

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA  
LA MOLINA**

**FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES**



**APORTES A LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA  
EL DESARROLLO FORESTAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL  
PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR POR EL  
TÍTULO DE INGENIERO FORESTAL**

**CARLOS ARMANDO AGUIRRE DIANDERAS**

**REVISOR: RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO**

**LIMA – PERÚ  
2020**

**Document Information**

<b>Analyzed document</b>	Monografía TSP_Aguirre Dianderas_FINAL_v05012021.docx (D149146619)
<b>Submitted</b>	11/9/2022 3:23:00 PM
<b>Submitted by</b>	Rafael Mauricio Ramírez Arroyo
<b>Submitter email</b>	rmramirez@lamolina.edu.pe
<b>Similarity</b>	11%
<b>Analysis address</b>	rmramirez.unalm@analysis.arkund.com

**Sources included in the report**

<b>SA</b>	<b>TESIS_FINAL_ROXANA.pdf</b> Document TESIS_FINAL_ROXANA.pdf (D62481657)		2
<b>SA</b>	<b>Universidad Nacional Agraria La Molina / Doc final TSP DOrbegozo (0).docx</b> Document Doc final TSP DOrbegozo (0).docx (D148279887) Submitted by: ssangay@lamolina.edu.pe Receiver: ssangay.unalm@analysis.arkund.com		9
<b>W</b>	URL: <a href="https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1534983/Programa%20Presupuestal%200130%3A%20Bosqu...">https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1534983/Programa%20Presupuestal%200130%3A%20Bosqu...</a> Fetched: 6/22/2022 4:02:46 PM		49
<b>SA</b>	<b>PDL consensuada tala ilegal 21.9.15 .doc</b> Document PDL consensuada tala ilegal 21.9.15 .doc (D15362843)		7
<b>W</b>	URL: <a href="https://www.gob.pe/843-presupuesto-por-resultadosMEF">https://www.gob.pe/843-presupuesto-por-resultadosMEF</a> Fetched: 11/9/2022 3:26:00 PM		1
<b>W</b>	URL: <a href="https://www.agrorural.gob.pe/wp-content/uploads/PP/0130/linea_base_la_libertad_130.pdf">https://www.agrorural.gob.pe/wp-content/uploads/PP/0130/linea_base_la_libertad_130.pdf</a> Fetched: 11/6/2021 7:25:07 PM		7
<b>W</b>	URL: <a href="http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1D321471CCBA179505257C0E0050ED3D/\$FIL...">http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1D321471CCBA179505257C0E0050ED3D/\$FIL...</a> Fetched: 11/9/2022 3:27:00 PM		2
<b>SA</b>	<b>T1_Taller de Tesis 2_ORBE VARGAS MARIA FERNANDAPASCUAL DAVILA MIGUEL CARLOS.docx</b> Document T1_Taller de Tesis 2_ORBE VARGAS MARIA FERNANDAPASCUAL DAVILA MIGUEL CARLOS.docx (D145358492)		2
<b>SA</b>	<b>UNU_DERECHO_2021_INFORMEFINAL_SOLCLAUDIA_V01.docx</b> Document UNU_DERECHO_2021_INFORMEFINAL_SOLCLAUDIA_V01.docx (D111174306)		3
<b>SA</b>	<b>UNU_AMBIENTAL_2022_T_JERSON-HUBECK_V1.pdf</b> Document UNU_AMBIENTAL_2022_T_JERSON-HUBECK_V1.pdf (D148053609)		2
<b>SA</b>	<b>tesis_doctorado_ADM_edgar_2020_v1.docx</b> Document tesis_doctorado_ADM_edgar_2020_v1.docx (D62109888)		3

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA  
LA MOLINA**

**FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES**

**APORTES A LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA  
EL DESARROLLO FORESTAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL  
PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR POR EL  
TÍTULO DE INGENIERO FORESTAL**

Presentado por:

**CARLOS ARMANDO AGUIRRE DIANDERAS**

Sustentado y aprobado por el siguiente jurado:

---

Ing. Jorge Mario Chávez Salas, M. Sc.  
**PRESIDENTE**

---

Ing. Juan Carlos Ocaña Canales  
**MIEMBRO**

---

Ing. Ignacio Larco Roca, M. Sc.  
**MIEMBRO**

---

Ing. Rafael Mauricio Ramírez Arroyo, Dr.  
**ASESOR**

## INDICE GENERAL

Lista de tablas	5
Lista de figuras	6
RESUMEN	7
SUMMARY	8
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
CAPITULO I	16
Descripción general de la empresa	16
Ubicación.	16
Actividad.	16
Misión y visión.	17
Organización.	17
Descripción general de la experiencia	19
Actividad desempeñada.	19
Propósito del cargo.	21
Nombre original del producto.	22
Resultados obtenidos.	23
CAPITULO II	25
Revisión de literatura	25
Gestión del Estado y modernización.	25
El presupuesto por resultados.	28
Los programas presupuestales.	29
La política nacional forestal y el presupuesto por resultados	31
La política nacional forestal.	31
El presupuesto por resultados para el desarrollo forestal.	40
El programa presupuestal 0130.	41
Acciones, metodologías y procedimientos	42
CAPITULO III	46
Resultados	46
Desarrollo de la experiencia	52
Beneficios e impactos para el centro laboral	60
CONCLUSIONES	62
RECOMENDACIONES	64
REFERENCIAS	66
ANEXO	73

**Lista de tablas**

Tabla 1. *Marco de políticas de Estado que dan origen a la política nacional forestal*

Tabla 2. *Ejes de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*

Tabla 3. *Programas presupuestales que inciden sobre la política nacional forestal*

Tabla 4. *Aportes profesionales a la fase de diseño del PP 0130 durante los años 2018 y 2019.*

Tabla 5. *Aportes profesionales a la fase de implementación del PP 0130 durante el año 2020*

Tabla 6. *Actividades contenidas en el nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivos”*

Tabla 7. *Servicios específicos por actividad del nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivos”*

