

# **UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA DE LA SELVA**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**UNIDAD DE POSGRADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS**



**ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS  
FORESTALES DE LA REGIÓN SAN MARTÍN**

**TESIS**

**PRESENTADO POR:**

**WILLIAMS RAMÍREZ NAVARRO**

**PARA OPTAR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN CIENCIAS ECONÓMICAS CON  
MENCIÓN EN GESTIÓN EMPRESARIAL**

**TINGO MARIA - PERÚ**

**2008**

E20

R21

Ramírez Navarro, Williams.

Administración y Gestión de los Recursos Forestales de la Región San Martín. Tingo María, 2008

104 h.; 13 cuadros; 5 fgrs.; 2 grfs.; 4 anexos; 17 ref.; 30 cm.

Tesis (Maestro en Ciencias Económicas) Universidad Nacional Agraria de la Selva, Tingo María (Perú). Escuela de Posgrado.

RECURSOS FORESTALES / PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO /

ADMINISTRACIÓN - GESTIÓN / CONSERVACIÓN / DESARROLLO

AMBIENTAL / SAN MARTÍN / TINGO MARÍA / RUPA RUPA /

LEONCIO PRADO / HUÁNUCO / PERÚ.

*A la memoria de César Ramírez Flores, mi querido padre; y Lidia Navarro Paima, mi adorada madre, por el sacrificio de ambos para hacerme un hombre de bien. Si aún vivieran, esta Tesis, los haría inmensamente felices.*

*A Edith Riva de Ramírez, mi adorada esposa; y a Lineth, Anafendy y Oliver, mis apreciados hijos, por su comprensión y apoyo moral para culminar satisfactoriamente mis estudios de posgrado y la presente investigación.*

*Mi sincero agradecimiento al Msc. Humberto Henríquez Valdivieso, asesor de la Tesis. Asimismo, a los directivos de INRENA y Ministerio de Agricultura por la información y apoyo brindado para culminar con éxito nuestra investigación.*

## ÍNDICE

	Pág.
DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTO	3
RESUMEN	6
SUMMARY	6
INTRODUCCION	7

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1.1. Selección del problema	8
1.2. Descripción de la problemática	8
1.3. Delimitaciones	9
1.4. Definición del problema	10
1.5. Formulación del problema	11
1.6. Planteamiento de los objetivos	11
1.7. Hipótesis de investigación	12
1.8. Métodos, técnicas e instrumentos de investigación	15
1.9. Diseño muestral	15

## CAPÍTULO II

### POLÍTICA ACTUAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO AMBIENTAL

2.1. Aspecto general	19
2.2. Marco legal ambiental	22
2.3. Naturaleza y estructura de la legislación ambiental	29
2.4. Políticas gubernamentales de desarrollo ambiental	32
2.5. Estado situacional y conciencia ambiental	39
2.6. Resultado de la administración y gestión ambiental	33

### **CAPÍTULO III**

#### **CAPACIDAD OPERATIVA PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO AMBIENTAL**

3.1. Generalidades	50
3.2. Política de selección, admisión y mantenimiento de personal	54
3.3. Primacía de la filosofía yo soy mi puesto y favoritismo político	59
3.4. Elemento humano incompetente y sin vocación de servicio	69
3.5. Capacidad operativa e implementación material insuficiente	76
3.6. Carencia de instrumentos de gestión objetivos	78

### **CAPÍTULO IV**

#### **ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO AMBIENTAL**

4.1. Aspecto general	85
4.2. Legislación ambiental sistémica	88
4.3. Plan Maestro de Desarrollo Ambiental	91
4.4. Dotación de elemento humano competente	93
4.5. Equipamiento e instrumentación estratégica	95
4.6. Control y evaluación permanente de proceso sistémicos	97
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>100</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>104</b>

## RESUMEN

*La naturaleza y estructura de la administración y gestión de los recursos forestales en la Región San Martín, fue estudiada a partir de la problematización teórica de los principales factores que condicionan positivamente o negativamente los resultados de esta administración. Entre ellos se exploró el marco legal ambiental, la política actual de conservación y desarrollo ambiental y la capacidad operativa para la conservación y desarrollo ambiental. La hipótesis que se sometió a la contrastación empírica, fue probada en su totalidad.*

*Aún cuando el marco legal ambiental es rico en materia legislativa, los resultados de su aplicación, son desalentadores. La depredación indiscriminada va cada vez en aumento. La falta de transparencia en el marco legal, es un factor que determina este incremento. Esta situación se agrava en la medida que INRENA no cumple sus funciones eficientemente. La quema del bosque, que amplía la frontera agrícola no planificada, daña considerablemente la ecología. Esta práctica se incrementa en razón directa a la inmigración de la población de la sierra empobrecida del País.*

*Los resultados muestran 1 629 434,00 Hectáreas depredadas, acción que pone en tela de juicio el nivel de eficiencia de INRENA como ente público encargado de la administración y gestión de los Recursos Naturales. Ello se debe, en gran medida a la implementación inadecuada de su elemento humano y material. Por esa razón, el área patrimonial boscosa de la región San Martín se encuentra deforestada en un 32.54%; y de ello, solo el 42.64 de esta área, se ocupa en la agricultura, el resto, es decir el 57.36% del área deforestada, se encuentra abandonada.*

## SUMMARY

*The nature and structure of the administrations and negotiation of the forest resources in the San Martin Region, it was studied starting from the theoretical problem of the main factors that condition positive or negatively the results of this administration. Among them it was explored the environmental legal mark, the current politics of conservation and environmental development and the operative capacity for the conservation and environmental development. The hypothesis, which was subjected to the ampiric contrasting was proven totally.*

*Even when the environmental legal mark is rich in legislative matter, the results of its application are discouraging. The indiscriminate pillaging goes every time increasingly. The lack of transparency in the legal mark is a factor that determines this incrment. This situation becomes worse when INRENA does not fulfitt its funtions sfficientty. The burning of forest. That the unplanned agricultural frontier widens, damages the ecology considerably. This practice is increased according to the immigration of the population of the impoverished mountain of the country.*

*The results show 1 629 434 depredated hectareas, action that call the level of efficiency of INRENA into question like public being in charge or the, because of the inadequate implementation of their human and material element. For that rwason, the patrimonial wooded area of the San Martin Region is deforested in 32.54%; and of this, only 42.64% of its is used for agricultura, the rest, that is to say 57.36% of the deforested area is abandoned.*

## INTRODUCCIÓN

*Las actividades agrícolas, la tala indiscriminada, el apacentamiento de ganado, la minería, los rebalses y la inmigración de los pobladores del campo hacia las ciudades, se han constituido en los factores principales que impiden aplicar adecuadamente la Ley Forestal en la Región San Martín. Este problema preocupante, se debe a la administración y gestión inadecuada de estos recursos, los cuales están desapareciendo más rápido que cualquier otro bioma en el planeta. En este contexto, la extensión de los bosques disminuye en razón directa a la expansión de las áreas cultivadas de arroz y otros productos de pan llevar, trayendo como consecuencia el desequilibrio ecológico que aún está por explicar.*

*Por esa razón, el objeto de nuestra investigación se orientó a estudiar la naturaleza y estructura de la administración y gestión de los recursos naturales en la Región San Martín, ejercido en el presente caso por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INRENA), órgano dependiente del Ministerio de Agricultura. Para el efecto, se puso a prueba y se contrastó a satisfacción la hipótesis de que la carencia de una política objetiva y la implementación institucional inadecuada para la conservación y desarrollo ambiental, son factores que dificultan la administración y gestión eficiente de los recursos forestales en la Región San Martín.*

*De acuerdo a la operacionalización de la hipótesis, la tesis se estructuró en cuatro capítulos. El primero, sistematiza el planteamiento metodológico; el segundo, demuestra la carencia de una política objetiva para la conservación y desarrollo ambiental; el tercero, muestra la implementación institucional inadecuada para la conservación y desarrollo ambiental; y el cuarto capítulo, propone la naturaleza y estructura de una administración y gestión eficiente de los recursos forestales para la Región San Martín. En efecto, de acuerdo a los resultados sistematizados a satisfacción, esta tesis constituye un granito de arena para solucionar el problema del ambiente.*



## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

#### 1.1. Selección del problema

##### a. Selección general: “El Potencial forestal y de fauna silvestre en el Perú”

*El Perú tiene el potencial suficiente de bosque para considerarse como parte del pulmón biológico del mundo. En este contexto el Estado promueve la protección de los bosques mediante la legislación adecuada. Ello implica asegurar la existencia de los seres vivos y conservar la biodiversidad.*

##### b. Selección específica: “Administración y gestión de los recursos forestales en la Región San Martín”

*La legislación peruana garantiza una adecuada administración y gestión de los recursos forestales de la Región San Martín. Sin embargo, los referentes empíricos observables demuestran una depredación indiscriminada. Este problema se debe a la existencia de factores que impiden aplicar la ley forestal y de fauna silvestre en forma adecuada.*

#### 1.2. Descripción de la problemática

*La foresta representa el recurso natural renovable más notable del país. Por su extensión geográfica e importancia económica, solamente en cuanto a superficie boscosa, el Perú “ocupa el segundo lugar en América latina después de Brasil, y el séptimo lugar en el mundo con casi 77 millones de hectáreas, que representan cerca el 60% de la superficie territorial del país y un potencial maderero de 5,600 millones de metros cúbicos”<sup>1</sup>, además de otros productos del bosque. El recurso forestal presenta las mejores perspectivas económicas y sociales, ya que se trata de un recurso que manejado y aprovechado*

---

<sup>1</sup>. ONERN. *Los recursos naturales del Perú*, p. 105.

*técnicamente, puede generar las divisas que el país requiere y dar ocupación estable a la población marginal.*

*No obstante, aún a las bondades de la legislación dada por el Estado, ésta normatividad, hasta la actualidad no ha generado progresos en las regiones. El problema se debe, entre otros aspectos, a la falta de planificación y seguimiento de los permisos de extracción y controles de las safras por parte de los organismos estatales. Colateralmente la anomalía observada ha motivado, la tala indiscriminada de las especies forestales valiosas, el fenómeno migratorio y la agricultura migratoria de subsistencia. Cada una de éstas anomalías, están potenciadas por:*

- Implementación inadecuada de las oficinas del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).*
- Administración inadecuada de los contratos y/o concesiones forestales.*
- Primacía de intereses personales de los funcionarios y la policía forestal.*
- Imposición del Gobierno para exonerar los contratos y/o guías de transportes orientados a beneficiar a grandes funcionarios.*
- Falta de conciencia de pequeños y medianos extractores así como también los aserraderos ubicados en la región, impidiendo la aplicación adecuada de la ley forestal y de fauna silvestre.*
- Falta de un plan de manejo para su aprovechamiento sostenido de los recursos.*

### **1.3. Delimitaciones:**

#### **a. Teórica:**

*La información de primer y segundo nivel que se manejó en la ejecución de la presente tesis, se extrajo de textos, revistas, informes técnicos, tesis, artículos científicos, artículos periodísticos, memorias anuales, estadísticas del Ministerio de Agricultura (INRENA), encuestas, entre otras fuentes.*

**b. Espacial:**

*El Ámbito Espacial para la ejecución de la tesis estuvo delimitado por la Región San Martín. Los referentes empíricos que se observaron fueron las unidades técnicas o sedes forestales del INRENA, ubicadas en las diferentes provincias de la Región.*

**c. Temporal:**

*La naturaleza y estructura de la investigación abarcó todas las variables relacionadas con la administración y gestión de los recursos forestales. En ese contexto, el estudio fue de tipo longitudinal. Se inició el 1 de enero del año 2004 y se concluyó, sin tropiezos el 31 de diciembre del 2005.*

**1.4. Definición del problema**

*La política del Gobierno Central para proteger y conservar el recurso bosque, se sintetiza en la Ley 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre y en la constitución de organismos encargados de la administración y gestión de estos recursos. Así está concebida en el Manual de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA); y así lo percibimos los ingenieros forestales de la Región.*

*No obstante, estos últimos años se percibe un desequilibrio en el potencial boscoso de la Región San Martín. Es decir, hay un desequilibrio entre la cantidad extraída y comercializada con relación a la significancia de las áreas reforestadas. Este problema está siendo generado durante muchos años por la tala indiscriminada en razón directa a la indiferencia de los organismos encargados de la administración y gestión de los recursos forestales, lo que conduce lamentablemente al desequilibrio ecológico por la enorme liberación de carbono retenido en la masa boscosa.*

*Ante tal situación, los ingenieros forestales debemos invertir todos nuestros esfuerzos para esclarecer y enjuiciar estos factores negativos. De pronto es necesario reorientar la Administración y Gestión del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), dotarle de elemento humano eficiente y ejecutar evaluaciones de cumplimiento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en forma permanente. Esta acción evitará la tala indiscriminada de los Recursos Naturales (bosques) y permitirá el aprovechamiento sostenido a través de un Plan Maestro de Manejo Forestal.*

### **1.5. Formulación del problema**

*El problema de investigación fue formulado en dos niveles de la siguiente manera:*

#### **a. Problema principal.**

*¿Cuál es la naturaleza y estructura de la administración y gestión de los recursos forestales en la Región San Martín?*

#### **b. Problemas secundarios:**

- ¿Cuál es la naturaleza y estructura de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aplicada en la Región San Martín?.*
- ¿Qué factores impiden la Administración y Gestión adecuada de los recursos forestales en la Región San Martín?*
- ¿Qué acciones se deben realizar para administrar adecuadamente los recursos forestales en la Región San Martín?*

### **1.6. Planteamiento de los objetivos**

*Según la naturaleza de los problemas formulados, los objetivos también fueron sistematizados en los niveles siguientes:*

#### **a. Objetivo general**

*Estudiar la naturaleza y estructura de la administración y gestión de los recursos forestales en la Región San Martín*

#### **b. Objetivos específicos:**

- *Precisar la naturaleza y estructura de la ley forestal y de fauna silvestre aplicada en la Región San Martín.*
- *Investigar los factores que impiden la administración y gestión adecuada de los recursos forestales en la Región San Martín.*
- *Plantear las acciones a realizar para la administración y gestión adecuada de los recursos forestales de la Región San Martín.*

## **1.7. Hipótesis de investigación**

### **1.7.1. Hipótesis general:**

*“La carencia de una política objetiva y la implementación institucional inadecuada para la conservación y desarrollo ambiental, son factores que dificultan la administración y gestión eficiente de los recursos forestales en la Región San Martín”*

### **1.7.2. Operacionalización de la hipótesis**

#### **VARIABLE INDEPENDIENTE “X”**

*X = Carencia de una política objetiva para la conservación y desarrollo ambiental.*

#### **INDICADORES DE LA VARIABLE “X”**

*X<sub>1</sub>: Marco legal ambiental*

*X<sub>2</sub>: Naturaleza y estructura de la legislación ambiental*

*X<sub>3</sub>: Políticas gubernamentales de desarrollo ambiental*

*X<sub>4</sub>: Estado situacional y conciencia ambiental*

*X<sub>5</sub>: Resultado de la administración y gestión ambiental*

#### **VARIABLE INDEPENDIENTE “Y”**

*Y = Implementación institucional inadecuada para la conservación y desarrollo ambiental*

#### **INDICADORES DE LA VARIABLE “Y”**

*Y<sub>1</sub>: Política de selección, admisión y mantenimiento de personal*

*Y<sub>2</sub>: Primacía de la filosofía yo soy mi puesto y favoritismo político*

*Y<sub>3</sub>: Elemento humano incompetente y sin vocación de servicio*

*Y<sub>4</sub>: Capacidad operativa e implementación material insuficiente*

*Y<sub>5</sub>: Carencia de instrumentos de gestión objetivos*

### **VARIABLE DEPENDIENTE (Z)**

*Z = Administración y gestión eficiente de los recursos forestales en la Región San Martín.*

### **INDICADORES DE LA VARIABLE "Z"**

*Z<sub>1</sub>: Legislación ambiental sistémica*

*Z<sub>2</sub>: Plan Maestro de Desarrollo Ambiental*

*Z<sub>3</sub>: Dotación de elemento humano competente*

*Z<sub>4</sub>: Equipamiento e instrumentación estratégica*

*Z<sub>5</sub>: Control y evaluación permanente de proceso sistémicos*

### **1,7.3. Proceso lógico o modelo**

*De acuerdo a la estructura de la hipótesis, el proceso lógico tiene el diseño siguiente:*

$$\forall A \in U \{AX \wedge AY \Rightarrow AZ\}$$

*La estructura se interpreta de la manera siguiente:*

*Para todo "A" que pertenece al universo "U" existe un "A" que tiene la propiedad X (carencia de una política objetiva de la Administración y Gestión de los recursos forestales de la Región San Martín) y "A" que tiene la propiedad Y = (implementación inadecuada por la conservación y desarrollo ambiental), entonces "A" tiene la propiedad Z = (Factores que dificultan la administración y gestión eficiente de los recursos forestales en la Región San Martín.*

#### 1.7.4. Contrastación de la hipótesis

$$\forall A \in \cup \{AX \wedge AY \Rightarrow AZ\}$$

**1.7.4.1.** Existe un “a” cualquiera, que es la oficina de administración técnica forestal y de fauna silvestre de INRENA, ubicada en Tarapoto donde funciona la sede principal de INRENA; y este “a” cualquiera, no selecciona, adecuadamente su personal, su órgano consejero no está bien implementado, el personal nombrado y contratado no cuenta con la preparación técnica especializada, además este “a” cualquiera carece de unidades móviles y garantía para cubrir el ámbito geográfico de control forestal; entonces este “a” cualquiera, es un impedimento para diseñar y aplicar una administración y gestión eficiente para el manejo sostenible de los recursos forestales de la región San Martín. Tal como se evidencia a través de la magnitud de las áreas deforestadas y los resultados de la encuesta aplicada a madereros, concesionarios, extractores, aserraderos informales que operan en esta Región.

**1.7.4.2.** Existe un “b” cualquiera, que es la oficina de la agencia forestal y fauna silvestre de INRENA, ubicado en el distrito de la Banda de Shilcayo; y este “b” cualquiera no selecciona, adecuadamente su personal, su órgano consejero no está bien implementado, el personal nombrado y contratado no cuenta con la preparación técnica especializada, además este “b” cualquiera, carece de unidades móviles y garantía para cubrir el ámbito geográfico de control forestal; entonces este “b” cualquiera, es un impedimento para diseñar y aplicar una administración y gestión eficiente para el manejo sostenible de los recursos forestales de la región San Martín. Tal como se evidencia a través de la magnitud de las áreas deforestadas y los resultados de la encuesta aplicada a madereros, concesionarios, extractores, aserraderos informales que operan en esta Región.

**1.7.4.3.** Existe un “c” cualquiera, que es la oficina de la agencia o sede forestal y fauna silvestre de INRENA ubicado en el distrito de Picota, a 50 Km. de la Provincia de San Martín – Tarapoto, y este “c” cualquiera, no

*selecciona, adecuadamente su personal, su órgano consejero no está bien implementado, el personal nombrado y contratado no cuenta con la preparación técnica especializada, además este “c” cualquiera, carece de unidades móviles y garantía para cubrir el ámbito geográfico de control forestal; entonces este “c” cualquiera, es un impedimento para diseñar y aplicar una administración y gestión eficiente para el manejo sostenible de los recursos forestales de la región San Martín. Tal como se evidencia a través de la magnitud de las áreas deforestadas y los resultados de la encuesta aplicada a madereros, concesionarios, extractores, aserraderos informales que operan en esta Región.*

## **1.8. Métodos, técnicas e instrumentos de investigación**

### **a. Métodos de investigación**

*Se utilizaron los siguientes métodos:*

- **Método Dialéctico:** *Sirvió para descomponer el objeto de estudio en partes; problematizar teóricamente cada una de esas partes; separar las partes teóricas innecesarias y reagrupar las partes necesarias aproximándonos a una teoría de conjunto.*
- **Método Comparativo:** *Se utilizó para comparar el estado actual de la floresta con relación a los informes de áreas depredadas de los años anteriores proporcionados por INRENA y con patrones de conservación de ambiente de otras fuentes de información..*
- **Método Histórico:** *Permitió la recomposición histórica de la conservación del ambiente forestal combinando el presente de la región San Martín con el pasado aleccionador, para poder explicar y/o predecir el futuro del recurso bosque*

### **b. Técnica de investigación**



Las técnicas más comunes que se usaron durante el proceso de investigación fueron:

- Sistematización bibliográfica
- Sistematización hemerográfica
- Observación ordinaria
- Observación participante
- Encuesta
- Entrevista estructurada

### **c. Instrumentos de investigación**

De acuerdo a la naturaleza de las técnicas de investigación requeridas se utilizaron los instrumentos siguientes:

- Ficha bibliográfica
- Ficha hemerográfica
- Guía reobservación ordinaria
- Guía de observación participante
- Diario de campo
- Cuestionario de Encuesta
- Cédula de entrevista

### **1.9. Diseño muestral**

El universo poblacional para la presente investigación estuvo constituido por todas las agencias o sedes forestales de INRENA de la región San Martín. De allí se extrajo una muestra de estudio mediante la siguiente fórmula:

$$n_0 = \frac{Z^2 (p)(q)}{E^2} : \text{Donde}$$

Para efectos de la selección de unidades de análisis o sedes de INRENA se otorgaron los siguientes valores:

$Z = 85\%$  Valor del área bajo la curva normal

$p = 80\%$  Probabilidad de éxito

$q = 20\%$  Variabilidad de fracaso

$n_0 =$  Muestra inicial

$E = 20\%$  Nivel de precisión

$N = 4$  Universo Poblacional

Reemplazando valores, obtenemos lo siguiente:

$$n_0 = \frac{1.44^2 (0.80) (0.20)}{0.20^2} = \frac{2.0736 (0.16)}{0.040} = \frac{0.331776}{0.040}$$

$$n_0 = 8.2944 \cong 8$$

De acuerdo a la operacionalización de la fórmula se obtuvo una muestra inicial de 8 unidades de análisis. Esta muestra preliminar, la sometimos al factor de corrección finito a través de la siguiente fórmula:

$$n_1 = \frac{n_0}{1 + \frac{(n_0 - 1)}{N}} \quad ; \quad \text{Donde:}$$

$n_1 =$  Muestra reajustada  
 $n_0 =$  Valor de la muestra inicial  
 $N =$  Población

Otorgando valores, se obtiene:

$$n_1 = \frac{8}{1 + \frac{(8 - 1)}{4}} = \frac{8}{1 + 1.75} = \frac{8}{2.75}$$

$$n_1 = 2.91 = 3 \text{ Agencias o sedes forestales de INRENA.}$$

Una vez determinada la muestra numérica se procedió a la selección aleatoria mediante las balotas. De este Proceso resultaron elegidos como unidades de análisis al azar las siguientes Agencias o sedes forestales de INRENA:

1. Oficina de Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre – Tarapoto (INRENA).
2. Oficina de la Agencia Forestal del Distrito de la Banda de Shilcayo.
3. Oficina de la Agencia Forestal del Distrito de Picota.

