



SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL EN EL PERÚ

Pautrat, Lucila; Patricia Torres & Catty Samaniego. 2010.

I. INTRODUCCIÓN

Rupert Lay define Institución¹ como “*un sistema social, en el que las interacciones que genera dicho sistema son reguladas por valores, que aseguran su existencia, y si es posible, extienden el influjo de esa unidad social. Caso de ser necesario, las interacciones también están determinadas mediatamente por intereses subjetivos, actitudes valorativas, necesidades y/o expectativas (...), pero lo fundamental es que se encuentren determinadas por los valores trans-subjetivos de una sociedad*”². La institucionalidad se soporta en una institución que permite operativizar los valores y reglas que rigen el funcionamiento y permanencia del sistema.

La Institucionalidad puede ser entendida como el conjunto de estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras, que suministran *estabilidad* y *sentido* al comportamiento social. Las instituciones son soportadas por distintos factores, culturas, estructuras y rutinas que operan en distintos niveles de jurisdicción³. Asimismo, para Correa la institucionalidad incluye el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola⁴.

El presente documento busca ofrecer algunas reflexiones sobre la Institucionalidad del Sector Forestal en el Perú, en el marco del proceso de consulta sobre la Política Nacional Forestal y la actualización de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Para ello se proponen algunas dimensiones, características y criterios que deben considerarse al momento de abordar el análisis de la Institucionalidad Forestal, así como para el diseño de la Estructura organizativa formal del Sector.

¹ Instituciones: lat. *institutio*, como derivado del verbo *instituere* (*in* = hacia; *stituere* = de *stare*), **proceso por el cual se llega a algo permanente** o hacer que algo surja como entidad estable, aludiendo a ordenamientos de la vida social (*rerum vitae communis*). Valores sociales consolidados.

² Rupert Lay. Citado por MASSON CABRERA, 2005. *¿Es posible fortalecer la institucionalidad en el Perú?*. Lima.

³ *Ibidem*.

⁴ CORREA, Alfredo 1998. “Misión rural, una perspectiva regional”: Informe Final. IICA, Colombia.

II. ANTECEDENTES:

La normatividad para la administración de los recursos forestales en el Perú Republicano tiene una trayectoria que data desde hace más de una centuria. Así, por ejemplo, la Ley de Colonización de Tierras de Montaña (1898) reafirma la voluntad del Estado de promover la colonización en las zonas de Selva para lo cual establece incentivos a la ocupación y a la transformación de los terrenos adjudicados en áreas de uso agrícola⁵. Pese a ello, el artículo 10° de esta Ley diferencia las tierras con recursos boscosos de las de uso agrícola, reconociendo la necesidad de contar con una normatividad especial que defina las condiciones para su aprovechamiento y conservación⁶.

A finales de 1968 se inicia un proceso de ordenamiento de la Estructura del Estado con la Ley de Ministerios (Decreto Ley N° 17271). En este contexto se promulgan: la Ley General de Aguas⁷(1969), Ley de Comunidades Nativas⁸(1974), la Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁹ (1975), y la Ley sobre Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva¹⁰ (1978).

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada mediante Decreto Ley N° 21147¹¹ normaba la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre, así como establecía el régimen de uso, transformación y comercialización de los productos derivados; estableciendo que estos recursos son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos¹². Además señalaba que correspondía al Ministerio de Agricultura normar, regular y controlar la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre, así como autorizar su aprovechamiento. La Dirección General Forestal y de Fauna era el órgano normativo, regulador y de control; mientras el Instituto Nacional Forestal y de Fauna era el órgano ejecutivo forestal. Las

⁵ Art. 2° de la Ley de Colonización de Tierras de Montaña (aprobada el 21 de Diciembre del 1898) por el Congreso de la República del Perú: *“Si el adjudicatario a que se refiere la parte final del párrafo anterior [adjudicación gratuita de tierras hasta 2 hectáreas], no hubiera cultivado dentro del plazo de tres años la mitad del terreno que hubiera sido cedido, perderá todo derecho sobre él, a no ser que se someta al pago del canon a que se requiere el artículo 4°”.*

⁶ Art. 10° Ley de Colonización de Tierras de Montañas (1898): *“Las tierras de montaña que por contener en su mayor parte madera de construcción, árboles de caucho y otros productos análogos, **son objeto de explotación como bosques y no como tierra de cultivo**, estarán sujetas a una ley especial, debiendo intantando dictar el Gobierno las medidas reglamentarias que sean indispensables para su explotación y conservación”.*

⁷ Decreto Ley N° 17752

⁸ Decreto Ley N° 20653

⁹ Decreto Ley N° 21147

¹⁰ Decreto Ley N° 22175

¹¹ Del 13 de mayo de 1975

¹² Los **recursos forestales** estaban constituidos por **las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal, los bosques y todos los componentes de la flora y fauna Silvestre, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional**. La Ley 21147 establecía la **obligación de respetar la vocación natural de los suelos, es decir, que las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal no podían ser utilizadas con fines agropecuarios**. El establecimiento de plantaciones con fines de producción o protección solo podía realizarse en tierras calificadas para este fin.



Direcciones Regionales de Agricultura y los Centros Forestales y de Fauna constituían las Oficinas Descentralizadas. La Ley 21147 establecía que para una mejor administración de los recursos forestales y de fauna silvestre, en función de sus características ecológicas y por razones de operación, se subdividía el Territorio Nacional en Distritos Forestales, cuyas administraciones dependían de las Direcciones Regionales antes referidas. La Ley también crea la Policía Forestal del Perú, dependencia especializada de la Dirección General de la Guardia Civil del Perú (Ministerio del Interior)¹³.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus Reglamentos: De Unidades de Conservación¹⁴, y De Conservación de Flora y Fauna Silvestre¹⁵ constituían la base legal del sistema de áreas protegidas, definiendo sus categorías, objetivos y regulando su manejo. La Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva¹⁶ declara de interés público *conservar, proteger, manejar y usar de manera racional los recursos naturales renovables de esa región*. Establece que las tierras declaradas áreas protegidas no pueden ser destinadas a otros propósitos.

Estas normas sentaron las bases, y aportaron los principios y fundamentos para el reconocimiento de los recursos naturales renovables y no renovables como Patrimonio de la Nación por parte de la Constitución Política del Perú de 1979¹⁷, representando un avance conceptual en relación a la Constitución de 1933¹⁸, al señalar: *“los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía, pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por este y de su otorgamiento a particulares”*¹⁹.

Adicionalmente establece como **deberes del Estado**: *evaluar y preservar los recursos naturales, fomentar su aprovechamiento racional, promover su industrialización e impulsar el desarrollo de la Amazonía*²⁰. *“Una institución técnica y autónoma tiene a su cargo el inventario de investigación, la evaluación y el control de dichos recursos”*²¹. Para esta fecha ya estaba en

¹³ MINAG, 1982. Perú Forestal. Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, Perú. 156 p.

¹⁴ Decreto Supremo N° 160-77-AG

¹⁵ Decreto Supremo N° 160-77-AG

¹⁶ Decreto Ley N° 22175

¹⁷ Art. 118°, Cap. II De los Recursos Naturales, Título III Del Régimen Económico, Constitución Política del Perú, 1979.

¹⁸ El Art. 37° de la Constitución Política del Perú (1933) establece: *“Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos adquiridos legalmente. La Ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo a los particulares”*. Además encarga a los Concejos Departamentales la inscripción de las comunidades para su reconocimiento de personería jurídica, protegerlas levantar el censo y el catastro.

¹⁹ Art. 118°, Cap. II De los Recursos Naturales, Título III Del Régimen Económico, Constitución Política del Perú, 1979.

²⁰ Art. 119° CPP 1979.