## Lista de figuras

- Figura 1.* Contrapartes o receptores del servicio de cooperación de la GIZ a través del Programa ProAmbiente II.
- Figura 2.* Organigrama del programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú – ProAmbiente II.
- Figura 3.* Áreas temáticas cubiertas por la actividad profesional desempeñada.
- Figura 4.* Propósito del cargo expresado a través de una teoría del cambio.
- Figura 5.* Pilares centrales y ejes transversales de la política de modernización basada en el enfoque de resultados.
- Figura 6.* Distribución del presupuesto público por categoría presupuestal para el periodo 2015-2019.
- Figura 7.* Marco de referencia de los procesos en curso para la modernización de la gestión pública para la implementación de la política forestal durante los años 2018 – 2020, desde la perspectiva del presupuesto por resultados.
- Figura 8.* Descripción general de los roles cumplidos en la mejora del diseño del programa presupuestal 0130 durante los años 2018 y 2019.
- Figura 9.* Descripción de los roles profesionales cumplidos durante la preparación de la implementación del programa presupuestal 0130 durante el año 2020.
- Figura 10.* Árbol de problemas del programa presupuestal 0130 que incluye la causa “Ilegalidad e informalidad en el sector forestal”.

## RESUMEN

La presente monografía describe los aportes profesionales realizados por el autor durante el periodo 2018-2020 al proceso de modernización de la gestión pública forestal desde el enfoque del presupuesto por resultados.

La monografía proporciona un marco teórico sobre la gestión del Estado peruano, sobre los procesos impulsados en los últimos tiempos para lograr su modernización, así como la forma cómo estos procesos han decantado en la instrumentalización de las políticas públicas a través del presupuesto público. Este marco teórico combinado con la práctica facilita la comprensión del contexto en el que se materializaron los mencionados aportes profesionales y proporciona conocimiento acerca de los procesos políticos que se vienen impulsando en el país y que influyen en la toma de decisiones para el desarrollo forestal.

En el primer capítulo de la monografía se describe la organización a través de la cual se realizaron los aportes profesionales, las funciones desempeñadas durante la estancia en ella y el rol específico desempeñado. En el segundo capítulo, se proporciona el marco teórico-práctico para facilitar la comprensión del contexto de los aportes profesionales. Y, finalmente, el tercer capítulo caracteriza los aportes profesionales teniendo como marco de referencia los conocimientos, las competencias y las habilidades adquiridas durante la carrera para su aplicación a la mejora de la situación objeto de estudio.

**PALABRAS CLAVES:** Gestión pública forestal, presupuesto por resultados, gestión por resultados, mejora del gasto público, manejo forestal.

## SUMMARY

This monograph describes the professional contributions made during 2018-2020 to the public management modernization process with the results-based budget approach for forestry development.

The monograph provides a theoretical framework on the management of the Peruvian public sector and the processes it followed to achieve its modernization. It is also described how these processes have led to the instrumentalization of public policies through the public budget. This theoretical framework combined with practical elements facilitates the understanding of the context in which the professional contributions to the modernization process of public management for forestry development were made during the period of analysis. Knowledge is also provided on the political processes that are being promoted in the country and that affect decision-making for forestry development.

The first chapter of the monograph describes the organization where the professional contributions were made. In the second chapter, the theoretical framework is provided and combined with practical elements to facilitate understanding of the context. And finally, the third chapter characterizes the professional contributions made with the knowledge, competences and skills acquired during the career.

**KEY WORDS:** Public forest management, budget for results, management for results, public expenditure, forest management.

## PRESENTACIÓN

Desde el año 2013, el autor ha venido desempeñando, desde la cooperación técnica internacional, labores de asesoría política y técnica a entidades de gobierno encargadas del diseño e implementación de políticas públicas.

Por su formación como Bachiller en Ciencias Forestales, las labores mencionadas han tenido siempre en el centro a las políticas nacionales sobre bosques y cambio climático. Por un lado, a la política nacional del ambiente (en adelante, política nacional ambiental), específicamente a los componentes de conservación de bosques y mitigación del cambio climático, y por el otro lado, a la política nacional forestal y de fauna silvestre (en adelante, política nacional forestal).

Entre las entidades del sector Ambiente<sup>1</sup> a las que el autor ha aportado profesionalmente, se encuentran el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) del Ministerio del Ambiente (Minam) y los gobiernos regionales de Loreto, Ucayali, Amazonas, Madre de Dios y San Martín.

Entre las entidades que implementan la política nacional forestal<sup>2</sup> con las que ha trabajado, se pueden mencionar al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y a gobiernos regionales, entre los que destacan Loreto y Ucayali.

En los últimos tres años (2018-2020) que corresponde al periodo definido para el presente trabajo, las labores del autor se han centrado en aportar a la mejora de la gestión pública con la

---

<sup>1</sup> El sector Ambiente tiene la rectoría de la política nacional del ambiente.

<sup>2</sup> Es pertinente aclarar que la **rectoría** del sector forestal (como se conoce comúnmente al grupo de entidades públicas con competencia sobre la política forestal) recae actualmente en el sector Agricultura, como se explicará más a detalle en el capítulo II de la monografía. Sin embargo, la implementación de esta política compete a diversos sectores de gobierno entre los que destacan: agricultura, ambiente, producción y la Presidencia del Consejo de Ministros.

finalidad de alcanzar una mayor efectividad en la implementación de la política nacional forestal del país.

Esa mejora, que no ha sido ajena a las entidades forestales, alude a los esfuerzos que el Estado peruano en su conjunto ha venido impulsando desde el 2002<sup>3</sup> y, en mayor medida desde el año 2013<sup>4</sup>, con la finalidad de lograr una gestión pública eficiente, enfocada en resultados y que rinda cuentas a la ciudadanía.

Si bien son cinco los pilares del actual proceso de modernización que sigue el Estado a todo nivel y en todos sus sectores, las labores que ha desempeñado en los últimos tres años desde la cooperación técnica se han enfocado principalmente en la “gestión presupuestal por resultados” o también conocido como “presupuesto por resultados”.