En efecto, una vez determinada la muestra numérica, se procedió a la afijación proporcional de la misma para ejecutar la Encuesta sobre las unidades de análisis de extractores, concesionarios, aserraderos e informales que extraen especies maderables de la región San Martín para comercializarlos en el mercado interno y externo. En este contexto, para que los estratos se encuentren debidamente representados, se utilizó el siguiente diseño:

#### AFIJACIÓN PROPORCIONAL DE LA MUESTRA

DETALLE	ESTRATOS (h)	TAMANO DEL ESTRADO (Nh)	Nh / N	Nh/N (n <sub>1</sub> )
Extractores	1	21	0.20	16
Concesionarios	2	13	0.13	10
Aserraderos	3	19	0.18	14
Informales	4	50	0.49	38
TOTAL		103	1.00	78

Una vez determinada la muestra numérica y su respectiva afijación proporcional, se procedió a la selección aleatoria mediante las balotas aplicadas a cada uno de los estratos. De este proceso, del estrato de Extractores de madera resultaron elegidos como unidades de análisis 16 empresas a las que se aplicó el cuestionario de encuesta. Igualmente, del estrato de Concesionarios se eligieron al azar a 10 de ellos para que informen las situaciones problemáticas a través de la encuesta; mientras que del estrato de Aserraderos se eligieron aleatoriamente mediante las balotas a 14 empresas aserradoras. Con los extractores informales se procedió de manera análoga y fueron elegidos a 38 de ellos de su universo de 50. A todos ellos se aplicó la encuesta a efectos de soportar la información empírica obtenida de las sedes de INRENA.

## CAPÍTULO II

### **POLÍTICA ACTUAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO AMBIENTAL**

#### **2.1. Aspecto general**

*Actualmente el Perú es uno de los Países con la mayor diversidad biológica y con la mayor extensión de bosques tropicales, lo que permite que la mayoría de países en el mundo observen con atención lo que está pasando en Perú. Esta actitud observacionista de los demás países se debe a que en estos últimos años la deforestación, la extracción de madera, la tala indiscriminada vienen trayendo consecuencias considerables en el país, como la alteración de los ecosistemas y/o nichos ecológicos. Estas acciones vulneran todo tipo de leyes que se dictan en nuestro país, preocupando considerablemente a quiénes nos hemos formado como ingenieros forestales y ecologistas.*

*Este problema, preocupa no solo a ambientalistas profesionales sino también a otras personas que propenden el equilibrio ecológico. Durante la Década de los años 90 se dictaron normas legales referidas a los recursos forestales y de fauna silvestre. Sin embargo, la orientación de estas leyes no es clara. Es decir, hasta la fecha no hay una política forestal definida lo que generó varios impactos negativos: explotación irresponsable del bosque; ausencia de autoridad, desorden a inseguridad entre los agentes que participan de la actividad forestal.*

*Con la aprobación de la Ley 27308, en julio del 2000, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se esperaba un cambio significativo en el régimen legal aplicable a la explotación de la madera para la producción industrial. No obstante, los*

*resultados no son satisfactorios. Este problema se debe a la interacción de factores negativos que tienen que ver con la administración y gestión de los recursos naturales y que a la fecha no han esclarecido su rol. Las extensiones depredadas así lo demuestran y los cambios climáticos no se ocultan a la vista. En otras palabras la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, no está demostrando ser una solución al equilibrio ecológico.*

*Al respecto, la Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1,993, establece en el Artículo 2° que toda persona tiene derecho: a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. No obstante los concesionarios madereros así como los extractores individuales e informales están haciendo tabula rasa de esta norma constitucional. Según la Ley, por cada arbola extraído debe sembrarse dos árboles a manera de reforestación. No obstante, este mandato no se cumple y las áreas depredadas cada vez van en aumento.*

*Podría decirse entonces que la legislación ambiental se basa en la política forestal orientada a la conservación, sostenibilidad económica y social y el desarrollo sostenible del medio. No obstante, los conductores de los procesos de administración y/o fiscalización, no realizan una gestión adecuada. En este contexto, nosotros, sin excepción, somos los culpables. Cada uno de nosotros debemos saber elegir a los conductores de las oficina de INRENA. Para que la Administración y Gestión de los Recursos Naturales (flora y fauna silvestre de la región San Martín) sea sostenible, se deben orientar el mantenimiento de los*

*procesos ecológicos, los sistemas vitales de animales y plantas y el aprovechamiento adecuado enmarcado en el manejo forestal sostenible.*

*El manejo forestal sostenido requiere que interaccionen, en su lugar, una serie de condiciones básicas que van desde políticas que promueven el manejo forestal sostenible hasta la toma de conciencia histórica y no otras opciones opuestas y no sostenibles. Asimismo, se requiere que exista la legislación que soporta la aplicación de estas políticas y que se cuente con instituciones inteligentes para la aplicación de la legislación, en el sector público y privado.*

*Las Políticas Gubernamentales de desarrollo ambiental en nuestro país se basa en la Ley 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre. El objetivo de esta Ley, es normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del País, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de lo servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación. Tal situación no se cumple objetivamente aún cuando se tiene como soporte los artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Perú.*

*A pesar que se dictaminan leyes, decretos y normas sobre medio ambiente; el estado situacional ambiental, cada día es deplorable debido la tala indiscriminada de los recursos forestales, la extracción legal de madera, la informalidad, la inmigración de comuneros procedentes de la costa y sierra, entre otros factores, han potenciado el deterioro del ecosistema donde se han extraído grandes volúmenes de madera fina como la caoba, cedro, tornillo, etc.. Esta acción indiscriminada, trajo como consecuencia la extinción de importantes*

*especies forestales. La tala del bosque para la explotación agrícola en forma tradicional y la falta de conciencia de parte de las poblaciones de la Región San Martín, ha deteriorado sin medida el ecosistema. Estos hechos serán lamentables de aquí a 15 ó 20 años.*

*Como se puede observar en los referentes empíricos que por todas partes se perciben, los resultados de la administración y gestión ambiental, están dejando mucho que desear, ya que no se necesita ser especialista para opinar al respecto. La tala indiscriminada del bosque, la destrucción de los hábitat naturales, nichos ecológicos, que se perciben en todos los ámbitos de la Región San Martín, son pruebas suficientes para demostrar que el Estado y la Política de Administración y Gestión de estos recursos, son muy débiles y/o precarias en todos sus aspectos, en la región San Martín.*

## **2.2. Marco legal ambiental**

*Todo sistema, sea social, natural y o biológico, está delimitado por una frontera. Esta frontera es móvil y encierra en su campo una serie de componentes o elementos que interactúan mutuamente, de manera que no existe elemento inútil en dicho sistema. Los sistemas naturales se gobiernan por leyes naturales que permanecen en el espacio y el tiempo. Los sistemas sociales, en cambio, se gobiernan por leyes sociales cuya aplicación no siempre es uniforme porque está dada y aplicada en función a los vaivenes de la política de gobierno de turno.*

*En este caso, por tratarse de la administración y gestión de los recursos naturales en la Región San Martín, reglarizada por leyes de índole social, se tiene*

que delimitar la frontera constituida por el marco legal ambiental. Este campo es muy amplio y parte en todos sus extremos de la definición de los recursos forestales. En este contexto, los recursos forestales, están definidos como bosques naturales, plantaciones forestales y las hiervas cuya capacidad de uso mayor sea de producción forestal y los demás componentes silvestres de flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio Nacional. En este mismo sentido se han definido los servicios ambientales del bosque. Ellos, tienen por objeto la protección del suelo, regulación del agua, conservación de la diversidad biológica, conservación de ecosistemas y de la belleza escénica, absorción del dióxido de carbono y en general el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales. Por esa razón, el manejo de estos recursos está regulado por las leyes siguientes:

### CUADRO 1

#### MARCO LEGAL AMBIENTAL EN EL PERU

Prioridad	NATURALEZA	CANTIDAD	%
01	Leyes	08	25
02	Decretos leyes	01	03
03	Decretos legislativos	01	03
04	Decretos superemos	09	28
05	Decretos de urgencia	02	06
06	Resoluciones ministeriales	06	19
07	Resoluciones jefaturales	05	16
TOTALES		32	100

FUENTE: Sistematización de Información Hemerográfica



*Tal como se puede apreciar en la información sistematizada en el cuadro precedente, a nivel de nuestro ámbito de estudio y en el territorio nacional en su conjunto, el marco legal ambiental para el control del equilibrio ecológico, es frondoso. En esa perspectiva, el 25% de este marco legal está constituido por Leyes que están promulgados por el Poder Legislativo y se encuentran refrendados por el Presidente de la República, acorde a las características económicas y sociales de cada zona.*

*Entre estas leyes destacan: La ley 26821- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, con objeto específico de controlar la depredación indiscriminada y evitar el deterioro del bioma. Entre otras disposiciones fundamentales está la Ley 26839 - Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento sostenible de la Diversidad Biológica. Esta Ley está orientada a mantener el equilibrio entre la flora y fauna en razón directa que ambas se alimentan mutuamente y prolongan su vida de acuerdo a la racionalidad con que se manejan dichos recursos.*

*Orientación análoga se atribuye a la Ley 27446 \_ Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su objeto está articulado al control del deterioro de la ecología, especialmente para poner en práctica proyectos de desarrollo social e industrial. En este contexto de regulaciones, se promulgaron una serie de leyes adicionales. Entre ellas se aprecia la naturaleza y estructura de la Ley 26822- Ley que modifica la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura; Ley 27265 - Ley de Protección a los Animales Domésticos y a los Animales Silvestres Mantenidos en Cautiverio; Ley 27308 - Ley Forestal y de Fauna; y la Ley 27300 -*

*Ley de Aprovechamiento sostenible de las Plantas Medicinales, publicado últimamente en el año 2000.*

*Entre otros aspectos, destacan el 28% del marco legal ambiental constituido por decretos supremos emitidos por el Poder Ejecutivo para reglamentar el proceso de aplicación de las leyes de carácter ambiental. Asimismo, se emitieron una serie de resoluciones ministeriales a fin de contribuir al logro de los objetivos de los entes encargados de la administración y gestión del ambiente natural. No obstante a todo este marco legal, la situación que se presenta en materia de recursos forestales, es preocupante. Las personas que actúan como agentes de extracción forestal, hacen caso omiso las disposiciones legales y las personas que actúan como fiscalizadores del cumplimiento de la ley, son indiferentes a los problemas que genera este incumplimiento. La indiferencia de los fiscalizadores frente a la depredación indiscriminada del bosque, se debe en gran medida a la indiferencia del Gobierno Central para atender con el equipamiento necesario para el cuidado de la ecología.*

*Las áreas deforestadas en todo el ámbito de la Región San Martín, cada vez aumentan y los cambios climáticos están afectando considerablemente la salud de la población. Hay carreteras interrumpidas por huaycos con consecuencias considerables que tienen que ver con el alza de precios de los productos comestibles y el abastecimiento social. Entre otros aspectos se observa que muchas fuentes de agua están desapareciendo, y con ellas desaparece la vida silvestre de la amazonía. En la actualidad es común observar, por donde uno quiera que transite, ambientes geográficos depredados conducentes a constituirse en zonas desérticas.*

Tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, el marco legal ambiental en el Perú, es frondoso. No obstante, de acuerdo a los resultados de las entidades públicas encargadas de la administración, a la fecha hay opiniones diversas sobre la naturaleza y estructura de este marco legal ambiental y los factores que impiden el cumplimiento restricto. Los referentes empíricos observables están a cada paso de nuestro tránsito por las carreteras de penetración hacia la selva. El cuadro que se presenta a continuación sintetiza objetivamente las aseveraciones de la población informante constituida por extractores, concesionarios, aserradores y explotadores informales.

## CUADRO 2

### MARCO LEGAL AMBIENTAL SEGÚN LOS EXPLOTADORES FORESTALES

DETALLE	SUB GRUPO	%
Falta transparencia	10	13.00
El problema no es legal sino funcional	14	18.00
Las leyes ambientales están desligadas de la realidad	10	13.00
Falta mejorar la legislación ambiental	24	31.00
Se desconoce las perspectivas	20	25.00
TOTAL	78	100

Fuente: Encuesta realizada en el mes de junio 2004.

De acuerdo a los resultados de la encuesta, el 13% de nuestros informantes considera que el marco legal forestal en el Perú, y especialmente en la región San Martín, no se cumple a cabalidad. Este problema se debe, en gran medida, a la falta de transparencia de las leyes promulgadas sobre la materia. El 18% de los informantes aludidos, considera que el problema de la depredación indiscriminada, no es legal sino funcional. La situación observada se ha constituido como una "norma" en las entidades que tienen que ver con la

*administración de los recursos naturales; es decir, los funcionarios de INRENA encargados de fiscalizar el uso adecuado de los recursos naturales, no están cumpliendo adecuadamente sus funciones.*

*En el mismo sentido, el 13% de nuestros encuestados opina que la legislación ambiental y los organismos encargados de fiscalizar su cumplimiento, están desligados de la realidad, porque no siquiera se preocupan por estudiar primero las condiciones socioeconómicas y culturales de la población inmigrante, quienes ,mayormente, depredan el bosque para ampliar sus áreas agrícolas. El 31% de informantes consideran que se debe mejorar o reestructurar la legislación ambiental para correlacionarla con la realidad socioeconómica y política del país. Entre ellos, el 25% de informantes desconocen las perspectivas de la legislación y son indiferentes a los problemas ambientales. Tal actitud preocupa sobremanera a los miembros del equipo de investigación.*

### **2.3. Naturaleza y estructura de la legislación ambiental**

*Al igual que el marco legal ambiental se delimita por una frontera donde operan sus componentes legales para un uso y/o tratamiento adecuado de los recursos del ambiente natural y social, la administración y gestión de estos recursos requieren que se precise su naturaleza y estructura a fin de ejecutar controles de cumplimiento y compararlos con los estándares establecidos. Para el efecto, el Estado Peruano, bajo la superestructura social compuesta por grupos sociales con diferentes niveles de cultura y costumbres, ha emitido sendas normas legales que permitan uniformizar la extracción forestal razonable sin desequilibrar el ambiente natural. En este contexto, se han emitido la siguiente legislación ambiental:*

**CUADRO 3**  
**NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION AMBIENTAL**

CATEG	NUMERO	DENOMINACION	FECHA
LEY	26631	Normas para normalizar denuncias por infracción de legislación ambiental.	21-06-96
LEY	26821	Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales	26-06-97
LEY	26822	Ley que modifico ley Organiza del Ministerio de Agricultura,	26-06-97
LEY	26839	Ley sobre la Conservación y Aprovech sostenible de la Diversidad Biológica	16-07-99
LEY	27265	Ley de Protección a los Animales domésticos y a los Animales Silvestres Mantenidos en Cautiverio	22-05-00
LEY	27300	Ley de Aprovechamiento sostenible de las Plantas Medicinales	08-07-00
LEY	27308	Ley Forestal y de forma Silvestre,	16-07-00
LEY	27446	Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental,	04-05-01
D. Leg.	635	Código Penal - delito Contra la Ecología.	08-04-95
D. L.	25902	Ley Orgánica de Ministerio de Agricultura	26-06-97
D. S.	056-97-PCM	Restablecen casos de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental.	19-11-97
D. S.	061-97-PCM	Modifican D. S. 056-97-PCM sobre opinión técnica de INRENA	04-12-97
D. S.	055-92-PCM	Reglamento de Organización y Funcione del INRENA	16-01-93
D. S.	052-00-PCM	Modifican Artículos. del Reglamento de Organización y funcione INRENA	15-09-00
D. S.	017-01-AG	Reglamento de Organización y funciones (ROF) del Ministerio de Agricultura.	19-04-01
D. S.	013-99-AG	Aprueban la cotización de especies amenazadas de fauna silvestre.	19-05-99
D. S.	037-99-AG	Procedimientos de adjudicación de tierras rústicas y criazas ubicadas en zona de selva y ceja de selva.	24-09-99
D. S.	050-00-AG	Declaran áreas de terreno ubicadas en Huanuco, Loreto, San Martín y Ucayali como "Bosque de Producción Permanente Biabo Cordillera Azul".	07-09-00
D. S.	014-01-AG	Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	09-04-01
D. U.	066-99-	Autorizan el MINAG para que a través de INRENA, proceda a rematar en subasta pública, productores forestales maderables decomisados año 99.	10-12-99
D. U.	030-00	Incorporan en los alcances del D. V. N° 99 a especímenes, productores y subproductos forestales no maderables y de fauna silvestre.	07-05-00
R. M.	01710-77-AG	Categorización de especies de flora silvestre.	30-09-77
R. M.	0105-00-AG	Autorizan al INRENA a imponer las sanciones Administrativas previstas en el artículo 114° del código del medio ambiente y los RR. NN.	29-02-00
R. M.	0107-00	Nuevas categorías de especies maderables provenientes del bosque.	04-03-00
R. M.	0425-01	Autoriza al INRENA a conforman una comisión especial encargada de evaluar las solicitudes de instituciones educativas.	03-05-01
R. M.	0426-01	aprueba el procedimiento para el remate en subasta pública de los especímenes, productos y subproductos forestales y de fauna silvestre.	03-05-01
R. J.	045-99-INRENA	Aprueban los términos de referencia para la elaboración de planes de manejo forestal para las especies de uña de gato.	29-04-99
R. J.	200-00-INRENA	Autoriza a INRENA efectuar decomisos de especies, productos forestales y de fauna silvestre por infracción a la legislación forestal.	27-07-00
R. J.	233-00-INRENA	Establecen disposiciones relativas al otorgamiento de las" guías de transporte forestal".	06-09-00
R. J.	035-01-INRENA	Autoriza al Director General de Forestal del INRENA a imponer multas a las personas naturales o jurídicas.	08-02-01
R. J.	122-01-INRENA	Ampliación alcances de la Resolución jefatural N° 035-2001-INRENA.	08-06-01
R. J.	115-01-INRENA	Directiva para la transferencia de especímenes, productos y sub productos forestales maderables y de fauna silvestre.	30-05-01

FUENTE: INRENA: Compendio de Legislación Forestal y de Fauna Silvestre, p.5

Como se puede apreciar, la naturaleza y estructura de la legislación ambiental es rica. Ello significa que, en materia legal, los bosques naturales y el

ambiente amazónico, está bien protegido legalmente. No obstante, hay un descontento considerable de la población que ve afectado sus bosques naturales y que soporta las consecuencias del cambio climático, crecida desproporcionada de los ríos, inundaciones inesperadas, cambios de climas repentinamente, etc. Todos estos problemas se dan por la "perdida acelerada de bosques y su conversión en usos agropecuarios. Este proceso tiene su origen en una colonización espontánea, combinada con una proliferación de tala ilegal del bosque"<sup>2</sup>, al margen del nivel educativo de los taladores. El cuadro siguiente sistematiza el nivel educativo de los extractores estudiados.

#### CUADRO 4

##### NIVEL EDUCATIVO DE LOS TALADORES DE LA REGIÓN SAN MARTÍN.

DETALLE	SUB TOTAL	%
Primaria incompleta	01	1.30
Primaria completa	04	5.10
Secundaria incompleta	03	3.80
Secundaria completa	23	29.50
Superior incompleta	45	57.70
Superior completa	02	2.60
TOTAL	78	100

Fuente: Encuesta realizada en el mes de junio 2004.

De acuerdo a la información sistematizada, solo el 1.30% de taladores tiene educación primaria incompleta. Entre los demás, el 8.9% de informantes tiene primaria completa y/o secundaria incompleta. En este ámbito estudiado, el 29.5% de extractores tienen secundaria completa, no obstante aún no han logrado comprender las perspectivas de la legislación ambiental ni las consecuencias del

<sup>2</sup> . MINAG. Informe de la primera fase de los estudios de la evaluación de la gestión ambiental, p. 11

desequilibrio ecológico. El mismo comportamiento muestran el 57.7% de taladores que alcanzaron estudiar algunos años de educación superior, pero por no haber concluido con dichos estudios, no han logrado tomar conciencia de las consecuencias de la tala indiscriminada al margen de la ley. Hay un 2.6% de la población informante que alcanzó concluir los estudios universitarios y obtener un grado académico. Entre ellos se encuentran algunos ingenieros forestales o ingenieros en recursos naturales renovables que hacen grandes esfuerzos en cumplir la ley pero que se ven desalentados por la acción de la mayoría de taladores que hacen caso omiso a la legislación vigente en razón directa a las debilidades observadas en los organismos encargados de la fiscalización.