²¹ Art. 120° CPP 1979.



funcionamiento la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales – ONERN (1961)²² que, aún siendo una institución *ad hoc* del Ministerio de Agricultura, durante casi 20 años integró la información oficial sobre la gestión de diversos recursos, y desarrolló las investigaciones, estudios técnicos, inventarios y evaluación del potencial nacional, ingeniería y estudios de factibilidad para el desarrollo de diversas obras de infraestructura, agropecuarias, forestales, hidroeléctricas, recursos hidrobiológicos, viales, entre otros.

La Constitución de 1979 ofrece la primera enunciación del Derecho al medio ambiente: *“Todos tienen el derecho de habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental²³”*.

Con la Constitución de 1979, durante la década de los 80 se reforman las Leyes sectoriales enfatizando el carácter ministerial de la gestión de los recursos. El Ministerio de Agricultura²⁴, fuertemente influenciado por la Ley de Reforma Agraria y Aguas, además de normar el desarrollo de las actividades agrícola y pecuaria, concentraba la administración de los recursos: agua, suelo, forestal, flora, fauna, áreas protegidas y tierras de Amazonía. Será uno de los primeros en descentralizarse funcionalmente a través de las Direcciones Regionales Agrarias. Los otros sectores productivos se encontraban igualmente en procesos de adecuación de sus funciones, estructuras y proyecciones de cara a las nuevas exigencias del retorno a la democracia, el inicio de las políticas de privatización, y la promoción de la industrialización y transferencia tecnológica todavía vigentes para esta década. A ello se sumaría un paulatino estancamiento en todos los sectores como producto de los años de violencia interna y recesión económica de los 80.

Hasta este momento las normas sectoriales contenían principios y aspiraciones de sostenibilidad y gestión coordinada de los recursos, y algunas medidas de control sobre los impactos de los procesos productivos, sin embargo todavía no existe a nivel del Estado un marco general que determine una Política Nacional de Gestión de los Recursos Naturales renovables que abarque y vincule a todos los sectores. El inicio de la institucionalización de

²² Entre 1962 – 1992 la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales -ONERN fomentó la investigación a fin de dotar de bases técnicas al manejo integral de cuencas, la reforestación, el manejo de las tierras, el control de la erosión y la acuicultura, el desarrollo de inventarios forestales y el estudio de las potencialidades de áreas boscosas no intervenidas en el país.

²³ Art. 123° CPP 1979

²⁴ El Ministerio de Agricultura fue creado por Ley 9711 del 2 de enero de 1943. El 22 de mayo de 1979, mediante DS N° 02779-AA se promulga la Ley Orgánica del Sector Agrario y su Reglamento de Organización y Funciones.



estos principios se da con la Promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1990)²⁵.

El Decreto Legislativo N° 611 ofrece un desarrollo ampliado del derecho al medio ambiente y establece obligaciones del Estado en relación a este derecho; determina que los recursos naturales y el ambiente constituyen Patrimonio de la Nación. Además incorpora los principios de justicia ambiental; de participación ciudadana en la definición de las políticas relativas a los recursos naturales; el mantenimiento de procesos ecológicos; la prevención, control y remediación ambiental a través de instrumentos de la gestión ambiental aplicables a las actividades extractivas (minería, hidrocarburos e infraestructura); el control de riesgo ante daños naturales, a la vez que establece sanciones administrativas y penales, entre otros. El Código crea el Sistema Nacional del Ambiente²⁶ con el fin de coordinar la ejecución de la política nacional ambiental y garantizar el cumplimiento de las funciones que la ley asigna a cada una de las dependencias de los gobiernos nacionales, regionales y locales²⁷.

La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N° 757)²⁸ define el papel del Estado en la seguridad jurídica en la conservación del medio ambiente. Además establece que las autoridades sectoriales competentes para los asuntos relacionados con la aplicación del Código del Medio Ambiente con los ministerios de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas, las cuales determinarán los casos en los que se requieran Estudios de Impacto Ambiental²⁹³⁰.

A partir del DL N°611, la legislación vinculada a la materia forestal será profusa pero poco articulada. Entre las normas más relevantes destacan:

- Creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (DS N° 010-90-AG)
- Tipificación de Delitos Ecológicos en el Nuevo Código Penal (Decreto Legislativo N° 635)³¹
- Ratifican el Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (Resolución Legislativa N° 26181). Obliga al Estado Peruano a desarrollar una Estrategia Nacional

²⁵ Decreto Legislativo N° 611, publicado el 8 de septiembre de 1990.

²⁶ "El Sistema Nacional del Ambiente estaba integrado por todas las instituciones estatales dedicadas a la investigación, evaluación, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente, y por los órganos y oficinas de los distintos ministerios y reparticiones públicas a nivel nacional, regional y local que desempeñen funciones similares". (Art. 128° del DL N° 611).

²⁷ Art. 129° del DL N° 611

²⁸ Publicado el 13 de noviembre de 1991.

²⁹ Art. 49º, 50º y 51º Título VI.

³⁰ Deroga varios artículos del Código del Medio Ambiente relativos a las áreas protegidas, a la importación de insumos peligrosos, a las regulaciones de las actividades extractivas.

³¹ Publicado el 03 de abril de 1991.

de Diversidad Biológica.

- Aprueban el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Resolución Legislativa N° 26253)
- Establece Veda por 10 años para el aprovechamiento de Bosques Secos (Ley N° 26258)

Mediante Decreto Ley N° 25902³² se aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, determinando que el MINAG es la autoridad competente para formular, coordinar y evaluar las políticas nacionales del sector, incluyendo las de conservación y manejo de los recursos naturales renovables. Además se crean los Organismos Públicos Descentralizados, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía técnica, administrativa, económica y financiera: El Instituto Nacional de Investigación Agraria -INIA; el Instituto Nacional de Recursos Naturales -INRENA; el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA; el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas – PRONAMACH; el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos – CONACS, y el Programa Especial de Titulación de Tierras – PETT.

La Constitución Política vigente (1993)³³, en el marco de un régimen económico social de mercado, establece como obligaciones del Estado: promover el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, y promover el desarrollo sostenible de la Amazonía.

El INRENA condujo la administración de los bosques, suelos, recursos hídricos y biodiversidad en el periodo comprendido entre 1992³⁴ y 2008. Durante este tiempo la Autoridad Forestal pasó de ser Dirección General Forestal (1992)³⁵, a Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (2001)³⁶, luego a Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (2002)^{37,38}, y actualmente Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura (2008). Según el Banco Mundial, el INRENA presentó serias limitaciones técnicas y administrativas que le impidieron asegurar la sostenibilidad de los recursos bajo su administración³⁹.

³² Promulgado el 27 de noviembre de 1992

³³ La Constitución del 93 reconoce el derecho al medio ambiente (Art. 2°), y establece que los recursos naturales son Patrimonio de la Nación (Art. 66°).

³⁴ Reglamento de Organización y Funciones del INRENA aprobado mediante Decreto Supremo N° 055-92-AG

³⁵ La Dirección General de Áreas Naturales Protegidas tenía a su cargo la administración de la fauna silvestre.

³⁶ Reglamento de Organización y Funciones del INRENA aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-2001-AG

³⁷ Reglamento de Organización y Funciones del INRENA aprobado mediante Decreto Supremo N° 066-2002-AG

³⁸ Decreto Supremo N° 002-2003-AG

³⁹ Banco Mundial, 2007. Análisis Ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible. Res. Ejecutivo. Lima, Perú. 36 p.