El presupuesto por resultados es una estrategia de gestión pública que se viene implementando de manera progresiva en el Perú desde el año 2007 y que alcanza a la fecha a más de la mitad del presupuesto nacional de todos los sectores y niveles de gobierno. Esta estrategia vincula la asignación de presupuesto a la provisión de ciertos bienes y servicios con la finalidad de cerrar brechas de atención en favor de la población y del desarrollo del país. Dicho en otras palabras, esta estrategia promueve el incremento de la calidad en el uso del presupuesto público en función de los objetivos y metas de las políticas nacionales.

La implementación del presupuesto por resultados para la gestión pública forestal ha consistido en la optimización progresiva de su principal instrumento: El programa presupuestal 0130 “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre”. Este instrumento contiene, no solo el presupuesto necesario para materializar la política nacional forestal, sino también los fundamentos técnico-operativos, las responsabilidades y la arquitectura necesaria para darle seguimiento a los indicadores y metas y evaluarlos

---

<sup>3</sup> En el 2002, se logró una reforma constitucional para sentar las bases y descentralizar la gestión del Estado. Ese mismo año, el Estado fue declarado en proceso de modernización a través de la Ley N° 27658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

<sup>4</sup> En el año 2013 se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

adecuadamente. Ante la ausencia de un sistema de planeamiento efectivo que se materialice en un plan nacional forestal y de fauna silvestre, este instrumento cobra aún más importancia.

En los últimos tres años (2018-2020), el aporte del autor a la implementación progresiva del presupuesto por resultados para implementar la política nacional forestal se ha dado en apoyo directo al Serfor, al Osinfor y a los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali, a través del cumplimiento de los siguientes roles:

- Rol facilitador: Promovió la puesta en marcha de procesos de mejora del presupuesto por resultados, bajo el liderazgo del Serfor en calidad de ente rector del instrumento programa presupuestal 0130. A nivel intrainstitucional, promovió la participación de las diversas unidades de organización del Serfor (operativas y de apoyo) y a nivel interinstitucional lo hizo con entidades de otros sectores y niveles de gobierno como, por ejemplo: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Osinfor y los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali, entre otros. Este rol fue ejecutado en diferentes momentos durante los tres años de trabajo.
- Rol capacitador: Por su perfil académico como bachiller en ciencias forestales con especializaciones en política y gestión pública, el autor pudo aportar al fortalecimiento de capacidades de los funcionarios de las entidades con las que colaboró, a fin de lograr una mejor implementación del presupuesto por resultados, teniendo al centro las bases técnicas de la carrera y el entendimiento de la realidad forestal.
- Rol especialista forestal: El perfil académico como bachiller en ciencias forestales le permitió al autor aportar también en la construcción del contenido técnico-operativo del instrumento programa presupuestal 0130. Al contener este instrumento temas importantes para la política tales como: la mejora de la institucionalidad y gobernanza forestal, el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y el

incremento de la competitividad en la cadena de producción forestal, las líneas temáticas abordadas durante los años de la carrera se pusieron en ejercicio de forma notoria.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos pendientes en la gestión del Estado peruano ha sido y es el incremento de su desempeño y capacidad para proveer los bienes y servicios con la calidad que la población demanda.

La definición de los objetivos de las políticas públicas (el “qué”) no ha venido recogiendo satisfactoriamente las verdaderas demandas de la población y las brechas que se pretenden cerrar no se han venido estimando adecuadamente. Numerosa literatura y diagnósticos elaborados por la Presidencia del Consejo de Ministros (2013) y la Secretaría de Gestión Pública (2019) coinciden en que una de las principales razones de este bajo desempeño es que no se ha asegurado el correcto alineamiento entre las políticas nacionales y los instrumentos de planificación, ni la vinculación de estos con el presupuesto (el “cómo”).

El Estado peruano en su intento por cambiar esta situación y modernizar la gestión pública en todos sus sectores, comenzó a implementar una serie de estrategias desde el 2002 hasta la fecha. Una de esas estrategias es el presupuesto por resultados, que fue instaurada en el sector público desde el 2007 a través del uso de los programas presupuestales.

El programa presupuestal es, hasta la fecha, uno de los instrumentos de gestión pública más importantes del Estado. Su finalidad es canalizar el financiamiento público para la operación (entrega de los bienes y servicios) y así alcanzar los objetivos de las políticas. Hasta la fecha, el 50% del presupuesto nacional se canaliza a través de ellos y la tendencia va en ascenso (MEF, 2020b). Además, todos los pliegos del sector público están llamados a participar en al menos uno de estos programas ya que eso aseguraría que su desempeño tiene orientación a resultados o a la solución de problemas públicos concretos.

Estos esfuerzos por cambiar las cosas y modernizar la gestión del Estado peruano no han sido ajenos a las entidades que promueven el uso sostenible de los recursos forestales del

país. Estas, en los últimos años, han desplegado esfuerzos por modernizar su gestión pública y virar hacia una con mayor orientación a resultados.

Si bien esta monografía tiene como objetivo principal describir los aportes profesionales realizados durante el periodo 2018-2020 al proceso de modernización de la gestión pública para la implementación efectiva de la política forestal desde el enfoque de la estrategia del presupuesto por resultados, la metodología ha sido diseñada de tal forma que permite también conocer el contexto del proceso general (macroproceso) seguido por el Estado peruano en la última década, así como la dinámica con la que las entidades forestales se han ido adaptando al mismo entre los años 2018 y 2020 y extraer lecciones aprendidas.

Para cumplir con esos objetivos, la monografía consta de tres capítulos. El primer capítulo provee información sobre la organización (empresa) a través de la cual se realizaron los aportes profesionales. Se describirá el tipo de organización y el servicio o servicios que brinda, su ubicación geográfica, las actividades que desarrolla, su organización y misión y visión. Este capítulo también describe la actividad profesional desempeñada en la organización que sirve como marco para la descripción de los aportes profesionales en los subsiguientes capítulos de la monografía. La información sobre el cargo asumido y su propósito, las funciones desarrolladas, el proceso o los procesos involucrados y los resultados logrados son los aspectos que se describen.