#### **2.4. Políticas gubernamentales de desarrollo ambiental**

Las Políticas Gubernamentales de desarrollo ambiental peruano, están enmarcadas en el alcance de Ley 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre. El objetivo de esta Ley, es "normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del País, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de lo servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación"<sup>3</sup>. Este orden de aspectos legales, están correlacionados con lo establecido en los artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Estado y del Decreto Legislativo 613 – Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, así como en los convenios internacionales vigentes para el Estado Peruano.

---

<sup>3</sup>. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley, 27308- Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Art. 1.

*En este orden de cosas, el Estado Peruano ha diseñado una política de desarrollo ambiental bajo el comillado de Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Este Plan está a cargo del Ministerio de Agricultura, y a través de él se establecen las prioridades, programas operativos y proyectos a ser implementados. Entre esta política planeada destacan: El Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación, el Plan Nacional de Reforestación y el Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales, así como el ordenamiento del uso de la tierra a propuesta del INRENA con la participación del sector privado.*

*Para el cumplimiento de la Política de Desarrollo Ambiental, se ha constituido el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR). Opera en el Ministerio de Agricultura como el organismo del más alto nivel de consulta de Política Forestal. En este organismo, participan representantes de instituciones y organismos del sector público y privado, vinculados a la actividad forestal. Las funciones y estructura están establecidas con claridad en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Art. 10.*

*Entre otros aspectos, en la política Gubernamental de Desarrollo Ambiental, interactúa también el Organismo Supervisor de Concesiones Maderables (OSINFOR). Depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y cuenta con autonomía funcional, técnica y administrativa en el cumplimiento de las siguientes funciones:*

- a. Supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal a través de personas jurídicas especializadas.*
- b. Aplicar las sanciones que correspondan según el Reglamento.*



- c. *Llevar un Registro de personas Jurídicas acreditadas para realizar la supervisión o certificación voluntaria.*
- d. *Otras funciones de su competencia en el marco de la Ley.*

*Estas acciones implican que el patrimonio forestal de la Nación está adecuadamente supervisado. Se entiende que los recursos forestales están bien protegidos por cuanto cuentan con la legislación pertinente, los organismos consultores y supervisores necesarios y con el presupuesto descentralizado del Gobierno Central para atender los requerimientos de la administración y gestión forestal. No obstante, aún cuando se tiene como soporte los artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Perú y la legislación forestal actualizada, hay graves problemas de deforestación en el ámbito de influencia de la región San Martín. Esta situación está potenciada por varios factores negativos que operan en el interior de los organismos supervisores del Ministerio de Agricultura y en los entes del Estado que tienen que administrar justicia. Por esa razón, ha sido necesario verificar que estas leyes se cumplan en torno a la actual situación de los recursos forestales de la Región San Martín que viene siendo un impacto negativo del planeta. Sin embargo, hasta la fecha nada se ha hecho para controlar la tala indiscriminada del recurso forestal de la Región San Martín y evitar la destrucción del ecosistema ya que ninguna institución del Estado hace cumplir, objetivamente, las leyes, normas, disposiciones legislativos e instrumentos de gestión interna de cada una de las instituciones que tienen que ver con la administración y la gestión de los recursos naturales.*

*Al someter el indicador legislación ambiental a soporte de la encuesta, en la mayoría de los casos, los informantes manifestaron que la legislación ambiental,*

*cualquiera sea su naturaleza, es letra muerta para quienes tienen que hacerla cumplir. El problema es el elemento humano inadecuado no solo a nivel del personal que labora en INRENA o en el Ministerio de Agricultura, sino también de quienes se han hecho cargo del control posterior y de quienes administran justicia en el Perú. Este problema trae como consecuencia el uso inadecuado de los recursos naturales, especialmente en lo que se refiere a especies forestales. Los extractores forestales, formales e informales, los agricultores de la zona y aquellos inmigrantes que llegan a la región San Martín en busca de mejores condiciones de vida, los concesionarios y aserraderos que se encuentran ubicados en nuestra región, no cumplen las exigencias esenciales de la legislación ambiental. Las consecuencias surgen a cada paso y la fotografía que se presenta a continuación es una muestra de ello.*

**FIGURA 1**  
**TALA INDISCRIMINADA DEL BOSQUE EN LA REGION SAN MARTIN**



*La fotografía que se expone en el presente acápite, es común en la región San Martín. Por doquier que se transite en la selva de esta región, se percibe la depredación a gran escala. Este problema se agrava en la medida que, no solo*

*los saqueadores de madera de la selva peruana hacen tabula rasa de la Amazonía, sino también la frontera deforestada se amplía cada vez más para dar acogida a los agricultores inmigrantes, los cuales han venido en busca de mejores condiciones de vida y están acostumbrados a quemar la especie forestal para dar paso a sus cultivos de productos de pan llevar. La siguiente figura muestra la magnitud de la quema del bosque para cumplir con sus "expectativas".*

## **FIGURA 2**

### **DEPREDACION DEL BOSQUE POR EFECTO DE LA QUEMA**



*De la manera como se presenta en la fotografía, la quema del bosque es una acción altamente destructiva de la Amazonía peruana. Las lenguas de fuego que se perciben a gran escala, no solo arrasan la especie forestal, sino también acaban con los nichos ecológicos o hábitat de animales y/o especies en extinción. Este problema, en términos generales experimentados en la región San Martín, está perjudicando considerablemente el ecosistema y nos preocupa de sobre manera a quienes nos hemos formado como ingenieros forestales pero que, sin embargo, el Estado Peruano, no nos da la oportunidad para dirigir la*

administración y la gestión de los recursos naturales, acorde a nuestra perspectiva profesional.

En este contexto, aún cuando el Perú, acorde a las exigencias de su Constitución Política, cuenta con la normativa y los entes gubernamentales suficientes para una administración y gestión adecuada de los recursos forestales, no solo en la región San Martín, sino también a nivel nacional; las perspectivas de las políticas gubernamentales de desarrollo ambiental se debilitan en la medida que las mafias de deforestadores informales se incrementan en razón geométrica. Tal situación es visible por donde quiera que se transite en la selva peruana y preocupa a quienes pensamos en las generaciones futuras, a quienes pensamos en la continuidad del planeta tierra dentro de la normalidad del sistema solar. Desde esta óptica, para reforzar nuestras aseveraciones a través de la encuesta realizada sobre la muestra de estudio, se obtuvo la información siguiente:

### CUADRO 5

#### **PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO AMBIENTAL EN LA REGIÓN SAN MARTÍN.**

DETALLE	SUB TOTAL	%
No hay perspectiva de desarrollo equilibrado	12	15.00
Las políticas gubernamentales están de espaldas al pueblo	16	21.00
Hay una depredación indiscriminada de los recursos naturales	16	21.00
No hay políticas coherentes	31	40.00
Las concesiones se constituyen en traición a la patria	03	3.00
TOTAL	78	100

Fuente: Encuesta realizada en el mes de Junio 2004.

*Las perspectivas gubernamentales de desarrollo ambiental de nuestro país, están enmarcadas en la Ley forestal 27308 Ley Forestal de fauna Silvestre y soportadas por los artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Estado y del Decreto Legislativo 613 – Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, así como en convenios internacionales vigentes para el Estado peruano. No obstante, cuando se correlaciona la teoría de las políticas gubernamentales de desarrollo ambiental con la práctica, los resultados demuestran desviaciones considerables. Este problema se debe, según el 15% de nuestros encuestados, a que no se evidencian en la región San Martín políticas de desarrollo equilibrado; es decir, la contrapartida de la tala del bosque por parte de los concesionarios, no se percibe. Por el contrario, las áreas depredadas, por doquier de la selva peruana, aumentan considerablemente.*

*Entre otros aspectos que debilitan las políticas gubernamentales de desarrollo ambiental, según el 21% de nuestros informantes, se perciben las debilidades de los sistemas de control interno de los organismos que tienen que ver con la implementación de dichas políticas. Por esa razón, los encuestados para reforzar nuestros juicios, consideran que las políticas gubernamentales se presentan de espaldas al pueblo, máxime si las últimas concesiones forestales se han digitado desde la capital del Perú utilizando el GPS, sin tener en cuenta los árboles maderables de muchos agricultores que las conservaban como reliquia o recuerdo de sus antepasados. Asimismo, de acuerdo al 21% de informantes clave, la depredación indiscriminada de los recursos naturales, impiden la objetividad en la aplicación de las políticas forestales de desarrollo ambiental.*

*Hay otros factores que no permiten resultados positivos de las políticas de desarrollo ambiental. Entre ellos, posiblemente, se encuentran la impunidad de quienes defraudan al Estado vía contrabando de madera e indiferencia de los organismos administradores y supervisores. Por esa razón, el 40% de nuestros informantes consideran que en el Perú, no hay políticas gubernamentales de desarrollo ambiental coherentes con las necesidades sociales de mantener el equilibrio ecológico. En este mismo sentido, hay también un porcentaje de encuestados que consideran que las concesiones forestales, tal como se han venido diseñando y otorgando en estos últimos años, se constituyen en traición a la Patria, la cual debería ser juzgada con todo el rigor de la Ley. Este enjuiciamiento, es un clamor de la gente que entiende que la flora y la fauna deben estar en equilibrio si se quiere conservar la vida humana. Por lo tanto, debemos orientar nuestros esfuerzos para concienciar a las personas de las consecuencias del desequilibrio ambiental y que se debe exigir que se cumplan las leyes forestales y del ambiente natural y social.*

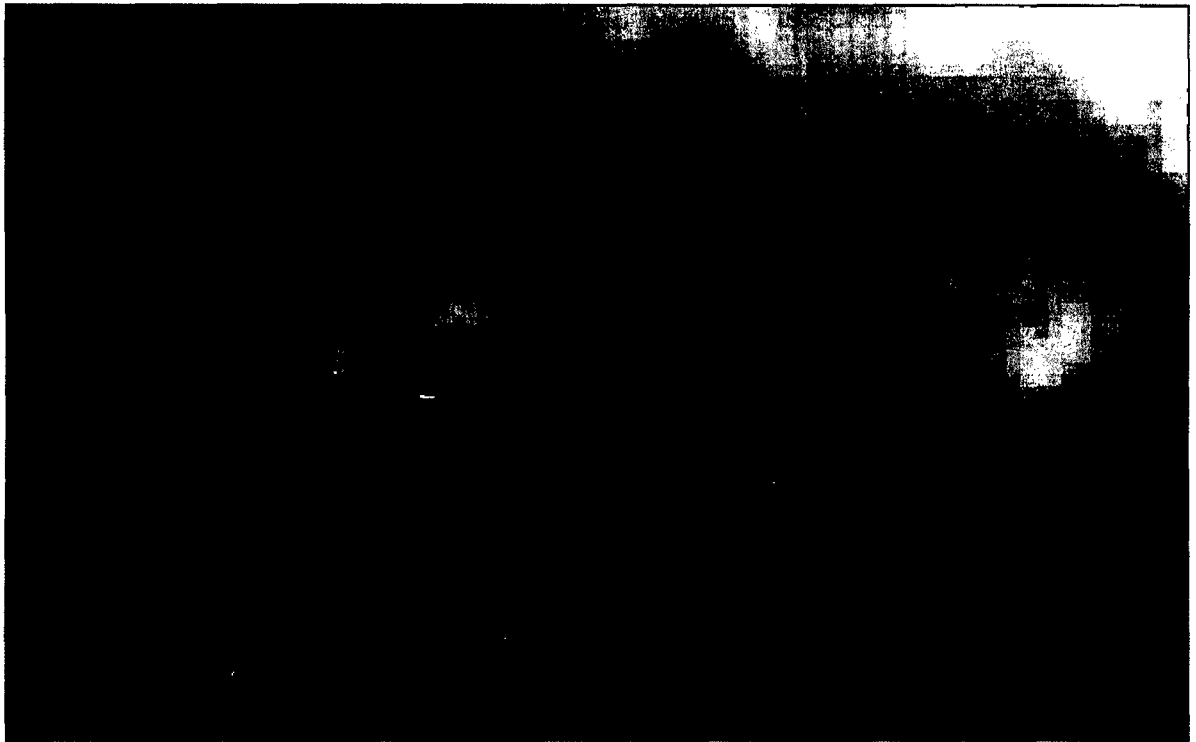
## **2.5. Estado situacional y conciencia ambiental**

*A pesar de que, en el Perú, se dictaminan leyes, decretos leyes, normas complementarias en instrumentos de gestión interna sobre administración y gestión de medio ambiente, así como políticas de desarrollo ambiental en el mundo, el estado situacional de la selva peruana y la conciencia ambiental de las personas que habitan en ella, cada día es deplorable. Esta situación se evidencia a todas luces en la quema indiscriminada de los recursos forestales. La fotografía que se presenta a continuación, no solo preocupa a los colonos de la Región San Martín sino también, da pena a quienes transitamos por la carretera Fernando*

*Belaunde Terry. Tal como hemos mencionado en los acápite anteriores, las acciones de quema del bosque, arrasan con todo tipo de vida que encuentran a su paso, y esta acción, posiblemente, entre todas, es la más destructora del medio y su magnitud no tiene límites, de la manera como se presenta en la figura siguiente:*

### **FIGURA 3**

#### **MAGNITUD DE LA QUEMA FORESTAL EN LA REGION SAN MARTIN**



*De la manera como se aprecia en la fotografía, la quema del bosque acaba con todo medio de vida que encuentra a su paso. Esta acción negativa, está potenciada por la inmigración de comuneros procedentes de la costa y sierra, para habitar las regiones políticas de la selva. La población migrante, trae consigo sus costumbres de origen y ellas están de espaldas al mantenimiento del bosque. La región de la sierra es una muestra clara de estas costumbres. Los bosques serranos desaparecieron a través del consumo de leña para preparar la comida*

de la prole. Ahora que las familias de inmigrantes se instalaron en la región San Martín, no se puede esperar otra cosa que la depredación del bosque.

En este contexto, el contingente humano inmigrante que llega a la región San Martín en busca de mejores condiciones de vida, constituye otro de los factores poderosos que potencia el deterioro del ecosistema. Para forzar la agricultura de sobre vivencia familiar, los inmigrantes extraen cada día más volúmenes de madera de todo tipo. La extracción de la madera, en la mayoría de los casos, se orienta a la comercialización clandestina. No hay otra manera de explicar la frecuencia con que se observa los camiones con los cargamentos siguientes:

**FIGURA 4**  
**TRANSPORTE Y COMERCIALIZACIÓN ILEGAL DE MADERA EN LA REGION**  
**SAN MARTIN**



Así quedan los campos forestales de la región San Martín. La tala indiscriminada y la comercialización ilegal de la madera, trae como consecuencia la extinción de importantes extensiones y especies forestales. Estos hechos no



planificados, que se presentan de cara al desarrollo social y económico equilibrado, serán lamentables de aquí a 15 ó 20 años, cuando el avance de las áreas deforestadas empiecen a deslizarse hacia los ríos arrastrando a su paso, toda posibilidad de vida futura.

Como se puede observar en los referentes empíricos que por todas partes se perciben, los resultados de la administración y gestión ambiental, están dejando mucho que desear. En este contexto, la tala indiscriminada del bosque, la destrucción de los hábitat Naturales y/o nichos ecológicos, que se perciben en todos los ámbitos de la Región San Martín, son pruebas suficientes para demostrar que el Estado y la Política de Administración y Gestión de estos recursos, son muy débiles en todos sus aspectos. Para corroborar esta aseveración, hemos encuestado a un sector importante de entes que tienen que ver con la explotación del bosque. Los resultados del estado situacional y de la conciencia de los madereros de la región San Martín, nos preocupa considerablemente, tal como se presentan a continuación:

**CUADRO 6**  
**ESTADO SITUACIONAL Y CONCIENCIA DE CONSERVACIÓN DE LOS**  
**MADEREROS EN LA REGIÓN SAN MARTÍN.**

DESCRIPCION	SUB TOTAL	%
<i>No tienen conciencia de conservación ambiental</i>	36	46.00
<i>Estado situacional ambiental es alarmante</i>	12	15.00
<i>Depredación inmisericorde del bosque reservado</i>	09	12.00
<i>Incremento del desequilibrio ecológico</i>	17	22.00
<i>Las políticas ambientales adecuada a la realidad</i>	04	5.00
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta realizada en el mes de Junio 2004.

*De acuerdo a los datos sistematizados en el cuadro precedente, el 46% de nuestros informantes clave, considera que, tanto los agricultores oriundos de la zona así como los inmigrantes de la sierra y de la costa que vinieron a la región San Martín para buscar mejores condiciones de vida, no tienen conciencia de conservación ambiental. Esta debilidad los conduce a depredar indiscriminadamente el bosque cada día que desean leña para cocinar o para ampliar sus terrenos agrícolas. Por la misma razón, el 15% de nuestros encuestados, consideran que el estado situación de la amazonía peruana, especialmente de la región San Martín, es alarmante en razón directa a que las políticas de desarrollo forestal dictadas por el Estado Peruano, no se cumplen en la práctica.*

*Por otro lado, el 12% de los madereros encuestados, manifiestan que la depredación del bosque es inmisericorde. Esta acción, según ellos, no solo se debe a que la población que se dedica a la agricultura es de bajo nivel cultural, sino también, se debe a que los funcionarios encargados de los órganos de control y supervisión de los recursos forestales, especialmente aquellos que operan bajo la personería del Ministerio de Agricultura, no están cumpliendo a cabalidad sus funciones.*

*Por otro lado, tal como manifiesta el 22% de nuestros informantes clave, el desequilibrio ecológico, a causa de la tala indiscriminada y la quema del bosque para dar paso a la agricultura de subsistencia de los inmigrantes, aumenta cada día más. Por esa razón, los mismos informantes, defienden la idea de que el tiempo está cambiando considerablemente, como consecuencia de que las*

*políticas gubernamentales de desarrollo ambiental no se adecuan a la realidad. Esta situación empeora en razón directa a que los funcionarios y servidores que laboran en INRENA San Martín, no tienen vocación de servicio para el desempeño de sus funciones.*

## **2.6. Resultados de la administración y gestión ambiental**

*Es expectante sistematizar los conocimientos relacionados con la cuantificación de los resultados del cumplimiento de metas y objetivos de los entes u organismos que tienen que ver con la administración y gestión ambiental, en tanto que, el desempeño de muchos de ellos debe evaluarse en términos de eficiencia, eficacia, economía y transparencia del uso de los recursos públicos asignados para el cumplimiento de sus fines. En este proceso, es necesario aproximarnos a una primera apreciación de los resultados del quehacer del Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INRENA) que opera bajo la égida del Ministerio de Agricultura y que cuenta con los recursos necesarios y los instrumentos de gestión imprescindibles para administrar adecuadamente el ambiente natural.*

*De acuerdo a la revisión del Plan Operativo Institucional (POI), el Cuadro para Asignación de Personal (CAP), el Organigrama Institucional vigente, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) hasta el período fiscal 2004 y la política remunerativa del personal que labora en INRENA San Martín, entre otros aspectos que tienen que ver con las exigencias para una administración forestal, consideramos suficientes la cantidad de elemento humano y material asignado al Instituto Nacional de los*

*Recursos Naturales (INRENA) para brindar un servicio de administración y gestión ambiental eficiente en el ámbito de estudio. No obstante, según los referentes empíricos observables que se extienden desde la provincia de Tocache hasta la Provincia de Moyobamba y los resultados de la deforestación al 31 de diciembre del año 2004, la situación forestal en la zona, es alarmante. El cuadro que a continuación se presenta, muestra la naturaleza y estructura del problema cuestionado.*

### CUADRO 7

#### RESULTADOS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION AMBIENTAL EN LA REGION SAN MARTIN (HECTAREAS)

AMBITO GEOGRAFICO	SUPERFICIE FORESTAL	AREA TOTAL DEPREDADA	AREA DEPREDADA LIBRE	AREA DEPREDADA OCUPADA
<b>Bellavista</b>	<b>503,884</b>	<b>164,000</b>	<b>94,070</b>	<b>69,930</b>
<b>El Dorado</b>	<b>297,768</b>	<b>96,915</b>	<b>55,590</b>	<b>41,325</b>
<b>Huallaga</b>	<b>298,530</b>	<b>97,163</b>	<b>55,733</b>	<b>41,430</b>
<b>Lamas</b>	<b>821,371</b>	<b>267,333</b>	<b>153,432</b>	<b>113,901</b>
<b>Mariscal Cáceres</b>	<b>878,362</b>	<b>285,882</b>	<b>163,982</b>	<b>121,900</b>
<b>Moyobamba</b>	<b>668,832</b>	<b>217,686</b>	<b>124,865</b>	<b>92,821</b>
<b>Picota</b>	<b>357,411</b>	<b>116,327</b>	<b>66,725</b>	<b>49,602</b>
<b>Rioja</b>	<b>277,778</b>	<b>90,409</b>	<b>51,859</b>	<b>38,550</b>
<b>San Martín</b>	<b>454,726</b>	<b>148,000</b>	<b>84,893</b>	<b>63,107</b>
<b>Tocache</b>	<b>224,425</b>	<b>73,044</b>	<b>41,898</b>	<b>31,146</b>
<b>Otros lugares</b>	<b>223,291</b>	<b>72,675</b>	<b>41,686</b>	<b>30,989</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5 006,378</b>	<b>1 629,434</b>	<b>934,631</b>	<b>694,803</b>
<b>%</b>	<b>100.00</b>	<b>32.54</b>	<b>57.36</b>	<b>42.64</b>