A partir de 1994, se dan las siguientes normas:

- Ley de Participación Ciudadana (Ley N° 26300, modificada por Ley N° 27520)
- Reglamento de la Ley de Tierras, Ley N° 26505 (DS N° 011-97-AG)
- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 26821)
- Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834)
- Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839)
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308)
- Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27703)
- Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y Municipalidades (Ley N° 27972)
- Ley de Protección al acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos de los Pueblos Indígenas
- Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM)

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, Ley 26821⁴⁰ establece que el Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia. Adicionalmente señala que el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales implica el manejo racional, teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reposición cualitativa y cuantitativa. Establece las obligaciones y condiciones de sostenibilidad en el uso de los recursos y la aplicación de las causales de caducidad, las cuales están sujetas a los procedimientos que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal correspondiente. Añade que la concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones establecidas en la ley.

⁴⁰ 10 Junio de 1997



La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308⁴¹ tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el país. El Estado fomenta la conciencia nacional sobre el manejo responsable de las cuencas, bosques y fauna silvestre; realiza acciones de prevención y recuperación ambiental. Determina que el Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, mientras que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es el órgano encargado de su gestión y administración. Esta Ley busca institucionalizar los siguientes criterios:

- La implementación de un Plan Nacional Forestal que constituya el instrumento directriz de la gestión, y otros planes y estrategias temáticas complementarias
- El ordenamiento forestal en función a los diversos usos que se pueden asignar para los bosques, la productividad del sitio y la capacidad de uso mayor de los suelos
- El otorgamiento de los derechos forestales maderables mediante concurso público
- La Obligatoriedad de los Planes de Manejo para todas las modalidades de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre
- La independencia administrativa y financiera del Organismo de Supervisión Forestal
- La creación de mecanismos de participación de la sociedad civil y sectores privados
- La incorporación de incentivos financieros y otros a las buenas prácticas de manejo, entre otros.

La mayoría de estas incorporaciones nuevas a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente no llegaron a implementarse.

De otro lado, la promulgación de la Ley General del Ambiente (LGA) constituyó un avance significativo en el camino hacia la construcción de la Política Nacional Ambiental en tanto codifica en un instrumento jurídico los principios que rigen la gestión ambiental como la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, contenidos de manera desagregada en las leyes sectoriales y específicas; sin embargo, la LGA adolece de eficiencia en su aplicabilidad y cumplimiento.

Mediante Decreto Legislativo N° 997⁴², que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, se dispone que el MINAG es el órgano rector del Sector Agrario, el mismo que comprende las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas

⁴¹ Diario Oficial El Peruano, 16 de Julio del 2000

⁴² 15 de Marzo del 2008



con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento; la flora y fauna; los recursos hídricos; la infraestructura agraria; las actividades de producción, de transformación y de comercialización de cultivos y de crianzas; y los servicios y actividades vinculados a la actividad agraria como la sanidad, la investigación, la capacitación, la extensión y la transferencia de tecnología agraria, conforme a la Política Nacional Agraria y a lo establecido en la Constitución Política del Perú, demás leyes vigentes y su Reglamento de Organización y Funciones. Asimismo, se estableció que tiene por función específica dictar las políticas nacionales para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos forestales, la flora y la fauna, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente.

De otra parte, por Decretos Supremos N° 030-2008-AG, 031-2008-AG y 010-2009-AG se dispuso la absorción de la Intendencia de Recursos Naturales (INRENA) al MINAG, el cual ejercerá sus funciones y atribuciones como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (ANF) a través de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, órgano de línea, que cuenta a su vez con la Dirección de Promoción Forestal y de Fauna Silvestre, la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, y la Dirección de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre como unidades orgánicas. Así, la Autoridad Nacional Forestal, pasa de constituirse como una Dirección del INRENA, Organismo Público Descentralizado adscrito al MINAG, a un órgano de línea sujeto a la estructura orgánica del citado Ministerio.

En el contexto de un proceso de Consulta Nacional para la elaboración de una Política Nacional Forestal y la actualización de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁴³ en marcha, resulta prioritario hacer un balance del estado de la institucionalidad en el sector forestal y ofrecer algunas recomendaciones para el diseño de las nuevas estructuras organizativas del sector.

⁴³ Dispuesto por Resolución Ministerial N° 544-2009-AG y modificado por Resolución Ministerial N° 0087-2010-AG.



III. ESTADO DE LA INSTITUCIONALIDAD EN EL SECTOR FORESTAL:

North, (2003) sostiene que la herencia institucional en América Latina está marcada por la creación de organismos que promueven sistemas económicos basados en el extractivismo y no favorecen el crecimiento económico, situación que en el largo plazo genera debilidad en las instituciones políticas, las cuales no han sido capaces de establecer reglas claras y transparentes, que disminuyan los costos de transacción, sean respetadas y generen estabilidad política, factores indispensables para la inversión privada⁴⁴.

El Sector Forestal en el Perú no cuenta con una institucionalidad articulada y coherente que pondere, en su verdadera dimensión, la importancia, magnitud y complejidad de los recursos que busca preservar y administrar. Tradicionalmente se le ha ubicado como un subsector marginal dentro del sector agricultura; y se caracteriza por estar fragmentada en sus estructuras, ser contradictoria con sus fines, inestable e inconsecuente con sus propias reglas internas. Ello ha traído como consecuencia un debilitamiento paulatino y sistemático debido a la falta de recursos y capacidades para ejercer sus funciones, pérdida de credibilidad en las instituciones, así como la disminución de importantes recursos naturales y económicos para el país.

Adicionalmente, variables como la ineficiencia del aparato burocrático del Estado, retrasos en la toma de decisiones importantes, inconsistencia en la defensa de los fundamentos del manejo y conservación de los recursos naturales, incoherencia de las políticas en su confrontación con la realidad, y constantes retrocesos en la aplicación de la legislación, contribuyen de manera crítica a la erosión de la imagen de la Administración Forestal frente a la opinión pública y especialmente frente a los usuarios directos de los recursos naturales; pero sobretodo, han debilitado los principios de autoridad y legitimidad del Estado para ejercer acciones de control, fiscalización y liderar procesos de formalización de las actividades forestales. Pese a su importancia estratégica para el desarrollo nacional, la escasa ponderación del subsector forestal en comparación a otras fuerzas políticas nacionales limita su capacidad de incidencia, y origina insolvencia para promover voluntades y decisiones efectivas en la gestión de una agenda particularmente conflictiva.

⁴⁴ North, D. 2003. La Institucionalidad es la base del crecimiento económico. Premio Nobel de Economía 1993. Entrevista en: Diario El Comercio, 15 diciembre 2003, pp: b4.



Inconsistencia en las políticas, laxitud institucional en el cumplimiento de la ley y ausencia del Estado en las regiones más alejadas constituyen factores que favorecen el incremento de las actividades ilícitas. Otros elementos que inciden en la crisis de institucionalidad en el Sector Forestal son:

- Permanente injerencia política,
- Tráfico de influencias y corrupción
- Ausencia de compromisos institucionales y políticos de largo plazo
- Políticas descoordinadas, enfrentadas y superpuestas a nivel intersectorial e intrasectorial
- Debilitamiento de las funciones de control
- Limitada capacidad de respuesta a situaciones de emergencia, o de riesgo
- Informalidad, y actividades ilícitas asociadas a las actividades forestales
- Reducción presupuestal, limitaciones en personal, capacidades para ejercer sus funciones
- Condiciones laborales inadecuadas
- Institucionalidad y competencias fragmentadas
- Limitaciones técnicas
- Copamiento de cargos públicos por sectores vinculados a los intereses económicos y políticos

A ello se añade que una limitada comprensión por parte de los tomadores de decisiones de la integralidad funcional del bosque como ecosistema, así como de la interconexión de los recursos forestales, fauna, biodiversidad, suelos, agua y procesos ecológicos entre sí, genera distorsiones conceptuales en cuanto a las prioridades de conservación y mantenimiento de los bosques; a su Ordenamiento Territorial y la asignación de usos sostenibles a los recursos. Ello deriva en que tradicionalmente se perciba al sector forestal desde una lógica extractivista de productos maderables, desvinculados de las principales funciones del bosque, como mantener la integridad de la cobertura boscosa, la provisión de bienes y servicios ambientales, pero sobretodo el mantenimiento de la vida y sus procesos evolutivos.