Dado que el periodo de estudio es 2018-2020, el segundo capítulo de la monografía describe la situación encontrada en el 2018 para entender el papel ejercido por la teoría y la práctica en el desempeño profesional para lograr un cambio en el 2020. Para ello, fue necesario describir la situación encontrada a través de un adecuado marco conceptual y un análisis de la política forestal vigente vista como el eje central de la gestión pública forestal y alrededor de la cual se circunscribieron los aportes en el ejercicio de la profesión. Esta descripción puso especial énfasis al presupuesto por resultados, pero incluye referencias a otros pilares de la

modernización definidas por la Presidencia del Consejo de Ministros (2013, p. 35) que influyen en la implementación de la política forestal como, por ejemplo: el planeamiento estratégico. Este capítulo concluye con una descripción de las acciones, metodologías y procedimientos aplicados, en el marco de las funciones laborales desempeñadas, para la mejora de la situación en el año 2020.

Finalmente, el tercer capítulo caracteriza los aportes profesionales, esta vez, teniendo como marco de referencia los conocimientos, las competencias y las habilidades adquiridas durante la carrera para su aplicación en la mejora de la situación objeto de estudio. La caracterización de estos aportes es acompañada por la descripción de una de las experiencias más destacadas de los tres años de trabajo que dio como resultado la incorporación de un nuevo paquete de servicios relacionado al control y la vigilancia de los bosques dentro del programa presupuestal 0130 y que tuvo una importante repercusión en el sector durante el año 2020.

## CAPITULO I

El presente capítulo provee información sobre la organización a través de la cual se realizaron los aportes profesionales (descripción general de la empresa, su ubicación geográfica, la actividad que desarrolla y los servicios que brinda, su misión y visión y la forma cómo se organiza).

Este capítulo provee además información sistematizada sobre la actividad profesional desempeñada en la organización que sirve como marco para la descripción de los aportes profesionales en los subsiguientes capítulos de la monografía. De esta forma, este capítulo provee información sobre el cargo asumido y su propósito, el producto o proceso a través del cual se lograron materializar los aportes profesionales y los resultados agregados alcanzados.

### **Descripción general de la empresa**

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal de la República Federal de Alemania, con oficinas registradas en Bonn y Eschborn, con más de 50 años de experiencia en la provisión de servicios de cooperación internacional para el desarrollo sostenible (GIZ, 2020a).

### **Ubicación.**

Las oficinas registradas de la empresa se ubican en las ciudades Bonn y Eschborn en Alemania. La agencia central de la GIZ en el Perú se encuentra en la ciudad de Lima<sup>5</sup>.

### **Actividad.**

La actividad principal de la GIZ es la provisión de servicios de cooperación internacional para el desarrollo sostenible. Estos servicios se pueden clasificar en: (a) el fomento de la economía y el empleo, (b) el fomento de la paz y la seguridad; (c) energía y medio ambiente. Estos servicios son demandados por entidades de todo el mundo entre los

---

<sup>5</sup> La dirección exacta es Prolongación Arenales 801, Miraflores 15074.

cuales se pueden mencionar a los siguientes: el Gobierno Federal Alemán, instituciones de la Unión Europea, las Naciones Unidas, el sector privado y gobiernos de otros países. Su principal comitente es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ, por sus siglas en alemán) (GIZ, 2020a).

De los 22 199 colaboradores que la GIZ tiene en aproximadamente 120 países, cerca del 70% de estos son colaboradores nacionales. En el 2019, el volumen de negocios de la GIZ ascendió a aproximadamente 3100 millones de euros (GIZ, 2020a).

### **Misión y visión.**

La visión de la empresa es trabajar para dar forma a un futuro que valga la pena vivir alrededor del mundo (GIZ, 2020b) y su misión se puede resumir de la siguiente manera:

Nuestras acciones están guiadas por los principios de sostenibilidad. Creemos que solo combinando la responsabilidad social, el equilibrio ecológico y la capacidad económica, las generaciones actuales y futuras podrán llevar una vida segura y digna. Abogamos por el respeto por los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la integridad. (GIZ, 2020b, p.1)

### **Organización.**

La GIZ trabaja en el Perú desde hace más de 50 años. En la actualidad, la GIZ en el Perú implementa una cartera amplia de programas y proyectos en tres áreas estratégicas (GIZ, 2020c):

1. Medio ambiente, protección y uso sostenible de los recursos naturales.
2. Desarrollo urbano sostenible en tiempos de cambio climático.
3. Democracia, sociedad civil y administración pública.

En el área ‘‘Medio ambiente, protección y uso sostenible de los recursos naturales’’, la GIZ implementa el programa ‘‘Contribución a las Metas Ambientales del Perú (ProAmbiente II)’’.

ProAmbiente II es un programa de seguimiento<sup>6</sup> que inició en marzo de 2017 con una duración prevista de cuatro años. Tiene como objetivo lograr una mejor implementación de las políticas en las áreas de gobernanza y gestión ambiental, conservación y uso sostenible de la biodiversidad y manejo sostenible del bosque (GIZ, 2018a). Las contrapartes<sup>7</sup> del programa se muestran en la figura 1.



Figura 1. Contrapartes o receptores del servicio de cooperación de la GIZ a través del Programa ProAmbiente II. Adaptado de “Presentación del programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú - ProAmbiente II” por GIZ, 2018.

El programa se implementa, además, en cooperación con los gobiernos regionales y considerando la participación de la sociedad civil, los pueblos indígenas, el sector privado y la academia.

La figura 2 muestra el organigrama del programa ProAmbiente II con sus unidades operativas o componentes, entre los que destaca el componente “Manejo sostenible del

<sup>6</sup> La denominación de programa de seguimiento es porque el programa tuvo una primera fase (ProAmbiente I) entre los años 2014 y 2017.

<sup>7</sup> La empresa denomina “contrapartes” a las entidades, principalmente públicas, en cuyos procesos de cambio ella participa a través de servicios de cooperación técnica.

bosque” (en fondo verde con un círculo rojo). Es en este componente donde se desarrollan los aportes profesionales objeto de esta monografía.