Fuente: Registros de INRENA San Martín

*Los resultados de la administración y gestión ambiental en la región estudiada, están allí a la vista y tienen mucha relación con los datos sistematizados de toda el área forestal de la región San Martín. En este contexto, de acuerdo a las estadísticas sistematizadas por el propio Instituto Nacional de los Recursos Naturales, de las 5'006,378 hectáreas de área boscosa que se tenía como patrimonio ambiental, en toda la región, a la fecha se han deforestado, vía explotación forestal formal, tala informal, ampliación de frontera agrícola, quema de bosque, entre otras formas o fenómenos, alrededor de 1'629,434 hectáreas de bosque que equivale al 32.54% del área patrimonial total de la región. Esta situación es alarmante si la correlacionamos con la quema de los bosques para ampliar la frontera del cultivo ilegal de la coca en las circunscripciones de la provincia de Tocache y parte de la provincia Mariscal Cáceres. Como resultado posterior del uso de las tierras deforestadas para el cultivo de la coca, en cuanto estas tierras son fumigadas o erradicadas, las áreas deforestadas se abandonan.*

*Por esa razón, de acuerdo a la información sistematizada en los cuadros 7 y siguientes, el 57.36% del área deforestada en la región San Martín, se encuentra abandonada. El resto de esta área, es decir solo el 42.64% de la selva talada está ocupada por agricultores, mayormente inmigrantes. Ello quiere decir, que, si continua la indiferencia del Gobierno Central y las improvisaciones tanto en la selección, el ingreso y la permanencia del personal que labora en INRENA San Martín, la deforestación de la zona irá en aumento. La anomalía observada se incrementará en razón directa a que, en la última década la demanda de productos forestales de países tropicales han aumentado a un ritmo acelerado. Las aseveraciones expuestas en las figuras anteriores, correlacionadas con los*

*referentes empíricos observables a nivel nacional, y especialmente en el ámbito de influencia de la presente investigación (Región San Martín), permiten predecir que en el futuro la fuga de nuestras especies forestales, maderables y no maderables, continuarán con más fuerza, tal como se percibe en la figura siguiente.*

### **FIGURA 5**

#### **NATURALEZA Y DESTINO DE LOS RECURSOS MADERABLES DE LA REGION SAN MARTIN**



*La fotografía expuesta se presenta como una cuestión aleccionadora. La naturaleza y estructura de la figura nos explica la forma cómo viajan nuestros recursos forestales, depredando la región San Martín. Gran parte de los hechos observados, viaja clandestinamente o a espaldas de los organismos de su control y/o supervisión. No hay otra razón para que las demás regiones de la selva hayan empezado cuestionar duramente la política de manejo forestal. El Diario Ahora de Pucallpa, de fecha, martes 22 de marzo del 2005, manifiesta en una de sus columnas que los pobladores del Puerto Esperanza de Pucallpa, denuncian que la*

*mafia maderera controla los vuelos cívicos hacia ese lugar por el transporte de las especies cedro y caoba, que se extraen con motosierra y son trasladados en aviones militares. Sin embargo, los organismos encargados de la administración y gestión eficiente de los recursos naturales, no dicen ni pío frente a estas denuncias. Ello quiere decir que el periodismo ucayalino, para presentar tales acusaciones, tiene evidencias suficientes, competentes y relevantes.*

*De igual forma César Guerra, presidente de la Asociación de Extractores Madereros de la Región Ucayali ha pedido que la explotación forestal se declare en veda para frenar el comercio ilegal de la madera roja. Este tipo de madera está considerada, actualmente, como el oro de la Amazonía. En este sentido, el presidente aludido, al evidenciar que no existe una política sostenible para el manejo de los bosques amazónicos, solicita a la población en general estar alerta a la depredación indiscriminada. Esta denuncia se debe a que hasta la fecha, no existe planes de manejo sostenible para la extracción de la madera en Ucayali. Estas exigencias, que son denunciadas cada vez con mayor fuerza, no han sido implementadas debido a que, interna y externamente se perciben grandes intereses empresariales. Estos intereses, generalmente, impiden reordenar la política forestal para utilizar los bosques amazónicos en coherencia al plan de manejo forestal objetivo, acción que dificulta cumplir la visión orientada a preservar la riqueza maderable para el futuro de la población.*

*Por consiguiente, la conservación y el manejo adecuado de los recursos forestales de la región, depende en gran parte de quienes están a cargo del control y la supervisión de la aplicación de las disposiciones legales para el bienestar actual y futuro de sus habitantes. Es decir, si la sociedad peruana,*

*especialmente aquella sentada en la región San Martín, quiere evitar la deforestación indiscriminada, tiene que reorientar su administración. Esta acción implica que, con los mismos altos sueldos de los funcionarios, cuya manera de ingreso y permanencia se pone en tela de juicio por los resultados que se tienen a la vista, se puede reorientar la administración y mejorar la gestión de los organismos que tienen que ver con la administración y gestión forestal. En este contexto, solo basta poner al servicio de la sociedad la vocación de profesionales competentes, habituados a problematizar su propio quehacer, sin influencia política partidaria.*



**CAPÍTULO III****CAPACIDAD OPERATIVA PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO  
AMBIENTAL****3.1. Generalidades**

*La conservación del bosque en el Perú, se ha convertido en la actualidad en una tarea gubernamental difícil de mantener. Hay varios factores que dificultan una administración y gestión eficiente y este problema está en relación directa a la idiosincrasia de la masa laboral de cada zona que debe ser protegida. En este contexto, la región San Martín no escapa a los problemas que dificultan una adecuada administración y control que se evidencia en otras zonas. Las anomalías que aquejan a la región, se debe a que, hasta la actualidad, no se ha implementado adecuadamente la capacidad operativa para la conservación y desarrollo ambiental.*

*Estas deficiencias han potenciado, hasta la fecha, la tala indiscriminada de las áreas boscosas trayendo como consecuencias desagradables inundaciones de ríos, deterioro de vías de interconexión entre ciudades de la selva, incremento del contrabando de especies maderables, contaminación de las aguas de los ríos por desechos químicos resultantes del narcotráfico, deslizamientos de tierras, entre otras. En este sentido, pese a existir convenios internacionales para la conservación del medio ambiente, e incluso, pese haber obtenido recursos financieros para ejecutar programas de recuperación de áreas depredadas mediante el canje de deuda externa por naturaleza, la situación se ha tornado incontrolable.*

*El conjunto de problemas que hemos mencionado, evidencian suficientemente que, hasta la fecha, no se ha podido controlar la tala indiscriminada del bosque ni la contaminación de las aguas de los ríos. Los resultados expuestos, fueron ocasionados, entre otras cuestiones por la falta de voluntad política de parte del Gobierno Central para implementar adecuadamente la capacidad operativa de los entes u organismos encargados del control y supervisión del bosque. En este contexto, no solo basta la promulgación de leyes y normas complementarias para la administración y fiscalización del bosque, sino que, ante todo, tales normas e instrumentos de gestión internos se deben implementar con el elemento humano y material adecuado. Si hay deficiencias en la implementación de estos sistemas, todo esfuerzo por conservar el bosque resulta en vano, o en el mejor de los casos es infructuoso.*

*Desde esta perspectiva, las deficiencias observadas, se deben, principalmente, a las debilidades en las políticas de selección de personal a nivel de funcionarios, profesionales y técnicos que se ponen al servicio de los organismos administradores y gestores del medio ambiente. El proceso de selección de personal, como es sabido, obedece a los vaivenes de la política de los grupos de gobierno que han sido favorecidos en el proceso electoral. Cada Gobierno que toma el poder del Perú, llega aparejado a un gran contingente humano que apoyó el proceso electoral y que, una vez ganada las elecciones presidenciales y tomado el poder, este contingente, más otros que se “suben al carro” tienen que ser colocados en algún puesto de trabajo, sin tener en cuenta su formación profesional o técnica. En la mayoría de los casos, las colocaciones de personal se realizan vía el “tarjetazo” o la certificación partidaria.*

*Entre otros problemas que debilitan la administración y gestión de recursos forestales de la región San Martín, se consideran la influencia negativa de los funcionarios y servidores nombrados en las dependencias del Ministerio de Agricultura, especialmente en INRENA. Este personal, por su misma formación y concepción tradicional de ver las cosas, aparejada a la indiferencia de estos servidores públicos, inadecuadamente seleccionados para la protección de los recursos públicos, son partícipes de la filosofía "yo soy mi puesto". Esta filosofía es una característica marcada en los servidores públicos nombrados que interactúan en organizaciones tradicionales. Aquí, los trabajadores nombrados consideran que ya no hay necesidad de seguir capacitándose y son indiferentes a la instauración del pensamiento sistémico. Por lo tanto, no se capacitan más allá de lo que les sirve para desempeñar el puesto que ocupan actualmente, de manera que no pueden remplazar a otro trabajador en otra dependencia que no tenga relación con su puesto. Esta actitud es una característica de las organizaciones públicas tradicionales, y de ellas, de acuerdo a como hemos observado nuestros referentes empíricos, hay muchas en el Perú.*

*En el mismo orden de factores, es común encontrar o identificar en las entidades públicas, elemento humano con una total pérdida del interés de servir a su institución. Esta situación es inherente a la persona de poca preparación y con un retraso cultural considerable. Tal como se observa en las entidades que tienen que ver con la administración y gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre, la mayoría de personas que laboran en las entidades de este sector, carecen de vocación de servicio. A esta problemática se suma las deficiencias presupuestarias que en los últimos años se viene precisando con mayor objetividad. El problema empeora en razón directa a que el personal técnico y/o*

*secretarial de las dependencias del Estado bajo la dirección de INRENA, no protegen los recursos del Gobierno Central ante cualquier pérdida o despilfarro.*

*Igualmente, de la manera como se percibe el transporte y la comercialización diaria de la madera tanto en la misma región San Martín, como fuera de ella, es evidente que los organismos encargados de la administración adecuada de los recursos forestales, en la que está inmerso INRENA, no tienen capacidad operativa suficiente para cumplir con eficiencia sus objetivos. El problema se agrava en razón directa a que, las organizaciones mencionadas, en cualquiera de sus niveles de gestión, no tienen el presupuesto suficiente para la adquisición de equipos, unidades de transporte y mantenimiento operativo de estas unidades de transporte, entre otras cuestiones inherentes al cumplimiento del objeto institucional. Asimismo, se observa que Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), organismo más representativo del Ministerio de Agricultura para la conservación, administración y gestión eficiente de los recursos naturales, no cuenta con los suministros de funcionamiento suficiente para su operatividad; y los que tiene, no son utilizados adecuadamente.*

*Finalmente, tal como se percibe a través de los referentes empíricos observables, los organismos públicos que tienen que ver con la administración y gestión de los recursos naturales renovables y no renovables del Perú, no solo no cuentan con el presupuesto insuficiente, sino también, por añadidura, no han elaborado ni implementado los instrumentos de gestión internos acorde a las necesidades actuales. Estas necesidades, plantean la confección de instrumentos de gestión sistémicos e integrales, los cuales, una vez aplicados deben ser evaluados periódicamente a fin de probar su eficiencia y/o plantear las medidas*

correctivas, en caso de determinar debilidades y/o inobservancias de la Ley Forestal. De acuerdo a como se perciben los resultados, en la conservación y/o manejo adecuado de los recursos naturales renovables y no renovables, se presume que sus sistemas de control interno previo y posterior, no están funcionando eficientemente. Ello implica que, el Organismo de Control Institucional, no está implementado con el personal competente. Mayormente, en las ciudades alejadas a la capital del Perú, estos órganos son ocupados por profesionales sin experiencia o novatos, los cuales fácilmente se parcializan con los titulares o funcionarios que ejecutan actividades directivas, con las consecuencias que ya se vienen enjuiciando en foros, conferencias, convenciones y congresos regionales y nacionales.

### **3.2. Política de selección, admisión y mantenimiento de personal**

La Constitución Política del Perú, de 1,993, bajo el sistema integral de la concepción de la sociedad y su medio natural, estipula que el “ingreso a la carrera administrativa y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos, están regulados por ley”<sup>4</sup>. En este orden de normas legales, la ley a que se refiere la Constitución es el Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público. Esta Ley, a través de su articulado matriz y de su Reglamento Decreto Supremo 005-90-PCM, norma la política de ingreso, selección, admisión y mantenimiento del personal. No hay otra norma, hasta la fecha, que regule las exigencias que tienen que cumplir los funcionarios y/o servidores públicos que ingresan a la carrera administrativa pública.

---

<sup>4</sup> . Constitución Política del Perú de 1,993. Art. 40.

*En este contexto, el Art. 12 de la mencionada Ley, considera como requisitos para el ingreso a la carrera administrativa pública, varias actitudes y aptitudes que deben cumplir los postulantes. Entre estos requisitos, es una obligación ser ciudadano peruano en ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos. Asimismo, el postulante debe acreditar buena conducta y salud comprobada a fin de que los servicios públicos sean prestados en forma objetiva. En este contexto, hay una exigencia mayor y debe ser respetada estrictamente, por cuanto es la médula central para la prestación de un servicio público eficiente. Este requisito indispensable, exige que el postulante a la carrera administrativa pública, especialmente aquellos que pretenden ingresar a prestar servicios en INRENA, tiene que reunir los atributos propios del respectivo grupo ocupacional y presentarse y ser aprobado en el concurso de admisión. Esta norma legal, no considera en ningún espacio la admisión de personal vía tarjeta política a fin de no entorpecer la acción controladora y/o fiscalizadora de los recursos que conforman el ambiente natural y social.*

*Bajo el mismo perfil y en orden de prioridad, el servidor público, de acuerdo al Art. 21 de la norma acotada, tiene que ejecutar las obligaciones siguientes: “Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público, salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos, concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos, conocer exhaustivamente las labores del cargo y capacitarse para su mejor desempeño, observar buen trato y lealtad hacia el público en general, hacia los superiores y compañeros de trabajo, guardar absoluta reserva en los asuntos que revistan tal carácter, aún después de haber cesado en el cargo e informar a la superioridad de los actos delictivos o de inmoralidad cometidos en el ejercicio de la función*

pública<sup>5</sup>. La aplicación de la disposición expuesta, implica un servicio eficiente en el cuidado de los recursos públicos.

En primer lugar, el sistema normativo de obligaciones de los servidores públicos, tal como manifiesta la Ley y su Reglamento, exige, una vez admitido como servidor público, cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público. Tal situación es coherente con las necesidades de la administración y gestión de los recursos forestales a cargo de INRENA. No obstante, los resultados de la operatividad de los entes que tienen que ver con la conservación del ambiente, especialmente en la región San Martín, no son satisfactorios. Las áreas depredadas crecen cada día y los deslizamientos de tierras se incrementan en razón directa a los cambios climáticos causados por el deterioro de la ecología. Hay varias respuestas frente a estos problemas. Los resultados de la encuesta aplicada a las empresas y taladores de madera se muestran a continuación:

#### CUADRO 08

##### SELECCIÓN, ADMISIÓN Y MANTENIMIENTO DE PERSONAL EN LAS ENTIDADES AMBIENTALISTAS

MODALIDAD DE SELECCIÓN DE PERSONAL	N°	%
No hay selección adecuada de personal	16	20.00
La selección es común como en cualquier entidad pública	06	8.00
La admisión de personal es vía tarjeta de parte del gobierno de turno	25	32.00
Se mantiene personal con baja productividad.	19	24.00
Hay personas incapacitadas en las Instituciones Ambientales	12	16.00
TOTAL	78	100

Fuente: Encuesta realizada en el mes de Junio 2004.

<sup>5</sup>. RUEDA, Gregorio. *Legislación de la carrera administrativa y (...)*, p. 17.

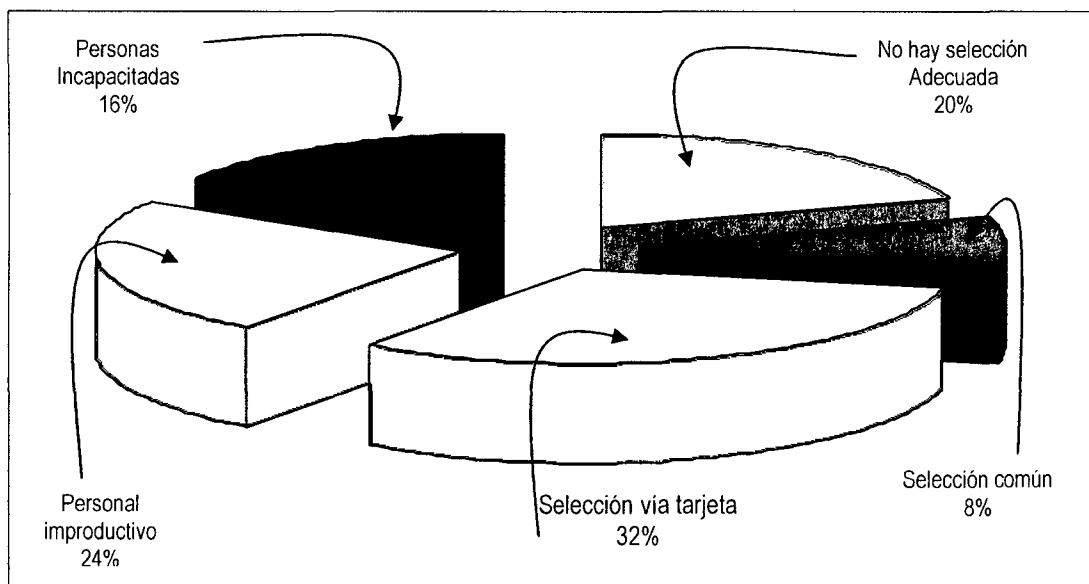
*De acuerdo a las respuestas proporcionadas por nuestros informantes clave, el 20% de ellos, considera que los servidores que laboran en los organismos públicos que tienen que ver con la administración y gestión de los recursos naturales, no cumplen personal y diligentemente los deberes que le impone el servicio público, debido a que, dicho personal no ha sido adecuadamente seleccionado. Este problema dificulta la salvaguarda de los intereses del Estado y el empleo austero de los recursos, tal como manda la ley. La situación observada, empeora en la medida que no se capacita al personal en el tiempo de su permanencia como servidor del Estado a cargo de INRENA. Como resultado, se pone en tela de juicio la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos institucionales.*

*En este contexto, todo este árbol de problemas abordados, es la consecuencia de la admisión de personal vía tarjetazo de parte del gobierno de turno. Así lo consideran el 32% de los informantes encuestados y así lo percibimos en los resultados de los concursos de admisión de personal profesional, donde se relega a personal con mayores grados y títulos para admitir a personal de preparación dudosa. Esta acción es decisiva, en el cumplimiento de sus funciones. Los referentes empíricos observables, muestran a todas luces que el personal que labora en INRENA San Martín, no conoce exhaustivamente las labores del cargo y no se capacita permanentemente para un mejor desempeño. Los resultados están allí a la vista. Por donde sea que transitemos, dentro y fuera de la región San Martín, es común observar en el tránsito, el comercio continuo de madera, en sus diferentes formas, en desmedro de nuestros bosques y del ambiente natural.*



Entre otros aspectos, el 31% de los encuestados, manifiesta que la serie de problemas que se observa en los organismos públicos encargados de administrar eficientemente los recursos forestales, se debe a la falta de evaluaciones periódicas de la productividad del personal que labora en estas instituciones públicas. Esta anomalía se presenta en razón directa a la carencia de personal capacitado en las jefaturas de estos organismos públicos. Tal como se ha organizado a INRENA, bajo la personería jurídica del Ministerio de Agricultura y sujeta a las presiones políticas para la admisión, permanencia y progresión del personal, es posible que la deficiencia observada se mantenga por mucho tiempo, lo cual acarrearía consecuencias desagradables para la ecología. El gráfico que a continuación se presenta, muestra de manera explícita la argumentación de nuestros encuestados:

**GRAFICO 1**  
**MODALIDAD DE ADMISION Y MANTENIMIENTO DE PERSONAL EN LA**  
**REGION SAN MARTIN**



De acuerdo a como se grafican los datos estadísticos resultantes de la encuesta a nuestros informantes clave, la selección, admisión y mantenimiento de

*personal para operar eficientemente en la administración y gestión de los recursos naturales renovables y no renovables, en la región San Martín, la situación es preocupante. La depredación indiscriminada del bosque, que se advierte a cada paso en la selva peruana, bajo la situación operativa actual de los entes encargados de su control y/o fiscalización racional, empeorarán. Esta anomalía se genera como respuesta a la selección inadecuada del personal que postula e ingresa a laborar en el Ministerio de Agricultura e INRENA. Esta anomalía empeora, según nuestros informantes clave, debido al tráfico de influencias para ingresar a laborar en los entes que tienen que ver con la administración del bosque. Por esa razón, es común encontrar en estas instituciones personal administrativo incapacitado y sin vocación de servicio.*

### **3.3. Primacía de la filosofía yo soy mi puesto y favoritismo político**

*Las entidades públicas, para operar acorde a las exigencias de la sociedad, tienen que reestructurar sus organizaciones e implementar los sistemas de control interno administrativo y financiero necesarios para prestar un buen servicio. Ello implica tener en cuenta que el sistema de control interno de una entidad pública cualquiera, está edificado bajo la estructura de cinco componentes. De acuerdo a la normativa vigente del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, forman parte de la estructura de control interno el “Ambiente de Control, la Evaluación del Riesgo, las Actividades de Control Gerencial, los Sistemas de Información y Comunicación y las Actividades de Monitoreo”<sup>6</sup>, entre otros aspectos. Estos cinco elementos, sistémicamente constituidos, cuando operan en interacción, fluyen objetivamente las operaciones de la entidad hasta*