Las contradicciones entre las Políticas del sector Agricultura con el subsector forestal, y con otros sectores generan una permanente vulneración del ordenamiento forestal del país, la promoción del cambio de uso de tierras forestales y de protección, incentivos a la colonización



y titulación de tierras en Amazonía, la sobre posición de derechos para actividades mineras, de hidrocarburos, proyectos de infraestructura vial y energética en ecosistemas frágiles, o sobre concesiones forestales maderables, no maderables, de ecoturismo y/o de conservación.

Ello se evidencia en la ausencia de un Sistema de Gestión de Bosques, el cual a partir de una Política Nacional Forestal desarrolle una visión estratégica de planificación y ordenamiento de los bosques basada en un enfoque ecosistémico a escala de paisaje. Correspondería al Sistema de Gestión de Bosques integrar la gestión de las diversas modalidades de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre en Unidades de Gestión de Bosques definidas sobre la base de un ordenamiento de cuencas.

El objeto fundamental de la aproximación ecosistémica es el manejo de los recursos biofísicos por las sociedades humanas dentro de su contexto ecológico. Comprende un conjunto de métodos que examinan la estructura y la función de los sistemas biológicos y la forma como estos responden a la acción del hombre. El concepto de ecosistema es la base para el entendimiento y el análisis del paisaje, sea terrestre o acuático. El ecosistema es visto como la articulación del sistema natural y el sistema sociocultural, en el cual los componentes están relacionados e interactúan⁴⁵. Por tanto el Sistema de Gestión de Bosques debe garantizar la permanencia de los sistemas bióticos en el largo plazo, incluyendo:

- La integridad de la cobertura boscosa de la Cuenca Amazónica, en el marco del cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales y de la implementación de políticas de adaptación al cambio climático
- La protección de los ecosistemas forestales frágiles y/o amenazados: Páramos, Bosques Secos, Bosques Ribereños, Humedales, Yungas, Aguajales y Bosques Altoandinos, otros.
- El mantenimiento de los procesos ecológicos de gran escala
- La provisión de bienes y servicios forestales para las comunidades nativas, comunidades campesinas, y poblaciones locales
- La protección de la biodiversidad y los recursos genéticos
- La sostenibilidad de las actividades de aprovechamiento forestal

⁴⁵ Ídem.

IV. MARCO CONCEPTUAL

INSTITUCIÓN

Rupert Lay define Institución⁴⁶ como “*un sistema social, en el que las interacciones que genera dicho sistema son reguladas por valores, que aseguran su existencia, y si es posible, extienden el influjo de esa unidad social. Caso de ser necesario, las interacciones también están determinadas mediatamente por intereses subjetivos, actitudes valorativas, necesidades y/o expectativas (...), pero lo fundamental es que se encuentren determinadas por los valores transubjetivos de una sociedad*”⁴⁷. La institucionalidad se soporta en una institución que permite operativizar los valores y reglas que rigen el funcionamiento y permanencia del sistema.

El concepto de *institución* es abstracto y comprende elementos intangibles tales como los principios, valores, normas, leyes y reglas que estructuran la vida organizacional del Estado y la sociedad. Las instituciones generan seguridad en tanto reducen las incertidumbres, a través de incentivos y desincentivos que condicionan el comportamiento individual y organizacional. Las instituciones no solo determinan procedimientos (reglas de juego), sino también definen quienes las aplican, así como las consecuencias y sanciones de su incumplimiento, contribuyendo a una interacción predecible entre los actores⁴⁸.

En regímenes democráticos las instituciones son la expresión de las relaciones entre el poder y los intereses. Juegan un rol importante en la creación de competencias, procesos conceptuales y comportamientos. Las instituciones no son producto de una acción voluntaria, sino el resultado de procesos sociales de aprendizaje expresados en el cumplimiento de la ley⁴⁹.

Las instituciones contribuyen a estabilizar los gobiernos democráticos debido a que tienden a garantizar el respeto y cumplimiento de la justicia, equidad, autonomía, balance de poderes, libertad política, derechos humanos y civiles, transparencia y credibilidad en el Estado. En tal sentido se considera que las Constituciones son instituciones (constitutivas) por naturaleza. Sin embargo, las instituciones no solo están conformadas por un marco legal formal, o por una

⁴⁶ Instituciones: lat. *institutio*, como derivado del verbo *instituere* (*in* = hacia; *stituere* = de *stare*), **proceso por el cual se llega a algo permanente** o hacer que algo surja como entidad estable, aludiendo a ordenamientos de la vida social (*rerum vitae communis*). Valores sociales consolidados.

⁴⁷ Rupert Lay. Citado por MASSON CABRERA, 2005. *¿Es posible fortalecer la institucionalidad en el Perú?*. Lima.

⁴⁸ Berthin, G.; Casals & Associates Inc. 2008. *Lessons Learned in the Implementation of the Guatemala Declaration: A Case of the Software Missing the Hardware?*. Paper presented at the 13th International Anti-Corruption Conference (IACC): Global Transparency, Fighting Corruption for a Sustainable Future *Workshop 1.2: Lessons Learned in the Implementation of the “Guatemala Declaration” For a Region Free of Corruption*. Athens, Greece. October 30, 2008.

⁴⁹ Idem.



política u organización, sino también por el comportamiento formal e informal de los actores⁵⁰. Esta aproximación permite explicar el hecho de que las instituciones sean vulnerables a la presencia y persistencia de prácticas como la corrupción, falta de transparencia, ilegalidad, entre otras, pero en diferentes niveles de intensidad dependiendo de los valores de cada sociedad. Así, las instituciones no solo constituyen las bases del aparato estatal gobernado por ley, sino también de un auténtico estado democrático basado en la adhesión libre y consiente a la ley⁵¹.

INSTITUCIONALIDAD

La Institucionalidad puede ser entendida como el conjunto de estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras, que suministran *estabilidad* y *sentido* al comportamiento social. Las instituciones son soportadas por distintos factores, culturas, estructuras y rutinas que operan en distintos niveles de jurisdicción⁵². Asimismo, para Correa la institucionalidad incluye el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola⁵³.

Abordar la institucionalidad implica referirse a lo *institucional* y a los procesos de *institucionalización*. En tal sentido, para Verdú lo *institucional* hace referencia a una “consolidación permanente, uniforme y sistemática de usos, conductas e ideas con medios e instrumentos que aseguran su control y cumplimiento de su función social”⁵⁴. De otro lado, Broom y Selznick, sostienen que al tomar un conjunto distintivo de valores, las organizaciones se convierten en estructuras con carácter, es decir, adquieren una identidad. La identidad es lo que da cuerpo a la organización, lo que la convierte en institución. La institucionalización es un proceso neutral, que se puede entender como la *emergencia de un modelo ordenado, estable, socialmente integrado, y alejado de actividades: inestables, libremente organizadas, o técnicas estrechas*⁵⁵. Sin embargo, las instituciones deben enmarcarse en contextos históricos y temporales determinados. Cambios en las estructuras sociales, nuevos paradigmas, nuevos

⁵⁰ Ibídem.

⁵¹ Ibídem.

⁵² Ibídem.

