINAGRI, 2013 : 6).
- La Política Nacional Agraria la reconoce como un objetivo asociado a “Fortalecer la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales en el marco de las prioridades de la política nacional agraria”.

- La Política Nacional de Competitividad y Productividad, si bien no define la gobernanza, sí asocia el concepto al objetivo prioritario de desarrollo de capacidades para la innovación.

A nivel de leyes, la gobernanza también se desarrolla en la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 y la LFFS 29763, y la definen como un principio. En esta última se precisa que es un deber del Estado impulsarla y fomentarla.

A la gobernanza se adiciona el reconocimiento de la necesidad de que existan espacios de coordinación para atender la demanda de derechos humanos de tercera y cuarta generación.

Lo antes mencionado corresponde al ámbito en donde se desarrolla la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, es decir, los pueblos indígenas, los bosques, los recursos naturales forestales y de fauna silvestre, y los ecosistemas.

Este es el marco para entender que los espacios colectivos donde interviene el OSINFOR coinciden en la protección del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre, que es Patrimonio de la Nación, y de los derechos de las personas vinculadas a este. Esta protección no solo es para las personas que se ubican en los territorios donde están los recursos, sino también para aquellas que se encuentran en el territorio nacional y en el planeta, tanto de la presente generación como la del futuro. Esto, en vista de que el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos y ecosistemas es importante para asegurar las fuentes de agua, la diversidad biológica, el clima, y, por lo tanto, el equilibrio natural.

- Espacios de alcance nacional.

Son aquellos en que el OSINFOR participa en conjunto con entidades pertenecientes a otros sectores y a otros niveles de gobierno, en conjunto con el sector privado y la sociedad civil.

En estos espacios se produce la combinación de enfoques y actividades estratégicas que enriquecen el trabajo cooperativo y colaborativo y, por lo tanto, el valor público que se genera a favor de la sociedad en general.

Esta forma de actividad administrativa de fiscalización se desarrolla sobre el eje transversal de articulación interinstitucional que forma parte de la PNMGP. Este eje reconoce que

Un Estado unitario y descentralizado es entonces un Estado complejo y más interdependiente entre sus partes. En un escenario como este, para que las políticas públicas se mantengan coordinadas hasta llegar a los ciudadanos, se requiere poner en juego mecanismos efectivos de coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno y las entidades que componen la organización del Estado (PCM, 2013: 19).

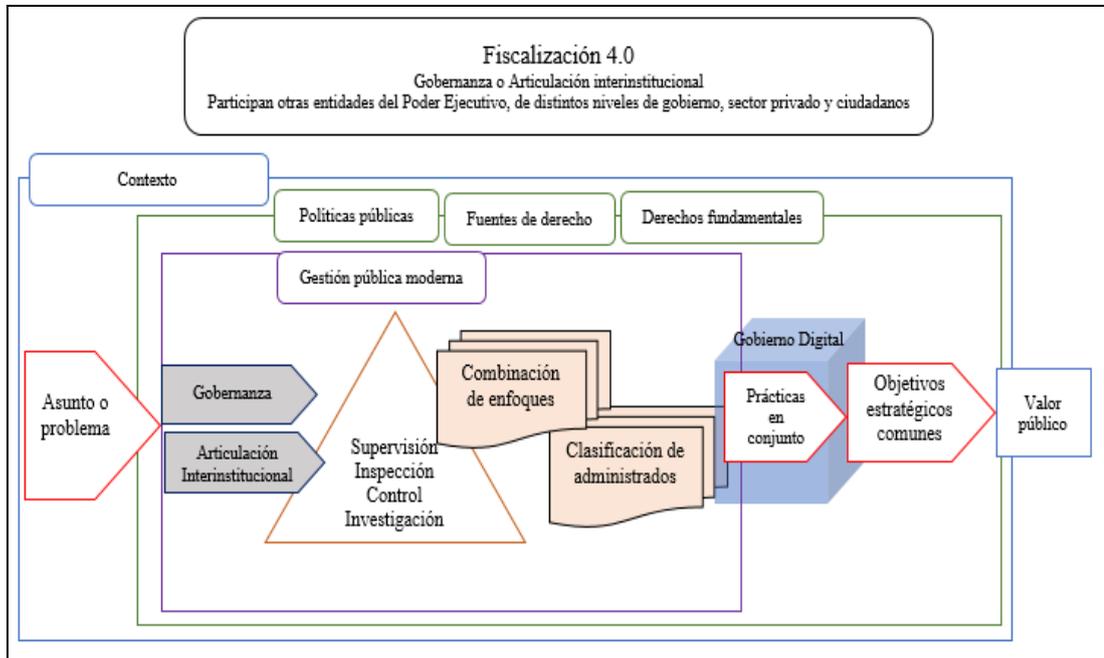
La PNMGP, identifica dos (2) ejes de relación interinstitucional. Por un lado, el eje Vertical “entre entidades de distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local”; y, por otro lado, el eje Horizontal “entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales”.

Este nivel de Fiscalización, al que se denomina **Fiscalización 4.0.**, considera a la gobernanza como pilar de evolución de esta actividad para incorporar a la sociedad civil; y, con relación a la articulación interinstitucional, la orientación es dada por la PNMGP, pues

[p]ermitirá que el Estado peruano transite progresivamente hacia un modelo de gobierno multinivel en el que los tres niveles de gobierno se reconocen unos a otros, en su respectivo rol y como conformantes de un mismo Estado; y que producto de ello desarrollen relaciones de coordinación y complementación en un esquema flexible de interrelación y colaboración en distintas formas y sentidos, que en la práctica admiten múltiples traslapes de competencias tanto horizontales como verticales (PNMGP, 2013: 55).

La dinámica de esta Fiscalización se muestra a continuación:

Figura 7.10. Fiscalización 4.0



Elaboración: Autores de esta tesis.

Los espacios de gobernanza y desarrollo de la articulación interinstitucional de alcance nacional, donde el OSINFOR participa, impulsa, apoya y/o colabora son:

a) Espacios asociados a la lucha contra lo ilegal

1. El Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, creado mediante la LFFS 29763, busca articular la coordinación y apoyo entre entidades del Estado de distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, para realizar acciones de control y vigilancia del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. En el artículo 147 de la LFFS, Ley N° 29763, se puede identificar la orientación a la actividad de control con los enfoques de sanción, preventivo e intersectorial.
2. La Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, adecuada mediante Decreto Supremo N° 074-2016-PCM, tiene como objetivo coadyuvar en la lucha contra la tala ilegal, en actuación conjunta con otras

entidades del Estado. De la norma se puede identificar la orientación a la actividad de control con los enfoques de sanción, preventivo e intersectorial.

b) Espacios asociados a la competitividad y manejo sostenible

1. El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), creado por la LFFS 29763, y reglamentado por el Decreto Supremo N° 014-2016-MINAGRI. La norma lo reconoce como un sistema funcional, donde se articula, coordina, coopera y colabora entre diversas entidades públicas de diferentes sectores y niveles de gobierno, “para fortalecer de manera eficiente la gestión forestal y de fauna silvestre, así como con el sector privado y la sociedad civil”. También establece que a través de sus acciones debe contribuir a “invertir la tendencia de pérdida de cobertura forestal y aumentar la efectiva lucha contra la degradación y deforestación del bosque”. De la norma se puede identificar la orientación a la actividad de gestión con los enfoques promotor, inclusivo³⁴ y preventivo.
2. La Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal, creada mediante Resolución Ministerial N° 347-2017-EF/10. Este espacio tiene como objetivo identificar, promover y proponer acciones que impulsen el sector forestal, y facilitar medidas para mejorar la productividad y competitividad de dicho sector y el crecimiento económico. De la norma se puede identificar la orientación al desarrollo económico con un enfoque promotor.

En el desarrollo del marco teórico se analiza la oportunidad para que la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR sea realizada por personas naturales y jurídicas en base a la gobernanza, la fiscalización orientativa y la habilitación legal dada por el DL 1085 y el TUO LPAG. Esto genera oportunidades para desarrollar la gestión de fiscalización desde la sociedad civil para el Estado. El desarrollo de esta opción es innovador por el impacto que generaría en la participación activa de la sociedad civil, ya no solo como un mero colaborador o receptor de un servicio, sino con plena facultad para ejercer la potestad fiscalizadora en la modalidad de orientación bajo un estándar regulado por la entidad. Esta propuesta se desarrolla en el presente capítulo.

³⁴ En la doctrina se le reconoce como un enfoque asociado a la educación. Se basa en el reconocimiento de la diversidad de las personas.

- Espacios de alcance global

Son aquellos espacios donde el Estado Peruano coordina con otros Estados o economías, y en los que el OSINFOR participa junto a otras entidades, el sector privado o la sociedad civil peruana. Son espacios que dinamizan la cooperación internacional.

Si bien cada Estado o economía tiene su Constitución, leyes, estructura organizacional u objetivos, en todos se busca la protección y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de los ecosistemas, de la biodiversidad y del ambiente.

En estos espacios, cada Estado o economía aporta sus enfoques y prácticas, con el objetivo de enriquecer el trabajo colaborativo donde el valor público está orientado al beneficio de los ciudadanos globales.

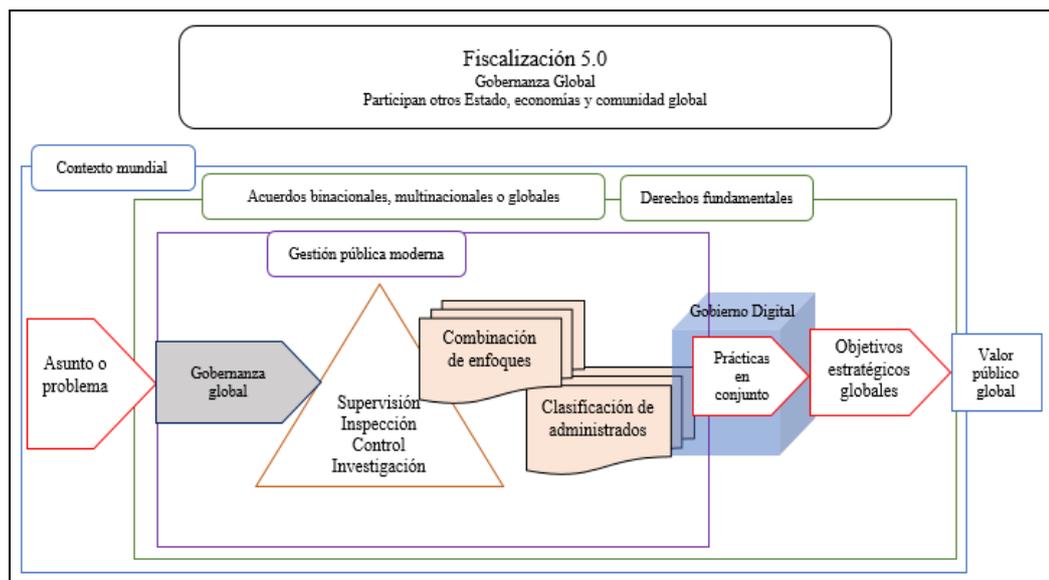
Los espacios asociados a la lucha contra lo ilegal, la competitividad y/o manejo sostenible en donde participa el OSINFOR como integrante del Estado Peruano, y donde ejecuta acuerdos conjuntos y coadyuva con sus actividades, son:

1. Grupo de Expertos en Tala Ilegal y Comercio Asociado del Foro APEC (EGILAT). Este espacio es parte del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Se creó el año 2011. Lo forman las 21 economías de APEC, incluido el Perú, y coordina acciones sobre 2,19 mil millones de hectáreas de cobertura forestal, que representan más del 50% de los bosques del mundo, donde se produce casi el 80% del comercio internacional de productos forestales. Su enfoque es de promoción y de lucha contra la ilegalidad.
2. Gabinetes Binacionales. Mecanismo utilizado desde el año 2014. Es un espacio de coordinación con países fronterizos para realizar actividades conjuntas vinculadas a la lucha contra la tala ilegal, tráfico de fauna silvestre, entre otras. Se han establecido con Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile. Su enfoque es de prevención y lucha contra la ilegalidad.

3. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Creada en el año 1995. Participan Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Su objetivo es buscar el desarrollo sostenible y la inclusión social en la región; brinda espacios de cooperación técnica en los temas referidos a sistemas de monitoreo y plataformas tecnológicas. Su enfoque es de conservación, prevención y lucha contra la ilegalidad.
4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES). El Perú pertenece a esta convención desde el año 1975. Su cumplimiento está a cargo de las Autoridades Administrativas, que son SERFOR y el Ministerio de la Producción, en coordinación con la Autoridad Científica, que es el MINAM. Son las Autoridades Administrativas las encargadas de emitir permisos y certificados para la comercialización de los especímenes, en tanto no se exponga al peligro la supervivencia de sus poblaciones. De otro lado, la Autoridad Científica asesora en temas científicos, comerciales y políticos. También cuenta con el apoyo de Entidades de Observancia, entre ellas el OSINFOR, cuyas acciones contribuyen al control del comercio. Estas buscan asegurar que la oferta y demanda del comercio internacional no constituya un peligro para la supervivencia de las especies. Su enfoque es de conservación, lucha contra la ilegalidad y prevención.

Estos espacios son importantes porque en ellos se desarrollan estrategias, acciones estratégicas, actividades operativas y planes de trabajo de manera conjunta, en donde los actores coinciden en objetivos y enfoques. En este caso, la clasificación de administrados propuesta, puede escalar a una categoría nacional o global, y ayudar a desarrollar prácticas diferenciadas. En este caso, el valor público se aporta a una sociedad de alcance nacional o global. A este nivel se le denomina Fiscalización 5.0 y se muestra a continuación:

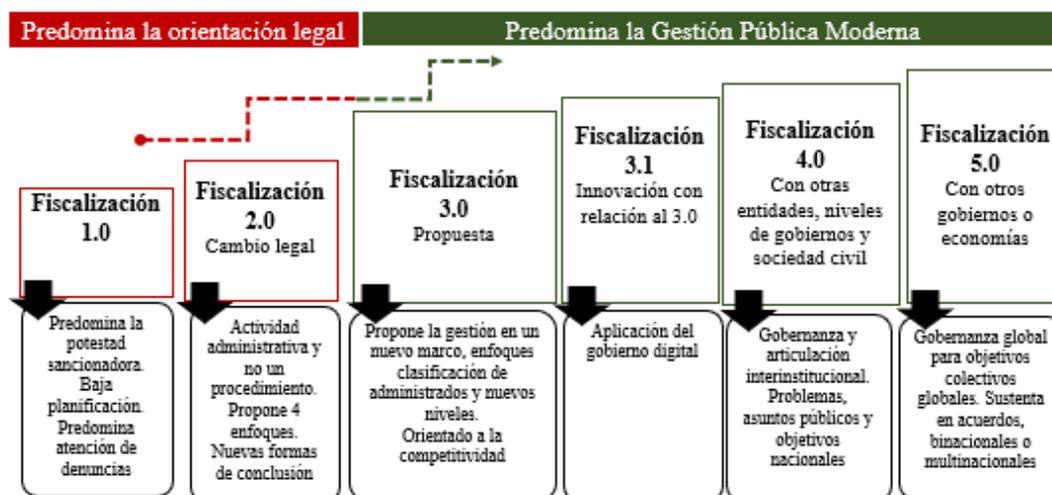
Figura 7.11. Fiscalización 5.0



Elaboración: Autores de esta tesis.

De todo lo antes expuesto, se resume los niveles de fiscalización de la siguiente manera:

Figura 7.12. Niveles de Fiscalización



Elaboración: Autores de esta tesis.

7.5. Aporte a la competitividad de la propuesta de innovación de la gestión de la actividad administrativa de fiscalización

La propuesta del modelo innovador de gestión de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR es un aporte para fortalecer el rol de la entidad, brindar mejores prácticas a los administrados y fortalecer el trabajo colaborativo; y también un aporte directo a la construcción de una institucionalidad propia y del sector forestal y de fauna silvestre, lo que impulsa un buen ambiente de negocios y el mercado de

productos de origen legal, ampliar el tamaño de este y el comercio interno y exterior; así como a la sostenibilidad ambiental para el desarrollo económico. Todo lo antes mencionado, son pilares o factores que aportan a la competitividad.

El modelo de gestión propuesto presenta un cambio del paradigma para la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR. El paradigma predominante de la lucha contra lo ilegal se enfoca en exigir el cumplimiento de la norma para proteger el patrimonio forestal y de fauna silvestre. El otro paradigma que surgió en los últimos tiempos es contribuir al manejo sostenible, pero este se enfoca principalmente en la sostenibilidad y conservación de las poblaciones de flora y fauna silvestre y sus hábitats. Ambos paradigmas se centran en patrimonio o recursos (bienes u objetos) pero no en las personas. A diferencia de los paradigmas antes mencionados, el nuevo modelo de gestión propone como objetivo a la competitividad, que se enfoca en la persona (no solo pensando en el administrado que recibe el servicio o intervención sino conocedores de que esto también rinde beneficios indirectos a los ciudadanos), en cómo se puede contribuir a su bienestar y al desarrollo de su entorno económico, social y ambiental a través estrategias y prácticas de aprovechamiento sostenible del capital natural, conservación de la infraestructura natural, mejorar capacidades y condiciones para competir, y fiscalización para prevenir y corregir prácticas desleales e ilegales de competencia.

La determinación del origen legal de un producto o espécimen en su estado natural es la base de la trazabilidad y de un comercio seguro. La LFFS 29763 establece el deber, de personas naturales o jurídicas, de demostrar el origen legal de estos. En caso no lo haga, procede una medida cautelar, una acción de preservar el bien o sancionar. Por lo tanto, la determinación que hace el OSINFOR de si un producto es o no de origen legal en el aprovechamiento y cuando estuvo en su estado natural, que es donde alcanza su competencia, es determinante para brindar seguridad jurídica a quien aprovecha, transporta, transforma, almacena y comercializa, entre otras actividades en la cadena productiva forestal y de fauna silvestre. Esto se relaciona de manera directa con el desarrollo y ampliación del mercado, y este, a su vez, con la competitividad.

Si un recurso forestal o de fauna silvestre o los frutos o productos que se deriven de estos, no han sido obtenidos de acuerdo a las normas y planes de aprovechamiento, la consecuencia jurídica que sufren los negocios del sector privado es la imposibilidad de ejercer los derechos de propiedad, posesión, uso, usufructo o contractuales. Esto se produce porque el Estado ejerce sobre los recursos un dominio eminential ya que son Patrimonio de la Nación, tal como lo señala el octavo principio de la LFFS 29763

La determinación precisa y oportuna de la legalidad de un producto o espécimen, aprovechado en su estado natural en un título habilitante supervisado por el OSINFOR, aporta a la eficiencia y productividad de las empresas, a la construcción de mercados estables, y a reducir riesgos de transacción y negocio, y contribuye a la generación de mejores oportunidades de inversión o financiamiento.

El OSINFOR, a través de los niveles de fiscalización 3.0 y 3.1, puede aportar al desarrollo de las condiciones para mejorar la competitividad del sector forestal y de fauna silvestre y, por lo tanto, del país. Con la fiscalización 4.0, además, puede aportar en espacios de coordinación para coadyuvar a lograr objetivos de Estado o multisectoriales de manera coordinada y cooperativa; y con la fiscalización 5.0 aporta a lograr objetivos globales.

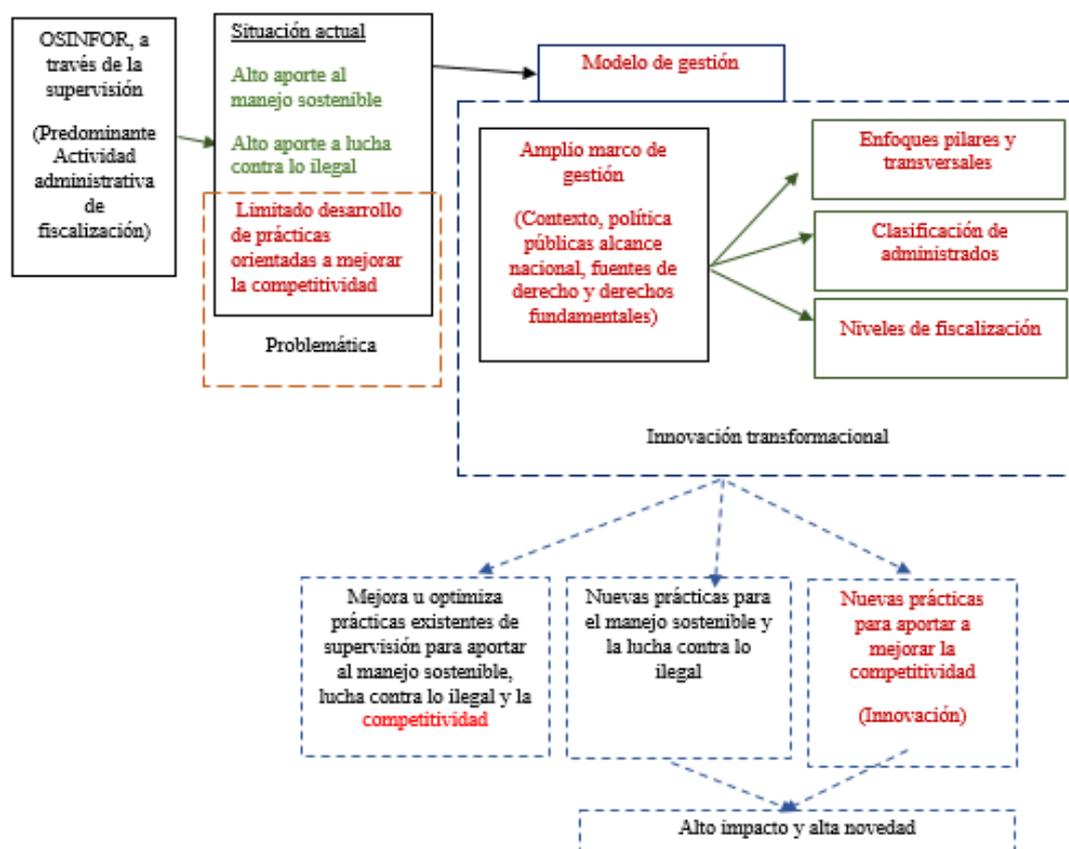
Los niveles de Fiscalización 4.0 y 5.0 ayudan a superar los límites funcionales o de competencia de cada entidad, para que contribuya en mayor grado a la competitividad junto con otras entidades, niveles de gobierno, Estados, Economías y sociedad civil en base a la articulación interinstitucional y la gobernanza. Estos niveles también permiten que las iniciativas del OSINFOR u otra entidad o sociedad civil puedan ser desarrolladas de forma colaborativa para conseguir un objetivo común.