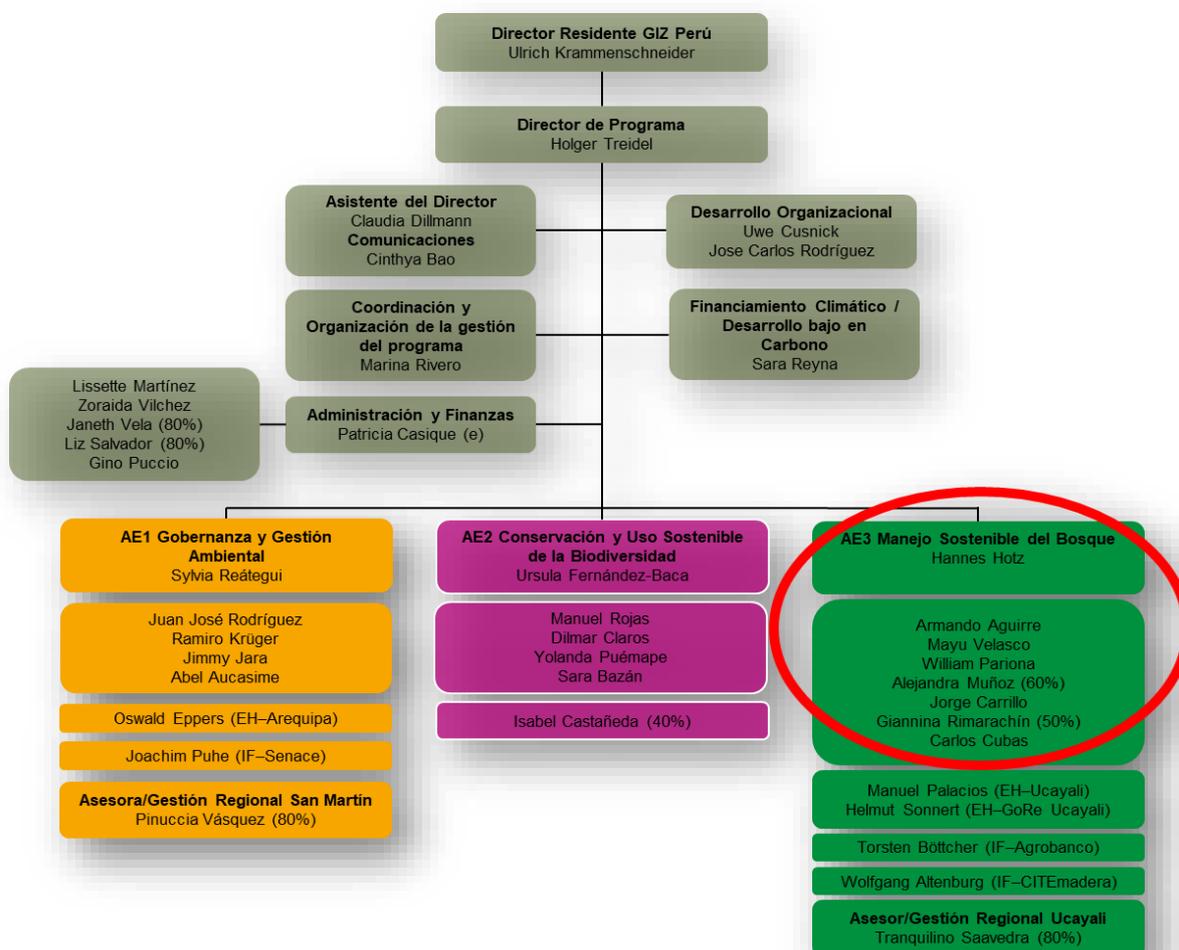


Figura 2. Organigrama del programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú – ProAmbiente II donde se visualiza la estructura organizacional mediante las áreas de apoyo o soporte y las áreas operativas. Las áreas operativas son los componentes del programa y se encuentran en colores. Tomado de “Presentación del programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú - ProAmbiente II” por GIZ, 2018b.

## Descripción general de la experiencia

### Actividad desempeñada.

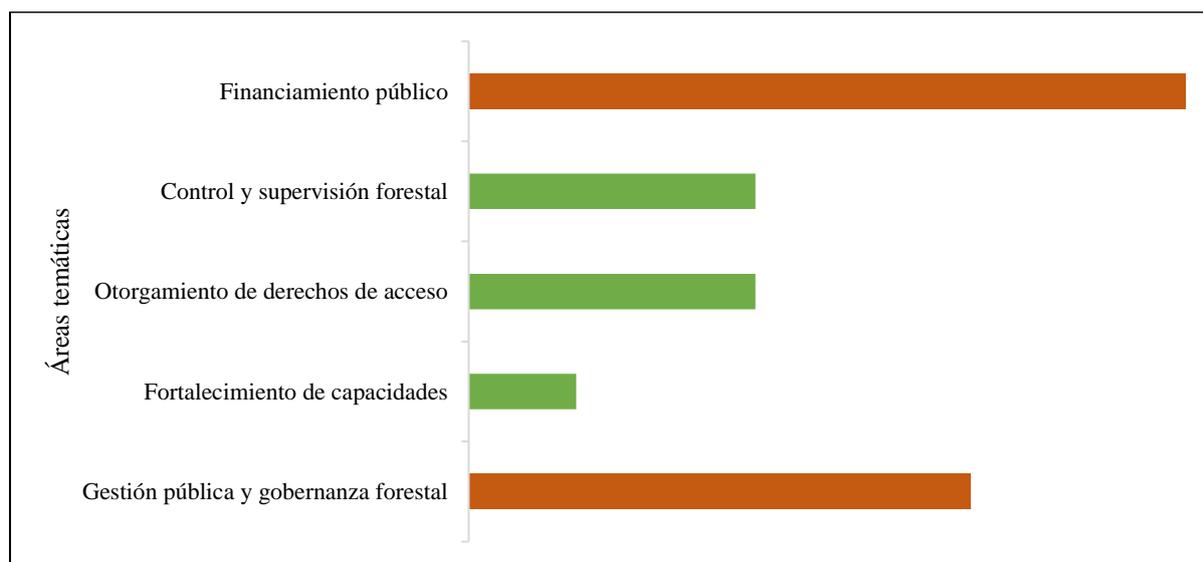
Los aportes profesionales al proceso de modernización de la gestión pública forestal desde la perspectiva del presupuesto por resultados, realizados durante el periodo 2018-2020 y que son descritos en la presente monografía, se han materializado a través del servicio o actividad

profesional de asesoría política y técnica brindada desde la cooperación técnica internacional a entidades de gobierno encargadas del diseño e implementación de políticas públicas.