⁵³ CORREA, Alfredo 1998. “Misión rural, una perspectiva regional”: Informe Final. IICA, Colombia.

⁵⁴ VERDÚ, Pablo Lucas 1969. “Principios de Ciencias Políticas”, Tecno, Madrid, Tomo II.

⁵⁵ Para Selznick la *institucionalización* restringe la conducta de dos maneras principales: trayéndola dentro de un orden normativo, y haciéndola rehén de su propia historia. De acuerdo a esta definición se puede entender que las instituciones contienen mecanismos para proveer a los actores con información e incentivos para cumplir con las normas y están dotadas con mecanismos de sanción para quienes las incumplen. Gil Tovar, Hernando. 2008. “Desinstitucionalización de las organizaciones”.



retos y problemas, e incluso cambios en determinados valores obligan a las instituciones a replantearse para persistir, y seguir cumpliendo el rol estructural y organizativo que tienen en la sociedad. Por ello, las instituciones deben incorporar dentro de sus mecanismos internos la capacidad de cambiar, adaptarse y ser flexibles a los nuevos retos, sin sacrificar aquellos principios fundamentales que definen su identidad.

La *institucionalidad* es un concepto más concreto. Alude al arreglo formal de los recursos humanos, financieros, técnicos, organizacionales, para la consecución de los objetivos (gubernamentales u otros) que se buscan. En tal sentido son agregados de capacidades, comportamientos, servicios públicos, sistemas, control interno, monitoreo. La institucionalidad es también un medio para garantizar la gobernanza, a la vez que ayuda a organizar la administración y manejo de recursos, así como el diseño, implementación y evaluación de las Políticas públicas. La institucionalidad es el *cœur* de las Políticas de Transparencia y Anticorrupción, en la medida en que buscan promover y fortalecer las capacidades y liderazgo institucional para su internalización e implementación. Algunas características indispensables que debe tener la institucionalidad pública son versatilidad y adaptabilidad a los cambios, a fin de fortalecerse y hacerse más eficientes en el logro de resultados concretos. Por tal motivo deben ser menos politizadas y más técnicas.

INSTITUCIONALIZACIÓN

La *Institucionalización* es el resultado de la interacción entre las instituciones y la institucionalidad. Cuando la institucionalización opera es capaz de condicionar el comportamiento, reducir las fuentes de incertidumbre y los riesgos; a la vez que crea oportunidades para diseñar e implementar políticas de responsabilidad pública, garantizar los mecanismos de participación, y canalizar las demandas a través de los conductos formales que permiten su expresión, organización, negociación y conciliación.

A continuación se proponen algunas dimensiones, funciones y características de la Institucionalidad.

DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIONALIDAD

| DIMENSIONES | | CARACTERÍSTICAS | |
|-------------|--|--|---|
| ↑ | CULTURA (Función de Cohesión y Adaptación) | <ul style="list-style-type: none"> -Transparencia -Cumplimiento de la Ley -Gobernanza | INTEGRALIDAD CONTINUIDAD <i>Conserva la memoria e identidad institucional (individual y colectiva), y a partir de ellas mantiene la integración, a la vez es capaz de innovar y crear nuevas opciones, es flexible a los cambios.</i> |
| | MECANISMOS (Función de Operación) | <ul style="list-style-type: none"> - Capacidades -Recursos -Procedimientos | ESTABILIDAD DINÁMICA <i>Recopila, almacena, sistematiza e incorpora nueva información que retroalimenta el sistema, permitiéndole mantener los principios fundamentales y a la vez generar respuestas adaptativas a las necesidades de cambio.</i> |
| | ACTORES (Función de mantenimiento) | <ul style="list-style-type: none"> -Sector Privado -Sociedad Civil -Estado | ORGANICIDAD <i>Mantiene el funcionamiento orgánico de las partes (subsistemas) entre sí y con el todo, a fin de mantener un equilibrio armónico. Cuenta con mecanismos de regulación internos. Un desequilibrio en las partes afecta a toda la institucionalidad.</i> |
| | REGLAS (Función de Ordenamiento) | <ul style="list-style-type: none"> -Instrumentos de Políticas -Políticas | COHERENCIA <i>Organiza las dimensiones internas y externas de la institucionalidad de manera coherente entre sí y su entorno, así como sus interrelaciones</i> |
| | PRINCIPIOS (Función de Dirección) | <ul style="list-style-type: none"> - Axiológicos - Teleológicos - Deontológicos | LEGITIMIDAD <i>La institucionalidad se funda sobre principios que son reconocidos como valiosos por la sociedad. La institucionalidad es legítima en tanto mantiene los principios que la sociedad busca perpetuar</i> |

Fuente: Elaboración propia.

V. MARCO JURÍDICO

La discusión en torno al tipo de estructura organizativa a definir para la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en el marco del proceso de diseño de la Política Nacional Forestal, debe responder a las necesidades y prioridades previamente establecidas para dar cumplimiento a los fines y objetivos de la Política Sectorial. De allí la necesidad de considerar las implicancias jurídicas que representaría conformarse bajo la disposición de un Vice Ministerio, un Organismo Técnico Especializado, o ambos. Así, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada por Ley N° 29158, se presenta una breve descripción de estas formas:

Vice Ministerio

El Vice Ministerio se crea y disuelve por la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del que va a formar parte. No cuenta con un pliego presupuestal propio y su estructura se encuentra determinada por lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio. El titular del Vice Ministerio es el Viceministro, quien constituye una autoridad inmediata al Ministro y ejerce, por encargo de éste, las siguientes funciones:

1. Formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política de desarrollo sectorial bajo su competencia, de conformidad con la respectiva política nacional.
2. Coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos del Ministerio y demás entidades de su sector, conforme a su Reglamento de Organización y Funciones.
3. Expedir Resoluciones Viceministeriales en el ámbito de su competencia
4. Por encargo del Ministro y con retención de su cargo, desempeñar el de otro Viceministro por ausencia del titular. En su defecto, corresponde al Ministro designar al funcionario que lo reemplazará en caso de ausencia.
5. Formar parte, bajo la dirección del Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) para la coordinación de temas multisectoriales en caso el Viceministro haya sido convocado.



Organismo Técnico Especializado -OTE

Por su parte, el OTE es una entidad desconcentrada del Poder Ejecutivo, adscrito a un Ministerio, con personería jurídica de Derecho Público, competencia de alcance nacional e independencia para el ejercicio de sus funciones con arreglo a su Ley de creación.

La creación y disolución de un OTE se realiza por Ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo, en tanto su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción y la aprobación de su ROF se dispone por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Respecto a su creación, deben cumplirse con los requisitos establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobada por Ley Nº 27658, y la aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector. Asimismo, se dispone que se crean por excepción, esto es, cuando exista la necesidad de:

1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.
2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

Un OTE está dirigido por un Consejo Directivo, cuenta con un Plan Estratégico Institucional, se sujeta a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente, con quien coordina sus objetivos y estrategias, y su política de gasto es aprobada por el Sector al que está adscrito, en el marco de la política general de Gobierno. Finalmente, se encuentra sujeto a la supervisión y fiscalización de su Sector, mediante los instrumentos previstos en las normas de la materia, para verificar el cumplimiento de sus objetivos; así mismo, a la evaluación de la necesidad de su continuidad por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros en el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado.