Como se ha mencionado en el capítulo IV, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad y el PP 0130 establece una relación clara y directa entre los servicios que brindan el OSINFOR a través de la supervisión y la solución para resolver la insuficiente competitividad y sostenibilidad en el manejo de los recursos forestales y de la fauna silvestre.

De otro lado, el artículo 131 de la LFFS 29763, orienta a las actividades forestales y de fauna silvestre hacia la competitividad, y, por ende, genera beneficios sociales y económicos. Bajo un enfoque ecosistémico propone, entre las actividades de promoción, el fomentar el aprovechamiento diversificado de los recursos e integrarlo en la cadena productiva, acceso a la capacitación e información; a generar capacidades y buenas prácticas para la competitividad forestal.

Para fines de una mejor comprensión del aporte de la propuesta de innovación de la actividad administrativa de fiscalización a la competitividad, se presenta a continuación el nuevo modelo de gestión para la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR, cuyo aporte se puede identificar en letras de color rojo:

Figura 7.13. Nuevo modelo de gestión para la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR



Elaboración: Autores de esta tesis.

Asimismo, se explica con mayor detalle los efectos del nuevo modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización para el OSINFOR, como se muestra a continuación:

Tabla 7.11. Efectos del nuevo modelo de gestión para la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR

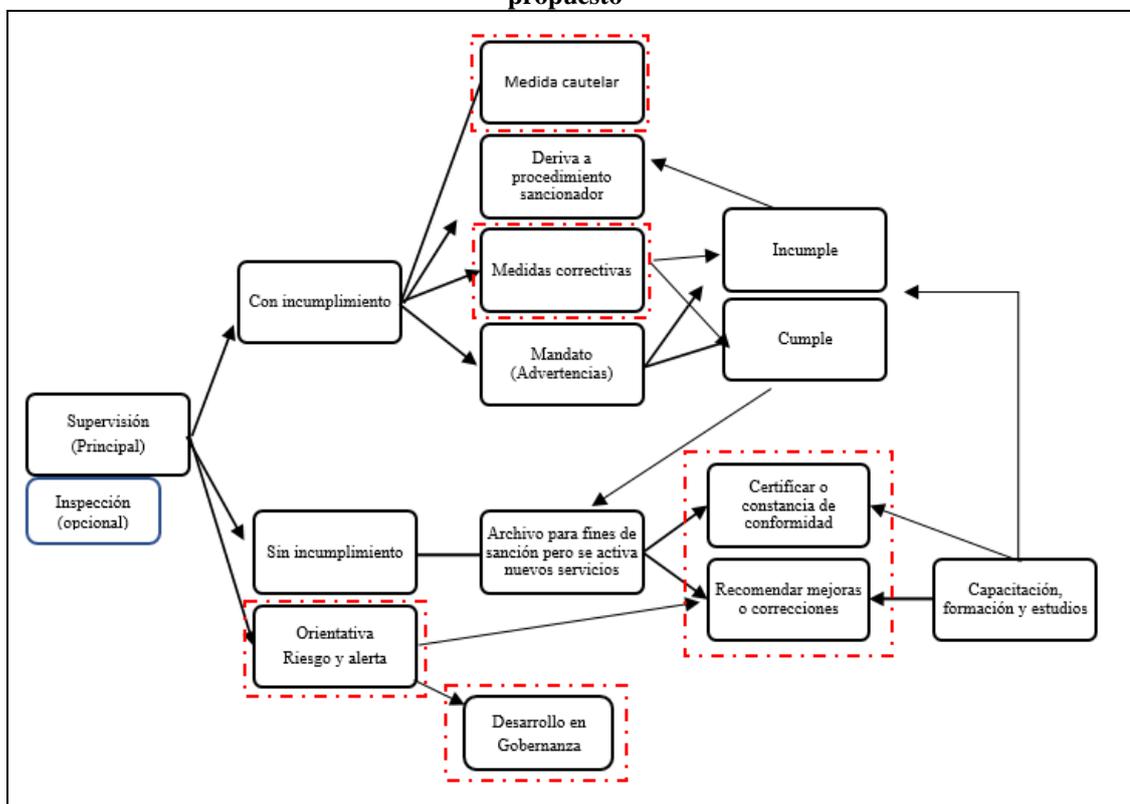
Propuesta	Contenido de la propuesta		Finalidad	Impacto
Nuevo modelo de gestión para actividades administrativas de fiscalización en el OSINFOR orientado a la competitividad	<p>Aplica a la supervisión e inspección. Incluye un nuevo marco de gestión, clasificación de administrados y nuevos enfoques. Este modelo evoluciona hacia otros niveles de fiscalización con la incorporación del gobierno digital, la articulación interinstitucional y la gobernanza, esta última de alcance nacional o global.</p> <p>Su implementación optimiza e innova las estrategias y prácticas en la entidad, su efecto se extiende a los servicios e intervención que realiza.</p>		<p>Brindar prácticas que deriven en servicios e intervenciones en beneficio de las personas, poblaciones o administrados, a través de contribuir a mejorar la competitividad, y a la mejora de los servicios orientados al aprovechamiento y manejo sostenible, y la lucha contra lo ilegal.</p> <p>Conseguir una gestión más eficiente y eficaz de las actividades administrativas de fiscalización. Genera mayor valor público.</p>	<p>Genera nuevos servicios focalizados para cada tipo de ciudadano / administrado tanto en la fiscalización como en las actividades de apoyo, como es la gestión de información y de conocimiento</p>
Tipo de práctica	Objetivo de competitividad según PNCP	Pilar o factor de competitividad	Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad	Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)

<p>Innovación incremental, en corto plazo, y transformacional, en largo plazo.</p> <p>Según ONU: Innovación de tipo Organizacional</p>	<p>OP6 Ambiente de negocios productivos OP8 Institucionalidad y OP9 Sostenibilidad Ambiental</p>	<p>WEF – 1er pilar – Instituciones; 6to pilar – Eficiencia del mercado de bienes y 10mo pilar – Tamaño del mercado</p> <p>IMD – Marco institucional, eficiencia en los negocios y medio ambiente</p>	<p>El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR:</p> <p>i. Mejora los protocolos de la actividad de fiscalización ii. Aporta a la gestión de riesgos con la clasificación de administrados y nuevos enfoques</p>	<p>Si</p>
--	--	--	--	-----------

Elaboración: Autores de esta tesis.

Este modelo permite nuevas prácticas, y en consecuencia servicios e intervenciones, para la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR, tal como se muestra a continuación:

Figura 7.14. Prácticas de la actividad administrativa de fiscalización según el modelo de gestión propuesto



Elaboración: Autores de esta tesis.

Los que se encuentran dentro los recuadros de color rojo representan la ubicación de las nuevas prácticas.

El nuevo modelo de gestión para la actividad administrativa de fiscalización orientada a la competitividad, presenta nueve (9) propuestas de prácticas que se detalla a continuación:

- Propuesta 1.- Certificar o dar constancia de conformidad³⁵

Tabla 7.12. Certificación o constancia de conformidad

Contenido	Finalidad	Impacto	Medio
-----------	-----------	---------	-------

³⁵ Detrás de los planes de manejo que se encuentra en la lista verde del SIGOsc, existen modelos de negocio que tienen éxito pese a los problemas estructurales del país y del sector como la crisis económica, tamaño del mercado, falta de mecanismos de trazabilidad, pobreza, problemas de infraestructura o movilización, ausencia de fuentes de financiamiento o inversión, entre otros. Los resultados del SIGOsc muestran en el periodo 2009 a 2021, que del total de supervisiones de planes manejo forestal, el 59% de estos se encuentra en la lista verde, donde no existe o existe muy bajo riesgo de incumplimiento e ilegalidad. Lo mismo sucede con los planes de manejo de fauna silvestre, donde el 76% se encuentra entre la calificación de excelente a bueno. Esta también es una forma de interpretar la lista verde de SIGOsc

<p>El nuevo modelo de gestión basado en los resultados obtenidos por la actividad administrativa de fiscalización, permite otorgar al titular del título habilitante la certificación o constancia de conformidad de aprovechamiento, según su plan de manejo o del resultado de la inspección en temas CITES</p>	<p>Reconocer con una constancia a quienes cumplen cada año con el estándar exigido por el Estado para el aprovechamiento y manejo sostenido de los recursos en la etapa inicial de la cadena productiva.</p> <p>Premiar a los titulares de mejor desempeño con una certificación de excelencia, en base a los resultados de las auditorías quinquenales; y como incentivo, dar una calificación en SIGOSfc³⁶ por los siguientes 2 años.</p> <p>También se puede extender este servicio en caso el OSINFOR asuma funciones de control por Ley o por encargo de gestión sobre otras etapas de la cadena productiva.</p> <p>Se puede entregar constancia de: i. Resultado de inspección para elaborar plan de manejo CITES; ii. Resultado de supervisión antes y durante el aprovechamiento; y iii. Ejecución de plan de manejo luego de aprovechamiento.</p> <p>Se puede entregar acreditación de: a) Origen legal para el iii) solo de los productos o especímenes que fueron aprovechados en su estado natural; y b) Sobre resultados de auditoría quinquenales.</p>		<p>- Genera ventaja competitiva para quien recibe el reconocimiento</p> <p>- Brinda un alto indicio de que existe un modelo de negocio que cumple con estándares ambientales y de sostenibilidad de recursos que exige el Estado</p> <p>- Disminuye riesgo para inversionistas y fuentes de financiamiento, así como acceso a bonos compensatorios que otorga el Estado</p> <p>- Orientar al OSINFOR, mediante F 3.0, 3.1, 4.0 o 5.0, a brindar servicios especiales de supervisión, información o conocimiento para mejorar los modelos de negocios</p> <p>- Integrar clúster de negocios que acrediten estándar óptimo de trazabilidad para compras públicas, comercio internacional y programas de incentivos económicos o tecnológicos brindados en el marco de la F 4.0</p> <p>- Genera valor agregado a las actividades productivas privadas</p>	<p>- Nuevo proceso a cargo de Dirección de Supervisión. Debe ser creado de manera participativa con principales actores del sector privado y comunidades nativas y campesinas.</p> <p>- Adecuación de normas que reglamentan DL 1085, LFFS 29763 y normativa interna</p> <p>- Acciones conjuntas en base a F 4.0 y F 5.0</p> <p>- Se aplica clasificación de administrados y enfoques</p> <p>- Entrega automática de la constancia o certificado una vez conocido los resultados de la supervisión o inspección</p>
<p>Tipo de práctica</p>	<p>Objetivo de competitividad según PNCP</p>	<p>Pilar o factor de competitividad</p>	<p>Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad</p>	<p>Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)</p>
<p>Innovación Transformacional</p> <p>Según ONU: Innovación de tipo Organizacional, de proceso y conceptual</p>	<p>OP6 Ambiente de negocios productivos</p> <p>OP8 Institucionalidad</p> <p>OP9 Sostenibilidad Ambiental</p>	<p>WEF – 1er pilar</p> <p>Instituciones</p> <p>6to: Eficiencia del mercado de bienes</p> <p>10mo: Tamaño del mercado</p> <p>IMD – Marco institucional y Eficiencia en los negocios - Salud y Medio Ambiente</p>	<p>El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR:</p> <p>i. Mejora los protocolos de la actividad de fiscalización</p> <p>ii. Aporta a la gestión de riesgos con la clasificación de administrados y nuevos enfoques</p>	<p>Si</p>

Elaboración: Autores de esta tesis.

- Propuesta 2.- Realizar supervisiones o inspecciones orientativas en gobernanza.

³⁶ Es un sistema que analiza y difunde los resultados de las actividades misionales del OSINFOR (supervisión, sanción y capacitación). Proporciona un conocimiento sobre el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre que se hace a través de los títulos habilitantes.

Tabla 7.13. Fiscalización orientativa en gobernanza

Contenido	Finalidad	Impacto	Medio para lograrlo	
El nuevo modelo de gestión habilita al OSINFOR a realizar una actividad orientativa que le otorga la posibilidad de desarrollar los enfoques promotores o predictivos	<p>Busca conseguir doble finalidad:</p> <p>i. Ampliar la posibilidad de acción del Estado ante supuestos que se estén presentando u ocurra en un futuro próximo, y sean de alto impacto en la exigencia que impone una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica.</p> <p>ii. Habilitar a que este tipo de actividad sea encargado a personas naturales (de preferencia organizadas o comunidades), y a personas jurídicas (de preferencia clúster o asociaciones) para identificar riesgos, notificar alertas y recomendar mejoras (conducta, prácticas, modelos de negocio).</p>	<p>- Amplifica la supervisión y la inspección con la inclusión de un fuerte enfoque preventivo, de consolidación, predictivo y promotor.</p> <p>- Promueve la gestión pública conjunta, integración y colaboración y cooperación entre el OSINFOR y la sociedad civil organizada y el sector privado productivo para mejorar la competitividad en equilibrio con un aprovechamiento y manejo sostenido de los recursos. Permite aplicar la F 4.0</p> <p>- Amplifica el alcance territorial y de personas para la supervisión e inspección, y por lo tanto la presencia del Estado.</p>	<p>- Nuevo proceso de encargo de gestión a la Dirección de Supervisión. Este proceso debe ser creado de manera participativa con principales actores del sector privado, organizaciones civiles, y comunidades nativas y campesinas</p> <p>- Normativa interna</p> <p>- Acciones conjuntas en base a F 3.1 y F 4.0</p> <p>- Fuerte y permanente componente de capacitación y gestión de conocimiento</p> <p>- Se aplica clasificación de administrados y enfoques</p>	
Tipo de práctica	Objetivo de competitividad según PNCP	Pilar o factor de competitividad	Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad	Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)
Innovación Sistémicos - Transformacional Según ONU: Innovación de tipo Organizacional, de proceso y conceptual	OP6 Ambiente de negocios productivos OP8 Institucionalidad OP9 Sostenibilidad Ambiental	WEF – 1er pilar Instituciones 6to: Eficiencia del mercado de bienes IMD – Marco institucional y Eficiencia en los negocios - Salud y Medio Ambiente	El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR: i. Mejora los protocolos de la actividad de fiscalización ii. Aporta a la gestión de riesgos con la clasificación de administrados y nuevos enfoques	Si

Elaboración: Autores de esta tesis.

- Propuesta 3.- Fomentar estudios e investigación académica sobre exitosos modelos de negocios vinculados al aprovechamiento y al manejo sostenible.

Tabla 7.14. Fomento de estudio e investigación académica sobre exitosos modelos de negocio

Contenido	Finalidad	Impacto	Medio para lograrlo	
Fomentar la investigación y la gestión del conocimiento de modelos exitosos vinculados al aprovechamiento y al manejo sostenible	<p>Investigar y analizar a los modelos de negocio que se encuentran detrás del resultado de la lista verde del SIGOsfc o a quienes se les entrega certificación por auditoría quinquenal; para identificar patrones económicos, financieros y/o empresariales que están superando problemas estructurales a través de una actividad empresarial productiva y competitiva que contribuye al desarrollo del mercado y beneficio a la población, con respeto al aprovechamiento y manejo sostenible.</p> <p>Incluye también a mejores prácticas de fiscalización orientativa con esos fines.</p>	<p>- Resaltar los modelos de negocios exitosos y difundirlos para que estos sean adaptados a situaciones similares (territorio, recursos, tecnología disponible, infraestructura, otros), y para que las autoridades competentes de la regulación, fomento y fiscalización administrativa, desarrollen marcos de políticas públicas, de gestión o legales para fomentarlos y volverlos sostenibles.</p> <p>- Generación de un espacio permanente de colaboración con la academia para realizar investigación y estudios conjuntos</p> <p>- Gestionar de manera eficiente el conocimiento que se obtiene de los resultados de las supervisiones</p>	<p>- Alianza con Universidades y otros centros de estudios para generar conocimiento conjunto y posterior difusión de resultados en diversos espacios públicos y privados</p> <p>- Se fortalece el trabajo con la Fiscalización 4.0, en especial, con la sociedad civil y entidades del Estado con rol promotor; y Fiscalización 5.0, en especial con cooperación internacional interesada en el desarrollo académico y económico.</p> <p>- Fortalecer capacidades de todos los servidores públicos, empresarios privados y comunidades nativas vinculados a estos estudios</p>	
Tipo de práctica	Objetivo de competitividad según PNCP	Pilar o factor de competitividad	Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad	Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)
Mejora en instrumentos existentes Innovación incremental en temas y público objetivo	<p>OP2 Fortalecimiento de capital humano</p> <p>OP3 Desarrollo de capacidades para la innovación</p> <p>OP8 Institucionalidad</p> <p>OP 9 Sostenibilidad Ambiental</p>	<p>WEF – 1er pilar Instituciones, 6to pilar - Eficiencia del mercado de bienes y 11avo pilar – Sofisticación empresarial.</p> <p>IMD – Marco institucional, Productividad y eficiencia, Prácticas gerenciales y Educación</p>	El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR.	Si

Elaboración: Autores de esta tesis.

- Propuesta 4.- Crear e implementar un sistema colaborativo para compras estatales, clúster nacional y comercio exterior.

- **Tabla 7.15. Sistema colaborativo para compras públicas, clúster nacional y comercio exterior**

Contenido	Finalidad	Impacto	Medio para lograrlo
El nuevo modelo de	Brindar información segura y	- Amplificación de los	- Nuevo proceso a

<p>gestión habilita al OSINFOR a realizar una actividad incremental en la gestión de la información y fiscalización participativa orientada a conectar con tres (3) de los principales mercados que son las compras estatales, de clúster nacionales y comercio exterior</p>	<p>oportuna al mercado del origen legal del producto o espécimen</p> <p>Lograr la construcción conjunta y colaborativa de la trazabilidad con participación del sector privado, basado en transparencia de datos e información y el cumplimiento de estándares mínimos de riesgo; y para ello se apoya en el diseño de reglas mínimas para una delegación de fiscalización orientativa desarrollada en la propuesta 2.</p> <p>Unir mercados de demanda y oferta vinculados al aprovechamiento de recursos al estado natural en títulos habilitantes.</p>		<p>efectos de las conclusiones emitidas en la supervisión y la inspección en la cadena productiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la gestión de la información y el desarrollo de la F 3.1 - Integración de los sistemas de información del SIADO Región³⁷, SIGOsc y SISFOR³⁸ con los de otras entidades y del sector privado. - Generación de transparencia y seguridad jurídica en las transacciones de los mercados que demandan productos con certificación o constancia de origen legal - Fortalecimiento de la gobernanza orientada a mejorar la competitividad con los niveles F 4.0 y F 5.0 - Generar conexiones con los principales mercados que exigen la acreditación de productos o especímenes de origen legal - Se complementa con la propuesta 1 y 2 - Promover compras de activos futuros. 	<p>cargo de la Dirección de Supervisión</p> <ul style="list-style-type: none"> - Este proceso debe ser creado de manera participativa con principales actores del sector privado y organizaciones de comunidades nativas y campesinas - Se aplica la Fiscalización orientativa voluntaria - Requiere uso intensivo de Fiscalización 3.1, en especial de herramientas analíticas e interoperabilidad con principales plataformas implementadas del Estado - Desarrollo de todo el proyecto con enfoque de gobierno abierto y gobernanza - Normativa interna - Acciones conjuntas en base a F 4.0 y 5.0 - Fuerte y permanente componente de capacitación y gestión de conocimiento - Se aplica clasificación de administrados y enfoques
<p>Tipo de práctica</p>	<p>Objetivo de competitividad según PNCP</p>	<p>Pilar o factor de competitividad</p>	<p>Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad</p>	<p>Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)</p>

³⁷ Es un medio electrónico alternativo para que las Autoridades Regionales. A través de este pueden presentar información y documentos que se relacionan con los títulos habilitantes y/o planes de manejo. Se aprobó mediante Resolución de Jefatura N° 064-2019-OSINFOR

³⁸ Sistema que administra información georreferenciada de títulos habilitantes y registra los datos de todas las supervisiones realizadas por el OSINFOR desde el 2009.