Hasta el año 2017, la actividad profesional tuvo como centro la implementación de la política nacional del ambiente, de manera específica, a los componentes de conservación de bosques y mitigación del cambio climático. Es a partir del año 2017 que la actividad profesional aborda la implementación de la política nacional forestal, a través del programa ProAmbiente II de la GIZ, en apoyo al Serfor, Osinfor y los gobiernos regionales de Ucayali y Loreto.

Desde el año 2017, el cargo desempeñado es de “Asesor técnico en gestión pública y financiamiento forestal”, siendo una de sus principales responsabilidades proveer asesoría política y técnica en gestión pública y financiamiento forestal a las entidades encargadas de la gestión pública forestal que han sido mencionadas.

La siguiente figura muestra los temas cubiertos por la actividad, en función de los temas o áreas temáticas trabajados por el programa ProAmbiente II para apoyar la implementación de la política nacional forestal (GIZ, 2018b). Al mismo tiempo, estas áreas temáticas representan a los cinco procesos operativos o misionales del componente “Manejo sostenible del bosque”.



*Figura 3.* Áreas temáticas cubiertas por la actividad profesional desempeñada. Se puede apreciar que los temas que destacan son (a) Financiamiento público y (b) Gestión pública y gobernanza forestal, ambos en color naranja. Adaptado de “Presentación del programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú - ProAmbiente II” por GIZ, 2018b.

**Propósito del cargo.**

El propósito del cargo de “Asesor técnico en gestión pública y financiamiento forestal” es mejorar las condiciones de las entidades encargadas de implementar la política nacional forestal tales como el Serfor, el Osinfor y los gobiernos regionales, mediante el uso de instrumentos de financiamiento público para lograr que la gestión pública forestal sea más efectiva. Para lograr este propósito, el trabajo incluye los siguientes aspectos:

1. Promoción de la articulación entre los actores, recurriendo al instrumento del presupuesto público.
2. Fortalecimiento de los conocimientos y las competencias de los funcionarios públicos para el diseño de herramientas de gestión presupuestaria en base a los lineamientos metodológicos oficiales.
3. Inclusión y adaptación de los fundamentos técnicos sobre forestería en las herramientas de gestión presupuestaria.

El cargo de asesor técnico se centra en el financiamiento o presupuesto público porque este constituye el principal instrumento de gestión del Estado para lograr resultados en favor de la población, como se sustentará en los capítulos siguientes.

La teoría del cambio detrás del propósito de este cargo es que la mejora de la gestión presupuestal de una entidad o de un conjunto de entidades permite el fortalecimiento de su gestión pública lo que, finalmente, impacta en el logro de los objetivos de una política pública.

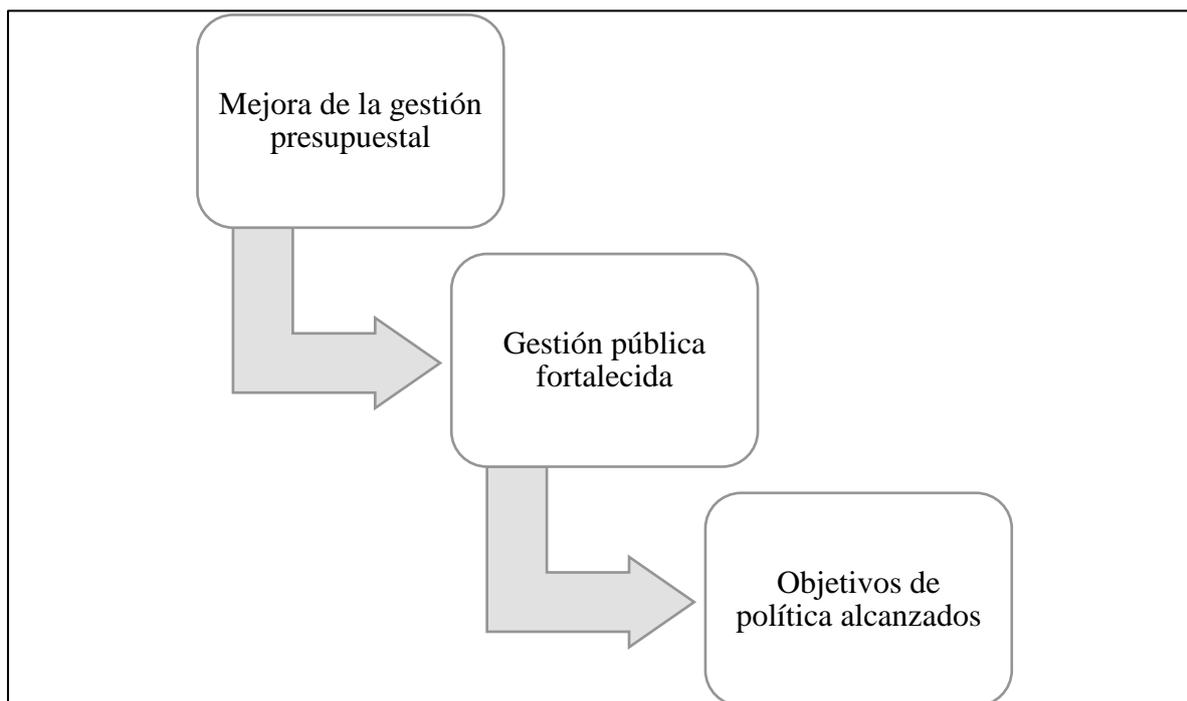


Figura 4. Propósito del cargo expresado a través de una teoría del cambio. Fuente: Elaboración propia.