---

<sup>6</sup>. CGR. *Manual de Auditoría Gubernamental*, p. 129

*alcanzar las metas y objetivos programados en los planes operativos institucionales.*

*El ambiente de Control, es el elemento fundamental para el desempeño eficiente de las entidades públicas. Este componente, está integrado por el elemento humano, elemento material y política empresarial. Estos tres elementos se alimentan mutuamente y están cimentados a través de las categorías de integridad y valores éticos, autoridad y responsabilidad, estructura organizacional y política de personal, que en conjunto vienen a denominarse filosofía institucional.*

*Por otro lado, es necesario evaluar permanentemente el riesgo de control. En el proceso de operatividad de una entidad pública cualquiera, un riesgo está concebido como la probabilidad que un evento afecte adversamente a la institución. Por esa razón, los riesgos, en cualquiera de las etapas de desarrollo u operatividad institucional, debe ser evaluado a fin de prevenirlos con anticipación. En el mismo nivel de observaciones se encuentran las actividades de control gerencial que realizan los servidores de nivel directivo encargados del control operativo, el control de la información financiera y el control de cumplimiento, tanto de las normas legales como de los instrumentos de gestión internos.*

*Entre otros aspectos, para que un ente público, y especialmente aquellos que tienen que ver con la administración y gestión eficiente del los recursos forestales, operen inteligentemente, tiene que evaluarse los sistemas de información financiera y comunicación de las mismas como deber de responder al Estado por el dinero presupuestal que se encarga en administración. Este*

*elemento, obliga la presentación oportuna de los estados financieros resultantes de la ejecución presupuestal a la Contaduría Pública de la Nación a más tardar hasta el 30 de marzo del año siguiente al ejercicio presupuestal fenecido, y el correspondiente dictamen de auditoría hasta el 15 de mayo del año en curso.*

*En el mismo orden de elementos de la estructura del control interno, se encuentran las actividades de monitoreo, las cuales se realizan en dos sub niveles. El primer nivel se refiere al control interno previo, ejecutado por el Director General de Administración de la Entidad; mientras que el segundo nivel de las actividades de monitoreo, está referido al control interno posterior y es ejercido, obligatoriamente por el Jefe del Organo de Auditoría Interna u Organo de Control Institucional. Esta actividad, se denomina comúnmente, evaluación de cumplimiento y se ejecuta mediante la aplicación de un Cuestionario de Control Interno.*

*Cuando una entidad pública soporta su sistema de control interno, está en la posibilidad de instaurar las disciplinas de una organización inteligente. Estas disciplinas sistémicas, están constituidas por el dominio personal, modelos mentales, visión compartida, aprendizaje en equipo y pensamiento sistémico. Cada una de estas disciplinas constituyen los pilares fundamentales de una organización institucional inteligente, por cuanto están concebidas como una filosofía de trabajo empresarial estratégica.*

*Una organización inteligente nos explica que, en la actualidad, ya “no basta con tener una persona que aprenda para la organización. Llámese Ford, Sloan o Watson. Ya no es posible otear el panorama y ordenar a los demás que sigan las*

órdenes del gran estratega. Las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro, serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización”<sup>7</sup>. En este sentido, una organización inteligente nos exige concebir la realidad como que todos somos aprendices y el aprendizaje será en equipo. Es posible que el equipo no sea magnífico en el primer momento, sino que aprenderá a generar resultados extraordinarios.

Desde esta perspectiva, la primera disciplina, *Dominio Personal*, alude a un nivel muy especial de habilidad. Esta disciplina, “permite aclarar y ahondar continuamente nuestra visión personal, concentrar las energías, desarrollar paciencia y ver la realidad objetivamente. En cuanto tal, es una piedra angular de la organización inteligente. Su cimiento espiritual. El afán y la capacidad de aprender de una organización, no pueden ser mayores que las de sus miembros”<sup>8</sup>. En síntesis, el dominio personal propende las conexiones entre aprendizaje personal y aprendizaje organizacional, los compromisos recíprocos entre individuo y organización, el espíritu especial de una empresa constituida por gentes capaces de aprender.

Bajo la misma estructura opera la disciplina de los modelos mentales. Esta disciplina está constituida por “supuestos hondamente arraigados, generalizaciones e imágenes que influyen sobre nuestro modo de comprender el mundo y actuar. A menudo no tenemos conciencia de nuestros modelos mentales o los efectos que surten sobre nuestra conducta. (...) los modelos mentales de conducta empresarial, también están profundamente arraigados. Muchas

---

<sup>7</sup>. SENGE, Peter. *La Quinta Disciplina*, p. 12.

<sup>8</sup>. *Idem*, p. 17

*percepciones a cerca de mercados nuevos o de prácticas organizacionales anticuadas no se llevan a la práctica porque entran en conflicto con poderosos y tácitos modelos mentales*<sup>9</sup>. Para cambiar los modelos mentales y progresar, las organizaciones tienen que adaptarse continuamente al cambio mediante el aprendizaje institucional permanente, proceso mediante el cual los equipos de trabajo tienen que modificar los modelos mentales existentes correlacionados con las fortalezas y debilidades de los competidores.

*La visión compartida, como tercera disciplina de la organización inteligente, exige que las visiones personales de los líderes se traduzcan en visiones compartidas y estimulantes. Con frecuencia se percibe que la visión compartida e una institución, gira en torno del carisma del líder. Lo que falta, es una disciplina para traducir la visión individual en una visión compartida: no un “recetario”, sino un conjunto de principios y prácticas rectoras. En este contexto, la práctica de la visión compartida supone aptitudes para configurar visiones del futuro compartidas que propicien un compromiso genuino antes que mero acatamiento.*

*El aprendizaje en equipo, también tiene este vector. Hay “sorprendentes ejemplos donde la inteligencia del equipo supera la inteligencia de sus integrantes, y donde los equipos desarrollan aptitudes extraordinarias para la acción coordinada. Cuando los equipos aprenden de veras, no solo generan resultados extraordinarios sino que sus integrantes crecen con mayor rapidez. La disciplina del aprendizaje en equipo comienza con el diálogo, capacidad de los miembros del equipo para “suspender los supuestos” e ingresar a un auténtico “pensamiento conjunto”. (...) El aprendizaje en equipo es vital porque la unidad*

---

<sup>9</sup> . *Ibidem*, p. 17

*fundamental de aprendizaje en las organizaciones modernas no es el individuo sino el equipo. Si los equipos no aprenden, las organizaciones no pueden aprender*<sup>10</sup>. En este contexto, una entidad no puede ser excelente, en el sentido de haber alcanzado una excelencia permanente, sino que, en el contexto actual, tiene que estar practicando las disciplinas del aprendizaje, sin tener en cuenta de ser mejor o peor.

*Finalmente, la quinta disciplina de la organización inteligente, es el pensamiento Sistémico. Esta disciplina, está concebida como un marco conceptual, un cuerpo de conocimientos y herramientas que se ha desarrollado en los últimos cincuenta años, para que los patrones totales resulten más claros, y para ayudarnos a modificarlos. La quinta disciplina "integra las demás disciplinas, fusionándolas en un cuerpo coherente de teoría y práctica. Les impide ser recursos separados o una última moda. Sin una orientación sistémica, no hay motivación para examinar cómo se interaccionan las demás disciplinas. Al enfatizar cada una de las demás disciplinas, el pensamiento sistémico nos recuerda continuamente que el todo puede superar la suma de las partes"*<sup>11</sup> en una institución cualquiera.

*Bajo esta perspectiva, de acuerdo a los fundamentos de Peter Senge, el pensamiento sistémico, para operar, también requiere las disciplinas concernientes a la visión compartida, los modelos mentales, el aprendizaje en equipo y el dominio personal para realizar su potencial. La construcción de una visión compartida alienta un compromiso a largo plazo. Los modelos mentales enfatizan la apertura necesaria para desnudar las limitaciones de nuestra manera*

---

<sup>10</sup> . *Idem*, p. 20

<sup>11</sup> . *Ibidem*, p. 21

*actual de ver el mundo. El aprendizaje en equipo desarrolla las aptitudes de grupos de personas para buscar una figura más amplia que trascienda las perspectivas individuales. Y el dominio personal, alienta la motivación personal para aprender continuamente cómo nuestros actos afectan al mundo.*

*De acuerdo a como se presenta la quinta disciplina, esta forma de pensar revela tesis que deben observarse en cualquiera de las instituciones que se encuentren al servicio de la sociedad. No obstante, en las organizaciones que tienen que ver con la administración y gestión de los recursos forestales en la región San Martín, no se observa nada de ello. Por el contrario, el incremento de la tala indiscriminada del bosque, revela deficiencias en el personal que labora en el Ministerio de Agricultura e INRENA. Ello se debe, entre otros aspectos, a que en estas organizaciones prima la filosofía "yo soy mi puesto" y el favoritismo político en la contratación o nombramiento del personal. El cuadro siguiente, revela importante información que debe evaluarse para encaminar las acciones tendientes a la administración y gestión eficiente de los recursos naturales de la región San Martín.*

**CUADRO 09**  
**FILOSOFÍA Y AMBIENTE DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES**  
**AMBIENTALISTAS**

<i>DETALLE</i>	<i>N°</i>	<i>%</i>
<i>No hay indicadores de gestión o de desempeño laboral</i>	<i>16</i>	<i>21.00</i>
<i>Prima la filosofía de trabajo "Yo soy mi puesto"</i>	<i>23</i>	<i>29.00</i>
<i>Filosofía y política de trabajo tradicional</i>	<i>13</i>	<i>17.00</i>
<i>La entidad carece de planeamiento estratégico</i>	<i>25</i>	<i>32.00</i>
<i>Se practica la quinta disciplina</i>	<i>01</i>	<i>01.00</i>
<i>TOTAL</i>	<i>78</i>	<i>100.00</i>

*Fuente: Encuesta realizada en el mes de Junio 2004.*



*La información sistematizada en el cuadro, contiene aspectos que los directivos de INRENA y del Ministerio de Agricultura, deben tener presente para reorientar sus procesos. De acuerdo a nuestros informantes, el 21% de ellos coinciden en afirmar que el Ministerio de Agricultura e INRENA, como órgano desconcentrado, a la fecha, carece de indicadores de gestión para opinar sobre sus resultados. Por esa razón, la “santa paciencia” se ha apoderado de la institución y no interesa al personal directivo lo que sucede en el medio ambiente de la región San Martín. Las hectáreas depredadas avanzan en progresión geométrica, mientras que los servidores públicos a cargo de INRENA, no hacen nada por reorientar sus procesos.*

*Hay un gran porcentaje de trabajadores que han instaurado una filosofía tradicional y no quieren romper con ella. Este problema es denunciado por el 29% de informantes encuestados, los cuales insisten que tanto en el Ministerio de Agricultura como en INRENA, se ha instaurado la filosofía de trabajo conocida como “yo soy mi puesto”, lo demás no interesa. Esta filosofía de trabajo es propia de una organización tradicional. Tal como se encuentra en el fondo de conocimiento acumulado de Peter Senge, la filosofía “yo soy mi puesto” es una de las siete barreras más consistentes que dificultan el aprendizaje.*

*La filosofía “yo soy mi puesto, especialmente arraigadas en las entidades públicas de los países sub desarrollados como el Perú. Esta filosofía, de orientación tradicional, nos enseña a ser leales a nuestra tarea, al extremo de que la confundimos con nuestra entidad. Por esa razón, “cuando una gran acería norteamericana comenzó a cerrar plantas a principios de los años 80, ofreció reeducar a los obreros cesantes para que buscaran nuevos empleos. Pero la*

reeducación no echó raíces; los obreros pasaron a ser desempleados o a realizar tareas independientes. Los psicólogos intentaron averiguar por qué, y notaron que los obreros sufrían agudas crisis de identidad, Preguntaban "¿Cómo podría hacer otra cosa?. Yo soy tornero"<sup>12</sup>. En este mismo orden de cosas y procesos, Peter Senge, comenta que cuando se les preguntaba cómo se ganan la vida, las personas describen las tareas que realizan todos los días; no el propósito de la empresa de la cual forman parte. La mayoría se ven dentro de un sistema sobre el cual no ejercen ninguna influencia. "Hacen su trabajo", cumplen con su horario y tratan de apañárselas ante esas fuerzas que están fuera de su control. En consecuencia, ven sus responsabilidades como limitadas por el puesto que ocupan.

Tomando los comentarios del autor citado se aprecia algunas enseñanzas disciplinares. Recientemente "los managers de una compañía automotriz de Detroit me comentaron que habían desmantelado un coche japonés para comprender por qué los japoneses podían alcanzar extraordinaria precisión y confiabilidad a un coste más bajo en cierto proceso de ensamblaje. Hallaron el mismo tipo estándar de perno usado tres veces en el bloque de cilindros. En cada ocasión unía un tipo distinto de componente. En el coche americano, el mismo ensamblaje requería tres pernos diferentes, que requerían tres llaves diferentes y tres inventarios de pernos, con lo cual el ensamblaje resultaba más lento y más costoso"<sup>13</sup>. En este contexto, ¿porqué los americanos usaban tres pernos?. Porque la organización de diseño de Detroit tenía tres grupos de ingenieros, cada cual responsable de su propio componente. El japonés tenía un solo diseñador, responsable del montaje de todo el motor, y tal vez de mucho

---

<sup>12</sup> . *Idem*, p. 29

<sup>13</sup> . *Ibid.*, p. 30

más. La ironía es que cada uno de los tres grupos de ingenieros norteamericanos consideraba que su trabajo era bueno porque su perno y su ensamblaje funcionaban a la perfección.

Ello mismo ocurre en el Ministerio de Agricultura e INRENA, tanto a nivel nacional como en la región San Martín. Los planes operativos de estas instituciones no están sistematizados para hacer un trabajo sistémico. Ello se observa con mayor objetividad cuando se evalúa los procesos de transferencia de tecnología. Cada grupo del MINAG como de INRENA, ejecutan cada uno a su modo estos programas, de manera que hay una dispersión de recursos humanos y materiales y los resultados, mayormente, no son satisfactorios. Como consecuencia, el problema de la tala indiscriminada del bosque aumenta cada día y el deterioro de la ecología se torna insostenible. Esta situación, es el resultado de que los servidores de estas instituciones, se concentran únicamente en sus puestos. No sienten mayor responsabilidad por los resultados que se generan cuando interactúan todas las partes. Más aún, cuando se denuncia resultados negativos o poco satisfactorios, los servidores públicos de la región San Martín, no vacilan en culpar al enemigo externo.

En este sentido, los factores que dificultan la administración y gestión eficiente de los recursos naturales renovables y no renovables en la región San Martín, así como las anomalías sistematizadas en los acápite anteriores, de acuerdo al 50% de nuestros informantes clave y según como se percibe a través de los referentes empíricos observables, están generadas por la filosofía y política de trabajo de tinte tradicional que se ha instaurado desde hace muchos años en el Ministerio de Agricultura y especialmente en INRENA de nuestro ámbito de

*estudio. La situación empeora en razón directa a que las instituciones mencionadas no cuentan con el Plan Estratégico objetivo, lo cual imposibilita, en todo sentido, la práctica de la Quinta Disciplina, como filosofía de trabajo que exige el contexto económico actual. Por consiguiente, mientras siga impregnada la filosofía tradicional de trabajo en el Ministerio de Agricultura a nivel nacional y en INRENA de la región San Martín, no esperamos resultados satisfactorios.*

#### **3.4. Elemento humano incompetente y sin vocación de servicio**

*En cualquiera de las entidades del Estado Peruano, el ingreso a la Administración Pública en la condición de servidor de carrera o servidor contratado para labores de naturaleza permanente, se efectúa obligatoriamente mediante concurso. Cuando el resultado del concurso es satisfactorio, la incorporación a la carrera administrativa será siempre por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual postuló. Lo contrario es causal de nulidad en el momento en que se tome conocimiento de tales hechos. Para el efecto, la entidad pública tiene que cumplir las fases de la convocatoria y selección en función a las bases del concurso y a los perfiles del Reglamento de Organización y Funciones y el Cuadro para Asignación de Personal.*

*En este contexto, la fase de convocatoria comprende “el requerimiento de personal formulado por los órganos correspondientes, con la respectiva conformidad presupuestal, la publicación del aviso de convocatoria, la divulgación de las bases del concurso, la verificación documentaria y la inscripción de*

postulante”<sup>14</sup> de acuerdo con el perfil del personal requerido. En el mismo contexto, la selección comprende “la calificación curricular, la prueba de aptitud y/o conocimiento, la entrevista personal, la publicación del cuadro de méritos y el nombramiento o contratación correspondiente”<sup>15</sup> para laborar al servicio del Ministerio de Agricultura o INRENA y de la sociedad de la región San Martín.

Cuando el ingreso a laborar en la Administración Pública, cumple cabalmente todas las etapas señaladas en el acápite anterior, es obvio el cumplimiento irrestricto de las normas estipuladas en el Decreto Legislativo 200 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, Art. 21 – Obligaciones de los servidores públicos. Esta acción implica la inexistencia de barreras para que el servidor pueda cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público, salvaguardando los intereses del Estado, por cuanto se supone que el servidor que logró ingresar a la Administración Pública vía concurso público, conoce exhaustivamente las labores del cargo y observa buen trato y lealtad hacia el público. En efecto, los resultados son satisfactorios.

La operatividad de los organismos encargados de la administración y gestión de los recursos naturales en la región San Martín, no satisface las expectativas de la sociedad. Este problema se debe, entre otros aspectos, a una selección inadecuada del personal que debe laborar en la región bajo la presión de los taladores informales y de cierta influencia de los contrabandistas de madera, que tratan en lo posible de vulnerar las capacidades de decisión de los funcionarios encargados de preservar el equilibrio ecológico. La anomalía expuesta, está

---

<sup>14</sup> . RUEDA, Gregorio. Op cit. P. 41

<sup>15</sup> . Idem, p. 41

potencia por una serie de factores que se han arraigado en el Ministerio de Agricultura e INRENA del ámbito de estudio. El cuadro siguiente, muestra la naturaleza de estos factores.

### CUADRO 10

#### LA NATURALEZA Y VOCACIÓN DE SERVICIO DEL PERSONAL DE INRENA EN LA REGIÓN SAN MARTÍN

CATEGORIA	N°	%
<i>Los servidores de INRENA trabajan en equipo</i>	08	10.00
<i>Falta de vocación de servicio de los servidores</i>	28	36.00
<i>Incompetencia y falta de conciencia ambiental</i>	15	19.00
<i>Prima el favor político para el ingreso de personal</i>	24	31.00
<i>Responde a la capacidad operativa de INRENA</i>	03	4.00
TOTAL	78	100

Fuente: Encuesta realizada en el mes de Junio 2004.