VI. CONSIDERACIONES PARA LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL

La Gestión de los Recursos Naturales constituye el proceso de ordenamiento territorial a partir del cual se planifica, establecen metas y mecanismos jurídicos para regular las actividades humanas que influyen sobre los recursos naturales con el propósito de asegurar una toma y puesta en práctica de decisiones que permitan un desarrollo sostenible. Es también una disciplina que estudia las relaciones de manejo de los recursos naturales renovables (tierra, agua, suelo, bosques, flora y fauna silvestre, biodiversidad, recursos hidrobiológicos, recursos genéticos, servicios ambientales, relaciones ecológicas) y no renovables (minerales, hidrocarburos), con un enfoque particular en como las decisiones de manejo afectan la calidad de vida de las generaciones humanas presentes y futuras; es decir, como la gestión de los recursos permite satisfacer las necesidades de desarrollo actuales, y a la vez garantizar la sostenibilidad de los recursos bajo manejo, sin agotar la capacidad de los sistemas naturales para seguir siendo sistemas funcionales sin perder resiliencia. El manejo de los recursos naturales se enfoca en una comprensión técnica y científica de las relaciones ecológicas y la capacidad de dichos recursos en mantener la vida como proceso.

Entre los retos que debe afrontar la Administración Forestal se encuentran: la armonización de los intereses de actores sociales y económicos con expectativas contradictorias; la necesidad de garantizar la preeminencia del ordenamiento forestal sobre otras actividades económicas que vulneran la integridad de los bosques; un proceso de descentralización en marcha que requiere el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Regionales para asumir las competencias en materia forestal; la elaboración del catastro forestal nacional; la implementación de un sistema integrado de información forestal; la valorización del patrimonio forestal y su incorporación en las cuentas nacionales; la valorización de los costos de la degradación de los bosques; la evaluación del proceso de concesiones forestales; la administración de los servicios ambientales, entre otros.

Aún cuando la ausencia de políticas forestales claras y estables representan altos costos en términos de pérdidas económicas, así como de oportunidades de inversión y desarrollo para el país; uno de los mayores detrimentos para el Estado y la sociedad se constatan en un debilitamiento de la institucionalidad, déficit de gobernabilidad, e insolvencia política. La limitada representación de la ANF en los niveles más altos de decisión debilita la importancia de la Gestión de los Recursos Forestales en la agenda pública, derivando en un relego de las

prioridades de conservación del recurso, una permanente tendencia a vulnerar, debilitar e incumplir las normas forestales por parte del propio Estado y los privados. Ello respalda la desconfianza y escasa credibilidad de las poblaciones más afectadas a los mecanismos de diálogo, participación y cumplimiento de la ley en un marco democrático.

En dicho contexto, y a fin de gestionar de manera adecuada la complejidad de los recursos forestales, de flora y fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales, la Autoridad Nacional Forestal requiere contar con las facultades y un nivel jerárquico adecuado dentro de la estructura del Estado.

De otro lado, abordar la institucionalidad del sector forestal constituye un problema complejo, debido a que las competencias para la gestión y administración de los recursos se encuentran dispersas en varias instituciones de la esfera pública, y abarcan todos los niveles de gobierno: nacional, regional y local. Esta es una característica particular en la administración pública del Estado peruano, la cual exige una percepción más amplia del rol de la institucionalidad forestal, la cual incluye una gama de interacciones entre los diversos actores involucrados en el manejo y aprovechamiento del recurso. Asimismo, es necesario tener en cuenta las construcciones culturales, ideológicas y éticas que explican el comportamiento de los actores, más allá de incentivos racionales. En tal sentido, el análisis de la institucionalidad forestal, debe comprender las rutinas, procedimientos, roles, estrategias, formas organizativas, tecnologías, creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos⁵⁶ para poder gestionar y administrar adecuadamente el sector.

Entendemos por *institución* un *continuum (semántico)*, que va desde su acepción más restringida, que la equipara con la organización formal, hasta la noción sociológica, de carácter mucho más amplio y abstracto, que la define como una pauta de comportamiento social reiterada. Entre ambas definiciones hay una multitud de posibilidades intermedias en su grado de abstracción, que pueden identificar las instituciones con principios, valores, prácticas, normas formales e informales, estructuras de incentivos y hasta métodos de trabajo, que permiten explicar el comportamiento de actores públicos y privados⁵⁷.

⁵⁶ MARCH, J. Y OLSEN, J. 1989. *Rediscovering institutions. The organizational base of politics*. New York.

⁵⁷ DID, 2001. ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. "Instituciones, Reforma del estado y Desarrollo: De la Teoría a la Práctica". Santander.

También hemos definido *institucionalización* como el proceso de infundir valor a una tarea más allá de sus requerimientos técnicos; una institución sería una organización que ha adquirido una identidad derivada de valores que la convierten en un *fin en sí misma*, más allá de su capacidad instrumental, pero intrínsecamente vinculada y dependiente del cumplimiento de su fin máximo, es decir, un *fin para otro fin superior*⁵⁸. Es por ello que las instituciones permanecen y buscan trascender los propósitos sociales y temporalidad de la vida humana.

Competen al Estado y a la sociedad la Gestión Pública, incluyendo la administración de los recursos naturales. Es política del Estado peruano fortalecer la institucionalidad de la gestión forestal y ambiental, promoviendo la coordinación entre la autoridad forestal y ambiental nacional, las sectoriales, y los diversos niveles de gestión descentralizada, articulando las políticas y programas de los sectores productivos y sociales, en el marco de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y un Sistema Nacional de Gestión de Bosques. Por tanto es importante que la institucionalidad forestal goce de un acervo político y autonomía para la toma de decisiones en la gestión de los bosques. Esto debido a que uno de los principales problemas del sector forestal a nivel nacional es la débil institucionalidad para la gestión y administración pública del patrimonio forestal⁵⁹.

Las relaciones entre las instituciones públicas del sector forestal se dan en contextos de formalidad, pero también se producen situaciones de tensión y conflicto debido a que cada una actúa en base a sus propios intereses, objetivos y prioridades, con escasa coordinación entre ellas, y con la sociedad civil. La escasa comunicación y limitada coordinación de las instituciones competentes en materia forestal con la sociedad civil en la planificación, formulación e implementación de los instrumentos de gestión, dificulta la correcta administración de los recursos del bosque. Asimismo las relaciones entre los diversos actores se caracterizan por la desconfianza y discrecionalidad, generando un ambiente poco transparente.

La falta de transparencia en las acciones del Estado y los actores de la sociedad civil, y la poca comunicación entre ellos hace difícil la generación de espacios de diálogo que permitan articular, y eventualmente consensuar una visión de país sobre la gestión de los bosques, a

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ En tanto, el marco normativo, los mecanismos de participación y la coordinación transectorial y de manera descentralizada son vulnerables a los ánimos políticos y problemas coyunturales propios del sector.

partir de la cual construir una política y una institucionalidad forestal.

Por tanto es importante replantear el rol de la institucionalidad forestal a nivel nacional. Pasar de la lógica del conjunto de organizaciones y entidades que ejercen competencias y funciones públicas, a una institucionalidad que comprenda al *"conjunto de estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras, que suministran estabilidad y sentido al comportamiento social, e incluye al conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola"*.

En tal sentido la institucionalidad forestal debe considerar los siguientes enfoques:



Dentro de los principios fundamentales del enfoque ecosistémico prima el reconocimiento de la estructura y función de los ecosistemas y su relación directa con los bienes y servicios que estos suministran a las comunidades locales y a la sociedad en general dentro de un contexto económico. Su estructuración implica un conjunto de actividades como la planificación del ordenamiento territorial a escala de paisaje, la investigación, la protección, la gradualidad en la intensidad de usos, y la restauración ecológica, siendo esta cada vez más importante en la medida en que se incrementan los hábitats degradados y fragmentados, al igual que el suministro de servicios ecosistémicos⁶⁰.

Para ello, la institucionalidad forestal debe consolidar sus estructuras, conductas, medios e instrumentos de gestión; debe ser sistémica, buscando la organización de manera ordenada mediante la integración, interrelación e interacción entre sus elementos; así como responder a un fin social y ambiental.