Si bien se ha presentado la teoría del cambio de una manera lineal para describir con mayor claridad el propósito del cargo, es necesario afirmar que otras condiciones deben cumplirse para habilitar el camino hacia el logro de los objetivos de una política pública. Para mencionar las condiciones adicionales al presupuesto que se deben cumplir para mejorar la actuación del Estado se puede citar a Presidencia del Consejo de Ministros (2013, p. 35-52). Estas condiciones a las que este denomina “pilares” son: (a) La mejora del ámbito de las políticas públicas y la planificación estratégica, (b) Incorporación del enfoque de gestión basado en procesos, la simplificación administrativa y organización institucional; (c) Impulso del servicio civil meritocrático y (d) Mejora de los sistemas de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento.

#### **Nombre original del producto.**

Dado que un producto, por definición, es la obtención, ya sea de un bien o un servicio, generado a partir de ciertos insumos mediante la ejecución de un proceso (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018), es importante destacar que el presente trabajo se enmarca en un

proceso denominado “Desarrollo de mecanismos de financiamiento privados y públicos para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales” (GIZ, 2017, p. 1).

Este proceso es uno de los cinco procesos operativos o misionales (representados por cinco áreas temáticas) del componente “Manejo sostenible del bosque” del programa ProAmbiente II de la GIZ.

### **Resultados obtenidos.**

Los resultados que se enlistan a continuación hacen referencia a los aspectos de gran relevancia, en términos del proceso político-técnico, que suponen un cambio sustancial de las condiciones previas encontradas sobre la población atendida, ya sea esta las entidades públicas o la propia ciudadanía y su entorno. A continuación, se describen los resultados generales que se obtuvieron y que serán detalladas en el capítulo pertinente de la presente monografía:

- Las entidades públicas con competencias en el desarrollo forestal como el Serfor, el Osinfor y los gobiernos regionales cuentan con un instrumento de gestión presupuestal, denominado programa presupuestal 0130, que ha sido optimizado para lograr una mejor calidad del gasto público en las tareas propias del sector. Este instrumento permite una mejor planificación y operación para el cumplimiento de metas concretas y medibles, lo que es particularmente importante ante la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento estratégico a nivel nacional. Ello permite también que los presupuestos se distribuyan mejor entre las entidades adecuadas, se eviten duplicidades y el trabajo sea más articulado entre ellas. Si las metas no se cumplen, la asignación de presupuesto para el siguiente año se vería afectada. Del mismo modo, con las metas cumplidas, las instituciones pueden solicitar mayores recursos siempre y cuando las metas proyectadas también aumenten.
- Como parte de la mejora de este instrumento y luego de varios años de intento infructuoso por parte de las entidades encargadas de la gestión pública forestal, en

2020, el MEF aprobó la inclusión del control y la vigilancia de los bosques como un solo paquete de servicios públicos (denominado formalmente como *producto*) que permite que el Serfor, el Osinfor y los gobiernos regionales operen de forma más ordenada, bajo criterios de eficiencia y eficacia y con un presupuesto institucional articulado a un solo objetivo común que es reducir el volumen anual de madera ilegal que ingresa a la cadena formal de suministro en el Perú. La aprobación de este paquete de servicios abre la puerta no solo a la posibilidad de un incremento en la asignación de mayores recursos para el cumplimiento de las funciones públicas, sino a un cambio real de paradigma en la forma de hacer gestión pública en el que la asignación presupuestal esté supeditada al cumplimiento de resultados concretos y medibles, lo que, progresivamente, se debe ampliar a otros objetivos estratégicos de la política como la promoción del manejo y el aprovechamiento forestal como motor de desarrollo.

- Al mismo tiempo, las capacidades del Serfor, el Osinfor y de los gobiernos regionales, específicamente los de Loreto y Ucayali, se vieron fortalecidas. Durante el proceso (2018 – 2020), a través del acompañamiento y sesiones de capacitación, se reforzaron los conocimientos y las competencias del Serfor y el Osinfor en la correcta aplicación de la metodología oficial para el diseño de instrumentos de gestión pública de este tipo. Además, durante la etapa inicial de la fase de implementación, en la que las entidades programan y formulan el presupuesto que deben sustentar al MEF todos los años fiscales, las autoridades forestales, incluidas las regionales, vieron fortalecidas sus capacidades en los procedimientos que deben aplicar para realizar el control y la vigilancia de los bosques, según sus competencias legales y en la forma cómo sustentar técnicamente la solicitud de presupuesto bajo criterios de eficiencia y eficacia.

## CAPITULO II

Con el objetivo de describir la situación encontrada en el año 2018 y entender el papel ejercido por la teoría y la práctica en el desempeño profesional hasta el año 2020, el presente capítulo proporciona un marco teórico sobre gestión del Estado, los procesos impulsados en el Estado peruano para lograr su modernización y la forma cómo estos han decantado en la instrumentalización de las políticas públicas a través, por ejemplo, del presupuesto público.

Más adelante, este capítulo presenta un análisis de cómo este proceso de modernización de la gestión del Estado peruano a través del presupuesto por resultados ha influido en la implementación de la política nacional forestal del Perú. Para ello, se muestra un análisis descriptivo de la política nacional forestal.

Este capítulo concluye con una descripción de las acciones, metodologías y procedimientos aplicados, en el marco de las funciones laborales desempeñadas, para la mejora de la situación en el año 2020.

### **Revisión de literatura**

#### **Gestión del Estado y modernización.**

En sociedades democráticas como la peruana, el rol que cumple el Estado en la vida de la nación ha sido establecido a través de un sistema jurídico de normas que tiene como marco la constitución política (Gago, 2010, p. 234). En función de su rol, el Estado está obligado a llevar a cabo reformas y mejoras que permitan “acercar las políticas públicas vigentes a las aspiraciones colectivas expresadas a través de las demandas ciudadanas” (Trefogli, 2013, p. 23).