Mejora y optimización de actuales plataformas Innovación Sistémicos – Transformacional para procesos y organización Según ONU: Innovación de tipo Organizacional, de proceso y conceptual	OP6 Ambiente de negocios productivos OP8 Institucionalidad OP9 Sostenibilidad Ambiental	WEF – 1er pilar Instituciones 6to: Eficiencia del mercado de bienes y 10mo: Tamaño del mercado IMD – Marco institucional y Eficiencia en los negocios - Salud y Medio Ambiente	El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR: i. Mejora los protocolos de la actividad de fiscalización ii. Aporta a la gestión de riesgos por clasificación de administrados, nuevos enfoques y niveles de fiscalización	En parte, ya que implica una mejora en los sistemas de información vinculados a la supervisión y la inspección.
---	---	--	---	---

Elaboración: Autores de esta tesis.

- Propuesta 5.- Brindar supervisión oportuna para los titulares de títulos habilitantes que recibieron constancia o certificación de cumplimiento.

Tabla 7.16. Supervisión oportuna a titulares con constancia o certificación

Contenido	Finalidad	Impacto	Medio para lograrlo	
El nuevo marco de gestión habilita al OSINFOR a considerar también como prioridad dentro de su planificación a los títulos habilitantes que han estado cumpliendo con los planes de manejo sostenible	Brindar un servicio planificado a los que están cumpliendo con las disposiciones normativas u orientaciones del OSINFOR para mejorar la competitividad	Genera ventaja competitiva en el mercado para el titular del título habilitantes o clúster por la evidencia del cumplimiento de los planes de manejo que aseguran un producto de origen legal en la fuente y con manejo sostenible; y por lo tanto disminución del riesgo comercial, inversión o financiamiento	Modificar la Resolución de Jefatura N° 00002-2021-OSINFOR/01.1 que regula los criterios de selección para títulos habilitantes para la planificación, e incluir también a los que aparecen en la lista verde del SIGOSfc y se incluya también al Grupo I de la clasificación de administrados. - Se aplican enfoques	
Tipo de práctica	Objetivo de competitividad según PNCP	Pilar o factor de competitividad	Alineamiento a Plan Nacional de Competitividad y Productividad	Alineamiento a PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)
Mejora	OP6 Ambiente de negocios productivos OP8 Institucionalidad OP9 Sostenibilidad Ambiental	WEF – 1er pilar Instituciones, y 6to: Eficiencia del mercado de bienes IMD – Marco institucional y Eficiencia en los	El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR: i. Mejora los protocolos de la actividad de fiscalización.	Si

		negocios - Salud y Medio Ambiente	ii. Aporta a la gestión de riesgos con la clasificación de administrados y nuevos enfoques	
--	--	-----------------------------------	--	--

Elaboración: Autores de esta tesis.

- Propuesta 6.- Implementar recomendación de mejoras o correcciones

Tabla 7.17. Recomendaciones de mejoras o correcciones

Contenido	Finalidad	Impacto		Medio para lograrlo
El marco de gestión del nuevo modelo propuesto habilita al OSINFOR, a recomendar la mejora o corrección en alguna actividad del administrado, siempre que no se evidencie incumplimiento de obligaciones	Orientar al administrado en la gestión sostenible de los recursos, trazabilidad de productos o especímenes, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de ventaja competitiva para quien recibe el servicio al transferir conocimiento a su fuerza laboral productiva - Favorable impacto para la productividad de su modelo de negocio. - Disminución de riesgo de futuros incumplimientos. - Fortalece la F 3.1 y F 4.0 - Fortalecimiento de alianza con clúster de negocios y sus cadenas posteriores 		<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo proceso a cargo de Dirección de Supervisión. - Normativa interna - Servicios de capacitación, según clasificación de administrados, y se considere alcance de nuevas normas o criterios técnicos, y modelos de negocio de éxitos de circunstancias similares
Tipo de práctica	Objetivo de competitividad según PNCP	Pilar o factor de competitividad	Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad	Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)
Innovación incremental Según ONU: Innovación de tipo Organizacional y de proceso	OP6 Ambiente de negocios productivos OP8 Institucionalidad OP9 Sostenibilidad Ambiental	WEF – 1er pilar Instituciones 6to: Eficiencia del mercado de bienes IMD – Marco institucional y Eficiencia en los negocios - Salud y Medio Ambiente	El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR: i. Mejora los protocolos de la actividad de fiscalización	Si

Elaboración: Autores de esta tesis.

- Propuesta 7.- Adecuar las acciones de advertencia de incumplimientos, determinar medidas correctivas e imponer medidas cautelares.

Tabla 7.18. Adecuación de advertencias, medidas correctivas y cautelares

Contenido	Finalidad	Impacto	Medio para lograrlo
El nuevo marco de gestión del modelo propuesto habilita a	Fortalecer la actividad de supervisión para evitar ingreso de productos al mercado que	- Disminución de riesgo de presencia de productos de origen ilegal en los	- Nuevos procesos y prácticas a cargo de la Dirección de

la Dirección de Supervisión a advertir incumplimientos, determinar medidas correctivas e imponer medidas cautelares	perjudiquen a la actividad formal de negocio	mercados e incumplimiento de parte de los negocios. - Desarrollo del conocimiento y habilidades del personal de supervisión	Supervisión. - Modificar el ROF y adecuar la RJ 0055-2020 para mejorar la tipificación de advertencias (“mandatos”), de medidas correctivas y medidas cautelares (hoy solo lo aplica otra Dirección). Para que estas últimas también sean aplicadas por personal de supervisión en campo o gabinete. - Publicidad en el SIGOsfc de estos registros, principales temas y modalidades recurrentes, y territorios donde sucede	
Tipo de práctica	Objetivo de competitividad según PNCP	Pilar o factor de competitividad	Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad	Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)
Mejora	OP8 Institucionalidad OP9 Sostenibilidad Ambiental	WEF – 1er pilar Instituciones IMD – Marco institucional	El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR: i. Mejora los protocolos de la actividad de fiscalización	Si

Elaboración: Autores de esta tesis.

- Propuesta 8.- Ampliar el servicio de fortalecimiento de capacidades.

Tabla 7.19. Fortalecimiento de capacidades

Contenido	Finalidad	Impacto	Medio para lograrlo
El nuevo modelo de gestión habilita a la Dirección de Supervisión para realizar actividades de fortalecimiento de capacidades	Fortalecer de capacidades de los modelos de negocios en el sector forestal y de fauna silvestre que cumplen con estándares de sostenibilidad en el aprovechamiento y manejo.	- El fortalecimiento de capacidades y aprendizaje sobre modelos de negocios exitosos sobre el aprovechamiento y manejo sostenible. - Generación de un espacio permanente de colaboración con la academia para realizar difusión del conocimiento	- Adecuación de normativa interna - Desarrollo de mallas de enseñanza especializadas - Ampliar temática de Mochila forestal ³⁹ para comunidades nativas a temas asociados a mejorar la

³⁹ Metodología creada para un aprendizaje sencillo y participativo, adaptada a la lengua de las comunidades nativas. Los temas que se enseñan por el momento son sobre el acceso legal a los recursos, aprovechamiento y cálculo de volúmenes de madera. Por ahora su fin es evitar la tala y comercio ilegal.

				<p>competitividad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de plataformas virtuales de capacitación permanente orientado a todos los actores de la cadena productiva en temas de competitividad - Se fortalece el trabajo con la Fiscalización 3.0, 4.0 y 5.0 - Fortalecer capacidades de los supervisores para transmitir conocimiento en sus actividades presenciales
Tipo de práctica	Objetivo de competitividad según PNCP	Pilar o factor de competitividad	Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad	Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)
Mejora en instrumentos existentes Innovación incremental en temas y público objetivo	OP8 Institucionalidad	<p>WEF – 1er pilar Instituciones</p> <p>IMD – Marco institucional</p>	El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR: i. Mejoran los protocolos de la actividad de fiscalización.	Si

Elaboración: Autores de esta tesis.

- Propuesta 9.- Adecuar el POI y otros instrumentos con orientación hacia la competitividad.

Tabla 7.20. Adecuación de los instrumentos de gestión

Contenido	Finalidad	Impacto	Medio para lograrlo
El nuevo marco de gestión del modelo propuesto habilita al OSINFOR a orientar sus prácticas, servicios e intervenciones a la competitividad.	Alinea los instrumentos de gestión de la supervisión hacia la competitividad, resaltando la importancia de la contribución a este de prácticas de lucha contra lo ilegal y manejo sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> - Alineamiento hacia la competitividad para identificar problemas y entregar soluciones desde las funciones y competencias del OSINFOR - Asignación de presupuestos para prácticas y servicios orientados a la competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar la Resolución de Jefatura N° 0030-2020-OSINFOR-01-1 - Incorporar la competitividad en el Cuadro N° 3. Matriz de alineamiento del PESEM de PCM con el PEI del OSINFOR 2020-2024, en el Objetivo Estratégico Institucional I. Explicar Relación y Enunciado Causal con OES o AES, y así alinearlos al

Tipo de práctica	Objetivo de competitividad según PNCP	Pilar o factor de competitividad	Alineamiento al Plan Nacional de Competitividad y Productividad	PP0130. Alineamiento al PP 0130 (Contribuye a asegurar la sostenibilidad del recurso)
Mejora	OP8 Institucionalidad	WEF – 1er pilar Instituciones IMD – Marco institucional	El nuevo modelo impacta en fortalecer el rol del OSINFOR: i. Mejora los protocolos de la actividad de fiscalización	Si

Elaboración: Autores de esta tesis.

CAPÍTULO VIII. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

En el presente capítulo se realiza el análisis de la viabilidad de la propuesta de tesis en sus perspectivas normativa, técnica y económica.

En principio, es importante señalar que la Entidad ha planteado realizar acciones que conlleven al desarrollo de las capacidades de su personal y la mejora de sus procesos. Así se puede observar en su Plan Operativo Institucional (POI) 2021, el cual declara que “apuesta por generar mayor confianza en la ciudadanía, en el marco de su rol relevante en el desarrollo y conservación de los bosques, enfocándose y dando prioridad a la mejora continua, a través de la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y la certificación de calidad ISO en su proceso de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre y en el Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información”.

Asimismo, entre sus lineamientos de política institucional destacan, el de continuar y asegurar la calidad de las supervisiones de los títulos habilitantes, reconociéndolas como el eje central de sus intervenciones y cuyos resultados impactan significativamente en el sector. Además, se compromete a continuar con la mejora de la culminación de los procesos sancionadores; y ampliar y perfeccionar las acciones de fortalecimiento de capacidades de los distintos actores del sector, sobre todo de las comunidades nativas.

En ese sentido, cabe mencionar que el modelo presentado sigue los lineamientos de la política institucional del OSINFOR mediante los diferentes enfoques y

clasificación del comportamiento de los administrados frente a la norma, que permitirán una adopción más eficiente y eficaz de las prácticas de supervisión y de inspección. Asimismo, los niveles evolutivos propuestos marcan el horizonte de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR y ayudarán a mejorar sus procesos y su relación con otros actores a nivel sectorial e intersectorial, y con la sociedad civil; así como, a mejorar la calidad de los servicios que brinda a sus usuarios.

Por otro lado, la propuesta también contribuye al marco del Acuerdo de Promoción Comercial Perú- Estados Unidos y al Decreto Legislativo N° 1085, los cuales señalan que es prioritaria la consolidación del OSINFOR y así, contribuir a la promoción del comercio legal de los productos madereros, al impulso del valor económico y sostenibilidad de los recursos forestales y de fauna silvestre.

8.1. Viabilidad normativa

En todo uso de los recursos públicos se requiere que el mismo se enmarque en el cuerpo normativo que lo permita, de ahí que se plantea la viabilidad de la propuesta en el esquema de gobernanza que regula el sector.

Así, el modelo propuesto se encuentra dentro del marco constitucional, políticas públicas, normas y fuentes de derecho desarrollados en los capítulos precedentes. A continuación, se hace referencia a los siguientes sustentos normativos:

Tabla 8.1. Sustento normativo de la propuesta

1993	Constitución Política del Perú	
	Políticas Públicas	Normas
1997		Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales - Ley N° 26821
2002	Acuerdo Nacional	
2008		Decreto Legislativo N° 1085 - Creación del OSINFOR
2009	Política Nacional del Ambiente	
2010		Decreto Supremo N° 024-2010-PCM - Reglamento del Decreto Legislativo N° 1085
2011		Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763
2013	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	
	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	
2015		Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2015) DS 018-2015-MINAGRI DS 019-2015-MINAGRI DS 020-2015-MINAGRI DS 021-2015-MINAGRI
2016	Política Nacional Agraria	Decreto Legislativo 1272 (Modificó la Ley del Procedimiento Administrativo General)
2018	Política Nacional de Competitividad y Productividad	Decreto Legislativo 1452 (Modificó la Ley del Procedimiento Administrativo General)
		Decreto Legislativo N° 1412 - Ley del Gobierno Digital
		Política General del Gobierno al 2021
2019	Plan Nacional de Competitividad y Productividad	

Elaboración: Autores de esta tesis.

8.2. Viabilidad técnica

Una vez mostrada la viabilidad normativa, corresponde establecer la viabilidad técnica sobre la base de los recursos profesionales y técnicos, así como los recursos tecnológicos de la Entidad.

El OSINFOR cuenta con profesionales y personal técnico especializado cuya eficiencia es reconocida por los administrados y a nivel internacional, inclusive. Así se evidencia en las respuestas y comentarios obtenidos de las entrevistas a diferentes actores del sector como regentes de flora y de fauna silvestre y representantes de la Cooperación Internacional. Asimismo, se asegura la mejora de competencias, pues la Entidad en su POI 2021 incluye entre sus metas la “Preparación y perfeccionamiento de recursos humanos”, así como también la “Modernización informática y estadística”.

Respecto a los recursos tecnológicos, la Entidad cuenta con tres (3) plataformas SIGOsfc, SIADO – Región y SISFOR; y con el Plan de Gobierno Digital 2021 – 2024.

8.2.1. SIGOsfc

Es el Sistema de Información Gerencial que contiene los resultados de los procesos de supervisión, fiscalización y capacitación; ofrece un conocimiento amplio del aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre a través de los títulos habilitantes a nivel nacional. Esta plataforma a nivel interno, permite el seguimiento del cumplimiento de las funciones principales de la Entidad; y a nivel externo, permite el acceso a la información sobre los resultados de la supervisión y de los procedimientos sancionadores a títulos habilitantes.

Asimismo, el Observatorio OSINFOR en base a la información contenida en el SIGOsfc, informa sobre la calificación a los títulos habilitantes y/o planes de manejo forestal por niveles de riesgo a fin de coadyuvar al comercio legal de la madera. También está implementado el Zoo observatorio para títulos habilitantes de la fauna silvestre. De esta manera, el OSINFOR fortalece la transparencia, la cual es un requisito indispensable para ser competitivos.

En la Propuesta 1 del modelo de gestión propuesto, se hace referencia a un nuevo servicio, la entrega de una certificación o constancia de cumplimiento a los titulares de los títulos habilitantes que realizan un buen aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre porque cumplen con el plan de manejo aprobado. Así, la calificación de estos titulares será expuesta en la plataforma SIGOsfc por los siguientes dos años, inclusive. De esta manera, los titulares reconocidos obtienen una ventaja competitiva y los inversionistas o financistas tendrán mayor confianza y seguridad para la toma de sus decisiones de inversión.

Finalmente, según la Propuesta 3 del modelo de gestión propuesto, en esta plataforma se incluirá un diseño de sistema colaborativo para compras estatales, clúster nacional y comercio exterior, cuyos efectos impactarán en la cadena productiva gracias a la información sobre trazabilidad, y permitirá la conexión con el mercado

interno para las compras estatales y con el mercado internacional. Este servicio estará articulado con el SIADO Región y el SISFOR.

8.2.2 SIADO Región

Es el Sistema de Información de Archivos Digitalizados del OSINFOR. Está dirigido a las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre con la finalidad (ARFFS) a fin de que presenten la información y documentación referida a los títulos habilitantes y/o planes de manejo aprobados. Con esta plataforma se persigue la estandarización del procedimiento de envío de los documentos y que la función de supervisión se realice con mayor eficacia y eficiencia.

Por tanto, es clave la consolidación del SIADO Región, para lo cual se requiere el compromiso conjunto de la Entidad y de las autoridades regionales forestales para mejorar la gobernanza del sector, a través de una mejor gestión de la información de los títulos habilitantes y planes de manejo para la mejora de la trazabilidad y así, asegurar el origen legal de la madera. En esa línea, en mayo del año 2019 los gobiernos regionales de Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali, y el OSINFOR, firmaron un acuerdo para fortalecer las actividades de supervisión del sector forestal. Dicho acuerdo se dio en el marco del evento “Alianzas estratégicas para la promoción de la competitividad forestal”.

Por tanto, esta plataforma contribuye a la gobernanza del sector forestal y de fauna silvestre, que es uno (1) de los componentes del modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización propuesto. Al extender el uso de esta plataforma a todas las regiones con títulos habilitantes, se logrará fortalecer la gestión de la información, la toma de decisiones y articulación de acciones, de manera conjunta y colaborativa entre el OSINFOR y las autoridades regionales forestales.

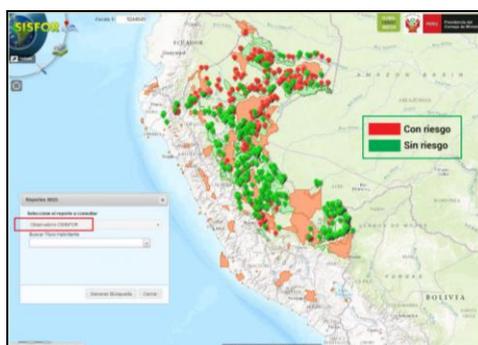
8.2.3 SISFOR

Es el Sistema de Información Geográfica de Supervisiones Forestales y de Fauna Silvestre. Administra información georeferenciada y sistematizada de derechos de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, da a conocer el cumplimiento de la normativa forestal, el aprovechamiento sostenible de los bosques y aporta a la transparencia. Asimismo, recoge la información de las zonas de difícil acceso y

permite establecer las conductas respecto a la cobertura forestal y priorizar las áreas a supervisar.

En su evolución, el SISFOR ha integrado geotecnologías (vehículos aéreos no tripulados, imágenes satelitales y GPS) para el fortalecimiento de las supervisiones forestales y de fauna silvestre. En la actualidad, el OSINFOR ha integrado la plataforma georeferenciada al SIGO, de esta manera, permite acceder a los datos del Observatorio en mapas, y a la clasificación de los títulos habilitantes con riesgo (color rojo) y sin riesgo (color verde) para la comercialización legal de la madera.

Figura 8.1. Integración SIGO-SISFOR



Fuente: OSINFOR

Esta plataforma servirá para desarrollar la propuesta 2 del modelo de gestión propuesto, esta consiste en realizar una fiscalización orientativa en gobernanza, incluye habilitar a las organizaciones o comunidades, clúster o asociaciones del sector forestal a realizar una fiscalización orientativa, para coadyuvar a la identificación de riesgos, desarrollo de propuestas de mejora para la gestión y también para los modelos de negocio del sector. Todo ello con la finalidad de potenciar las actividades de supervisión que incorpore un sólido enfoque de prevención, y aportar a la competitividad con aprovechamiento de los recursos en forma sostenible.

Con todas estas herramientas tecnológicas, en aplicación continua y evolutiva, además de los recursos humanos profesionales y técnicos, el OSINFOR está en la capacidad de implementar el modelo propuesto que aportará al desarrollo de sus actividades a la luz de las herramientas de la gestión pública moderna, fortalecer la legalidad y la transparencia y, de esta manera, aportar de manera eficaz a la competitividad del sector.

Por tanto, lo antes expuesto contribuye a la viabilidad de la propuesta del nuevo modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización de los recursos forestales y de fauna silvestre.

8.3. Viabilidad Económica

8.3.1. Contribución en términos del PBI.

La actividad de fiscalización del OSINFOR, en la modalidad de supervisión e inspección, contribuye a optimizar el funcionamiento del mercado. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional, mediante sentencia emitida en el expediente N ° 05410-2015-PA/TC⁴⁰.

El rol eficiente de la entidad en sí contribuye como factor de competitividad tal como lo reconocen los rankings de la WEF e IMD que han sido citados en la presente tesis. El modelo propuesto tiene como objetivo contribuir a la eficiencia de la entidad porque con la optimización de rol podrá brindar mejores o nuevos servicios o intervenciones de valor público, no solo orientado al riesgo de incumplimiento, sino también a quienes cumplen.

Para poder estimar una proyección de potencial de aporte al PBI de la propuesta de este modelo, de todas las prácticas propuestas, realizaremos un ejercicio con la práctica denominada entrega de constancia de cumplimiento y nos centraremos en los productos forestales maderables, y específicamente en una modalidad de título habilitantes que son las concesiones. Para este ejercicio, se está utilizando la data del OSINFOR, también los diversos análisis y datos con el que cuenta la problemática de tala, y el apoyo de la Alta Dirección y los profesionales del OSINFOR⁴¹.

La práctica elegida nace porque hemos hecho notar que la actividad de supervisión no debería concluir en el archivo del caso; ya que, con posterioridad a esta, se puede otorgar una constancia de cumplimiento. Esta práctica se puede calificar

⁴⁰ Fundamento 40 de la sentencia.