Tal como se presentan los resultados de la encuesta de opinión de nuestros informantes constituidos por madereros, las categorías exploradas, merecen comentarios independientes. Se supone que los servidores del sector público, por constituir un sistema público deben laborar en equipo sistémico. Sin embargo, para el caso de INRENA región San Martín, solo el 10% de nuestros informantes considera que sus funcionarios y servidores trabajan en equipo. Este indicador porcentual, no es significativo con relación a las exigencias del nuevo orden económico internacional. Ello se debe, posiblemente al mantenimiento de personal sin vocación de servicio, los cuales acostumbran siempre culpar de los resultados insatisfactorios de su gestión a la presencia del "enemigo externo". En

*una organización pública de orientación tradicional, la mayoría de trabajadores tienen la propensión de culpar a un factor o una persona externa cuando las cosas salen mal. Esta situación, en INRENA, se ha elevado a una especie de “norma”, de manera que siempre hallarán un agente externo a quién culpar por la falta de presupuesto. La Unidad de Inspección y Control culpa a la Unidad de Logística por demorar los procesos de adquisiciones de bienes y suministros de funcionamiento, por lo cual no se fiscaliza a tiempo el cumplimiento de la Ley Forestal; éste a su vez culpa a la Oficina de Contabilidad y Contabilidad a la Unidad de Presupuesto, y así Presupuesto culpa al Gobierno Central por el recorte presupuestario, de manera que siempre habrá un enemigo externo a quién culpar de las deficiencias.*

*En este contexto, “el síndrome del enemigo externo es un sub producto de “yo soy mi puesto” y de los modos asistémicos de encarar el mundo que ello alienta. Cuando nos concentramos solo en nuestra posición, no vemos que nuestros actos la trascienden. Cuando esos actos tienen consecuencias que nos perjudican, incurrimos en el error de pensar que estos nuevos problemas tienen un origen externo”<sup>16</sup>. Como la persona perseguida por su propia sombra que ve en todo momento la imposibilidad de deshacerse de los problemas que les rodea.*

*Otro de los factores de gran peso que dificulta la eficiencia del Instituto Nacional de los Recursos Naturales en la región San Martín, es, según el 36% de nuestros informantes, la falta de vocación de servicio de sus servidores. Este problema se debe, como hemos dicho anteriormente, a la selección inadecuada de los funcionarios y servidores que ingresan a laborar en esta importante entidad*

---

<sup>16</sup> . SENGE, Peter. *Op cit.*, p. 31

*del Estado. Ante la interrogante de que los servidores al servicio de INRENA ingresaron a laborar en esta institución sin contar con la experiencia necesaria ni la vocación de servicio que requiere la sociedad, la mayoría de ellos, imprimen la ilusión de que “se aprende con la experiencia” y que las causas del incremento de la depredación del bosque, no es consecuencia de la falta de experiencia ni de la falta de vocación de servicio, sino que es problema presupuestario.*

*En el universo en que vivimos es admisible que la experiencia directa constituye un potente medio de aprendizaje, pero cuando va aparejado a un proceso sistémico. Es decir “aprendemos a comer, a gatear, a caminar y a comunicarnos mediante ensayo y error. Realizamos un acto y vemos las consecuencias de este acto: luego realizamos un acto nuevo y diferente. ¿Pero qué ocurre cuando ya no vemos las consecuencias de nuestros actos? ¿Qué sucede si las consecuencias primarias de nuestros actos están en el futuro distante o en una parte distante del sistema más amplio dentro del cual operamos?. Cada uno de los servidores de INRENA posee un horizonte de aprendizaje, una anchura de visión en el tiempo y el espacio geográfico de la región San Martín, dentro de la cual se evalúa la eficacia o ineficacia de INRENA. No obstante, de acuerdo al 19% de nuestros informantes, los servidores públicos del Ministerio de Agricultura y de sus órganos desconcentrados, por la poca competencia para ingresar a desempeñar funciones en la Administración Pública, desechan la posibilidad del trabajo en equipo y los hechos resultantes de su labor trascienden el aprendizaje de la experiencia directa.*

*Entre otros aspectos que se deben tener en cuenta para evaluar los resultados de la administración y gestión de los recursos forestales en la región*



*San Martín, se percibe con bastante objetividad el favoritismo político que prima para acceder a un puesto de trabajo en la Administración Pública. La selección, admisión y permanencia del personal de INRENA San Martín, no escapa a esta política. Esta situación, que es manifiestamente abierta por los representantes del partido gobernante, es la que dificulta en todo sentido, mejorar los procesos de gestión institucional. Así lo percibimos en el proceso de investigación y así lo consideran el 31% de encuestados. Por esa razón, la obtención de resultados satisfactorios en el ámbito de estudio, es dificultoso.*

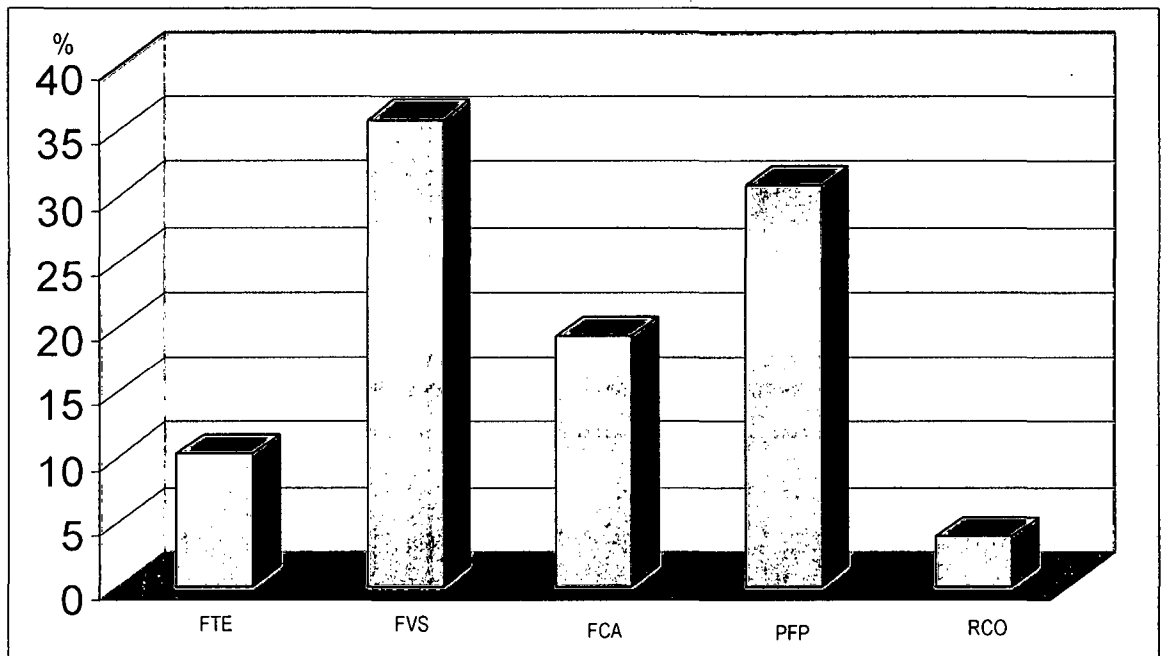
*Por otro lado, los referentes agrícolas observables proporcionan importante información para evaluar las condiciones de la agricultura y la ampliación de la frontera agrícola a costa de la disminución del bosque reservado. No hay ni en la Sede Central del Ministerio de Agricultura ni en la Sede Regional, un programa planificado de cultivos. Las estadísticas que se manejan para la toma de decisiones en el sector agricultura, no son objetivas. Por esa razón, en la región San Martín, nadie sabe con objetividad cuál es la capacidad instalada para producir bienes agrícolas de consumo productivo y/o consumo social. La situación empeora en razón directa a que la región San Martín, se ha constituido en estos últimos años, en el albergue de los contingentes humanos inmigrantes de otras zonas empobrecidas del País.*

*De la manera como hemos afirmado en los acápite anteriores, la situación observada, en cuanto a operatividad, eficiencia, eficacia y economía de los servicios del personal que labora en el Instituto Nacional de los Recursos Naturales de la región San Martín, tiene mucho que ver con el incremento de las áreas deforestadas por doquier que se mire en esta región. La falta de*

problematización del quehacer de los funcionarios y directivos de INRENA y/o la falta de cuantificación de sus rendimientos, evidencia consecuencias desagradables en el medio ambiente. Esta situación se percibe con mayor objetividad en el gráfico siguiente:

**GRAFICO 2**

**CUALIDADES DE LOS SERVIDORES QUE LABORAN EN INRENA REGION SAN MARTIN**



LEYENDA:

- FTE = Falta de trabajo en equipo
- FVS = Falta de vocación de servicio
- FCA = Falta de conciencia ambiental
- PFP = Prima el favor político
- RCO = Responde a la capacidad operativa

De la manera como se grafica los resultados de la encuesta para soportar la opinión sobre el quehacer del elemento humano que labora en el Ministerio de Agricultura e INRENA de la región San Martín, con relación al cumplimiento de metas y objetivos, el 4% de encuestados, considera que los resultados obtenidos a la fecha, responden a la capacidad operativa del Instituto Nacional de los

*recursos Naturales. Como es de conocimiento común, INRENA no cuenta con la capacidad operativa suficiente para atender todos los frentes por las cuales se comercializa madera extraída de los bosques naturales de la Región. Esta situación empeora, tal como hemos visto en los acápite anteriores, a la permanencia de personal poco capacitado e inexperto en gestión y control previo y posterior, lo cual estaría atentando contra la credibilidad de los organismos que tienen que ver con la administración de la biodiversidad amazónica.*

### **3.5. Capacidad operativa e implementación material insuficiente**

*La producción, productividad, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, cualquiera sea el nivel de manejo, depende, en gran medida de la capacidad operativa y del personal directivo que monitorea el sistema de control interno institucional. Esta categoría está directamente relacionada a la implementación de la entidad u organismo público con el elemento humano y material adecuado. Cuando una entidad pública muestra deficiencias en los indicadores de eficiencia y eficacia, implica que su capacidad operativa y la implementación de materiales es insuficiente para afrontar con éxito las acciones que tiene que cumplir en el espacio y el tiempo. De acuerdo a los referentes empíricos observables, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales San Martín, muestra serias deficiencias en cuanto a capacidad operativa e implementación de los materiales y equipos que necesita para el cumplimiento de su objeto. Sus presupuestos, no son suficientes para una adecuada implementación operativa. Por esa razón, a vista de todos, nuestros encuestados manifiestan lo siguiente:*

**CUADRO 11****CAPACIDAD OPERATIVA DE INRENA EN LA REGIÓN SAN MARTÍN.**

DETALLE	N°	%
<i>Cuenta con el elemento humano y material suficiente</i>	05	6.00
<i>Falta de personal idóneo</i>	18	23.00
<i>Personal laboral con escasa vocación de servicio</i>	09	12.00
<i>No hay una selección de personal adecuado</i>	21	27.00
<i>Se desconoce sus resultados</i>	25	32.00
TOTAL	78	100

*Fuente: Encuesta realizada en el mes de Junio 2004.*

*De acuerdo a los datos sistematizados en el cuadro anterior, solo el 6% de nuestros informantes considera que INRENA y/o el Ministerio de Agricultura, entre otros organismos que tienen que ver con el control y la gestión de los recursos naturales en la región San Martín, cuentan con el elemento humano y material suficiente para el cumplimiento de sus fines. Este resultado tiene relación directa con las evidencias de la depredación del bosque a gran escala, por los factores que hemos referenciado anteriormente. Por otro lado, la respuesta a está interrogante tiene relación directa con la poca vocación de servicio que tiene el personal de estas dependencias gubernamentales.*

*Entre otros indicadores que orientan los resultados de la gestión, están aquellas respuestas del 23% de nuestros encuestados, que manifiestan categóricamente que los organismos encargados de la administración y gestión de los recursos naturales, carecen de personal idóneo. Esta aseveración la realizan teniendo en cuenta la indiferencia que muestra el personal que labora en las dependencias de INRENA San Martín, respecto a las metas que alcanzan en*

*cada año presupuestario. La anomalía empeora en razón directa a las deficiencias observadas en los organismos de control interno, los cuales, por las mismas causas, no han logrado implementar adecuadamente dichos órganos.*

*En nuestros encuestados, hay quienes piensan que el personal que labora en INRENA y otros organismos del Estado que están encargados de la administración y gestión de los recursos naturales en la región San Martín, carece de vocación de servicio. Así lo manifiesta el 12% de informantes y así lo percibimos según las áreas depredadas que aumentan cada día. Respecto a ello, el 27% de encuestados considera que en las dependencias del Estado relacionadas a la administración del medio ambiente, no hay una selección adecuada de personal y por ello, el problema ambiental continuará sin freno.*

*Entre otros aspectos se percibe que el 32% de nuestros encuestados; es decir la mayoría de informantes, no conoce los resultados de INRENA. Este problema se debe a que los organismos gubernamentales de control forestal, no se están proyectando objetivamente ni a los agricultores inmigrantes ni a los madereros. Tal situación es preocupante y quizás sea uno de los factores principales que dificultan poner freno a la depredación indiscriminada del bosque, por cualesquiera de sus modalidades. Las aseveraciones expuestas por nuestros informantes y por nosotros mismos, constituyen, de ahora en adelante, en una palanca para reformular los procesos operativos del INRENA San Martín.*

### **3.6. Carencia de instrumentos de gestión objetivos**

*Analizada la problemática que afecta la capacidad operativa de los organismos públicos responsables de la conservación y gestión ambiental, compete ahora echar un vistazo a la naturaleza de los instrumentos de gestión interna. Ello implica evaluar el Plan Operativo, Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Organización y Funciones (MOF), Reglamento Interno de Trabajo (RIT), Texto Unico de procedimientos Administrativos (TUPA), Cuadro de Asignación de Personal (CAP), Reglamento de Ingreso y Permanencia de Personal, directivas y políticas de gestión. De todos los instrumentos que hemos procurado obtener en INRENA San Martín, los más importantes para nuestro análisis nos permiten importantes apreciaciones.*

*En primera instancia, el Plan Operativo que INRENA San Martín ha puesto en práctica, es considerablemente amplio. Contiene varias acciones específicas para la Entidad, pero no muy significativas desde nuestro punto de vista de la investigación. Se han considerado una serie de actividades, sin embargo a la hora de sistematizar los resultados, no se aclara las metas alcanzadas con relación a los estándares de rendimiento en cuanto a producción, productividad, eficiencia, eficacia y economía, que son los indicadores indispensables para que una organización pública funcione acorde a las exigencias de la población beneficiaria de la ecología.*

*Entre las acciones más importantes que ha considerado INRENA durante su operatividad, están: El diseño de las estrategias para el control de la tala y tráfico ilegal de productos forestales y de fauna silvestre, la cual a la fecha no ha puesto freno a estas operaciones ilegales. Por otro lado se percibe la preocupación por la formulación del Plan de Desarrollo Forestal de San Martín. No obstante, los*

*avances a este respecto, no han tenido en cuenta el enfoque sistémico de la problemática, que tiene que ver con la formulación de un Plan Maestro de Desarrollo Integral, que mantenga en equilibrio el desarrollo social y la ecología. Todas estas acciones han debido anticiparse a un proceso de investigación científica y social de la zona de influencia. No sucedió así. Por esa razón las acciones realizadas, solo sirven de paliativo y no solucionan el problema.*

*Por otro lado, INRENA San Martín, cuenta con un Cuadro de Asignación de Personal bastante apetitivo para profesionales altamente capacitados. Las remuneraciones que percibe el personal, de acuerdo al CAP oscilan desde S/. 14,000.00 Nuevos Soles mensuales, que es el sueldo del Jefe con un nivel remunerativo F-7, hasta los S/. 1,400.00 Nuevos Soles mensuales, que es el sueldo de un auxiliar. Como se puede apreciar, los sueldos que paga INRENA a sus servidores, son considerablemente altos en comparación con otras entidades públicas que producen ciencia y tecnología. Por ejemplo, el auxiliar administrativo de la escala jerárquica más baja de INRENA San Martín, que no necesariamente necesita estudios secundarios para desempeñar su función, percibe una remuneración mayor que un profesor universitario auxiliar a dedicación exclusiva, para lo cual, a la fecha se requiere contar con estudios de posgrado y con el grado académico de maestro y/o doctor. El jefe de INRENA, percibe una remuneración mensual que alcanza para pagar a siete (07) catedráticos a nivel de profesor principal a dedicación exclusiva, con los más altos grados académicos. En efecto, los resultados negativos en la administración y gestión de los recursos naturales de la región San Martín, no depende directamente de la cuestión presupuestal insuficiente ni de la carencia de instrumentos de gestión objetivos, sino más bien, depende de las personas quienes ocupan dichos cargos. Nuestra*

*aseveración de una selección, ingreso y permanencia de personal inadecuado, soporta todo tipo de contrastación empírica, por cualquiera de sus niveles que se quiera contrastar.*

*Entre otros aspectos, INRENA San Martín, cuenta con una estructura orgánica acorde a las exigencias del universo competitivo. Dentro de esta estructura están la Jefatura, Concejo Consultivo, Oficina de Auditoría Interna, Gerencia General, Gerencia General Adjunta, Oficina de Planificación, Oficina de Servicios al Usuario y Trámite Documentario, Oficina de Asesoría Jurídica, Oficina de Políticas y Regulaciones de los Recursos Naturales, Oficina de Administración y otros órganos imprescindibles para una administración y gestión adecuada a las exigencias de la modernidad. Esta estructura orgánica es monitoreada por 184 servidores bien remunerados, de los cuales 13 son funcionarios de nivel F7 y F6, 44 servidores ejercen niveles directivos, 57 profesionales que están encargados del trabajo de campo como soporte o garantía de la administración y gestión adecuada del medio ambiente, 60 técnicos que soportan las acciones de menor rango y 10 auxiliares de oficina.*

*Tal como se presentan los datos, INRENA San Martín, cuenta con el personal suficiente y la estructura orgánica imprescindible para realizar una administración y gestión eficiente. Sin embargo, aún cuando el personal que labora en este organismo está muy bien remunerado, los resultados de la gestión, no satisfacen la expectativa de la población san martinense ni de quienes hemos iniciado las investigaciones de la problemática forestal. Los resultados de la deforestación van cada vez en aumento y ello se debe, en gran medida, a la selección y admisión de personal de manera inadecuada. Para reforzar nuestra*



aseveración, hemos consultado a nuestros informantes clave, los cuales presentan las siguientes apreciaciones.

### CUADRO 12

#### NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTION DE INRENA EN LA REGION SAN MARTIN

DESCRIPCION	PARCIAL	%
<i>Instrumentos de gestión tradicionales</i>	07	9.00
<i>Se carece de instrumentos de gestión objetivos</i>	12	15.00
<i>Se cuenta con leyes e instrumentos objetivos</i>	17	22.00
<i>Hay muy buenos instrumentos de gestión</i>	11	14.00
<i>El problema no es de instrumentos sino de personas</i>	31	40.00
TOTAL	78	100

Fuente: Encuesta realizada en el mes de Junio 2004.

Las apreciaciones que nos alcanzan nuestros encuestados, contienen algunas categorías que deben ser tomadas en cuenta para reorientar las acciones futuras de INRENA San Martín. Entre ellos, el 9% de informantes considera que el avance o crecimiento de las áreas depredadas en la Región, se debe entre otros aspectos a persistencia en la institución de instrumentos de gestión internos de tinte tradicional. En este sentido, por mucho más que se quiera multiplicar los esfuerzos para corregir las anomalías observadas, se consigue resultados muy pobres en razón directa a que los instrumentos de gestión no están en interacción con los requerimientos de la sociedad.

*En este mismo orden de categorías, el 15% de encuestados, asevera que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales, carece de instrumentos de gestión objetivos: Esto quiere decir que el Plan Operativo, los Presupuestos, el Manual de Organización y Funciones, entre otros instrumentos, no están diseñados sistémicamente o sus acciones se han diseñado marginando la práctica social y las necesidades de mayor atención en las áreas forestales de mayor riesgo. Esta situación ocurre cuando las acciones se planifican solo desde la oficina sin tener en cuenta las evidencias que surgen a la vista o sin tener presente los ámbitos geográficos de mayor vulnerabilidad. Los resultados, son aquellos que se presentan en el cuadro 7 y las figuras 1, 2, 3, 4 y 5 (Supra).*

*De acuerdo a los referentes empíricos observables y al 22% de informantes encuestados, INRENA San Martín, cuenta con las disposiciones legales y los instrumentos de gestión interna, objetivos. Por otro lado, el 14% de quienes nos hicieron llegar sus aclaraciones o comentarios, la entidad encargada de administrar los recursos naturales del ámbito de estudio, cuenta con muy buenos instrumentos de gestión; sin embargo, aún con la existencia de estos instrumentos, si no se ejecuta un proceso de cambio de conducta o cambio de modo de pensar del personal que labora en INRENA, los problemas observados no van a corregirse. Esta aseveración es corroborada por el 40% restante de los informantes.*

*Según el 40% de informantes aludidos, la problemática que enfrentan los organismos que tienen que ver con la administración de los recursos naturales para mantener el equilibrio ecológico, nada tiene que ver con la carencia de instrumentos de gestión objetivos. Para ellos, el problema va más allá de los*

*instrumentos de gestión internos y alcanzan al nivel profesional y técnico de los servidores que labora en INRENA. Tal como hemos visto en acápite anteriores, el personal que ingresó para servir en el Instituto Nacional de los Recursos Naturales, fue influenciado por aspectos políticos partidarios, por lo cual, no es posible corregir sus actitudes. La falta de vocación de servicio y la indiferencia para problematizar su propio quehacer, son factores decisivos en el debilitamiento de las perspectivas de los organismos públicos de la región, a quienes se les encomendó el control adecuado de nuestros recursos naturales.*

*Por consiguiente, para reorientar la naturaleza y estructura de INRENA y frenar la depredación indiscriminada de nuestros recursos naturales, especialmente los recursos forestales, más que instrumentos de gestión internos objetivos, necesitamos reemplazar los funcionarios y directivos actuales, por otros profesionales que postulen e ingresen por sus propios méritos, libres de influencia política partidaria. Si no se cambian modos de pensar dentro de la estructura orgánica del Instituto Nacional de los Recursos Naturales, todo esfuerzo que se haga con los funcionarios y servidores actuales, los resultados siempre tendrán su cuota de las deficiencias personales. Dejemos de lado el tarjetazo y la influencia política para reorientar nuestros procesos vitales.*

## CAPÍTULO IV

### **PROPUESTAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO AMBIENTAL**

#### **4.1. Aspecto general**

*La región San Martín, cuenta con las condiciones geográficas aptas para la agricultura y la ganadería. Además, es fuente de una riqueza biológica con una cantidad considerable de bosques tropicales. No obstante, estos últimos años, la riqueza ecológica ha sido vulnerada por una serie de factores que han potenciado la deforestación acelerada hasta el orden del 32.55% del área forestal de la región San Martín. Esta acción negativa para la ecología de la región y del mundo, ha sido promovida por la falta de conciencia de los extractores, tanto a nivel de empresas legalmente constituidas como por taladores informales, que son quienes explotan los nichos ecológicos sin misericordia. Como consecuencia, de la manera como se ha demostrado en los capítulos anteriores, gran parte del bosque (flora y fauna), ha desaparecido.*

*Lo que ha quedado del bosque en la Región, está bastante alejado de las ciudades más importantes de la zona estudiada; sin embargo, si no se pone coto al asunto de la tala indiscriminada, mañana más tarde ya no estaremos lamentándonos del 32.55% del área deforestada sino, quizás nos lamentaremos del 50% ó 70% de área deforestada y desértica, con consecuencias desagradables en todos los niveles. Los cauces de los ríos disminuirán, el deslizamiento de tierras deforestadas afectarán considerablemente la capa de tierra agrícola, los animales silvestres desaparecerán poco a poco bajo nuestra*

*mirada preocupante y llegará el momento que la situación ecológica en la región San Martín y en el Perú, en su conjunto, solo agrande las páginas de la historia.*