⁶⁰ Ídem.



De allí la importancia de fortalecer el Sector Forestal elevando sus competencias, funciones y atribuciones a un nivel jerárquico superior dentro de la Estructura del Estado, para lo cual se propone la creación de un Vice Ministerio de Gestión de Bosques adscrito al Ministerio del Ambiente, que le aportaría el peso Político necesario a la Autoridad Nacional Forestal, y de un Organismo Técnico Especializado, que le daría autonomía y capacidad técnica en la gestión de los bosques. Contar con estos dos sistemas operacionales como estructura organizativa lograría fusionar, por un lado, la planificación, orientación y supervisión de la política forestal y los instrumentos de gestión a nivel nacional, y por el otro, la implementación y operativización de los modelos, políticas e instrumentos legales a través de un Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Ambiente de manera autónoma e independiente.

Algunos atributos adicionales de la Autoridad Nacional Forestal podrían ser:

- Planificación Estratégica
- Legitimidad y Continuidad: Definición de una visión de conservación de bosques de largo plazo, construida de manera participativa
- Jerarquía Política
- Autonomía administrativa y financiera
- Capacidad de Gestión

PROPUESTA DE VICEMINISTERIO DE GESTIÓN DE BOSQUES:

El Viceministerio de Gestión de Bosques formaría parte de la Alta Dirección del Ministerio del Ambiente, con la finalidad de fortalecer la conservación, administración, control y manejo sostenible de los recursos forestales, de fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales de los bosques, y promover el desarrollo forestal en el país. El Viceministerio de Bosques es el órgano normativo competente en materia forestal, de fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales.

El Viceministro de Gestión de Bosques es la autoridad encargada del cumplimiento de la Política Nacional Forestal; la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Plan Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica, el Plan Nacional de Forestación y Reforestación, y demás instrumentos de planificación y conservación de los recursos forestales, de fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales.



Funciones del Ministerio del Ambiente en materia de forestal y de fauna silvestre:

1. Aprobar mediante Resolución Suprema la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en el marco de la Política Nacional del Ambiente,
2. Aprobar mediante Resolución Ministerial el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, el Plan Nacional de Forestación y Reforestación, y otros documentos de planificación y gestión aprobados por el Viceministerio de Bosques
3. Garantizar el cumplimiento de los compromisos y convenios internacionales en materia forestal y de fauna silvestre

Propuesta de Competencias para el Viceministerio de Gestión de Bosques:

- a) Conservar los recursos forestales que integren el Patrimonio Forestal Nacional y de Fauna Silvestre y aquellos contenidos en áreas privadas, de acuerdo con La Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- b) Proponer al Ministro del Ambiente la Política Nacional Forestal y velar por su cumplimiento
- c) Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal
- d) Convocar y presidir el Consejo Nacional de Coordinación de la Política Forestal – CONAFOR
- e) Armonizar el Ordenamiento Jurídico Forestal con los Planes Nacionales de Ordenamiento Territorial
- f) Aprobar e implementar la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica
- g) Aprobar e implementar el Plan Nacional de Forestación y Reforestación
- h) Desarrollar e Implementar un Sistema de Contabilidad Forestal integrado al Ministerio de Economía y Finanzas que permita la incorporación de la valorización del potencial y uso actual de los recursos forestales y de fauna silvestre en las Cuentas Nacionales.
- i) Crear y Administrar un Fondo Fiduciario para la promoción del Desarrollo Forestal.
- j) Desarrollar y ejecutar programas de divulgación que contribuyan al desarrollo sostenible de los recursos forestales, en coordinación con los organismos competentes.
- k) Desarrollar e Implementar, de manera coordinada con los Gobiernos Regionales, la transferencia de competencias en materia forestal.



Propuesta de Funciones del Viceministerio de Gestión de Bosques:

- a) Formular, coordinar, ejecutar y supervisar la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, y demás instrumentos de planificación y gestión de su competencia
- b) Emitir las Resoluciones Viceministeriales en el ámbito de su jurisdicción.
- c) Formular, proponer, concertar, conducir y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes y programas para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales.
- d) Coordinar con los sectores público y privado, lo concerniente a la conservación, uso, aprovechamiento sostenible y protección de los recursos forestales, de fauna silvestre, biodiversidad, y servicios ambientales.
- e) Realizar el seguimiento, evaluación y supervisión de las actividades de administración y control forestal, de fauna silvestre, y biodiversidad a nivel nacional.
- f) Otorgar los derechos de aprovechamiento bajo concesión de los recursos forestal, de fauna silvestre, biodiversidad, y servicios ambientales, de acuerdo a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre
- g) Coordinar con el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales (OSINFOR) la supervisión de todas las modalidades de concesiones, autorizaciones y permisos para el uso y aprovechamiento de los recursos forestales, de fauna silvestre, y biodiversidad a nivel nacional.
- h) Ejecutar y apoyar programas de capacitación tecnológica y estudios e investigaciones aplicadas a los recursos forestales del país, para su mejor desarrollo y utilización.
- i) Impulsar programas de prevención para proteger los recursos forestales contra tala, caza y extracción ilegal, incendios, plagas, enfermedades, erosión y degradación de suelos, erosión y degradación genética, cambio de uso del suelo, y cualesquiera otras amenazas.
- j) Impulsar programas para el fomento de las inversiones en el sector forestal y promover la captación de recursos financieros para desarrollarlo.
- k) Acopiar, sistematizar, producir y divulgar información nacional e internacional sobre mercados, costos, precios, tendencias, compradores, existencias y otros, para la comercialización óptima de los productos del sector; además, dirigir, en el país y fuera de él, la promoción necesaria de los bienes y servicios forestales.
- l) Promover la constitución y el fortalecimiento de los Comités de Gestión de bosques bajo el Sistema de Ordenamiento de Unidades de Gestión de Bosques en base al



- criterio de Cuencas Hidrográficas.
- m) Efectuar campañas de divulgación y capacitación, dirigidas a la comunidad nacional, sobre los beneficios que pueden generar el manejo adecuado y la conservación e incremento de las plantaciones forestales.
 - n) Presentar, ante la Contraloría General de la República, un informe anual de la gestión y del gasto público.
 - o) Promover el desarrollo de las actividades forestales, de forestación y reforestación, a través del establecimiento de normas claras y estables
 - p) Promover lineamientos de políticas, normas y criterios para la Implementación del Sistema Nacional de Unidades de Gestión de Bosques en base al criterio de Gestión de Cuencas Hidrográficas.

PROPUESTA DE DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Primera.-Implementación de la nueva estructura orgánica del Ministerio

El Ministerio del Ambiente dentro del plazo de 90 días naturales, procederá a la implementación de su nueva estructura orgánica en aplicación de la presente Ley, en base a los recursos humanos, bienes y recursos presupuestales pertenecientes al Ministerio del Ambiente, para cuyo efecto queda facultado para aprobar las acciones de contratación de personal y transferencias financieras que sean necesarias, sin exceder los montos presupuestales asignados de acuerdo a Ley.

En el mismo plazo el citado Ministerio adecuará su Reglamento de Organización y Funciones, delimitando las competencias y funciones del Vice Ministerio de Gestión de Bosques.