⁴¹ Ing. Miguel Laurente Cajacuri, Eco. Milton Coronel Zubiata, y el Ing. Boris Villa Zegarra, quienes elaboraron las cifras del impacto en el PBI.

como un estímulo o incentivo no tributario a las actividades de manejo o aprovechamiento de títulos habilitantes y tiene por finalidad generar un mayor valor agregado, así como promover la conservación del bosque, coincidiendo con lo que señala el artículo 131 de la LFFS 29763.

En el escenario peruano, recientemente, Proética (Proética, 2020: 20), muestra que el 96% de las compras que realiza el Estado Peruano a través de los Gobiernos Regionales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, no cuentan con acreditación de origen legal. Por lo tanto, y para que exista coincidencia entre actos de los distintos niveles de gobierno, políticas públicas y leyes, es probable que en breve tiempo se comience a exigir o informar el origen legal del producto maderable como requisito de todas las compras públicas.

En el escenario internacional, la demanda de los recursos forestales maderables de los principales mercados internacionales (exportación) comienzan gradualmente a exigir en la importación, que se acredite o informe el origen legal de los productos que se exportan. Esto involucra al intercambio comercial de las veintiún (21) economías del Asia Pacífico pertenecientes al APEC EGILAT, en el que participa Perú junto a China y Estados Unidos de América, y donde se concentra más del 50% de los bosques del mundo y representa aproximadamente el 80% del comercio mundial de madera. Lo mismo sucede con el mercado de la Unión Europea, que desde el año 2013, con la entrada en vigencia de su Reglamento relativo a la comercialización de la madera (EUTR), también se encuentra en esa tendencia.

Es decir, ya no solo tendrá una ventaja competitiva el país exportador que tenga un gran capital o infraestructura natural maderable, en donde su sector privado sea productivo, genere productos de alta demanda, buena calidad, satisfacción de cliente o precio; sino que también adquirirá ventaja aquel que acredite el origen legal de los productos y genere mayor confianza en los consumidores.

De esta manera, podemos concluir que todo aquello que contribuya a acreditar el origen legal del producto maderable, como es la práctica propuesta, generará mejora

en la reputación del país o empresa y, por lo tanto, eliminaría el riesgo de la misma característica en el mercado en cuestión.

Si bien las normas peruanas no exigen para el comercio que la supervisión del OSINFOR sea un requisito previo para el aprovechamiento o las transacciones, hoy los mercados aspiran desaparecer o mitigar el riesgo de adquirir productos de origen ilegal; y el aporte de la entrega de constancia que haría el OSINFOR contribuiría a desaparecerlo de manera directa o indirecta, dependiendo del caso, en la etapa de aprovechamiento y del producto al estado natural, que es la etapa o fase más importante en la cadena productiva forestal . Si bien resulta complejo cuantificar el valor monetario de la constancia, eso no impide sostener que sí agrega valor porque contribuye a generar confianza y contribuye a reducir el riesgo del producto que se comercializa hacia la transformación; favoreciendo la optimización del mercado y construyendo confianza en la trazabilidad hacia el producto y mercado final.

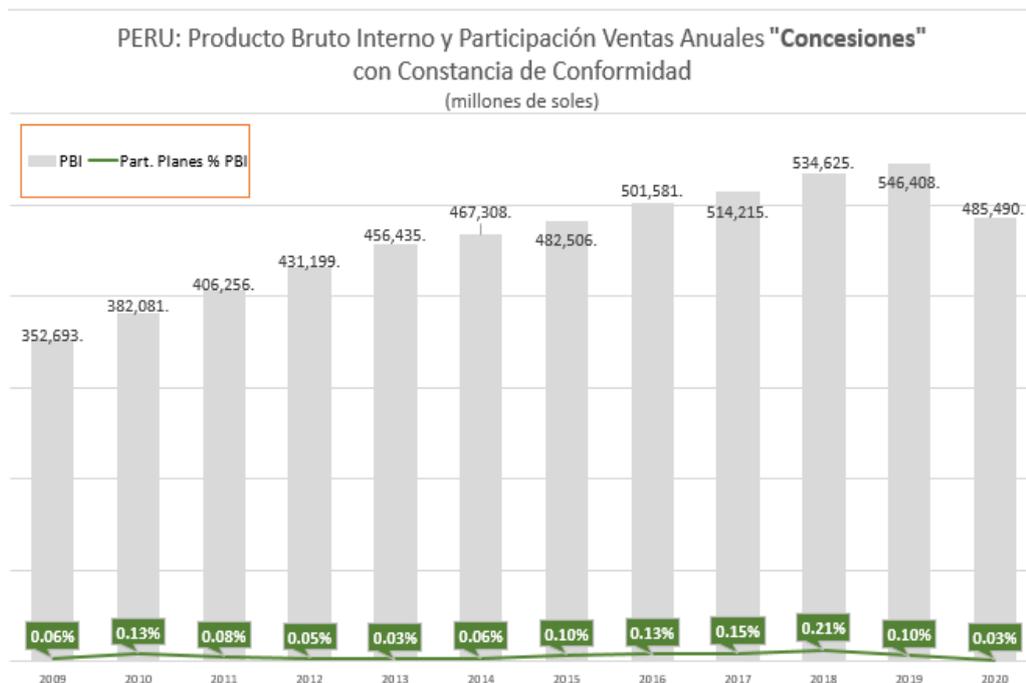
Para estimar un aproximado de contribución al PBI, tomaremos la data histórica del SIGOscf. Esta muestra que un 59% se encuentran en la lista verde en el periodo 2009 a 2020, lo que representa planes de manejo supervisados que no tiene riesgo o es muy bajo.

Otros dos supuestos que se van a considerar es que la constancia: i. acredite origen legal del producto al estado natural, y este mitigue el riesgo reputacional en el comercio exterior; y ii. Que acredite aprovechamiento sostenible y por lo tanto mitigación de emisiones, y permita acceso al mercado de bonos de carbono.

Para estos dos supuestos se le van a considerar variables cantidad de títulos habilitantes por concesiones, el área total del título habilitante, el volumen aprobado en metros cúbicos y un dato estándar de densidad de la madera. Luego, solo para el supuesto de comercio exterior, las variables de pies tablares, valor promedio de venta en el mercado de toda especie y valor total de ventas anuales; y solo para el supuesto de bonos de carbono, las variables de biomasa por kilogramo, carbono por kilogramo, valor de CO₂ por kilogramos y finalmente valor de CO₂ por tonelada.

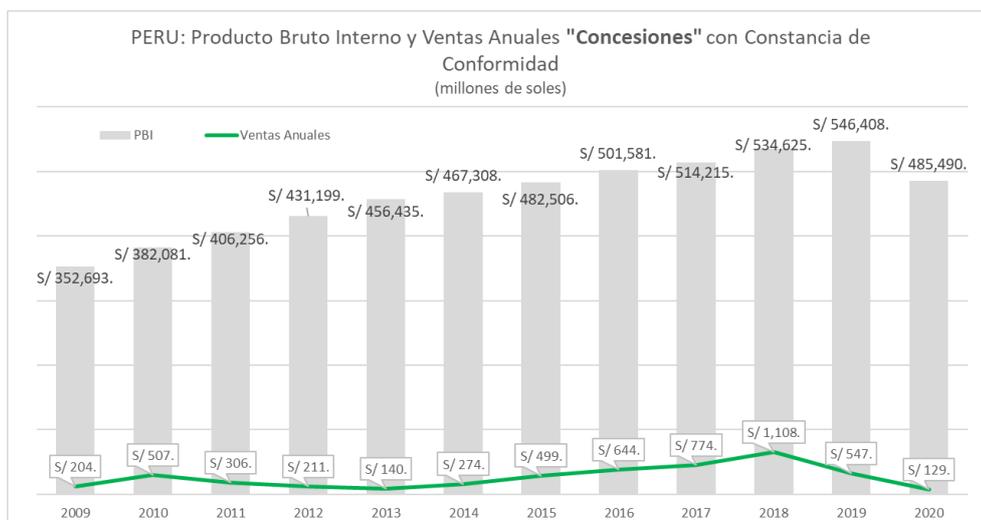
Posteriormente, con la aplicación de fórmulas, el OSINFOR, en un primer ejercicio de evaluación, estima que, la constancia de conformidad si hubiese contribuido con el aporte al PBI, tal como se muestra a continuación:

Figura 8.2. Proyección aporte al PBI de una práctica en porcentaje



Fuente: OSINFOR, SIGOscf, 2021
Elaboración: OSINFOR

Figura 8.3. Proyección de aporte al PBI de una práctica en Soles



Fuente: OSINFOR, SIGOscf, 2021
Elaboración: OSINFOR

De todo lo antes expuesto podemos concluir lo siguiente:

- Todo aquello que añade valor a la producción contribuye con el PBI. En este caso, el “valor agregado” de la constancia se orienta hacia el lado de la reputación. La constancia es una suerte de “indicador de calidad” porque da información sobre el origen lícito del producto, y, en esa medida, elimina el problema reputacional tanto por el lado del vendedor (abriéndole acceso a mercados que exige información del origen de los productos) como por el lado del comprador, que elimina los temores sobre el origen de su materia prima.
- La apertura de nuevos mercados para el productor que recibe constancia y la necesidad de adquirir productos sólo de origen lícito o con información fiable por parte del comprador, conllevan la oportunidad de una mejora en el precio. La constancia sería una suerte de “potenciador” por el cual debe pagarse un precio mayor. Qué tan significativo es este “potenciador” dependerá de: i. La importancia de los mercados que exigen esta constancia para la comercialización del recurso; y, ii. El interés particular del consumidor de este recurso de exhibir dentro de su proceso el contar con materia prima sin problemas de origen legal (en el entendido de que añadiría valor agregado al producto final).
- Entonces el aporte al PBI vendría por el lado del incremento en el ingreso del productor que ha recibido la constancia debido al mayor valor de su producción en comparación con el valor de la misma cantidad de madera sin esta. Y también, a obtener ingresos por acceder a un mercado de bonos a comparación de aquel que no tendría la constancia y no acceder a ese mercado.
- Siendo una fórmula genérica del PBI igual a consumo + inversión + gasto público + (exportaciones – importaciones); podríamos decir que el “valor agregado” de la constancia contribuye, de manera indirecta, en las variables de consumo, exportaciones e inversión; considerando que un manejo responsable del bosque atrae a los consumidores y la inversión comprometida con la sostenibilidad del medio ambiente, además de ser parte de las condiciones o exigencias del consumidor final dado que existe una tendencia hacia la adquisición de productos ecológicos o con buen manejo del ambiente (principalmente en los mercados internacionales). Si la constancia se convierte en un estímulo o incentivo no tributario valioso para el mercado, existe la posibilidad que exista mayor demanda de titulares de títulos

habilitantes que soliciten la supervisión oportuna del OSINFOR en el momento inmediato al aprovechamiento; por lo que esta expectativa puede generar mayor demanda de recursos al Estado, lo que implica un mayor gasto público, pero con impacto positivo tanto en la competitividad como en la producción, y por lo tanto en la economía.

- Si se mantiene o aumenta en los próximos años la tendencia de la deforestación, actividades ilegales de aprovechamiento, cambio climático y de otras que afectan los bosques y ecosistemas, es probable que disminuya el capital natural forestal y de fauna silvestre; y si se mantiene o aumenta la demanda o consumo de productos o especies forestales y de fauna silvestre en el mercado; es probable que exista más presión sobre el bosque y ecosistemas para la producción de bienes, y por lo tanto, se requiera más, de parte del mercado responsable, la constancia o acreditación de productos de origen legal o con manejo sostenible. En ese contexto, la constancia de cumplimiento podría contribuir con más valor agregado que el actual ante un escenario de bienes escasos, pero con alta demanda.

8.3.2. Sobre los costos para el administrado por las prácticas a implementar.

El modelo, las estrategias y las prácticas a implementar no generan costos para el administrado considerando que la actividad de fiscalización es una potestad del Estado que no exige que este contribuya con algún tributo para que esta se ejecute, sea por propia iniciativa de la entidad, por de otras entidades o por pedido de parte. Esto se demuestra cuando en los pasados y actual TUPA del OSINFOR, no existe ningún concepto de pago por supervisión o inspección. En este caso, todas las prácticas que suponen una intervención o nuevo servicio son consecuencia y continuidad de la actividad de fiscalización y no requieren pago alguno adicional de parte del administrado. Tampoco es necesario que el administrado realice adquisición de bien o servicio para recibirlo.

En el contexto de un entorno cada vez más digitalizado, la opción más costo-eficiente sería orientarse hacia la emisión de documentos y otras medidas de seguridad digitales y a la difusión de estos también de forma virtual. Tal camino, permitirá ahorrar recursos y lograr un mayor alcance de difusión y visibilidad de determinados servicios e intervenciones.

8.3.3. Sobre la viabilidad económica en el OSINFOR

Toda implantación de mejora e innovación requiere recursos económicos y, por ello, se analiza esta perspectiva. En ese contexto, se ha revisado las metas del POI 2021 del OSINFOR en función a sus objetivos estratégicos y sus respectivos presupuestos.

Las actividades operativas de los centros de costo del OSINFOR están alineadas con los tres (3) Objetivos Estratégicos, que según el Plan Estratégico Institucional 2020 – 2024 son los siguientes:

- OEI.01: Incrementar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales, de fauna silvestre y sus servicios ecosistémicos, por parte de los titulares de títulos habilitantes.
- OEI.02: Optimizar la Gestión Institucional.
- OEI.03: Reducir la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres.

Según el POI 2021, el OSINFOR ha establecido veinticinco (25) metas presupuestales y doscientos veintitrés (223) actividades operativas. La meta presupuestal total es de S/. 26,138,395.00. Dentro de las metas del POI, se observa que después de la gestión administrativa, las mayores metas presupuestales en orden descendente, son las siguientes:

- Supervisión de permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre
- Fiscalización de las concesiones forestales
- Modernización Informática y estadística
- Seguimiento y evaluación
- Fiscalización de los permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre
- Conducción, supervisión y evaluación de planes y programas, presupuesto y desarrollo institucional
- Dirección, administración, coordinación, supervisión y control
- Supervisión de las concesiones forestales

El Presupuesto asignado al OSINFOR mediante Ley 31084, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021, es de veintiséis millones ciento treinta y ocho mil trescientos noventa y cinco y 00/100 soles (S/. 26,138,395.00). El 92% del presupuesto proviene de la fuente de Recursos Ordinarios y el 8% restante proviene de Recursos Directamente Recaudados.

Asimismo, en el POI 2021 se han programado tres (3) categorías presupuestales, estos son, el Programa Presupuestal 0130 (PP 0130) “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre”, Acciones Centrales (AC) y Asignaciones Presupuestarias que no resultan en producto (APNOP).

Tabla 8.2. Metas del POI Anual 2021 por metas físicas y presupuestales

Meta	Nombre de la Meta	Unidad de Medida	Meta Física	Meta Presupuestal	Órgano/Unidad Orgánica Responsable
0001	Conducción, supervisión y evaluación de planes y programas, presupuesto y desarrollo institucional	Documento	136	S/ 1 345 293.00	OPP
0002	Acciones de Imagen Institucional	Informe	7	S/ 359 615.00	UFC
0003	Fortalecimiento Institucional	Informe	7	S/ 171 690.00	AD-UFCI
0004	Dirección, administración, coordinación, supervisión y control	Informe	44	S/ 1 116 263.00	AD
0005	Gestión administrativa	Documento	1917	S/ 4 456 084.00	OA
0006	Modernización informática y estadística	Informe	42	S/ 1 544 792 .00	OTI
0007	Asesoría legal a la gestión institucional	Documento	970	S/ 697 664.00	OAJ
0008	Preparación y perfeccionamiento de Recursos Humanos	Documento	100	S/ 613 190.00	URH
0009	Control y auditoria	Informe	12	S/ 469 306.00	OCI
0010	Fiscalización de las Concesiones Forestales	Expediente Procesado	695	S/ 1 592 335.00	SDFCFFS
0011	Fiscalización de los Permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre	Expediente Procesado	941	S/ 1 351 286.00	SDFPAFFS
0012	Seguimiento y evaluación	Informe	76	S/ 1 384 423.00	DEFFS
0013	Conducción del Fortalecimiento de capacidades a los diversos actores involucrados en el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales	Memoria	32	S/ 313 222.00	DEFFS
0014	Resolver en segunda instancia administrativa los recursos de apelación y nulidad	Resolución	90	S/ 903 573.00	TFFS
0015	Supervisión de las Concesiones forestales	Hectárea	51,900	S/ 867 073.00	DSFFS / SDSCFFS
0016	Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre	Hectárea	31,720	S/ 2 139 781.00	DSFFS / SDSPAFFS
0017	Supervisión de las Concesiones forestales	Hectárea	1,500	S/ 1 329 314.00	DSFFS / SDSCFFS

Meta	Nombre de la Meta	Unidad de Medida	Meta Física	Meta Presupuestal	Órgano/Unidad Orgánica Responsable
0018	Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre	Informe de Supervisión	21	S/ 1 815 466.00	DSFFS / SDSPAFFS
0019	Supervisión de los Títulos Habilitantes otorgados por el Estado - OD Atalaya	Documento	649	S/ 392 850.00	OD Atalaya
0020	Supervisión de los Títulos Habilitantes otorgados por el Estado, realizadas OD Chiclayo	Documento	879	S/ 427 007.00	OD Chiclayo
0021	Supervisión de los Títulos Habilitantes otorgados por el Estado, realizadas - OD Iquitos	Documento	2262	S/ 682 648.00	OD Iquitos
0022	Supervisión de los Títulos Habilitantes otorgados por el Estado, realizadas OD La Merced	Documento	573	S/ 463 443.00	OD La Merced
0023	Supervisión de los Títulos Habilitantes otorgados por el Estado, realizadas - OD Pucallpa	Documento	754	S/ 593 506.00	OD Pucallpa
0024	Supervisión de los Títulos Habilitantes otorgados por el Estado, realizadas - OD Puerto Maldonado	Documento	2761	S/ 675 366.00	OD Puerto Maldonado
0025	Supervisión de los Títulos Habilitantes otorgados por el Estado, realizadas OD Tarapoto	Documento	632	S/ 433 205.00	OD Tarapoto
				S/ 26 138 395.00	

Fuente: Aplicativo CEPLAN – Pliego 024: OSINFOR

Fuente: POI 2021. OSINFOR

Respecto al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) por recursos ordinarios, éste incrementó en 35% para el año 2019 con respecto al año 2018, y permitió un incremento de 43% en el PIM para Supervisiones y Auditorías y de un 49% en la cantidad de supervisiones y de más del 200% en auditorías.

Sin embargo, el PIM para el año 2020 descendió en 28% y se mantuvo así para el año 2021; por lo que son menores incluso que el PIM del año 2018. En cuanto a las supervisiones, el PIM descendió en 32% en el año 2020 y la cantidad de las supervisiones y auditorías en 44%, como se puede observar a continuación:

Tabla 8.3. PIM de Recursos Ordinarios (2017-2021)

	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
PIM RO Entidad	22,694,326	24,574,800	33,182,874	24,087,490	24,053,976
PIM RO Super y Audit	8,137,738	9,684,864	14,468,546	7,893,943	9,518,641
Supervisiones	646	707	1056	465	195
Auditorías Quinquenales	0	6	23	0	3

Fuente: OSINFOR

Asimismo, con respecto al PIM, el devengado de recursos ordinarios de la entidad en el año 2019 fue de 89% y los devengados de las supervisiones y auditorías fue de 97%, a partir de lo cual, se deduce que la ejecución presupuestal fue buena, en especial en las actividades de supervisión. En el año 2020, el devengado tanto de los recursos ordinarios de la entidad como de las supervisiones y auditorías fue de 97%,

casi la totalidad, pese al significativo recorte del PIM para ese año. Se muestran los detalles a continuación:

Tabla 8.4. Devengados (2017-2021)

	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Devengado RO Entidad	22,309,145	24,222,694	29,720,753	23,479,037	3,940,417
Devengado Superv. y Audit.	8,137,447	9,598,728	14,133,935	7,757,155	750,366
Supervisiones	646	707	1056	465	195
Auditorías Quinquenales	0	6	23	0	3

Fuente: OSINFOR

En la Figura 8.2. se muestra la evolución de la ejecución presupuestal del OSINFOR y de las supervisiones y auditorías, desde el año 2017 hasta el presente.

Figura 8.2. Ejecución presupuestal - OSINFOR



Fuente: OSINFOR

En cuanto al presupuesto asignado a las supervisiones y auditorías, éste ha sido realizado en función del PIM de recursos ordinarios en cada año, observándose una correlación positiva del presupuesto asignado y la producción de las supervisiones y auditorías realizadas como se muestra a continuación:

Figura 8.3. Presupuesto institucional y presupuesto asignado a las supervisiones



Fuente: OSINFOR

Por otro lado, el OSINFOR cuenta con el apoyo tanto técnico como económico de la Cooperación Internacional. En este aspecto, se resalta la participación de USAID de Estados Unidos y la Cooperación Alemana, con quienes la Entidad ha desarrollado una relación fluida y de colaboración permanente.