*Desde esta perspectiva, antes de lamentar, y como profesionales formados en materia forestal, debemos reorientar los procesos de conservación y desarrollo ambiental. Esta acción implica, en primera instancia, reestructurar la legislación ambiental hasta sistematizarla inteligentemente. A la fecha, según el Cuadro 1, desde el 21 de junio de 1,996, se han emitido ocho leyes, un decreto ley, un decreto legislativo, nueve decretos supremos, dos decretos de urgencia, seis resoluciones ministeriales y cinco resoluciones jefaturales. Todas ellas, tal como la hemos analizado, con muy buenas intenciones, pero intenciones en sí; por cuanto la naturaleza y estructura de la legislación ambiental, no está sistematizada. Hay mucha dispersión de funciones entre ellas y eso es una de las causas poderosas que dificultan una administración y gestión eficiente del Ministerio de Agricultura e INRENA en la región San Martín.*

*En este contexto, nuestros esfuerzos como profesionales en manejo forestal, no solo deben orientarse a proponer la sistematización de la legislación ambiental, sino también, a nivel de la región San Martín, debemos elaborar el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental. Para el efecto, los entes encargados de administrar y/o fiscalizar el manejo racional del bosque, tienen que ejecutar un trabajo de investigación para explorar las condiciones de vida, el nivel educativo, grado de participación en el desarrollo zonal, participación política y unidad vecinal, entre otros aspectos de la población que mora en las principales provincias y distritos de la Región. La información obtenida, servirá de base para elaborar el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental, el cual debe sistematizar la participación*

*integral de los órganos gubernamentales que tienen que ver con el control del medio ambiente.*

*Entre otros aspectos, el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental, que se desarrolla a partir de la presente investigación, no pasaría de una declaración teórica si es que no se tiene en cuenta la dotación del elemento humano competente en el Ministerio de Agricultura e INRENA de la región San Martín. La dotación mencionada implica dejar de lado las improvisaciones y convocar a una selección y admisión de personal acorde a las exigencias del Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, Art. 12, el cual estipula la obligación ser ciudadano peruano para laborar con vocación de servicio por su país. Entre otras cuestiones, exige seleccionar a los postulantes que acrediten buena conducta, muestren experiencia y que reúnan los atributos propios del respectivo grupo ocupacional demostrado a través de concurso de conocimientos y habilidades entre dos o más competidores. El cumplimiento estricto de esta exigencia, implica dejar de lado toda posibilidad de ingerencia política partidaria para la colocación de personal en las entidades públicas y/o en el Ministerio de Agricultura e INRENA de la región San Martín.*

*No obstante, el cumplimiento restricto de la Ley para la selección y admisión de personal al Ministerio de Agricultura e INRENA San Martín, no garantiza por sí sola la eficiencia, eficacia y economía en la prestación del servicio público para mantener el equilibrio ecológico. Adicionalmente, la institución tiene que equipar las áreas orgánicas encargadas de la administración y gestión de los recursos forestales e instrumentalizar estratégicamente los procesos operativos. Esta*

*situación implica que no tiene sentido la admisión de personal con alta capacidad y vocación de servicio probada si no se le dota de los equipos e instrumentos necesarios para la ejecución de su servicio. La atención de la exigencia expuesta debe ser considerada en el Plan Operativo y el Presupuesto Institucional de Apertura de cada año presupuestario.*

*Entre otros aspectos, debe tenerse en cuenta que ningún Plan Maestro de Desarrollo Institucional y Plan Operativo Anual, pueden ser eficientes por más que se asigne las partidas presupuestarias pertinentes, si es que no se evalúa periódicamente sus procesos operativos. En este sentido, la reingeniería del Ministerio de Agricultura e INRENA en la región San Martín, para convertirla en una organización inteligente de administración y gestión ambiental, requiere de la evaluación permanente de los procesos sistémicos para medir, producciones, productividades, eficiencias, eficacias y economías en la prestación de los servicios. No hay otra manera de mejorar las perspectivas de desarrollo ambiental en la región San Martín.*

#### **4.2. Legislación ambiental sistémica**

*La sistematización de la legislación ambiental en Perú, para que se aplique inteligentemente en la región San Martín, tiene que basarse en las condiciones socioeconómicas y culturales de la población que ha venido a morar en la región. Ninguna ley, en cualquier materia, puede ser fructífera si se elabora a espaldas de las condiciones de vida de la población sobre la cual se aplicará. En este sentido, la sistemicidad de la legislación ambiental futura, tiene que formularse de la mano con las necesidades básicas de la población de la región San Martín*

*La primera tarea en materia legislativa consiste en estructurar la Ley Orgánica para la Administración y Gestión de los Recursos Naturales. El objeto de esta ley, involucra la sistematización de la Ley de protección a los animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio, Ley de aprovechamiento sostenible de las plantas medicinales, Ley forestal y de Fauna Silvestre y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otras, para formular la Ley matriz de restricto cumplimiento.*

*La formulación de la ley matriz, denominada Ley Orgánica para la Administración y Gestión de los Recursos Naturales, evitará la confusión y coexistencia de varias leyes de aplicación relativa, cuya naturaleza y estructura se presentan como una especie de parálisis paradigmática, frente a los resultados de la deforestación que crecen en proporción geométrica con respecto a la cantidad de disposiciones legales en vigencia. Hay un desorden en la legislación ambiental y esta anomalía será corregida mediante la formulación de la ley matriz análoga a la legislación sistematizada en el Código Civil.*

*La diversidad de leyes en materia ambiental existentes, se emitieron con muy buenas intenciones, pero su aplicación objetiva solo queda en intenciones, por cuanto la relatividad en la aplicación de estas leyes, no permite una administración eficiente de los recursos naturales, especialmente de aquellos procesos que tienen que ver con la explotación del bosque para extraer especies maderables. Hay mucha dispersión de funciones entre ellas y eso es una de las causas poderosas que dificultan una administración y gestión eficiente del Ministerio de Agricultura e INRENA en la región San Martín. En primera instancia,*



para la aplicación adecuada de esta gran variedad de leyes que se encuentran vigentes en el País, se necesita servidores públicos de inteligencia integral, y ello, como hemos visto en acápites anteriores, no es posible obtenerlo si no se deja de lado la ingerencia político partidaria para la convocatoria, selección y permanencia del personal. El cuadro que sigue, sistematiza las opiniones de los informantes muestreados respecto a la naturaleza y estructura de la ley ambiental que se requiere para su cumplimiento estricto en la región San Martín.

### CUADRO 13

#### ASPECTOS ENDOGENOS Y EXOGENOS DE LA LEGISLACION AMBIENTAL REQUERIDA EN LA REGION SAN MARTIN

CATEGORIA	ABSOLUTO	%
<i>Sistematizar la legislación ambiental</i>	03	4.00
<i>Reestructurar la legislación ambiental</i>	23	29.00
<i>Elabora el Plan Maestro</i>	29	37.00
<i>Mejorar el Sistema de Gestión Ambiental</i>	15	19.00
<i>Conservar el equilibrio ecológico</i>	08	11.00
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta realizada en el mes de Junio 2004.

Según el 4% de nuestros informantes, la diversidad de dispositivos legales que se aprobaron para la administración y gestión ambiental, requieren ser sistematizados inmediatamente. De seguir con la estructura actual, se corre el riesgo de mal utilizar algunos dispositivos para eludir algunas responsabilidades a costa de las lagunas teóricas o las ambigüedades de algunas leyes relativas a fiscalización ambiental. Por otro lado, el 29% de nuestros informantes, exigen reestructurar inmediatamente las leyes que tienen que ver con el manejo del

*medio ambiente. No podría evitarse la depredación acelerada de la selva amazónica si no se procede a reestructurar la legislación, haciéndola más coherente a los requerimientos de la sociedad.*

*Hay quienes piensan que la solución a los problemas de la deforestación de la selva, particularmente de la región de San Martín, necesariamente tiene que pasar por la elaboración del Plan Maestro de Administración y Gestión Ambiental. Por ello, el 37% de nuestros encuestados hicieron llegar sus apreciaciones para considerarlos en la naturaleza y estructura del referido plan, cuyas cualidades se presentan en el acápite siguiente. Entre otros aspectos, están el 19% de la población informante que exigen mejorar inmediatamente el sistema de gestión ambiental en relación con el 11% de encuestados que exigen precisar los lineamientos necesarios para conservar el equilibrio ecológico y garantizar la continuidad de la vida de los niños sanmartinenses. En otras palabras, la sistematización de la legislación ambiental a través de una ley matriz, es el clamor de la sociedad que tiene que ser escuchado por los legisladores y su operatividad financiada con parte de los recursos que provienen de la eliminación del reintegro tributario.*

#### **4.3. Plan Maestro de Desarrollo Ambiental**

*La elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Ambiental, para la región San Martín, supone, de ante mano, la investigación científica previa. En este sentido, como punto de partida se tiene que investigar, científicamente, el estado situacional y las perspectivas de desarrollo ambiental en la región. Esta investigación, es multidisciplinaria y permitirá determinar el estado actual de las*

*áreas forestales, las condiciones socioeconómicas y culturales de la población que circunda las áreas vulnerables a la deforestación, la naturaleza y estructura de los órganos de control y supervisión, entre otros aspectos que surgen como indicadores de respuesta a la exploración de las variables, al someter la hipótesis de investigación a la contrastación empírica.*

*Culminada la investigación científica, antes de formular el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental, debemos proceder a la investigación técnica de carácter integral. Este proceso está a cargo de un equipo externo de Auditoría Integral autorizado por la Contraloría General de la República. El objetivo de la auditoría integral está orientado a examinar la situación financiera, los aspectos cumplimiento, aspectos de gestión, aspectos de control interno y los aspectos ambientales. Sus resultados evidenciarán cuantitativamente la situación actual de los cinco aspectos, con énfasis en el aspecto ambiental, que es la médula central del objeto del equipo multidisciplinario. Las observaciones encontradas y los comentarios o aclaraciones de los funcionarios respectivos, sentarán las bases para la formulación del Plan Maestro mencionado.*

*La información obtenida de los trabajos de investigación científica y técnica, constituirían las bases objetivas para elaborar el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental. Acto seguido, los órganos gubernamentales que tienen que ver con el control del medio ambiente coyunarán actividades de coordinación con los colegios profesionales de las diversas ramas del saber, las unidades vecinales, los proyectos especiales, los gobiernos locales, los frentes de defensa, las comunidades campesinas, los representantes de los concesionarios, entre otros*

*entes representativos, para sistematizar las recomendaciones para que el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental sea objetivo.*

*Finalmente, una vez elaborado el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental de la región San Martín, teniendo en cuenta los factores endógenos y exógenos que impone el siglo XXI; este Plan debe correlacionarse con el presupuesto asignado por el Gobierno Central. De demostrarse déficit para atender las exigencias del Plan Maestro, se exigirá al Gobierno Central y al Gobierno Regional, la transferencia del 10% del presupuesto de ingresos provenientes de la eliminación del reintegro tributario, el cual pasa en su integridad a las arcas de la región para atender obras de infraestructura pública y proyectos de inversión. En el presente caso, la operatividad del Plan Maestro de Desarrollo Ambiental, tiene las propiedades y características de un proyecto de inversión pública, para mantener la fuente productora de oxígeno con un valor inmensurable en las vidas futuras.*

#### **4.4. Dotación de elemento humano competente**

*En el capítulo anterior, hemos sistematizado la política de selección, admisión y mantenimiento de personal en el Instituto Nacional de los Recursos Naturales de la región San Martín. Esta sistematización ha permitido determinar que el personal que labora a nivel de funcionarios, directivos y profesionales de INRENA, no han cumplido con las exigencias del Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, Art. 12, el cual estipula, en términos generales, la obligación de ser ciudadano peruano para laborar con vocación de servicio por su país. Entre otras cuestiones, exige seleccionar a los postulantes que acrediten buena conducta, muestren*

*experiencia y que reúnan los atributos propios del respectivo grupo ocupacional demostrado a través de con concurso de conocimientos y habilidades entre dos o más competidores. En efecto, estas exigencias laborales, han sido violentadas por la influencia político partidaria. Los resultados son alarmantes.*

*Por consiguiente, si se tiene la voluntad de reorientar la acción administradora de INRENA San Martín, en forma seria y responsable, se tiene que dotar a este organismo público del elemento humano calificado para ejercer la función constitucional de cuidar adecuadamente la biodiversidad. Esta acción implica, de ante mano, dejar de lado las improvisaciones y convocar a una selección y admisión de personal acorde a las exigencias del Decreto Legislativo 276, sin ingerencia política. Lo contrario, empeorará el problema en razón directa que ninguna entidad pública puede reorientar su quehacer con el personal que opera bajo la filosofía “yo soy mi puesto”, en la región San Martín.*

*En consecuencia, solo el cumplimiento restricto de la Ley para la selección y admisión de personal al Ministerio de Agricultura e INRENA San Martín y su financiamiento adecuado, garantiza resultados positivos en el ejercicio de la función pública. De acuerdo a nuestra experiencia y a los resultados de las investigaciones realizadas en el sector privado, mediante el concurso de competencias y objetivos, el elemento humano seleccionado debe estar libre de ingerencias que dificulten su quehacer. Solo la selección adecuada de personal para ingresar a laborar en INRENA San Martín, asegurará la salvaguarda de los intereses del Estado en cuanto a biodiversidad amazónica.*

*Otra de las categorías que se conseguirá con una selección adecuada del personal que ingrese a laborar en INRENA, es el empleo austero de los recursos públicos, la concurrencia puntual al trabajo y el desarrollo de acciones objetivas al conocer exhaustivamente las labores del cargo que van ha desempeñar. Además, el personal que reúna estas condiciones, debe capacitarse permanentemente para mejorar cualitativa y cuantitativamente su desempeño. Para el efecto, se determinará permanentemente los índices de producción, productividad, eficiencia y eficacia en el desempeño de la función pública.*

*Para lograr la convocatoria de personal profesional competitivo, de acuerdo a la naturaleza y estructura del servicio de administración y gestión ambiental, se cuenta con la competitividad de las remuneraciones que actualmente se ofertan en INRENA San Martín. La retribución de S/. 14,000.00 Nuevos Soles mensuales que se tiene aprobado para el jefe del Instituto Nacional de los Recursos Naturales San Martín, no es nada despreciable en esta época. Es más bien llamativa para que los profesionales del más alto grado académico en ciencias forestales concurren para desempeñar el servicio con alto grado de productividad. En consecuencia, solo falta dotarle a INRENA del espíritu de renovación, diríamos, más bien, espíritu de superación de lo viejo por lo nuevo, para garantizar el futuro de las generaciones que llegarán más tarde.*

#### **4.5. Equipamiento e instrumentación estratégica**

*La reingeniería institucional, según los tratadistas contemporáneos, no basta con el cambio de equipos e instrumentos de trabajo nuevos o modernos por los equipos antiguos. En este contexto, la reingeniería de una entidad, cualquier*

*entidad, no se inicia por el cambio de equipos y/o instrumentos por otros; se inicia, más bien, por el cambio de mentalidad del elemento humano. Los equipos o instrumentos de trabajo, por muy sofisticados que sean, no sirven objetivamente cuando son monitoreados por las mismas personas que no han asumido conscientemente su rol o por las personas que no suelen problematizar los resultados de su quehacer. En este sentido, la reorientación de procesos de una institución, implica un cambio sistémico conjunto del elemento humano y material.*

*Por otro lado, en una empresa cualquiera o institución pública cualquiera, sea en el Instituto Nacional de los Recursos Naturales, o en otra entidad del Estado, es inconcebible que se implemente con nuevo personal, con personal dinámico, problematizador de los fines de su actividad, consciente de la necesidad de las roturas sistémicas, personal que toma decisiones objetivas, si no se acompaña de la infraestructura e instrumentación acorde a sus capacidades. En este sentido, una vez que en INRENA San Martín, se haya convocado y seleccionado el personal acorde a las disposiciones contenidas en el D. Leg. 276– Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento, la etapa siguiente implica el equipamiento y/o instrumentación.*

*Para el efecto, se ejecutará un estudio previo de la estructura de control interno operativo y contable. Este estudio se orienta a determinar el estado actual de la tecnología disponible, las debilidades de los sistemas de control interno, incluido el ambiente de control; y en base a los resultados contenidos en el Informe de Control Interno, se plantearán las medidas correctivas de todas las debilidades del sistema. Acto seguido, debe preverse el equipamiento con los instrumentos acordes a la tecnología actual. Este equipamiento e instrumentación,*

*no solo estará orientado a la modernización de oficinas administrativas, sino también a la adquisición de vehículos, maquinaria y equipos imprescindibles para la fiscalización y control forestal en lo largo y ancho de la región San Martín.*

*El presupuesto necesario para el equipamiento e instrumentación de INRENA San Martín, una vez que se decida implementar las recomendaciones que proponemos a partir de nuestra tesis, será generado de los recursos que recibe el Gobierno Regional de San Martín provenientes de la transferencia del 19% correspondiente al programa de eliminación del reintegro tributario, durante los próximos cincuenta años. Una vez implementada las recomendaciones, cada año debe cuantificarse las producciones, productividades, eficiencias, eficacias y economías en el manejo de los recursos públicos a cargo de INRENA San Martín.*

#### **4.6. Control y evaluación permanente de procesos sistémicos**

*Una de las categorías fundamentales para el manejo eficiente de una entidad, cualquier entidad, es el monitoreo permanente de la estructura de control interno. Esta categoría está concebida como el proceso continuo de control que realizan los directores, gerentes y otros servidores que cumplen función directiva, para proporcionar seguridad razonable respecto a que sí están lográndose los objetivos programados en los Planes Operativos institucionales; es decir, el control interno, se orienta a proporcionar, por lo menos, seguridad razonable de que se están logrando los objetivos siguientes:*

*\* Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y la calidad de los servicios.*



- \* *Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- \* *Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales.*
- \* *Elaborar información financiera válida y confiable, para presentarla oportunamente a las instancias pertinentes.*

*En este contexto, la estructura del sistema de control interno, de cualquier entidad pública, sea del Instituto Nacional de los Recursos Naturales San Martín, está constituido por cinco elementos fundamentales, que en conjunto forman el sistema de los componentes siguientes:*

- 1. Ambiente de Control Interno:** *El ambiente de control interno, como un todo sistémico, está integrado, a su vez, por el elemento humano, elemento material y la filosofía empresarial. Estos tres sub elementos están cimentados a través de las categorías de Integridad y Valores Éticos, Autoridad y Responsabilidad, Estructura Organizacional y Políticas de Personal, que en conjunto se denominan Filosofía Institucional.*
- 2. Evaluación del Riesgo:** *Un riesgo está definido como la probabilidad que un evento afecte adversamente a la institución. En este sentido los riesgos deben ser evaluados periódicamente a fin de prevenirlos con anticipación entre determinados procesos de gestión.*
- 3. Actividades de Control Gerencial:** *Esta categoría, que forma parte de la estructura del sistema de control interno, tiene que ver con el control de operación u controles operativos, el control de la información financiera y el control de cumplimiento.*

- 4. Sistema de Información y Comunicación:** *Este elemento está constituido por los métodos y registros establecidos para sistematizar la información financiera y gerencial.*
- 5. Actividades de Monitoreo:** *Proceso que evalúa la calidad del funcionamiento del sistema de control interno. Comúnmente se le conoce como evaluaciones de cumplimiento, los cuales son periódicos a fin de minimizar los riesgos en los procesos de gestión.*

*En definitiva, una vez que INRENA San Martín, ha sistematizado la legislación ambiental, ha elaborado el Plan Maestro de Desarrollo Institucional y ha dotado del presupuesto necesario, elemento humano y material imprescindible, tiene que evaluar la estructura de control interno y determinar las debilidades del sistema. Esta acción, permitirá, en primera instancia, plantear las medidas correctivas cuya implementación estará a cargo de la Dirección General de Administración, bajo responsabilidad.*

*La tarea subsiguiente corresponde al Organismo de Auditoría Interna, o a falta de este órgano, a la Sociedad de Auditoría Autorizada por la Contraloría General de la República para ejecutar la auditoría anual a los estados financieros e información complementaria. Se sugiere, para el presente caso, la implementación adecuada del Organismo de Auditoría Interna para que el personal que concurre, sea calificado para que labore en este órgano, asuma su responsabilidad del control permanente, trimestral o semestral de todos los procesos. Los informes del Organismo de Auditoría Interna, a partir de los cambios que haga INRENA San Martín, deben ser objetivos y oportunos. Para el presente caso, el Jefe de la Institución, debe tener presente que el auditor interno o la*

*auditoría gubernamental contemporánea, antes que ejercer el control de tipo policiaco, actualmente, se constituye en el órgano asesor o previsor ante cualquier riesgo que intente vulnerar las leyes presupuestarias.*

*Desde este punto de vista, de acuerdo a la naturaleza y estructura de la Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y la Resolución de Contraloría N° 114-2003-CG – Reglamento de los Organos de Control Institucional, en cuyo Art. 18, el cual a la letra dice que para el desempeño eficiente de su gestión, el jefe del Organo de Auditoría Interna, deberá mantener una actitud de coordinación permanente con el Titular de la entidad, especialmente en los aspectos siguientes:*

- a. Para comunicarle cualquier falta de colaboración de los funcionarios y servidores de la entidad o el incumplimiento de la Ley o del presente Reglamento.*
- b. El cumplimiento de las normas técnicas de control interno.*
- c. En la formulación del Plan Anual de Control, para la visación y la asignación presupuestal correspondiente, por parte del Titular de la Entidad.*
- d. Para la ejecución de acciones de control no programadas que solicite el Titular de la entidad.*
- e. Otros aspectos prioritarios de carácter operativo que sena necesarios.*