Segunda.-Transferencia de Bienes

Dentro del plazo de 90 días naturales contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Agricultura dispondrá la transferencia de bienes muebles e inmuebles, recursos presupuestales, personal, acervo documentario, derechos, obligaciones, activos y pasivos de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre al Vice Ministerio de Gestión de Bosques.



| VICEMINISTERIO DE GESTIÓN DE BOSQUES | ORGANISMO TÉCNICO ESPECIALIZADO |
|---|--|
| Competencias | |
| <ul style="list-style-type: none">• Por encargo del Ministro, formula, coordina y supervisa la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre así como de las estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente y la normativa ambiental. Asimismo, coordina y colabora con el OTE para el cabal desempeño de sus funciones. | <ul style="list-style-type: none">• Encargado de proponer, ejecutar e implementar las políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la Política Nacional Forestal, Política Nacional del Ambiente y la normativa ambiental. |
| Funciones | |
| <ul style="list-style-type: none">• Formular y coordinar la implementación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, Plan Nacional de Desarrollo Forestal así como demás instrumentos de planificación y gestión de su competencia.• Proponer y formular los lineamientos para el seguimiento y evaluación de los programas, estrategias, planes y proyectos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional.• Coordinar, orientar, supervisar y evaluar las actividades que cumple la OTE, por encargo del Ministro.• Acopiar, producir, consolidar, administrar, reproducir y poner a disposición de los sectores públicos y privados la información sobre los recursos forestales, de fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales, facilitando su valorización, formalización y reconocimiento de sus aportes al | <ul style="list-style-type: none">• Proponer, ejecutar e implementar las políticas, normas, planes, programas, estrategias y proyectos para la administración, control, gestión y promoción de la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, de fauna silvestre y los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia.• Realizar el seguimiento y evaluar, a nivel nacional, el cumplimiento de las políticas, normas, planes, estrategias y programas propuestos dentro del ámbito de su competencia en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.• Realizar el seguimiento y evaluación de las actividades de administración, control y vigilancia forestal y de fauna silvestre a nivel nacional para su conservación y aprovechamiento sostenible.• Proponer y formular los lineamientos para el otorgamiento de |

desarrollo nacional.

- Conducir el Sistema Nacional de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre.
- Proponer al Ministro el proyecto de presupuesto de las entidades del Sector Público Forestal.
- Expedir resoluciones viceministeriales en los asuntos que le corresponda
- Presidir el Consejo Nacional Forestal –CONAFOR y otros consejos, comisiones o comités por encargo del Ministro o por mandato legal expreso.
- Realizar las acciones para la implementación de los convenios y compromisos nacionales y de los internacionales suscritos por el Perú en materia de conservación y aprovechamiento sostenible de flora y de fauna silvestre y los recursos genéticos asociados en coordinación con el Sector Comercio Exterior y Turismo, cuando corresponda.
- Ejecutar y apoyar programas de capacitación tecnológica y estudios e investigaciones sobre conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, y difundir sus resultados.
- Impulsar programas de prevención para proteger los recursos forestales contra tala, caza y extracción ilegal, incendios, plagas, enfermedades, erosión y degradación de suelos, erosión y degradación genética, cambio de uso del suelo, y cualesquiera otras amenazas.
- Impulsar programas para el fomento de las inversiones en el sector

autorizaciones, concesiones y permisos de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, y para la aprobación de los Planes de Manejo forestal y de fauna silvestre.

- Ser la autoridad de la administración y ejecución del acceso a los recursos genéticos en el marco de la decisión 391 para el caso de flora y fauna silvestres continental y emergente y microorganismos asociados.
- Establecer los lineamientos para el ordenamiento del patrimonio forestal nacional y actualizar los registros e inventarios forestales y de fauna silvestre.
- Elaborar y proponer las listas de clasificación de especies amenazadas de flora y fauna silvestres y ecosistemas frágiles y amenazados correspondientes a su sector.
- Ejercer la Autoridad Administrativa de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES para los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Otorgar las licencias de certificadores forestales, a propuesta de una comisión integrada por representantes de entes académicos y científicos reconocidos, nacionales y extranjeros, destacados en el tema. A esta comisión, también, se le encomendará regular y vigilar el sistema de sellos verdes o certificaciones forestales.
- Denunciar ante la Procuraduría Ambiental y el Ministerio Público los delitos forestales en la aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su reglamento.



- forestal y promover la captación de recursos financieros para desarrollarlo.
- Acopiar, sistematizar, producir y divulgar información nacional e internacional sobre mercados, costos, precios, tendencias, compradores, existencias y otros, para la comercialización óptima de los productos del sector; además, dirigir, en el país y fuera de él, la promoción necesaria de los bienes y servicios forestales.
 - Promover la constitución y el fortalecimiento de los Comités de Gestión de bosques bajo el Sistema de Ordenamiento de Unidades de Gestión de Bosques en base al criterio de Cuencas Hidrográficas.
 - Efectuar campañas de divulgación y capacitación, dirigidas a la comunidad nacional, sobre los beneficios que pueden generar el manejo adecuado y la conservación e incremento de las plantaciones forestales.
 - Presentar, ante la Contraloría General de la República, un informe anual de la gestión y del gasto público.
 - Realizar el Inventario Nacional y Evaluación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del país.
 - Realizar un Estudio Nacional de Valorización Actual y Potencial de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del país
 - Desarrollar e Implementar el Catastro Forestal Nacional y el Sistema de Información Integrada de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del país.
- Promover el desarrollo de las actividades forestales, de forestación y reforestación, a través del establecimiento de normas claras y estables
 - Promover lineamientos de políticas, normas y criterios para la Implementación del Sistema Nacional de Unidades de Gestión de Bosques en base al criterio de Gestión de Cuencas Hidrográficas.
 - Conservar los recursos forestales que integren el Patrimonio Forestal Nacional y de Fauna Silvestre y aquellos contenidos en áreas privadas, de acuerdo con La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308.
 - Prevenir y controlar la sostenibilidad y legalidad del aprovechamiento forestal de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su Reglamento. Para ello, deberá garantizar el desarrollo de inspecciones en las diferentes áreas de bosques, el control forestal en carreteras, el desarrollo de inspecciones y auditorias en los centros industriales de transformación primaria y secundaria de la madera, a fin de detectar y denunciar cualquier aprovechamiento ilegal del bosque.



- Desarrollar e Implementar un Sistema de Contabilidad Forestal integrado al Ministerio de Economía y Finanzas que permita la incorporación de la valorización del potencial y uso actual de los recursos forestales y de fauna silvestre en las Cuentas Nacionales.
 - Actualizar el Mapa Forestal Nacional y Desarrollar un Mapa e Inventario Nacional de Tierras Forestales de acuerdo a los criterios del Sistema Nacional de Clasificación de Tierras de acuerdo a la capacidad de uso mayor del suelo
 - Coordinar el control forestal con OSINFOR, las autoridades tutelares, el Ministerio Público, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, las autoridades regionales y locales, y otras entidades públicas y privadas vinculadas a la gestión de los bosques, la fauna silvestre y los servicios ambientales.
 - Desarrollar un Registro Nacional de las Tierras Forestales de Protección, Ecosistemas Frágiles y Amenazados, garantizando su conservación e intangibilidad para usos distintos a los previstos en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento. Dichas tierras serán inscritas en los Registros Públicos.
 - Prevenir y combatir incendios forestales, plagas y enfermedades, así como la introducción de especies exóticas invasivas o genéticamente modificadas en tierras del patrimonio forestal natural del Estado.
 - Desarrollar y ejecutar programas de divulgación que contribuyan al desarrollo sostenible de los recursos
-



forestales, en coordinación con los organismos Sociedad Peruana de Ecodesarrollo competentes.

- Supervisar y auditar la Gestión Financiera y Programática de FONDEBOSQUE
 - Desarrollar e Implementar, de manera coordinada con los Gobiernos Regionales, la transferencia de competencias en materia forestal.
 - Cumplir las funciones que le delegue el Ministro y las demás que le corresponda por mandato legal expreso.
-