Según lo antes mostrado, en el año 2019 el PIM de la Entidad tuvo un importante incremento, donde la Cooperación aportó el 0.6% del PIM a toda fuente. En el año 2020 se produjo una fuerte disminución del PIM de la Entidad, y la Cooperación apoyó con un incremento de su presupuesto para el OSINFOR, de más de 1000% con respecto al año anterior, siendo un 9.4% del PIM a toda fuente y hasta de 11% del PIM por recursos ordinarios y, a su vez, esto significó una variación de 10.4% en el porcentaje con respecto al PIM por recursos ordinarios entre los dos años.

A continuación, se muestra los presupuestos mencionados y sus variaciones.

Tabla 8.5. Presupuesto aportado por la Cooperación (2019-2020)

	Año 2019	Año 2020	Variación 2020 - 2019
PIM TODA FUENTE	39,194,158	29,009,856	-10,184,302
PIM RO	33,182,874	24,087,490	-9,095,384
Cooperación	235,234	2,999,737	2,764,503
% PIM TDA FTE	0.6%	9.4%	8.8%
% PIM RO	0.7%	11.1%	10.4%

Fuente: OSINFOR

Tabla 8.6. PIM a toda fuente de la Entidad y el presupuesto aportado por la Cooperación



Fuente: OSINFOR

Tabla 8.7. PIM por recursos ordinarios de la Entidad y el presupuesto aportado por la Cooperación



Fuente: OSINFOR

Como se puede apreciar, aunque el OSINFOR desde el año 2020 ha sufrido una disminución de su presupuesto, cuenta con el apoyo sostenido de la Cooperación Internacional, así lo confirman las cifras antes mostradas. Según la información recabada en las entrevistas, existe un consenso sobre la limitación de los recursos propios del OSINFOR para emprender la implementación de iniciativas innovadoras como el modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización propuesto; sin embargo, también existe uniformidad sobre la certeza del apoyo económico de la Cooperación para estas iniciativas, percepción que es confirmada por los representantes de USAID y de la Cooperación alemana en materia forestal en Perú.

Por tanto, en base a los aspectos desarrollados, se concluye que la propuesta de tesis es viable en lo económico.

8.4. Proyección de costos para la fase previa a la implementación de los proyectos relativos a las propuestas planteadas en el nuevo modelo de gestión.

En una fase previa a la implementación de proyectos relativos a las nueve (9) propuestas de prácticas del nuevo modelo de gestión presentadas en el capítulo VII, se contempla que en el período de un (1) año se realicen tres (3) principales acciones:

- 1) Identificar las brechas y las coincidencias entre los activos de los procesos de la Entidad (planes, políticas, procedimientos y lineamientos) y, los que el modelo requiere.
- 2) Diseñar la adaptación de los activos de los procesos de la Entidad y/o desarrollar nuevos, necesarios para la implementación del modelo.
- 3) Elaborar proyectos para la implementación de las propuestas de las prácticas planteadas que requieran inversión en bienes y tecnología.

En consecuencia, se ha estimado el costo de cada actividad en base a los costos actuales que asume el OSINFOR y en referencia al costo del proyecto SIGO v3.0 Fase 1 del año 2020, como se muestra a continuación.

Tabla 8.8. Proyección de costos para la fase previa a la implementación de proyectos de propuestas del nuevo modelo

			Año 1				PRESUPUESTO	
			1er. Trim.	2do. Trim.	3er. Trim.	4to. Trim.	Recurso	Costo
1.0 Decisión de Alta Dirección para implementar propuesta	1.1. Formación de equipo estratégico	1.1.1. Acta	X				Propio	----
2.0 Presentación de propuesta de modelo de gestión	2.1. Presentación de alcance de la propuesta	2.1.1. Presentación y entrega de documento para que sea analizado por el equipo estratégico	X				Autores de la tesis	S/. 0

3.0 Análisis inicial de equipo estratégico	3.1. Identificación de brechas y coincidencias entre los activos de procesos de la Entidad y el modelo. Diseñar la adaptación de los activos de procesos de la Entidad y/o desarrollo de nuevos procesos	3.1.1. Informe legal sobre marco normativo general	X			Apoyo asesoría legal externa. Una (1) persona por un (1) mes – Modalidad: contrato civil / Valida área legal del OSINFOR	S/. 7,000.00
		3.1.2. Informe técnico desde las funciones de Supervisión	X			Apoyo asesoría técnica externa. Una (1) persona por (1 mes). Modalidad: contrato civil / Acompaña y valida Dirección de Supervisión	S/. 7,000.00
		3.1.3. Informe de Planificación	X			Apoyo asesoría especializada externa. Una (1) persona por un (1) mes – Modalidad: contrato civil / Valida área de Planificación del OSINFOR	S/. 7,000.00
		3.1.4. Informe de Unidad de Calidad e Innovación	X			Apoyo asesoría especializada externa. Una (1) persona por un (1) mes – Modalidad: contrato civil / Acompaña y valida Unidad de calidad	S/. 7,000.00
		3.1.5. Informe de Presupuesto	X			Recursos propios / Personal CAS / Unidad de presupuesto	S/. 4,500.00
4.0 Priorización de acciones para implementar	4.1. Análisis conjunto. Identificar las prioridades, comenzando por acciones que son condiciones de otras	4.1.1. Informe conjunto – Acta -Plan de trabajo	X	X		Recursos propios / Personal CAS Planificación Estratégica/ Equipo estratégico	S/. 6,000.00
	4.2. Análisis de costos	4.2.1. Informe técnico		X		Recursos propios / Personal CAS Presupuesto / Unidad de Presupuesto	S/. 4,500.00
	4.3. Identificación de cooperación	4.3.1. Proceso de consultas	X	X		Recursos propios	----
		4.3.2. Activación de acuerdos	X	X		Contratación de un Jefe y el equipo de proyecto para	Jefe de proyecto S/. 92,500.00; Especialista

							elaboración de plan de trabajo e implementación de las propuestas del modelo. Elaboración de proyecto para los casos de uso de nueva tecnología o bienes / Un (1) jefe de proyecto, un (1) especialista en procesos, un (1) especialista legal y dos (2) especialistas de apoyo en diseño de proyectos por ocho (8) meses – Modalidad: contrato civil / Valida Gerencia General	en proceso S/. 64,000.00, Especialista legal S/. 56,000.00 y 2 especialistas de apoyo en diseño de proyectos S/. 112,000.00. Costo total por ocho (8) meses igual a S/. 324,500.00
	4.4 Identificación de brechas para fortalecer capacidades a supervisores y equipos de apoyo. Hacer plan	4.4.1. Informe			X		Equipo de proyecto del 4.3.2. Valida Dirección de Evaluación y Capacitación	Costo dentro de equipo de proyecto del 4.3.2.
	4.5 Elaborar plan de comunicaciones	4.5.1. Informe			X		Equipo de proyecto del 4.3.2. Valida área de comunicaciones.	Costo dentro de equipo de proyecto del 4.3.2.
	4.6. Elaborar y aprobar Plan final de implementación	4.6.1. Acta			X		Equipo de proyecto del 4.3.2 Valida Gerencia General	Costo dentro de equipo de proyecto del 4.3.2.
5. Inicio de implementación	5.1. Adecuación de normas y procesos internos habilitadoras y de gestión	5.1.1. Elaboración de normativas y procesos			X	X	Equipo de proyecto del 4.3.2 Valida Asesoría Jurídica.	Costo dentro de equipo de proyecto del 4.3.2.
		5.1.2 Aprobación de normativa			X	X	A cargo de Jefatura	--
	5.2. Implementación de condiciones para desarrollo de prácticas según plan de priorización	5.2.1 Inicio de capacitación sobre nuevo modelo			X	X	Equipo de proyecto del 4.3.2. Acompaña y valida Dirección de Capacitación y Supervisión	----
		5.2.2. Decidir el inicio de prácticas que			X	X	Jefatura con opinión de equipo estratégico en	

		no requieren nuevas inversiones tecnológicas					base a costo estimado para cada uno y recursos propios. El costo estimado sale del informe final del equipo consultor.	----
	5.3. Seguimiento, monitoreo y evaluación de avances	5.3.1. Seguimiento a ejecución del plan de trabajo de equipo consultor			X	X	A cargo de Planificación y Dirección de Supervisión / Personal propio CAS / Recurso propio / Un (1) personal de cada área / costo cada uno S/. 4,000.00	S/. 64,000.00
		5.3.2. Priorizar proyectos de prácticas que requieren de nueva inversión tecnológica o de bienes				X	Decisión de Alta Dirección en conjunto con Equipo estratégico sobre la base de los proyectos elaborados por equipo consultor externo	----
		5.3.3. Proponer proyectos que requieren inversión tecnológica o de bienes, a la Cooperación Internacional o para ser vistos por mecanismos de inversión pública					X	Sobre la base de los proyectos elaborados por equipo consultor externo
							COSTO TOTAL	S/. 431,500.00

Elaboración: Autores de esta tesis.

Como se aprecia en la tabla anterior, el presupuesto proyectado para el desarrollo de la fase previa a la implementación de los proyectos relativos a las propuestas de prácticas del nuevo modelo, asciende a un total de S/. 431,500.00.

Para los costos correspondientes a los servicios externos especializados y técnicos, y la contratación de un jefe y equipo de proyectos, se contempla el apoyo de la Cooperación Internacional por un monto que asciende a S/. 345,500.00; es decir, el

80% del costo total.

Por tanto, el 20% restante será asumido por el OSINFOR, a partir de una de las categorías presupuestales denominada Programa Presupuestal 0130 (PP 0130) “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre”.

CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las conclusiones de los resultados obtenidos durante la investigación:

- La actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR cuya misión es supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, está vinculada a la competitividad. Sin embargo, la aplicación predominante del enfoque legal - sancionador por parte de la entidad, limita el desarrollo del mercado y la competitividad en el sector forestal y de fauna silvestre.
- Existen el marco normativo a nivel de rango de ley y el sustento teórico que permiten al OSINFOR desarrollar estrategias y prácticas innovadoras de la actividad administrativa de fiscalización que, además, contribuyan a la competitividad.
- El marco de gestión propuesto permitirá cambiar el paradigma existente de la lucha contra lo ilegal para transitar hacia una nueva orientación que contribuya a la competitividad del país, a través de nuevas estrategias y prácticas. Todo ello, sin dejar de lado la misión legal del OSINFOR.
- La propuesta de nuevos enfoques permitirá dirigir la atención o interés de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR hacia la solución de un problema o asunto público con mayor eficiencia y eficacia, para que las prácticas se adapten a los contextos, objetivos, y a los distintos tipos de administrados.

- La propuesta de clasificación de administrados basada en su comportamiento con respecto a la norma, permitirá gestionar a los administrados y sus dinámicas de comportamiento, para proveer servicios e intervenciones diferenciadas.
- La propuesta de niveles evolutivos de la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR, permitirá desarrollar nuevos modelos de gestión de fiscalización basados en la gobernanza, la articulación interinstitucional y el gobierno digital; y unir esfuerzos con otras entidades, gobiernos, economías y/o ciudadanos para alcanzar objetivos nacionales o globales.
- El modelo propuesto constituye una innovación en gestión pública, de tipo incremental en el corto plazo y transformacional en el largo plazo; permitirá dar origen a prácticas innovadoras que, además de fortalecer a la entidad, la institucionalidad y la gobernanza en el sector forestal y de fauna silvestre, contribuirá a mejorar la competitividad del país.
- Se confirma la hipótesis planteada.
- Se concluye que el modelo propuesto es viable desde el punto de vista técnico, normativo y económico.

CAPÍTULO X. RECOMENDACIONES

Con la finalidad de contribuir a la implementación del modelo propuesto, se recomienda:

- Que la Alta Dirección del OSINFOR y sus equipos estratégicos identifiquen las brechas y existencias con respecto a la propuesta, y en base a ello se elabore un plan de trabajo que detalle las actividades principales y secundarias, cronograma, responsables, aliados, entre otros; a fin de implementarla.
- Que la implementación de la propuesta del modelo, así como de cada una de

las prácticas, se desarrolle bajo la forma de un proyecto.

- Convocar a los grupos de interés del sector público o privado, para que participen desde la etapa del diseño de cada uno de los proyectos, y de ser el caso en el financiamiento.
- Que la implementación de la propuesta esté acompañada de un plan de sensibilización y capacitación dentro de la entidad, en especial de los supervisores, quienes, en su trabajo de campo, además de supervisar pueden desarrollar actividades de prevención y promoción.
- Que, para la implementación del modelo propuesto, esta se desarrolle en dos fases. Es así que, en la primera fase se proyecte el costo de implementación del nuevo modelo de gestión, y las nueve (9) propuestas de prácticas. Y, en la segunda fase, la implementación de dichas propuestas.

ANEXOS

ANEXO I. RESUMEN DE DATOS DE LOS ENTREVISTADOS

Nº	NOMBRES Y APELLIDOS	ENTIDAD	ÁREA	CARGO	SECTOR	DÍA
1	Lucetty Ullilen Vega	OSINFOR	Alta Dirección	Jefa	Público	13.03.21
2	Alejandro Rojas Sarapura	OSINFOR	Alta Dirección	Gerente General	Público	13.03.21
3	Gustavo Artica Cuyubamba	OSINFOR	Oficina de Tecnología de la Información	Jefe de la Oficina de Tecnología de la Información	Público	13.03.21
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco	OSINFOR	Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre	Director de la Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre	Público	14.03.21
5	Natalia Lozano Angulo	OSINFOR	Oficina de Planificación y Presupuesto	Jefe Unidad de Planificación y Modernización	Público	16.03.21
6	Sandra Sánchez Saldaña	OSINFOR		Coordinadora de los Sistemas de Gestión de la Gerencia General y de la Unidad Funcional de Calidad e Innovación	Público	15.03.21
7	Karina Cuestas Rueda	Regente	Fauna Silvestre		Privado	14.03.21
8	Giomar Seijas Dávila	Regente	Forestal		Privado	17.03.21
9	Rafael Donaire Otárola	MEF		Coordinador de la Mesa Ejecutiva Forestal	Público	13.03.21
10	Felipe Koechlin Arce	CONFIEP		Representante del sector privado ante el Consejo Directivo del SERFOR	Privado	16.03.21
11	Victor Miyakawa Solís	USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)		Gerente del Programa Forest	Cooperación Internacional	12.03.21
12	José Luis	SPDA		Director del	Privado-ONG	18.03.21

	Capella Vargas	(Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)		Programa de Bosques y Servicios Ecosistémicos		
--	----------------	---	--	---	--	--

Elaboración: Autores de esta tesis.

**ANEXO II. RELACIÓN DE PREGUNTAS REALIZADAS EN LAS
ENTREVISTAS**

N°	PREGUNTAS	ALTERNATIVAS				
1	¿Cuál es su opinión sobre la propuesta de gestionar la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR, bajo el marco de políticas públicas de alcance nacional, fuentes del derecho y derechos fundamentales?	Muy factible	Factible	Poco factible	Nada factible	
2	¿En qué medida los enfoques propuestos para la supervisión permitirán mejorar las prácticas existentes o incorporar nuevas para contribuir a la competitividad, a la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible?	Mucho	Bastante	Regular	Poco	Nada
3	¿Considera Ud. si la propuesta de clasificación de administrados según sus comportamientos frente a la norma, orientaría mejor al OSINFOR en sus enfoques y prácticas para mejorar la competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible?	SI	NO	Tal vez		
4	¿En qué medida los niveles propuestos de fiscalización contribuirán a mejorar el rol y los aportes del OSINFOR en los temas de competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible?	Alto	Medio	Bajo	Ninguno	
5	¿Cómo califica Ud. la actual contribución de las prácticas del OSINFOR para mejorar la competitividad en el sector forestal y de fauna silvestre, y, en consecuencia, del país?	Alto	Medio	Bajo	Ninguno	
6	¿Considera que el modelo de gestión propuesto mejorará el aporte del OSINFOR a la competitividad?	SI	NO	Tal vez		
7	Para la implementación de nuestra propuesta, ¿Considera que existe algún impedimento normativo, técnico o de gestión? De ser así, ¿qué sugerencias y/o recomendaciones daría?	SI	NO	Tal vez		
8	¿Tiene el OSINFOR los recursos organizacionales y presupuesto para la implementación de la propuesta y posterior desarrollo?	SI	NO	Tal vez		
9	¿Para la implementación del modelo propuesto consideraría brindar algún tipo de apoyo técnico y/o financiamiento?	SI	NO	Tal vez		

Elaboración: Autores de esta tesis.

ANEXO III. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

- Análisis cualitativo

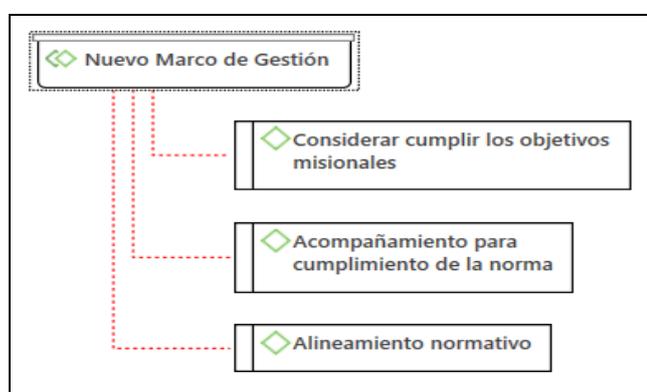
Para el análisis y evaluación de los resultados de las entrevistas se utilizó una herramienta muy útil en interpretación de datos, denominado ATLAS TI. Este software nos permitió entender y procesar de mejor manera los resultados y presentarlos de manera esquemática y gráfica, representando los patrones identificados por las respuestas de entrevistados.

A continuación, se presenta la interpretación de las respuestas de los entrevistados y el gráfico revelado por el software ATLAS TI, que servirán para el aporte de la validación de la hipótesis.

- Pregunta 1: ¿Cuál es su opinión sobre la propuesta de gestionar la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR, bajo el **marco de políticas públicas de alcance nacional, fuentes del derecho y derechos fundamentales?** (Dirigida a todos los expertos).

Los expertos, comprendido por doce (12) entrevistados, consideraron que la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR, gestionado bajo el nuevo marco de gestión debería de implementarse siguiendo tres puntos importantes: i. Considerar cumplir los objetivos misionales de la organización, ii. Contar con el acompañamiento de la entidad para el cumplimiento de la norma y iii. Alinear la norma de la entidad con las políticas de alcance nacional, fuentes de derecho y derechos fundamentales; lo cual nos indica que esta propuesta es viable según la apreciación de los entrevistados.

Resultado pregunta N° 01

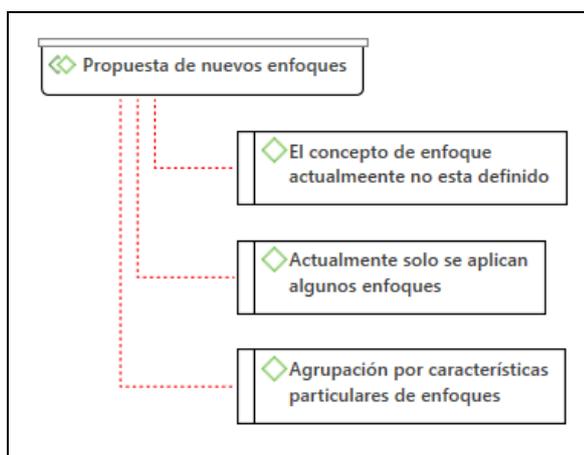


Elaboración: Autores de esta tesis.

- Pregunta 2: ¿En qué medida los **enfoques propuestos** para la supervisión permitirán mejorar las prácticas existentes o incorporar nuevas para contribuir a la competitividad, a la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible? (Dirigida a todos los expertos).

Según la apreciación de los expertos, que comprende doce (12) entrevistados, los enfoques propuestos para la supervisión permitirán mejorar las practicas existentes o incorporar nuevas si se consideran: i. El concepto de enfoque actualmente no está definido; ii. Actualmente solo se aplican algunos enfoques (del DL 1272); y, iii. Necesidad de agrupación por características particulares de enfoques para asegurar certeza en su aplicación; todo ello nos indica la necesidad de esta propuesta de enfoques y su posterior aporte a la competitividad, lucha contra lo ilegal y manejo sostenible.

Resultado pregunta N° 02



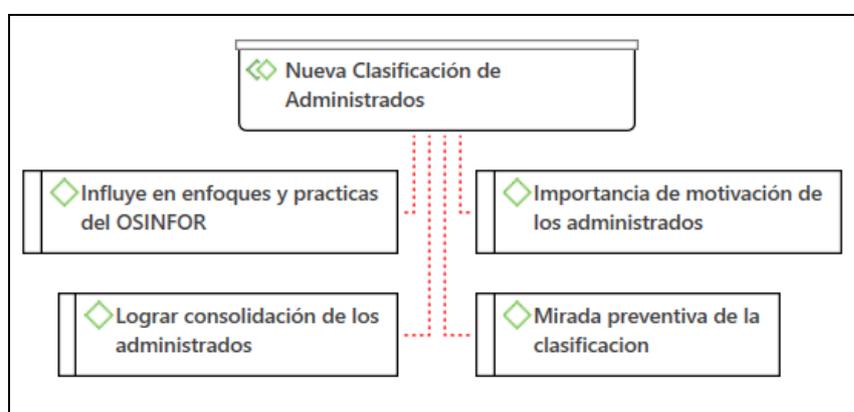
Elaboración: Autores de esta tesis.