*Entre otros aspectos, el Art. 28 de la norma acotada, considera que es función del Organo de Control Institucional, efectuar control preventivo sin carácter vinculante, al órgano del más alto nivel de la entidad con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de*

*control interno, sin que ello genere prejuzgamiento u opinión que comprometa el ejercicio de su función, vía el control posterior. Asimismo, la norma citada, les faculta actuar de oficio, cuando en los actos y operaciones de la entidad, se adviertan indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento, informando al titular de la entidad para que adopte las medidas correctivas pertinentes.*

## CONCLUSIONES

1. *Perú, a la fecha, no tiene una política ecológica definida. Las acciones que realiza INRENA San Martín, en esta materia, son muy débiles y/o precarias. Esta anomalía se demuestra en la tala indiscriminada del bosque por concesionarios madereros, extractores individuales informales y agricultores inmigrantes. Como consecuencia se percibe desequilibrio ecológico, explotación irresponsable del bosque, ausencia de autoridad y desorden.*
2. *Los resultados de la administración y gestión de los recursos naturales, a través de INRENA San Martín, no son satisfactorios. El problema se debe a la implementación inadecuada del elemento humano y material y a la falta de evaluación del rendimiento de estos elementos en este organismo. Por esa razón, los agentes de extracción forestal (comercializadores de madera y agricultores inmigrantes) incrementan, cada vez más, las áreas depredadas.*
3. *De las 5'006,378 hectáreas de bosque patrimonial de la región San Martín, a la fecha se han depredado (explotación forestal, tala informal, quema de bosque, ampliación de frontera agrícola) al rededor de 1'629,434 hectáreas que equivale al 32.54% del área patrimonial. De ello, el 57.36% del área deforestada, se encuentra abandonada y solo el resto (42.64%) se ocupa en agricultura migratoria.*
4. *El incremento de la tala indiscriminada del bosque, revela deficiencias en el personal que labora en el Ministerio de Agricultura e INRENA San Martín. Ello se debe, a las debilidades en las políticas de selección, admisión y permanencia de personal, en la que prima la filosofía "yo soy mi puesto" y el "favoritismo político". En consecuencia, se mantiene elemento humano incompetente y sin vocación de servicio para una administración y gestión eficiente de los recursos naturales.*

## RECOMENDACIONES

1. *Estructurar la Ley Orgánica para la Administración y Gestión de los Recursos Naturales. El objeto de esta ley, involucra la sistematización de la Ley de Protección a los Animales Domésticos y a los Animales Silvestres, Ley de Aprovechamiento Sostenible de las Plantas Medicinales, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, entre otras, para formular la Ley matriz de cumplimiento restricto.*
2. *Vía investigación técnica y científica, precisar el estado situacional de las áreas forestales, las condiciones socioeconómicas y culturales de la población y el sistema de control interno de INRENA. Los resultados, permitirán al órgano administrador, representantes de colegios profesionales, unidades vecinales, frentes de defensa, gobiernos locales y comunidades campesinas elaborar el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental para la región San Martín.*
3. *Seleccionar funcionarios, directivos y profesionales de INRENA San Martín acorde a las exigencias del Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, Art. 12. Esta acción implica dejar de lado la influencia político partidaria, como única vía para dotar de elemento humano calificado e implementar una administración y gestión eficiente de los recursos naturales en la región y en el país.*
4. *Equipar la estructura de control interno de INRENA San Martín con instrumentos acorde a la tecnología actual. Este equipamiento, no solo estará orientado a la modernización de oficinas administrativas, sino también a la adquisición de vehículos, maquinaria y equipos imprescindibles para la fiscalización y control forestal a lo largo y ancho de la región.*
5. *Implementar el Organo de Auditoría Interna de INRENA San Martín para el control permanente de procesos. Los informes de este Organo deben ser objetivos y oportunos. No hay otra manera que INRENA San Martín controle continuamente la calidad de sus procesos y se mantenga eficiente en el espacio y el tiempo.*

**VIII. BIBLIOGRAFIA**

- CANTER, Larry. *Manual de evaluación de impacto ambiental, técnicas para la evaluación del impacto ambiental, España, ed. Mc. Graw – Hill, 1,997, 89.*
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Manual de Auditoría Gubernamental, Perú, ed. Editora Perú S. A., de 1,998, 311 pp.*
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Perú, ed. El Peruano, 27 de julio 2002.*
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Resolución de Contraloría N° 114-2003-CG – Reglamento de los Organos de Control Institucional, Perú, ed. El Peruano, 9 de abril 2003.*
- DEL CASTILLO, Jorge. *Ambiente e inversiones en un siglo de legislación , Tomo I, Código del Medio Ambiente, Perú, ed. Impulso SRL, 1,995, 399 pp.*
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1,993. *Editora y Distribuidora Santa Bárbara S.A., 2,000, 18 pp.*
- FOSTER, Phillips. *Introducción a la ciencia ambiental, Argentina, ed. El Ateneo, 1,995, 322 pp.*
- GUERRERO, Antonio. *Lineamiento y Estructura para el Diseño de la Estrategia Nacional Forestal, Perú, Documento de Trabajo N° 09, 2001*
- GONZALES, Jorge. *Ecología I, México, ed. Trillas, segunda edición, 1,996, pp. 251 .*
- KEIT CALDWELL, Lynton. *Ecología, ciencia y política medioambiental, Colombia, ed. Copy Right, 1,993, pp. 300.*
- LINARES, Carlos. *Diagnóstico y propuesta de Investigación Forestal en Perú, Lima, ed. Documento de Trabajo N°8*
- MALLEUX, Jorge. *Inventario forestal en bosques forestales, Perú, ed. Colina, 1,982, pp. 414*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Ley 27308 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Perú, Diario Oficial El Peruano, (fecha)*

- RUEDA SANCHEZ, Gregorio. Legislación de la carrera administrativa y remuneraciones de los empleados públicos, Perú, ed. Distribuidora J C, 1,998, pp. 132*
- SENGE, Peter. La Quinta Disciplina, España, ed. Juan Granica S. A., 1,992, pp. 490.*
- VASQUEZ, Guadalupe. Ecología y formación ambiental, México, Mc. Graw – Hill, 1,996, 271*
- VASQUEZ, Carlos. Deterioro ambiental, sus causas y efectos, México, ed. Continente, 1,992, 220 pp..*



***ANEXOS***

**ANEXO 1: CUESTIONARIO DE ENCUESTA DE OPINIÓN PARA EXPLORAR  
LA NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LA ADFMINISTRACIÓN Y  
GESTIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LA REGIÓN SAN  
MARTÍN**

**APELLIDOS Y NOMBRES : ANÓNIMO**

**DOMICILIO** : \_\_\_\_\_

**PROCEDENCIA** : \_\_\_\_\_  
DEPARTAMENTO PROVINCIA DISTRITO

A continuación le formulamos un conjunto de preguntas con varias opciones de respuestas. De las diferentes opciones, escoja usted la respuesta adecuada a su caso y coloque una "X" en el recuadro correspondiente, de acuerdo a la naturaleza de la pregunta.

**PARTE I: CARACTERIZACIÓN GENERAL SOCIOECONÓMICA**

1. ¿Cuáles fueron los motivos de su venida para vivir en la Región San Martín?

- a. Falta de trabajo en mi lugar de procedencia
- b. Mejorar la educación de los hijos
- c. Falta de crédito y fomento agrícola en otras zonas del País
- d. Distribución inadecuada de la tierra
- e. Nací en la Región San Martín

2. ¿Cuál es el nivel educativo que usted ha alcanzado en sus estudios?

- a. Primaria incompleta
- b. Primaria completa
- c. Secundaria incompleta
- d. Secundaria completa
- e. Superior incompleta
- d. Superior completa
- e. Postgrado

3. ¿Cuáles fueron los motivos de la suspensión de sus estudios?

- a. Falta de recursos económicos
- b. Abandono del Estado a la educación pública
- c. Carencia de centros de enseñanza

- d. Imitación a antiguos familiares y amigos
- e. Desinterés en el estudio
- f. Disminución del nivel educativo
- g. Escasez de centros de trabajo
4. ¿Participa usted en actividades tendientes a mejorar las condiciones socioeconómicas de su lugar de residencia?
- a. Si  ; b. Algunas veces  ; c. Nunca
- Si contesta afirmativamente, señale en ¿Cuáles? \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- Si su respuesta es negativa, diga ¿Por qué? \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

## PARTE II: POLÍTICA ACTUAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO AMBIENTAL

5. ¿El marco legal ambiental es coherente con las condiciones de desarrollo actual?
- a. Falta transparencia en la legislación ambiental
- b. El problema no es legal sino funcional
- c. Las leyes ambientales están desligadas de la realidad actual
- d. Falta mejorar la legislación ambiental
- e. Se desconoce las perspectivas de la legislación ambiental
6. ¿Cuáles son las perspectivas de las políticas gubernamentales de desarrollo ambiental?
- a. No hay perspectivas de desarrollo equilibrado
- b. Las políticas gubernamentales están de espaldas al pueblo
- c. Hay una depredación indiscriminada de los recursos naturales
- d. No hay políticas coherentes de conservación del medio ambiente
- e. Las concesiones forestales se constituyen en hechos de traición a la patria
7. ¿Cuál es el estado situacional ambiental y la conciencia de conservación de los madereros?
- a. Los madereros no tienen conciencia de conservación ambiental
- b. El estado situacional es alarmante
-

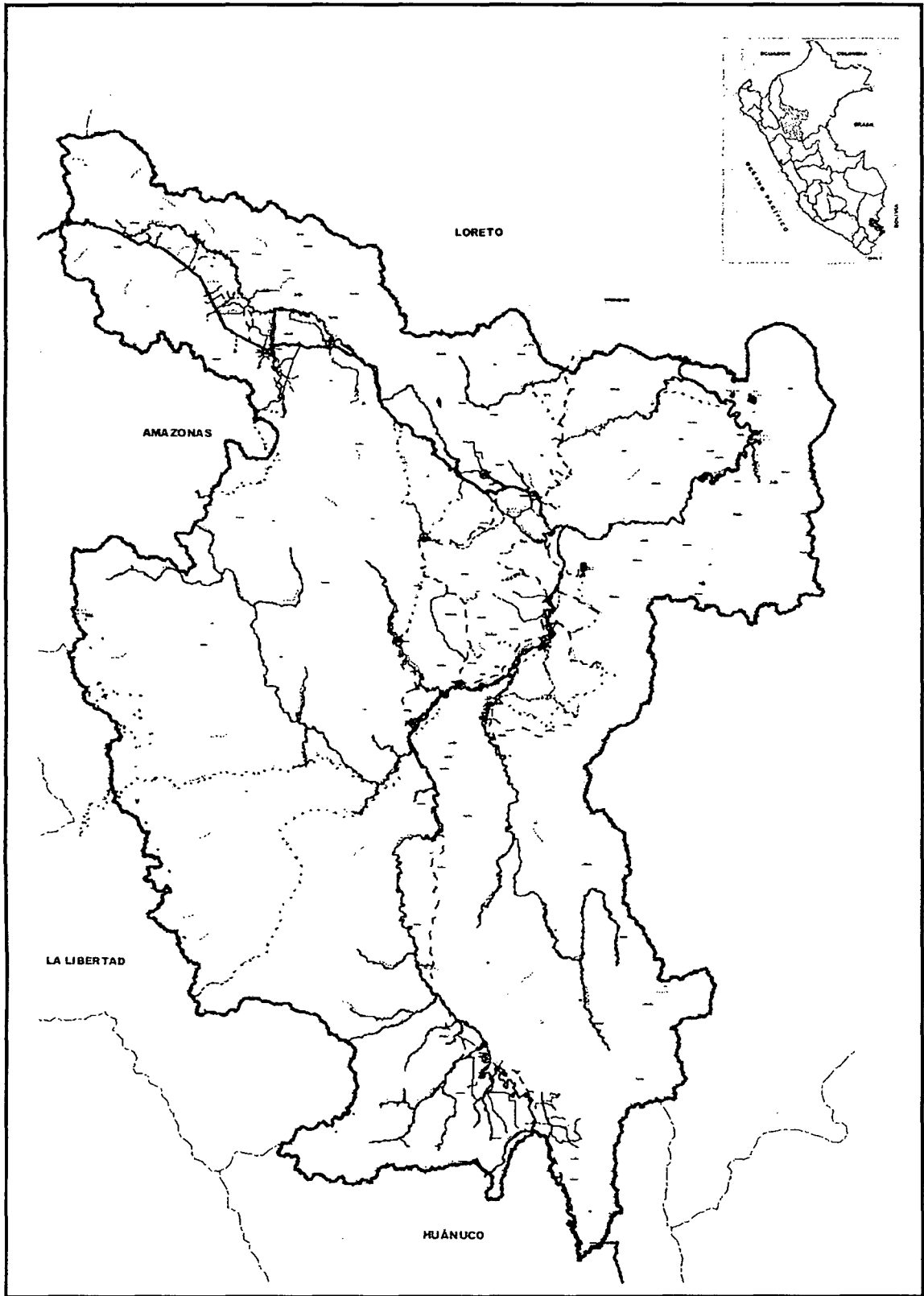
- c. Depredación inmisericorde del bosque reservado
- d. Incremento del desequilibrio ecológico
- e. La política actual ambiental es adecuada a la realidad

**PARTE III: CAPACIDAD OPERATIVA PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO AMBIENTAL**

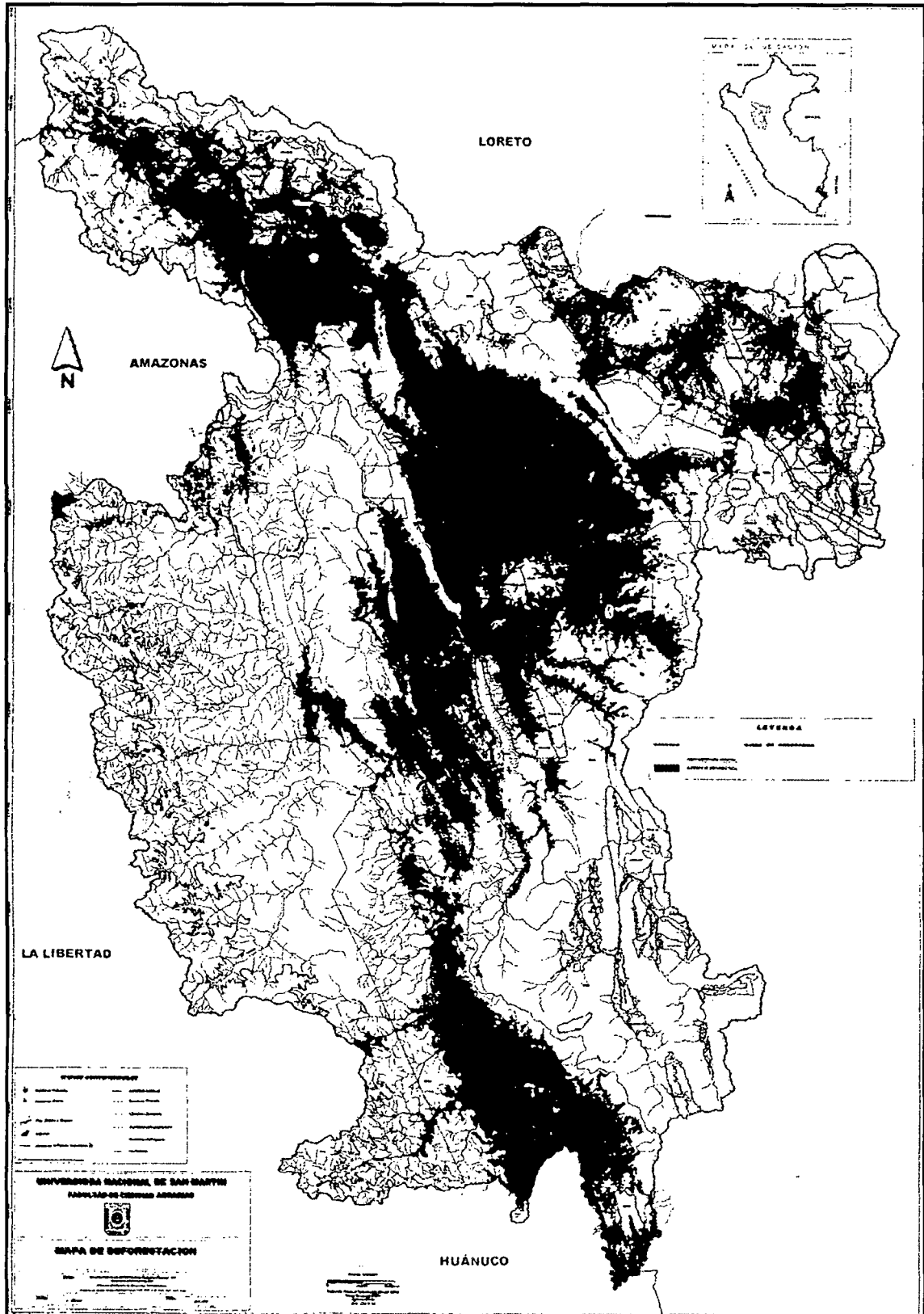
- 8. ¿Cuál es la capacidad operativa del Estado para la administración y desarrollo ambiental?
  - a. Cuenta con el elemento humano y material suficiente
  - b. Falta de personal idóneo para la administración ambiental
  - c. El personal que labora no reúne las condiciones profesionales requeridas
  - d. No hay una selección de personal adecuada para el trabajo
  - e. Se desconoce sus resultados
- 9. ¿De qué manera se lleva a cabo la selección, admisión y mantenimiento de personal en las entidades encargadas de conservar el medio ambiente?
  - a. No hay selección de personal
  - b. La selección de personal es común como en cualquier entidad pública
  - c. La admisión de personal es vía tarjeta de parte del gobierno de turno
  - d. Se mantiene personal sin tener en cuenta la producción y productividad
  - e. Las instituciones ambientalistas están llenos de personal incapacitado
- 10. ¿Cuál es la filosofía y el ambiente de control interno de las entidades encargadas de la conservación ambiental?
  - a. No hay indicadores del ambiente de control interno
  - b. Prima la filosofía de trabajo "Yo soy mi puesto"
  - c. La filosofía y política de trabajo es tradicional
  - d. Se carece de planeamiento estratégico
  - e. Se practica la quinta disciplina
- 11. ¿Cuál es la naturaleza y vocación del elemento humano que labora en las entidades encargadas de la conservación ambiental?
  - a. El personal se identifica con el trabajo en equipo
  - b. Falta de vocación de servicio en el personal empleado y obrero

- c. Elemento humano incompetente y sin conciencia ambiental
- d. Prima el favor político
- e. Responde a la capacidad operativa
12. ¿Las entidades encargadas del medio ambiente cuentan con los elementos de gestión interna adecuados?
- a. Los instrumentos de gestión son tradicionales
- b. Se carece de instrumentos de gestión objetivos
- c. Sólo se cuentan con leyes y directivas generales
- d. No hay instrumentos de gestión internos
- e. el problema no es instrumentos de gestión sino personas
13. ¿Qué se debería hacer para mejorar la administración y gestión ambiental en la Región San Martín?
- a. Sistematizar la legislación ambiental
- b. Reestructurar la administración ambiental
- c. Elaborar el Plan Maestro de Desarrollo Ambiental
- d. Mejorar el sistema de Gestión Ambiental
- e. Conservar el equilibrio ecológico
14. ¿De qué manera se debe dotar el elemento humano para que las instituciones ambientales sean eficientes?
- 
- 
15. ¿Es necesario el control y evaluación permanente del proceso de gestión ambiental en la Región San Martín?
- a. Si  ; b. No
16. ¿Cuáles son las perspectivas de desarrollo en la Región San Martín?
- 
- 
- ENCUESTADOR: \_\_\_\_\_
- LUGAR Y FECHA: \_\_\_\_\_

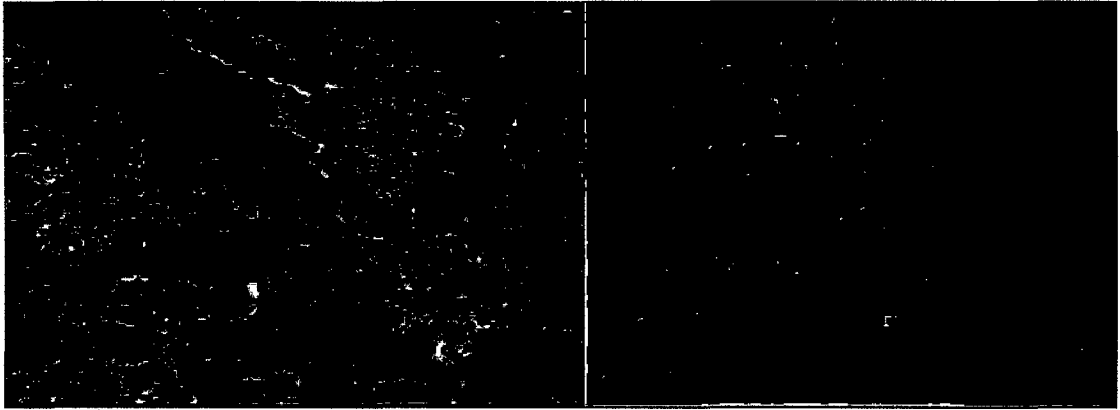
**ANEXO 2: Mapa de ubicación de la Región San Martín**



**ANEXO 3: Mapa de deforestación en la Región San Martín**



**ANEXO 4: Zonas de la Región San Martín deforestadas para el cultivo de coca**



**ANEXO 5: Cultivos de coca mixto con papaya**