- Pregunta 3: ¿Considera Ud. si la propuesta de **clasificación de administrados** según sus comportamientos frente a la norma, orientaría mejor al OSINFOR en sus enfoques y prácticas para mejorar la competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible? (Dirigida a todos de expertos).

Según la apreciación de los expertos, que comprende doce (12) entrevistados, la propuesta de clasificación de administrados según su comportamiento frente a la

norma orientaría mejor al OSINFOR y lo justifican a través de cuatro puntos: i. Influye en enfoques y prácticas del OSINFO; ii. Importancia de motivar a los administrados que cumplen la norma, iii. Mirada preventiva esta clasificación; y, iv. Lograr la consolidación de los administrados que cumplen la norma; finalmente se puede concluir que esta estrategia es viable desde el punto de vista d ellos entrevistados porque aporta en mejorar la competitividad, lucha contra lo ilegal y manejo sostenible.

Resultado pregunta N° 03

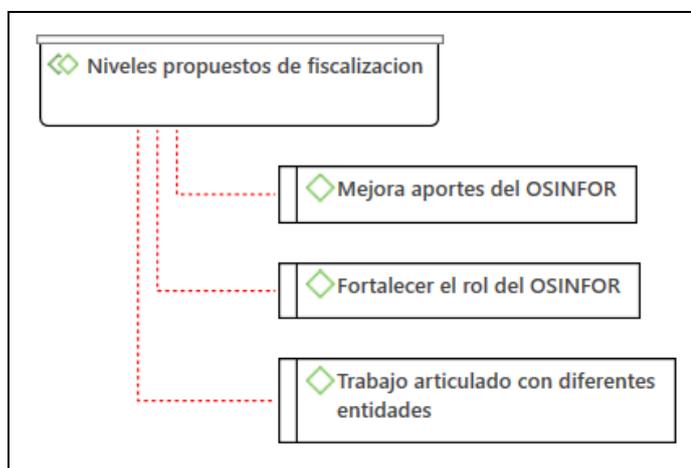


Elaboración: Autores de esta tesis.

- Pregunta 4: ¿En qué medida los **niveles propuestos de fiscalización** contribuirán a mejorar el rol y los aportes del OSINFOR en los temas de competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible? (Dirigida a todos los expertos).

Según la apreciación de los expertos, que comprende doce (12) entrevistados, la propuesta de niveles de fiscalización contribuirá en los temas de competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible porque: i. Mejorar aportes del OSINFOR; ii. Fortalecerá el rol del OSINFOR; y, iii. A través del trabajo articulado con diferentes entidades podrá generar beneficio a los ciudadanos, creando valor público. Por los tanto, es viable esta estrategia desde el punto de vista de los entrevistados.

Resultado pregunta N° 04

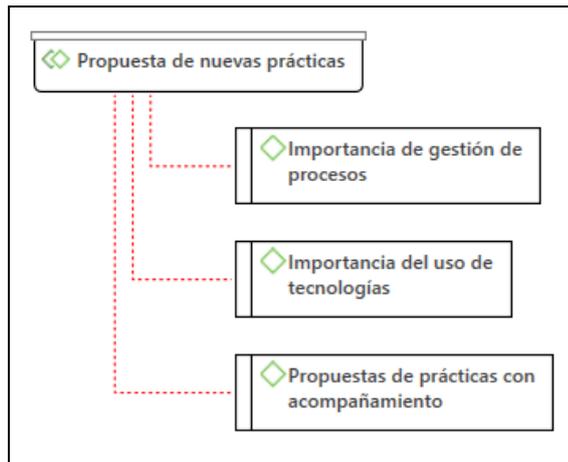


Elaboración: Autores de esta tesis.

- Pregunta 5: ¿Cómo califica Ud. la actual contribución de las **prácticas del OSINFOR** para mejorar la competitividad en el sector forestal y de fauna silvestre, y, en consecuencia, del país? (Dirigida a todos de expertos).

Los expertos, que comprende doce (12) entrevistados, consideran que las practicas propuestas aportarán a mejorar la competitividad en el sector forestal y de fauna silvestre, pero creen que para lograr ello es necesario identificar: i. La importancia de la gestión de procesos; ii. Importancia del uso de tecnologías; y, iii. Necesidad de propuestas de prácticas con acompañamiento de la entidad; por lo tanto, nuestra propuesta está alineada con lo indicado por los expertos, siendo viable desde su punto de vista.

Resultado pregunta N° 05

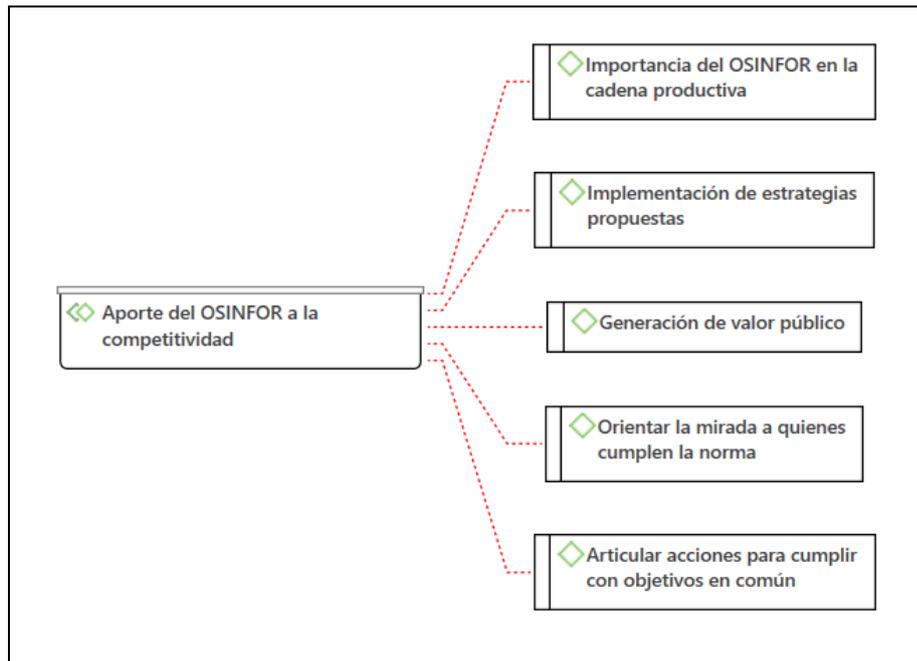


Elaboración: Autores de esta tesis.

- Pregunta 6: ¿Considera que el modelo de gestión propuesto mejorará el aporte del OSINFOR a la competitividad? (Dirigida a todos los expertos).

Los expertos, que comprende doce (12) entrevistados, consideran que la propuesta de modelo de gestión mejorará el aporte del OSINFOR a la competitividad porque reconoce: i. Su importancia en la cadena productiva; ii. Es necesaria la implementación de las estrategias propuestas; iii. Su importancia en la generación de valor público; iv. Orientar la mirada a quienes cumplen la norma conseguirá el logro de objetivos; y, v. Articular acciones para cumplir objetivos en común con otras entidades contribuirá al cumplimiento del rol del OSINFOR de manera óptima. Por los tanto, es viable esta propuesta de modelo desde el punto de vista de los entrevistados.

Resultado pregunta N° 06

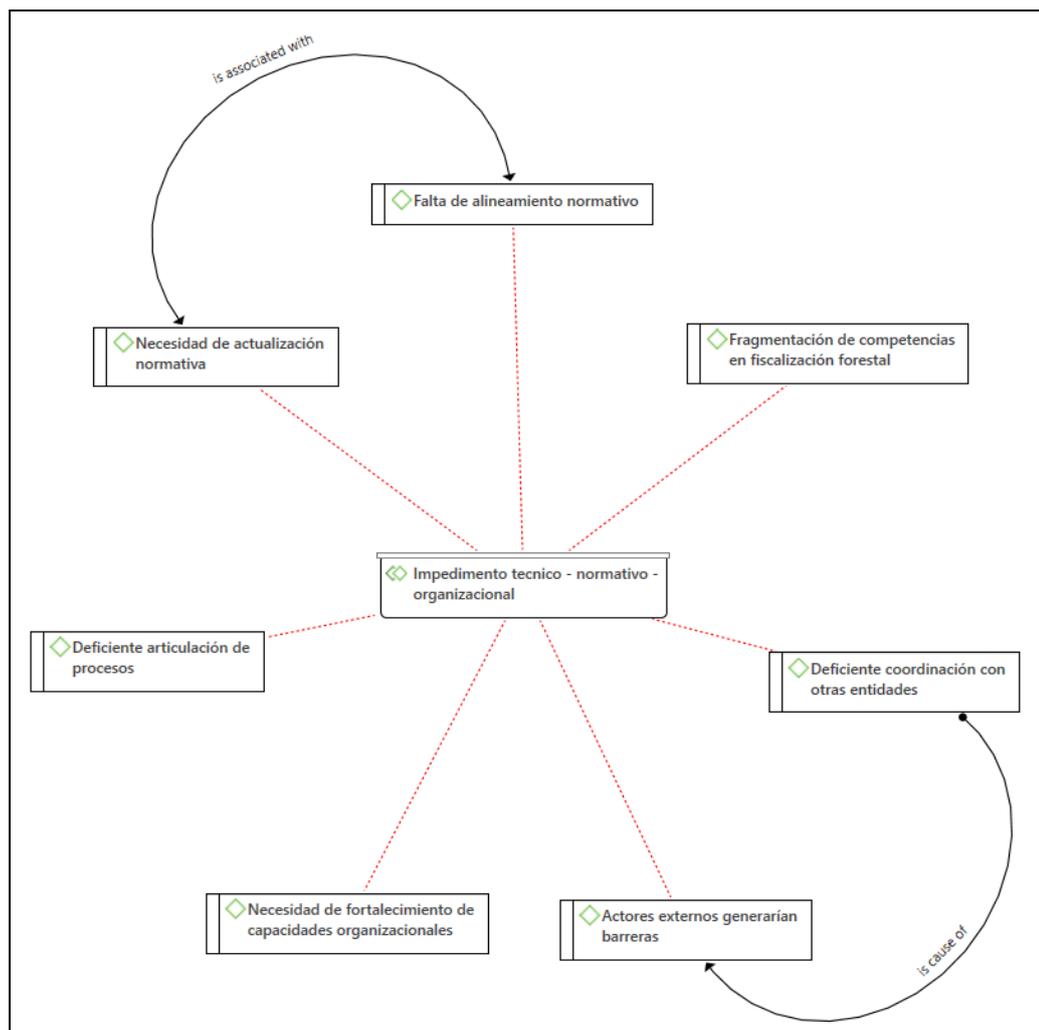


Elaboración: Autores de esta tesis.

- **Pregunta 7:** Para la implementación de la propuesta, ¿Considera que existe algún impedimento normativo, técnico o de gestión? De ser así, ¿qué sugerencias y/o recomendaciones daría? (Dirigida solo a los expertos del OSINFOR).

Los expertos que laboran en el OSINFOR, que comprende seis (6) entrevistados, consideran que existen impedimentos o barreras normativas, técnicas o de gestión y lo sintetizan en siete puntos: i. Falta de alineamiento normativo; ii. Necesidad de actualización normativa; iii. Fragmentación de competencias en la fiscalización forestal; iv. Deficiente articulación de procesos; v. Necesidad de fortalecimiento de capacidades organizacionales; vi. Deficiente coordinación con otras entidades; y, vii. Actores externos generarán barreras. Al identificar estas barreras y abordarlas e intervenirlas ayudará a que la propuesta de modelo resulte exitosa.

Resultado pregunta N° 07



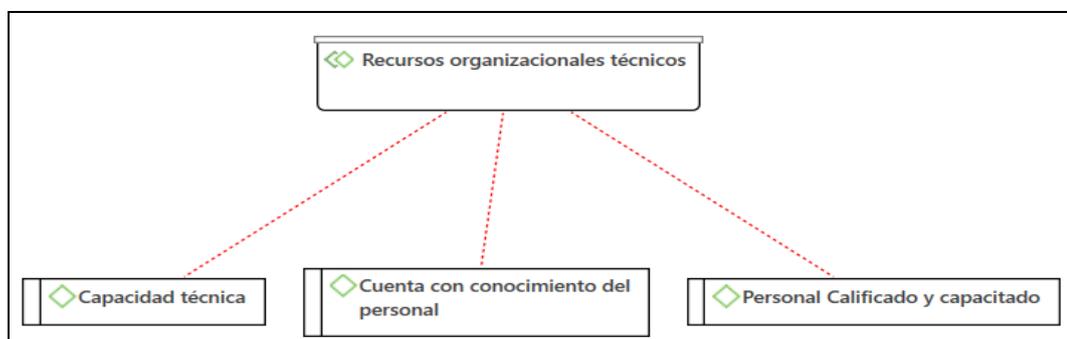
Elaboración: Autores de esta tesis.

- Pregunta 8: ¿Tiene el OSINFOR los recursos organizacionales y presupuesto para la implementación de la propuesta y posterior desarrollo? (Dirigida solo a los expertos del OSINFOR).

Los expertos que laboran en el OSINFOR, que comprende seis (6) entrevistados, consideraron dos puntos importantes (categorías) para responder a esta pregunta. La primera es sobre los recursos organizacionales con los que cuenta el OSINFOR para la implementación de la propuesta y posterior desarrollo, en ella identificaron tres puntos, las cuales son: i. El OSINFOR cuenta con capacidad técnica; ii. Cuenta con conocimiento técnico del personal; y, iii. Cuenta con personal calificado y capacitado para el desarrollo de las actividades de fiscalización; por lo tanto, entrevistados, pertenecientes al OSINFOR, reconocen que cuentan con capacidad técnica para poder

afrontar de manera exitosa la implementación de la propuesta de nuevo modelo de gestión.

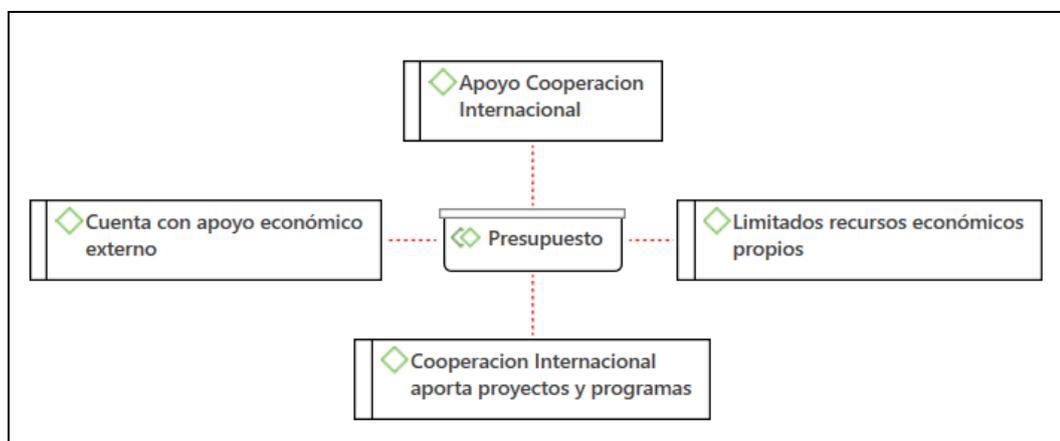
Resultado pregunta N° 08 – Recurso técnico



Elaboración: Autores de esta tesis.

El segundo punto es sobre el recurso presupuestal con el que cuenta el OSINFOR, pues los representantes de dicha organización consideraron que cuentan con tres ventajas y una limitación para el logro exitoso de la implementación del nuevo modelo de gestión: i. Apoyo de la Cooperación Internacional, ii. Cuenta con apoyo económico e interés externo, iii. Actualmente la cooperación internacional aporta en proyectos y programas y como limitación, y iv. No cuentan con suficientes recursos propios. Lo cual nos indica según su percepción que, si bien es cierto, la entidad no cuenta con recursos propios, hay interés de entidades externas, en este caso la cooperación internacional, para lograr el financiamiento de la implementación del modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización.

Resultado pregunta N° 08 - Presupuesto

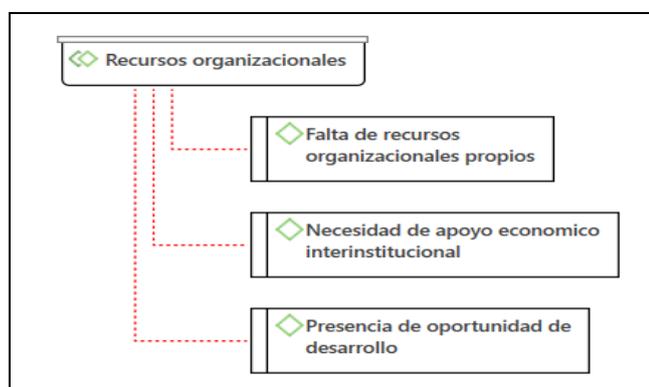


Elaboración: Autores de esta tesis.

- Pregunta 9: ¿Para la implementación del modelo propuesto consideraría brindar algún tipo de apoyo técnico y/o financiamiento? (Dirigida sólo a los representantes de la Cooperación Internacional y ONG).

Los representantes de la Cooperación Internacional consideraron dos (2) puntos importantes (categorías) para responder a esta pregunta. La primera es sobre los recursos organizacionales con los que cuenta el OSINFOR para la implementación de la propuesta, pues se identificaron tres particularidades, las cuales son: i. Falta de recursos organizacionales propios; ii. Necesidad de apoyo económico interinstitucional; y, iii. Presencia de oportunidad de desarrollo; los cuales nos deja claro que, desde la perspectiva de los representantes de la Cooperación Internacional, la organización tiene dificultades para poder realizar la implementación por ellos mismos en su totalidad.

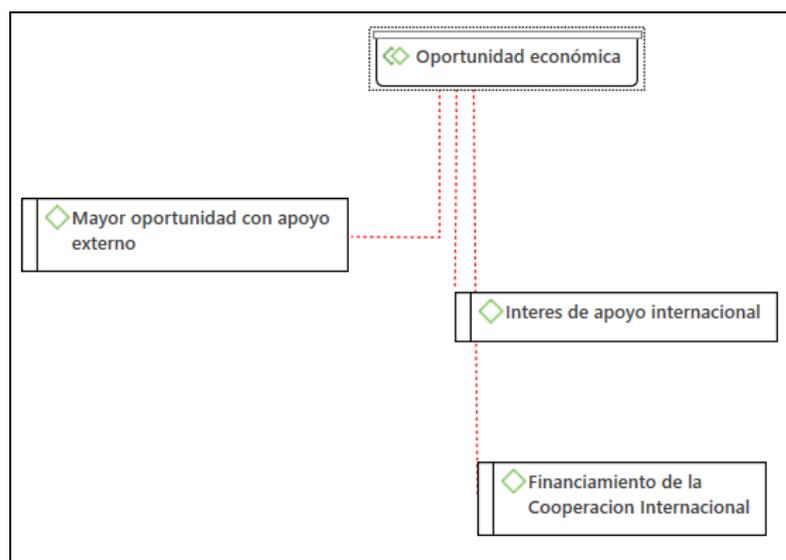
Resultado pregunta N° 09 – Recursos organizacionales



Elaboración: Autores de esta tesis.

El segundo punto es sobre la oportunidad económica con la que cuenta el OSINFOR, pues los representantes de la Cooperación Internacional consideraron tres sub categorías: i. Mayor oportunidad con apoyo económico, ii. Interés de apoyo internacional, iii. Financiamiento de la Cooperación Internacional. Finalmente, según su percepción, si bien es cierto, la Organización no cuenta con recursos propios, hay interés de entidades externas, en este caso la cooperación internacional, para lograr el financiamiento de la implementación del modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización.

Resultado pregunta N° 09 – Oportunidad económica



Elaboración: Autores de esta tesis.

- Análisis cuantitativo

Para el análisis y evaluación cuantitativo de los resultados, se presenta una tabla resumen de las alternativas de respuestas elegidas por cada entrevistado a cada pregunta; asimismo, a través de la figura radar se representa las respuestas de los doce (12) entrevistados. Finalmente, mediante porcentajes se presentan las apreciaciones respectivas, que muestran respuestas a las interrogantes planteadas en la investigación.

A continuación, se presenta un resumen de las respuestas de cada entrevistado, la representación gráfica, así como las interpretaciones de las mismas, que servirán para la validación de la hipótesis.

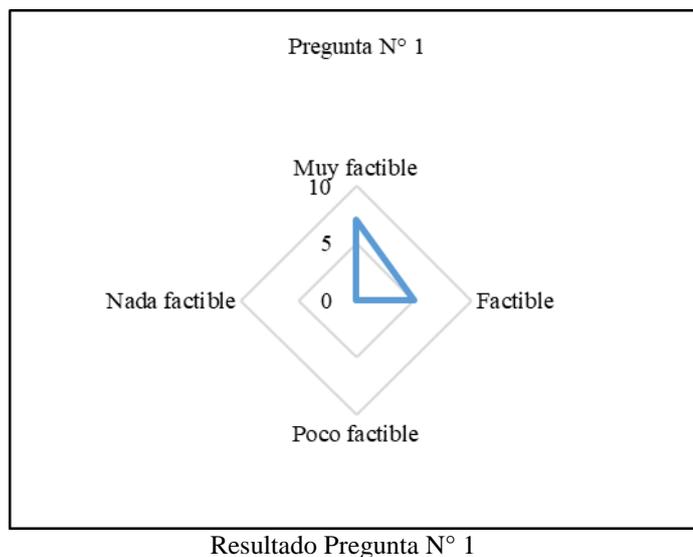
- Pregunta 1: ¿Cuál es su opinión sobre la propuesta de gestionar la actividad administrativa de fiscalización en el OSINFOR, bajo el marco de políticas públicas de alcance nacional, fuentes del derecho y derechos fundamentales? (Dirigida a todos los expertos).

Resultado pregunta N° 1

N°	ENTREVISTADO	ORGANIZACIÓN	MUY FACTIBLE	FACTIBLE	POCO FACTIBLE	NADA FACTIBLE
1	Lucetty Ullilen Vega	OSINFOR		X		
2	Alejandro Rojas			X		

	Sarapura				
3	Gustavo Artica Cuyubamba		X		
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco		X		
5	Natalia Lozano Angulo		X		
6	Sandra Sánchez Saldaña		X		
7	Karina Cuestas Rueda	REGENTE	X		
8	Giomar Seijas Dávila		X		
9	Rafael Donaire Otárola	MEF	X		
10	Felipe Koechlin Arce	CONFIEP	X		
11	Victor Miyakawa Solís	USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)	X		
12	José L. Capella Vargas	SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)	X		
TOTAL			7	5	0

Elaboración: Autores de esta tesis.



Elaboración: Autores de esta tesis.

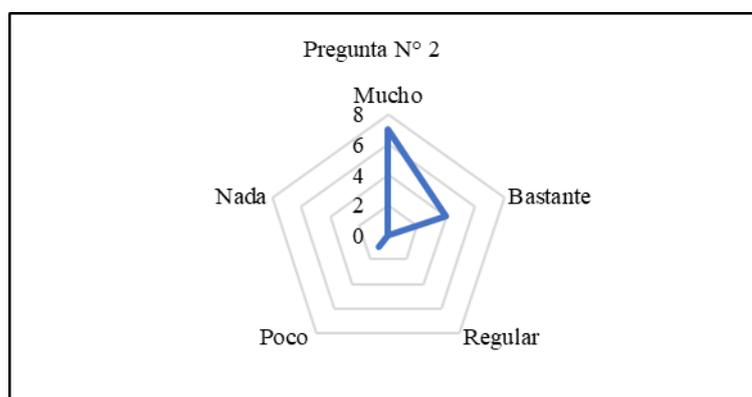
Se observa que siete (7) entrevistados consideraron que sería MUY FACTIBLE, cinco (5) como FACTIBLE. Es decir, el 58 % de entrevistados considera muy factible y 42% como factible la propuesta de gestión de la actividad administrativa de fiscalización del OSINFOR bajo el marco de políticas públicas de alcance nacional, fuentes del derecho y derechos fundamentales.

- Pregunta 2: ¿En qué medida los enfoques propuestos para la supervisión permitirán mejorar las prácticas existentes o incorporar nuevas para contribuir a la competitividad, a la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible? (Dirigida a todos los expertos).

N°	ENTREVISTADOS	ORGANIZACIÓN	MUCHO	BASTANTE	REGULAR	POCO	NADA
1	Lucetty Ullilen Vega	OSINFOR		X			
2	Alejandro Rojas Sarapura					X	
3	Gustavo Artica Cuyubamba		X				
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco			X			
5	Natalia Lozano Angulo		X				
6	Sandra Sánchez Saldaña			X			
7	Karina Cuestas Rueda	REGENTE		X			
8	Giomar Seijas Dávila		X				
9	Rafael Donaire Otárola	MEF	X				
10	Felipe Koechlin Arce	CONFIEP	X				
11	Victor Miyakawa Solís	USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)	X				
12	José Luis Capella Vargas	SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)	X				
TOTAL			7	4	0	1	0

Elaboración: Autores de esta tesis.

Resultado pregunta N° 2



Elaboración: Autores de esta tesis.

Se observa que siete (7) entrevistados consideraron como alternativa MUCHO, cuatro (4) como BASTANTE, y uno (1) la alternativa POCO. Es decir, este resultado indica que el 58% considera que los enfoques propuestos permitirán mejorar “mucho” y el 33% “bastante”, las prácticas existentes o incorporar nuevas prácticas para contribuir a la competitividad, a la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible; y sólo uno (1) de los entrevistados consideró como alternativa “poco”.

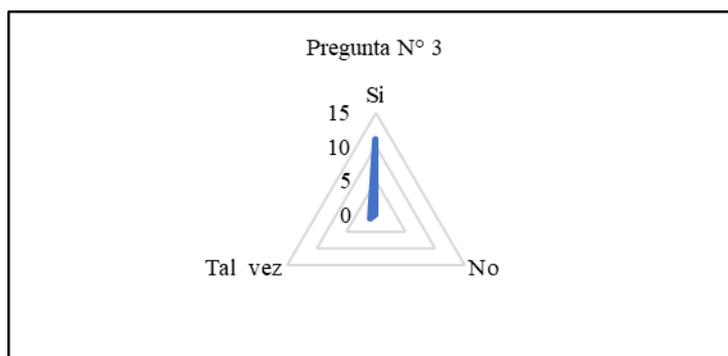
- Pregunta 3: ¿Considera Ud. si la propuesta de clasificación de administrados según sus comportamientos frente a la norma, orientaría mejor al OSINFOR en sus enfoques y prácticas para mejorar la competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible? (Dirigida a todos de expertos).

Resultado pregunta N° 3

N°	ENTREVISTADOS	ORGANIZACIÓN	SI	NO	TAL VEZ
1	Lucetty Ullilen Vega	OSINFOR	X		
2	Alejandro Rojas Sarapura				X
3	Gustavo Artica Cuyubamba		X		
4	Ildfonzo Riquelme Ciriaco		X		
5	Natalia Lozano Angulo		X		
6	Sandra Sánchez Saldaña		X		
7	Karina Cuestas Rueda	REGENTE	X		
8	Giomar Seijas Dávila		X		
9	Rafael Donaire Otárola	MEF	X		
10	Felipe Koechlin Arce	CONFIEP	X		
11	Victor Miyakawa Solís	USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)	X		
12	José Luis Capella Vargas	SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)	X		
TOTAL			11		1

Elaboración: Autores de esta tesis.

Resultado pregunta N° 3



Elaboración: Autores de esta tesis.

Se observa que once (11) entrevistados respondieron con un SI (92%) y uno (1) respondió TAL VEZ (8%), esto quiere decir que, casi la totalidad considera que la propuesta de clasificación de administrados según sus comportamientos frente a la norma, orientaría mejor al OSINFOR en sus enfoques y prácticas para mejorar la competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible.

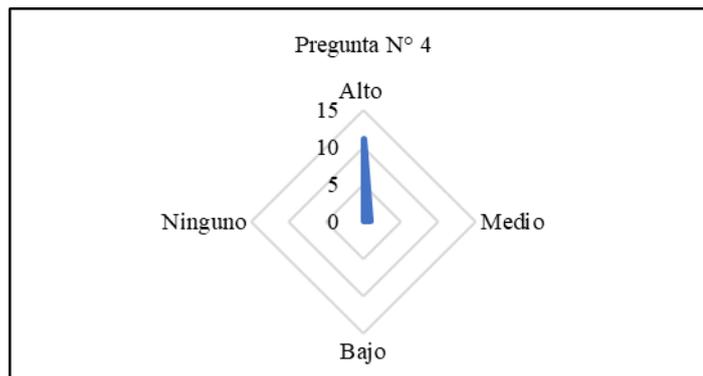
- Pregunta 4: ¿En qué medida los niveles propuestos de fiscalización contribuirán a mejorar el rol y los aportes del OSINFOR en los temas de competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible? (Dirigida a todos los expertos).

Resultado pregunta N° 4

N°	ENTREVISTADOS	ORGANIZACIÓN	ALTO	MEDIO	BAJO	NINGUNO
1	Lucetty Ullilen Vega	OSINFOR	X			
2	Alejandro Rojas Sarapura		X			
3	Gustavo Artica Cuyubamba			X		
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco		X			
5	Natalia Lozano Angulo		X			
6	Sandra Sánchez Saldaña		X			
7	Karina Cuestas Rueda	REGENTE	X			
8	Giomar Seijas Dávila		X			
9	Rafael Donaire Otárola	MEF	X			
10	Felipe Koechlin Arce	CONFIEP	X			
11	Victor Miyakawa Solís	USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)	X			
12	José Luis Capella Vargas	SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)	X			
TOTAL			11	1	0	0

Elaboración: Autores de esta tesis.

Resultado pregunta N° 4



Elaboración: Autores de esta tesis.

Se observa que once (11) entrevistados consideraron un nivel ALTO y uno (1) un nivel MEDIO; lo cual indica que para el 92% de los entrevistados los niveles propuestos de fiscalización contribuirán en alta medida a mejorar el rol y los aportes del OSINFOR en los temas de competitividad, la lucha contra lo ilegal y el manejo sostenible.

- Pregunta 5: ¿Cómo califica Ud. la actual contribución de las prácticas del OSINFOR para mejorar la competitividad en el sector forestal y de fauna silvestre, y, en consecuencia, del país? (Dirigida a todos de expertos).

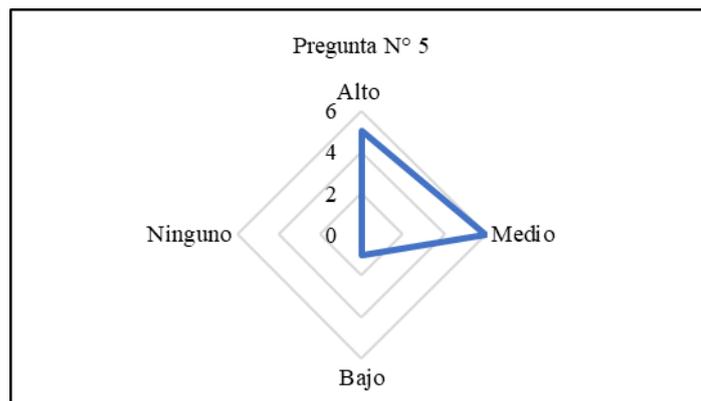
Resultado pregunta N° 5

N°	ENTREVISTADOS	ORGANIZACIÓN	ALTO	MEDIO	BAJO	NINGUNO
1	Lucetty Ullilen Vega	OSINFOR	X			
2	Alejandro Rojas Sarapura		X			
3	Gustavo Artica Cuyubamba		X			
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco		X			
5	Natalia Lozano Angulo				X	
6	Sandra Sánchez Saldaña				X	
7	Karina Cuestas Rueda	REGENTE		X		
8	Giomar Seijas Dávila			X		
9	Rafael Donaire Otárola	MEF	X			
10	Felipe Koechlin Arce	CONFIEP		X		
11	Victor Miyakawa Solís	USAID (Agencia de los Estados)		X		

		Unidos para el Desarrollo Internacional)				
12	José Luis Capella Vargas	SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)		X		
TOTAL			5	6	1	0

Elaboración: Autores de esta tesis.

Resultado pregunta N° 5



Elaboración: Autores de esta tesis.

Se observa que cinco (5) entrevistados consideraron un nivel ALTO, seis (6) un nivel MEDIO (6) y uno (1) como BAJO; es decir, el 41% considera como de un “nivel alto” la actual contribución de las prácticas del OSINFOR para mejorar la competitividad en el sector forestal y de fauna silvestre; el 50% en un “nivel medio” y sólo un entrevistado (9%) consideró un “nivel bajo” de contribución actual.

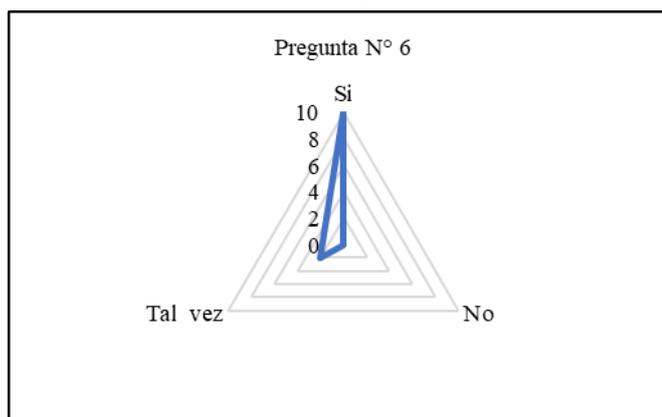
- Pregunta 6: ¿Considera que el modelo de gestión propuesto mejorará el aporte del OSINFOR a la competitividad? (Dirigida a todos los expertos).

Resultado pregunta N° 6

N°	ENTREVISTADOS	ORGANIZACIÓN	SI	NO	TAL VEZ
1	Lucetty Ullilen Vega	OSINFOR	X		
2	Alejandro Rojas Sarapura				X
3	Gustavo Artica Cuyubamba		X		
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco		X		
5	Natalia Lozano Angulo				X
6	Sandra Sánchez Saldaña		X		
7	Karina Cuestas Rueda	REGENTE	X		
8	Giomar Seijas Dávila		X		
9	Rafael Donaire Otárola	MEF	X		
10	Felipe Koechlin Arce	CONFIEP	X		
11	Victor Miyakawa Solís	USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)	X		
12	José Luis Capella Vargas	SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)	X		
TOTAL			10	0	2

Elaboración: Autores de esta tesis.

Resultado pregunta N° 6



Elaboración: Autores de esta tesis.

Se observa que diez (10) entrevistados respondieron con un SI (83%), y dos (2) con un TAL VEZ (17%). Es decir, la mayoría considera que el modelo de gestión propuesto mejorará el aporte del OSINFOR a la competitividad.

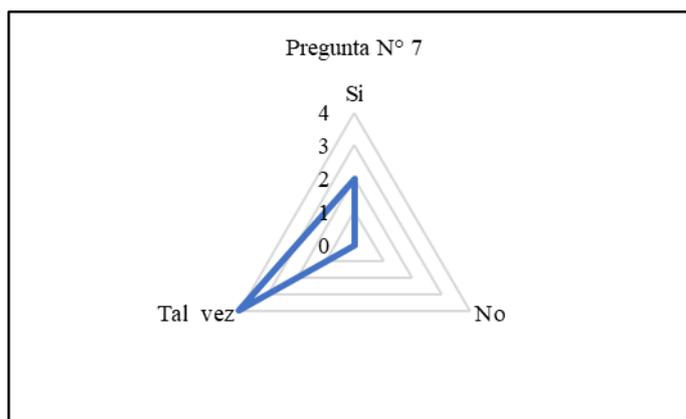
- Pregunta 7: Para la implementación de la propuesta, ¿Considera que existe algún impedimento normativo, técnico o de gestión? De ser así, ¿qué sugerencias y/o recomendaciones daría? (Dirigida solo a los expertos del OSINFOR).

Resultado pregunta N° 7

N°	ENTREVISTADOS	SI	NO	TAL VEZ
1	Lucetty Ullilen Vega			X
2	Alejandro Rojas Sarapura	X		
3	Gustavo Artica Cuyubamba	X		
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco			X
5	Natalia Lozano Angulo			X
6	Sandra Sánchez Saldaña			X
TOTAL		2		4

Elaboración: Autores de esta tesis.

Resultado pregunta N° 7



Elaboración: Autores de esta tesis.

Se observa que cuatro (4) entrevistados respondieron con un TAL VEZ (66%) y dos (2) entrevistados respondieron con un SI (34%); es decir, la mayoría considera QUE TAL VEZ exista algún impedimento normativo, técnico o de gestión para la implementación de la propuesta.

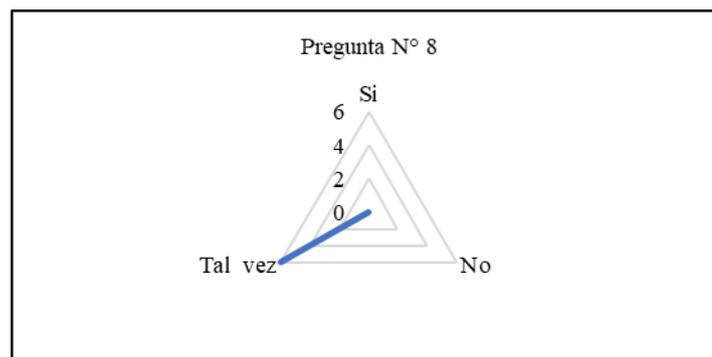
- Pregunta 8: ¿Tiene el OSINFOR los recursos organizacionales y presupuesto para la implementación de la propuesta y posterior desarrollo? (Dirigida solo a los expertos del OSINFOR).

Resultado pregunta N° 8

N°	ENTREVISTADOS	SI	NO	TAL VEZ
1	Lucetty Ullilen Vega			X
2	Alejandro Rojas Sarapura			X
3	Gustavo Artica Cuyubamba			X
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco			X
5	Natalia Lozano Angulo			X
6	Sandra Sánchez Saldaña			X
TOTAL				6

Elaboración: Autores de esta tesis.

Resultado pregunta N° 8



Elaboración: Autores de esta tesis.

Se observa que los seis (6) entrevistados respondieron con un TAL VEZ (100%), pues consideran que el OSINFOR no cuenta con recursos propios y presupuesto para la implementación de la propuesta y posterior desarrollo, pero que existen otros medios, como alianzas con organismos no gubernamentales y la cooperación internacional, que apoyarían dicha propuesta y la harían viable en lo económico.

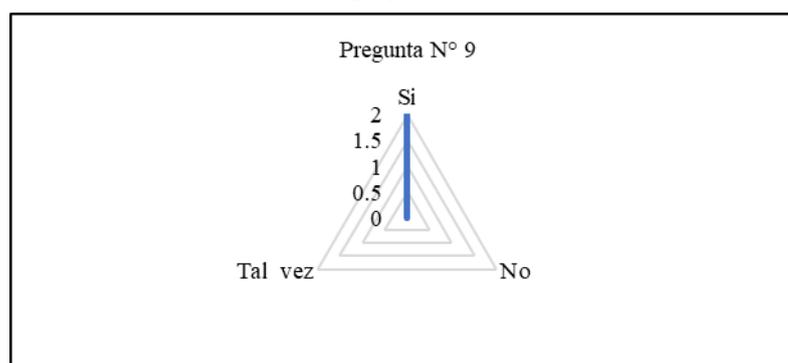
- Pregunta 9: ¿Para la implementación del modelo propuesto consideraría brindar algún tipo de apoyo técnico y/o financiamiento? (Dirigida sólo a los representantes de la Cooperación Internacional y ONG).

Resultado pregunta N° 9

N°	ENTREVISTADOS	ORGANIZACIÓN	SI	NO	TAL VEZ
1	Victor Miyakawa Solís	USAID	X		
2	José Luis Capella Vargas	SPDA	X		
	TOTAL		2	0	0

Elaboración: Autores de esta tesis.

Resultado pregunta N° 9



Elaboración: Autores de esta tesis.

Se observa que los dos (2) entrevistados respondieron con un SI (100%); es decir, como representantes de sus respectivas organizaciones, brindarían algún tipo de apoyo técnico y/o financiamiento para la implementación del modelo.

También, durante el proceso de las entrevistas, se recogieron comentarios adicionales que son denominados “puntos de interés” brindados por los entrevistados, los cuales se presentan en el Anexo 3.

Según el análisis de las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas sobre la propuesta del nuevo modelo de gestión de la actividad administrativa de fiscalización orientada a la competitividad en el OSINFOR, la interpretación resultante es que este es viable.

Lo anterior se basa en la valoración positiva del nuevo marco de gestión, los nuevos enfoques de supervisión, la clasificación de administrados y niveles de fiscalización propuestos, considerados por la gran mayoría de los entrevistados como aportes innovadores para mejorar las prácticas existentes del OSINFOR y generar nuevas prácticas, a fin de contribuir a la mejora de la competitividad, así como al manejo sostenible y la lucha contra lo ilegal.

Sin embargo, se identificaron barreras técnicas que consisten en la complejidad en la temporalidad para revisar y adecuar los instrumentos de gestión, así como, en redefinir los procesos. Con respecto a la barrera presupuestal, existe una limitación de recursos en la entidad debido al contexto actual de la pandemia, pero resalta el papel de la cooperación internacional y de la organización no gubernamental quienes expresaron su decidido apoyo y técnico para la implementación de la propuesta. Finalmente, los entrevistados manifestaron que no existe barrera normativa, no obstante, algunos resaltaron que la implementación de este modelo se agilizaría si al OSINFOR se le otorgara funciones y competencias de fiscalización en toda la cadena productiva.

ANEXO IV. PUNTOS DE INTERÉS DE LOS ENTREVISTADOS

N°	ENTREVISTADO	PUNTOS DE INTERÉS
1	Lucetty Ullilen Vega (Jefa del OSINFOR)	<ul style="list-style-type: none"> - La gestión por procesos es muy importante para enfocar el trabajo o actividad a realizar y lograr la mejora continua de los objetivos misionales. - El trabajo en equipo y articulado de las diferentes entidades que giran en torno al desarrollo y aprovechamiento sostenible de la flora y fauna es vital para lograr el éxito de la fiscalización en sus diferentes niveles. - Existe una fragmentación de competencias en la fiscalización forestal. Se requiere fortalecimiento de las competencias del OSINFOR en toda la cadena productiva.
2	Alejandro Rojas Sarapura (Gerente General del OSINFOR)	<ul style="list-style-type: none"> - La actividad administrativa de fiscalización se debería articular con los procesos de supervisión basados en la prevención antes que en la sanción. - La clasificación de enfoques es provechosa si se agrupan de acuerdo a características particulares, sin que resulten repetitivas o confusas - El comportamiento del administrado podría influir en los enfoques y prácticas el OSINFOR para mejorar la competitividad, la lucha contra lo ilegal y manejo sostenible. - Los objetivos claros en cada nivel de fiscalización contribuirán altamente a mejorar el rol y los aportes del OSINFOR.
3	Gustavo Artica Cuyubamba (Jefe de OTI del OSINFOR)	<ul style="list-style-type: none"> - Los enfoques propuestos, además de estar relacionados con el comportamiento de los administrados, deberían también relacionarse con las entidades y sus autoridades, pues influiría mucho en el éxito global del modelo propuesto. - Es importante motivar a los administrados de los Grupo IV, III, y II de la clasificación de administrados, a pasar al grupo I; y el reforzamiento de la permanencia de los administrados en el Grupo I. - Si el OSINFOR tuviera mayor campo de acción para el desenvolvimiento de sus competencias en todo el país, su aporte a la competitividad sería mayor. - El OSINFOR cuenta con apoyo económico de la Cooperación Internacional para proyectos y programas, por lo que, la propuesta sería viable económicamente.
4	Ildefonso Riquelme Ciriaco (Director de Dirección de Supervisión del OSINFOR)	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado está obligado a articular acciones para cumplir con los objetivos en común, así, la propuesta tendría éxito. - El modelo de los enfoques contribuirá mucho a la competitividad, pues actualmente se aplican algunos de ellos, pero los conceptos no están bien definidos, ni las acciones a realizar, por lo tanto, es necesario el aporte de esta propuesta. - La clasificación de los administrados propuesta sería importante, con una mirada más preventiva que sancionadora. - Orientar la mirada hacia los administrados que cumplen la norma, sería óptimo para el desarrollo de la competitividad, actualmente la prioridad del OSINFOR es la sanción hacia los que no cumplen. - La interacción de enfoques y el uso de tecnologías propuestos en el modelo es fundamental, generará mayor valor público, y contribuirá al aprovechamiento sostenible. - Una limitación del OSINFOR es que no cuenta con

		suficientes recursos propios para la implementación de la propuesta, pero puede contar con el apoyo de la Cooperación Internacional.
5	Natalia Lozano Angulo (Especialista de la Unidad de Planificación del OSINFOR)	<ul style="list-style-type: none"> - Las estrategias propuestas contribuirán a la lucha contra lo ilegal. Respecto a la competitividad, debe certificar la madera extraída para que los titulares accedan a mercados que exigen esta formalidad y, de esta manera, se mejora la competitividad. - Importante diferenciar a los administrados por sus diferentes comportamientos, por lo cual el OSINFOR debe aplicar estrategias diferentes de intervención, permite mejorar las prácticas del OSINFOR como el gobierno digital y articular con otros actores. - La actual contribución del OSINFOR para la competitividad es baja, aunque no solo depende del OSINFOR. - Se debería actualizar cierta normativa para darse la propuesta, pero es factible. Respecto al tema técnico, está el conocimiento y no hay impedimento. - Otros actores podrían generar barreras a la propuesta, pues no todo depende del OSINFOR. Por ejemplo, la fiscalización 4.0 y 5.0 involucra a otros actores. - OSINFOR cuenta con recursos organizacionales (equipo técnico, tecnología como el SIGO, y la voluntad de la Alta Dirección); en cuanto al presupuesto, se apoya en la cooperación internacional, sus recursos económicos son limitados, por ello, los proyectos de mejoras son apoyados por la cooperación internacional.
6	Sandra Sánchez Saldaña (Coordinadora de Sistemas de gestión de la Gerencia General y de la Unidad funcional de calidad e innovación del OSINFOR)	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere tener presente y evaluar la cadena de valor. - Es necesario incorporar nuevos servicios en la actividad de la supervisión. - Es necesario identificar y determinar la participación del OSINFOR en toda la cadena productiva para la implementación exitosa de la propuesta y posterior desarrollo. - Determinar mediante indicadores el grado de satisfacción de los administrados para poder medir la eficiencia en la etapa de implementación de la propuesta.
7	Karina Cuestas Rueda (Regente de Fauna Silvestre)	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere claridad en las funciones de las entidades del sector, pues se necesita de una institución que brinde información y acompañamiento a los usuarios. - Se requiere brindar información, orientación y promoción a los titulares de los títulos habilitantes. - La mayoría de los administrados que incumplen la norma es por desconocimiento, por lo tanto, el error cometido puede ser evitado con un buen acompañamiento, pues ellos son potenciales candidatos de permanecer en el Grupo I. - Se requiere incentivos o mecanismos para lograr la permanencia de los administrados del Grupo I en ese nivel, pues este accionar necesita ser recompensado.
8	Giomar Seijas Dávila (Regente forestal)	<ul style="list-style-type: none"> - Dentro de la clasificación de los administrados, hay un grupo que se rehúsa al cambio, pero hay un grupo que cumple, el cual debería ser fortalecido e incentivado. - El OSINFOR busca conectarse con el mercado (quienes compran la madera), si bien tiene un rol fiscalizador, el mercado ve el comportamiento de los títulos habilitantes. - El modelo actual no es tan seguro para el mercado

		en la medida en que no siempre se llega a fiscalizar todo y ello resta competitividad.
9	Rafael Donaire Otárola (Coordinador de Mesa Ejecutiva Forestal del MEF)	<ul style="list-style-type: none"> - Los niveles de fiscalización propuestos contribuirán de manera importante al mejoramiento del rol y los aportes del OSINFOR para la competitividad. - Es muy importante incluir y cambiar la mirada del objetivo principal del OSINFOR, además de la lucha contra la tala ilegal, orientarla al fortalecimiento de la competitividad. - Es vital el acompañamiento de las autoridades para orientar el cumplimiento de la norma por parte de los administrados a través del aprendizaje.
10	Felipe Koechlin Arce (Representante de la CONFIEP ante Consejo Directivo del SERFOR)	<ul style="list-style-type: none"> - El sector privado va a apoyar la iniciativa de la propuesta. - El rol del OSINFOR es muy importante para el sector productivo. - Se necesita un cambio en las formas de trabajo en las instituciones públicas para que apoyen al sector privado.
11	Victor Miyakawa Solís (Gerente del Programa Forest de USAID)	<ul style="list-style-type: none"> - La orientación actual del OSINFOR es “castigar a quien toca”, pero ello no resultaría provechoso para la gestión del bosque, pues debería prevalecer la prevención, la toma de conciencia desde un inicio de la gestión del aprovechamiento, y no cuando se cometieron las infracciones a la norma. - Se debe considerar que el fin de la supervisión es para “promover”, en este caso sería la promoción sostenible del aprovechamiento de los bienes que genera el área forestal y lograr una ventaja competitiva.
12	José Luis Capella Vargas (Director del Programa de Bosques de SPDA)	<ul style="list-style-type: none"> - Se reconoce el avance del OSINFOR en términos de inclusión y equidad, como el empleo de la “mochila forestal”, pues cuando ingresa al bosque no solo lo hace para sancionar, sino que realiza actividades preventivas (explicación clara y sencilla). - Si bien OSINFOR cuenta con un Tribunal Administrativo, aún le falta desarrollarse, introducir doctrina, jurisprudencia nacional e internacional; y, en términos de políticas públicas está avanzando al relacionar temas de cambio climático y la política nacional del ambiente. - El enfoque propuesto de “consolidación” es innovador, pues busca aprovechar los conocimientos de los actores, como los regentes, y consolidar los títulos habilitantes que cumplen la norma. - A los pueblos indígenas, de donde se extrae gran cantidad de madera, se les puede consolidar con regentes, títulos habilitantes para un buen manejo y acompañamiento. También a los títulos habilitantes que no son actos administrativos y deberían ser competencia del OSINFOR, como son las autorizaciones de cambio de uso y de desbosques, pues son actores con presencia en el territorio y sobre los cuales, por competencia, no se hace fiscalización. - El grupo III está constituido por empresarios y consolidado. Conocen las normas y procedimientos, por ello es importante que pasen al grupo I. Evaluar incentivos para pasar al grupo I. - Respecto al manejo sostenible, es complejo y el más difícil de cumplir. La actividad segura es rentable, pero no sostenible. Para llegar a la sostenibilidad tendría que darse una fiscalización 4.0 o 5.0; los instrumentos actuales garantizan legalidad, pero no

		<p>sostenibilidad.</p> <ul style="list-style-type: none">- Mejorar la competitividad no solo depende del OSINFOR, sino del trabajo articulado con los Gobierno Regionales y SERFOR.- El modelo propuesto debería mejorar la competitividad, porque propone premiar a quienes cumplen la Ley.- Debería haber un fondo para apoyar la propuesta, no necesariamente vinculado al sector forestal, sino a competitividad o gestión pública y que alimente al OSINFOR. La propuesta tendría una mejor oportunidad si el apoyo no solo viniese del sector ambiental, sino también de otro sector de gestión pública.
--	--	--

Elaboración: Autores de esta tesis

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional (2002) *Política 18*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/18-busqueda-de-la-competitividad-productividad-y-formalizacion-de-la-actividad-economica/> (01/09/20; 12:45 h).
- Amnistía Internacional (2020) *Brasil: La aceleración de la deforestación de la Amazonía, consecuencias directas de Bolsonaro*. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/12/brazil-accelerating-deforestation-of-amazon-a-direct-result-of-bolsonaros-policies/#:~:text=Las%20estad%C3%ADsticas%20muestran%20que%20la,2008%20se%20deforestaron%2012.911%20km%C2%B2.&text=Las%20estad%C3%ADsticas%20revelan%20que%20se,los%20territorios%20ind%C3%ADgenas%20desde%202008.> (18/01/21; 21:43 h).
- Araujo, J. (2018) *El desarrollo institucional del OSINFOR entre los años 2008 y 2016 bajo un enfoque de capacidad estatal*. Tesis para optar el grado de maestro en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (2018) *Noticias AIDSESP pide atender demandas de comunidades de Atalaya, que inician paro indefinido* <http://www.aidesep.org.pe/noticias/aidesep-pide-atender-demandas-de-comunidades-de-atalaya-que-inician-paro-indefinido> (11/02/19; 9:13 h).
- Bailon, M. (2009) *Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas; algunas consideraciones generales*. En Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos N° 12 (pp.103-128). México
- Banco Mundial (2016) *La riqueza forestal de Costa Rica es mayor que lo previsto, según la contabilidad de sus recursos forestales*. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/05/31/accounting-reveals-that-costa-ricas-forest-wealth-is-greater-than-expected> (02/02/21; 18:41 h).
- Bremer, A. (1991) *Consideraciones sobre el régimen jurídico de la actividad de policía administrativa*. En Revista de Derecho Público. N° 48. 1991
- Centro de Competitividad Mundial (2020) *El capitalismo necesita un reinicio. Así es como podemos hacerlo más inclusivo*. <https://www.imd.org/research-knowledge/articles/Capitalism-needs-a-reboot/> (05/01/21; 07:45 h).
- Conejero, E. (2014) *Valor público: una mirada conceptual*. En 3C Empresa Vol 3 - N° 1 (pp 31-41). España

- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (2017) *La importancia del ver el bosque*. <https://www.confiep.org.pe/noticias/articulos-de-opinion/la-importancia-de-ver-el-bosque/> (21/12/19; 11:15 h).
- Corporación Autónoma Regional (2021) *Nosotros*. <https://www.car.gov.co/vercontenido/5> (07/01/21; 11:28 h).
- D'Alessio, F. (2011) *Productividad y Competitividad*. En revista Liderazgo y Gerencia N° 24 de la Pontificia Universidad Católica del Perú (pp.49-53).
- García, J. (2015) *Gestión pública y valor público*. En Actualidad Gubernamental (pp. I-4-I-6). Lima.
- González, F y Lobo, S. (1998) *Situación actual de los recursos forestales*. <http://www.fao.org/3/ad102s/AD102S07.htm> (22/11/19; 19:55 h).
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. 5° ed. México D.F.:McGraw-Hill/Interamericana editores S.A.
- Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (2021) <https://www.gov.br/ibama/pt-br>
- Instituto Nacional del Bosque (2021) *Quiénes somos*. <http://portal.inab.gob.gt/index.php/quienes-somos/acercadeinab> (22/02/21; 09:45 h).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020) *Publicación y Servicios*. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1725/resumen.pdf (17/02/21; 08:19 h).
- Kometter, R. (2019) *Evaluación del modelo de concesiones forestales con fines maderables, que compila los análisis legal, técnico y económico financiero, así como las propuestas normativas para el fortalecimiento del modelo*. Estudio realizado para el proyecto USAID/USFS Forest Oversight and Resource Strengthening Program - FOREST.
- Laboratorio del Gobierno de Chile (2017) *Herramientas para la innovación pública*. https://www.lab.gob.cl/uploads/filer_public/bb/fa/bbfa1819-ade4-4dad-9692-a7f305139b7d/bitacora_herramientas_para_la_innovacion_publica.pdf (28/05/2021; 10:09 h).
- Laboratorio del Gobierno de Chile (2021) *¿Cuál es el modelo chileno de innovación pública? Seis años del Laboratorio de Gobierno* (pp. 14-33).
- Loayza, G. (2016) *La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo*. En Revista Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú (pp. 9). Lima. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (2013) *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*.

- <https://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2013/ds009-2013-minagri.pdf> (10/12/19; 15:52 h).
- Ministerio del Ambiente (2009) *Política Nacional del Ambiente*.
<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Ambiente.pdf> (02/01/21; 09:47 h).
- Ministerio del Ambiente (2019) Perú, país de bosques.
<https://www.minam.gob.pe/programa-bosques/peru-pais-de-bosques/> (15/03/20; 8:05 h).
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019) *Política Nacional de Competitividad y Productividad*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300526/d288579_opt.pdf (18/11/20; 09:32 h).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019) *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1534177/Texto-%C3%9Anico-Ordenado-de-la-Ley-N%C2%BA-27444-Ley-del-Procedimiento-Administrativo-General.pdf> (04/04/21; 09:17 h).
- Moore, M. (1998). *Definiendo el valor público*. En Gestión estratégica y creación de valor en el sector público (pp.59-93). Barcelona: Paidós
- Morales, O., Barrera, A., Rodríguez, M., Romero, C. y Távara, R. (2014). *Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú*. Lima: ESAN (Gerencia para el Desarrollo 35).
- Moron, J. (2014) *Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Perú: Gaceta Jurídica.
- North, D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organismo de los Estados Americanos (2020) *Curso dictado sobre Proyectos Digitales para el Gobierno Abierto*
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2009) *Plan Estratégico Institucional 2009-2013*.
https://www.osinfor.gob.pe/portal/data/recurso/pei_osinfor.pdf (22/01/20; 12:22 h).
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2016) *Plan Estratégico Institucional 2016-2018*.
<https://www.osinfor.gob.pe/publicaciones/plan-estrategico-institucional-pei-2016-2018-del-osinfor/>(22/08/20; 12:22 h).

- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2020) *Plan Estratégico Institucional 2020- 2024*.
<https://www.osinfor.gob.pe/transparencia/resolucion-de-jefatura-n-015-2020-osinfor-dejar-sin-efecto-la-resolucion-de-jefatura-n-082-2019-osinfor-del-01-de-octubre-de-2019-que-aprueba-el-plan-estrategico-institucional-2019-20/> (08/01/21; 15:45 h).
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2021) *Plan de Gobierno Digital 2021- 2024*.
<https://www.gob.pe/institucion/osinfor/normas-legales/1490802-002-2021-osinfor> (13/03/21; 08:26 h).
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2021) *Consultar resultados de los procesos de supervisión y fiscalización realizados por OSINFOR*.
<https://observatorio.osinfor.gob.pe/Observatorio/Home/Menu> (18/01/21; 07:23 h).
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (2021) *Plan Estratégico Institucional (2021-2025)*.
https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Institucional/Osinergmin_Plan_Estrategico_2021_2025.pdf#page=3 (27/05/2021; 15:45 h).
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (2021) *Resoluciones del Consejo Directivo y TASTEM*.
<https://www.osinergmin.gob.pe/empresas/mineria/fiscalizacion> (27/05/2021; 11:37 h).
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2019) *Plan Estratégico Institucional 2019-2024*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/459661/Plan_Estrat%C3%A9gico_Institucional_PEI_2019_-_2024.pdf (26/05/2021; 11:45 h).
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2021) *Registro de Actos Administrativos*.
<https://apps.oefa.gob.pe/sifam/faces/paqs/fiscalizacion/registroInfractor/listarActoAdministrativo.xhtml> (26/05/2021; 09:17 h).
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (2021) *Plan Estratégico Institucional (2019-2023)*.
<https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2020/12/067-2020-cd.pdf> (24/05/2021; 10:47 h).
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (2021) *Resoluciones emitidas por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización*.
<https://www.ositran.gob.pe/anterior/resoluciones/qsf/> (27/05/2021; 12:47 h).
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (2021) *Plan Estratégico Institucional (2020-2023)*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1662655/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Institucional%202020-2023.pdf> (27/05/2021; 15:47 h).

- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (2021) *Registro de Sanciones*. <https://www.osiptel.gob.pe/media/rhslvbm/registrosanciones-coo-tsc-30062019.pdf> (27/05/2021; 14:32 h).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010) *Estrategia de innovación de la OCDE: llevarle ventaja al mañana*. <https://www.oecd.org/innovation/the-oecd-innovation-strategy-9789264083479-en.htm> (22/11/19; 12:23 h).
- Pont, J. (2017) *La innovación en la Gestión Pública*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Porter, M. (2008). *Hacia una Colombia más competitiva*. En Gold Service Internacional (pp. 16-27). Colombia.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013) *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf> (01/03/20; 07:45 h).
- Presidencia del Consejo de Ministros (2021) *Guía de Buenas Prácticas*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1793177/GUIA%20DE%20BUENAS%20PRACTICAS%20-%20INNOVACION.pdf.pdf> (28/05/2021; 10:43 h).
- Proética (2020) *Acreditación del origen legal de la madera en compras estatales del Perú*. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/29102020.pdf> (29/05/2021; 07:45 h).
- Ramió, C. (2019) *Inteligencia Artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Ramírez, A. (2010) *Innovación en la gestión pública y Gobierno Abierto: Una vieja nueva idea*. En Revista Buen Gobierno N° 9. ISSN 1870-4271 (pp.2-32) México
- Rodríguez, A. y Alvaro, H. (2008) *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe. N° 101, pp. 101*.
- Sánchez, A y Ramírez, A. (2016) *La Potestad Inspectiva v/s la Auditoría Pública*. En Revista de Derecho UNED N° 18. 2016.
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2020) *Noticias Perú contará con la cuenta satélite forestal que permitirá evidenciar el aporte del sector en la economía nacional*. <https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/209105-peru-contara-con-la-cuenta-satelite-forestal-que-permitira-evidenciar-el-aporte-del-sector-en-la-economia-nacional> (12/10/20; 08: 15h).
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2020) *Inventario nacional forestal y de fauna silvestre*.

- <https://www.serfor.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2020/09/Informe-del-Inventario-Nacional-Forestal-y-de-Fauna-Silvestre-Panel-1-Versi%C3%B3n-amigable.pdf> (10/10/20; 11:35 h).
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2020) *Programa Presupuestal 0130*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1534983/Programa%20Presupuestal%200130%3A%20Bosques%20con%20control%20y%20vigilancia%20efectivos.pdf.pdf> (02/03/21; 12:30 h.)
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2021) *Componente estadístico*. <https://sniffs.serfor.gob.pe/estadistica/es> (03/04/21; 12:30 h.)
- Sistema de Información Forestal de Guatemala (2021) *Cobertura Forestal*. <http://www.sifgua.org.gt/Cobertura.aspx> (06/03/21; 18:47 h.)
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación Costa Rica. *Conózcamos*. <http://www.sinac.go.cr/ES/conozca/Paginas/default.aspx> (18/01/21; 20:18 h.)
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2020) *Actualidad Ambiental, caso SERFOR: la importancia de fortalecer la institucionalidad forestal y de fauna silvestre*. <https://www.actualidadambiental.pe/caso-serfor-la-importancia-de-fortalecer-la-institucionalidad-forestal-y-de-fauna-silvestre/> (11/10/20; 11:22 h.)
- Solis, D. (2016) *Impacto de la supervisión de las concesiones forestales maderables en el cumplimiento de la Ley Forestal en el Perú*. En *Economía y Sociedad, Género, educación y desarrollo sostenible* (pp. 66). Lima.
- Superintendencia Nacional de Servicio de Saneamiento (2021) *Plan Estratégico Institucional (2020-2023)*. http://www.sunass.gob.pe/transparencia/2020/pei_2020_2023.pdf (25/05/2021; 08:55 h).
- Superintendencia Nacional de Servicio de Saneamiento (2021) *Registro de Sanciones*. <https://www.sunass.gob.pe/nuestras-funciones/sancionar/registro-de-sanciones/> (25/05/2021; 08:45 h).
- World Economic Forum (2018) *Metodología y Cálculo de la Competitividad global Índice 2017-2018*. <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/04Backmatter/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018AppendixA.pdf> (01/02/21; 09:55 h).