En los últimos quince años, el crecimiento de la economía peruana hizo posible que el ingreso bruto por persona se triplique (Banco Mundial, 2020) y la pobreza se reduzca a la mitad (INEI, 2019, p. 58). Este crecimiento logró también que el Estado incremente en más de cuatro

veces su presupuesto en el mismo periodo<sup>8</sup> (MEF, 2020c), sin embargo, la capacidad de respuesta y el desempeño de este para generar las condiciones y sostener el desarrollo nacional, no siguió el mismo ritmo (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013, p. 9).

El Estado peruano históricamente ha funcionado según el modelo tradicional “burocrático weberiano” que concebía a las personas como “administrados”. Como consecuencia del funcionamiento de este modelo, el margen para la innovación se vio reducido y el accionar de los servidores civiles se limitó al cumplimiento de lo legalmente asignado, ocasionando que estos miraran a las entidades desde el lugar que ocupaban en sus oficinas o direcciones, sin observar que formaban parte de un todo (Secretaría de Gestión Pública, 2019, p. 1-2).

El bajo desempeño de la gestión del Estado con el modelo tradicional hizo que la experiencia de los países de la OCDE se convierta en un modelo a seguir para la toma de decisiones relativas al proceso de reforma del Estado en el Perú y en otros países de América Latina (Manning y Shepherd, 2009).

La adopción de ese nuevo modelo de gestión pública, cuya inspiración es “claramente empresarial, buscaba agilizar el funcionamiento administrativo para hacerlo más eficaz, más responsable (rendición de cuentas) y sobre todo más eficiente a un menor costo” (Larrouqué, 2018, p. 13-14). Sin embargo, que la adopción de este modelo por parte del Estado no haya sido únicamente consecuencia de su bajo desempeño con el modelo tradicional, sino también por haber asumido mayores roles como proveedor de bienes y servicios (Secretaría de Gestión Pública, 2019, p. 2), amplió la brecha en la capacidad del Estado para proveerlos con adecuada calidad (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013) a fin de maximizar el valor público (Moore, 1995, p. 60).

---

<sup>8</sup> El presupuesto total nacional de 2019 fue de S/. 188.5 millones mientras que el presupuesto en 2004 fue de S/. 41 millones. Las cifras de ambos años corresponden al presupuesto luego de las modificaciones presupuestarias efectuadas durante los años fiscales. Este presupuesto es conocido como Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

El valor público es definido por Moore (1998) de la siguiente manera:

El valor público es aquello producido por las organizaciones públicas que constituyen, de manera más o menos imperfecta, el reflejo de los deseos que los ciudadanos expresan a través de las instituciones de un gobierno representativo y que son o debería ser las preocupaciones principales de los directivos públicos (p. 87).

Aunque este “nuevo” modelo involucra, según los contextos donde se ha venido aplicando, preocupaciones y necesidades nacionales sumamente diferentes (Ormond y Löffler, 1999), su impulso en el Estado peruano no es reciente. Los esfuerzos por modernizar el Estado siempre han estado presentes en los discursos políticos y aunque, el apoyo político ha sido diferenciado en función de la coyuntura, hasta cierto punto ha habido consenso de que el Estado debe cambiar y responder más a las necesidades de la población (Casas, 2015, p. 1). En el 2002, por ejemplo, se logró una reforma constitucional para sentar las bases y descentralizar la gestión del Estado (Constitución Política del Perú, 1993, Capítulo XIV). Ese mismo año, el Estado fue declarado en proceso de modernización a través de la Ley N° 27658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y, con ello, se fueron adoptando una serie de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos (Ley N° 27658, 2002, art. 5) que sentarían las bases para la implementación progresiva de la estrategia de presupuesto por resultados. Precisamente, el presupuesto, junto con otros cuatro elementos, fueron los pilares que dieron luz a una política nacional de modernización de la gestión pública aprobada por el Estado en 2013.

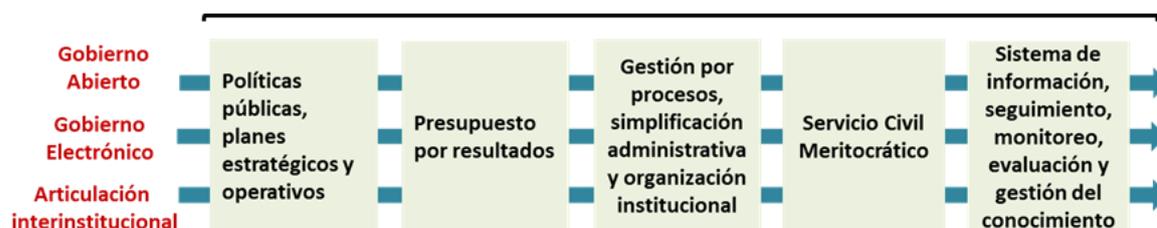


Figura 5. Pilares centrales (negro) y ejes transversales (rojo) de la política de modernización basada en el enfoque de resultados. Adaptado de *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública* por Presidencia del Consejo de Ministros (2013).

### **El presupuesto por resultados.**

Diversas fuentes coinciden en que el presupuesto público es un elemento fundamental del cambio de paradigma hacia una gestión pública con orientación a resultados (Casas, 2015, p. 3; Ley N° 27658, 2002; Presidencia del Consejo de Ministros, 2013, p. 30; Decreto Legislativo N° 1440, 2018, art. 13). El presupuesto público es, además, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158, 2007, art. 46) uno de los 11 sistemas administrativos<sup>9</sup> que el Estado tiene a disposición para regular su funcionamiento bajo criterios de eficiencia y eficacia.

Incluso, las reformas realizadas en algunos países de Europa como Francia, Alemania o Irlanda tuvieron un fuerte énfasis en la mejora de los procesos presupuestarios (Banco Mundial y CLAD, 2008, p 2.2). En el Perú, luego de promulgada la Ley N° 27658 (2002) que sometió explícitamente a todas las entidades de la administración pública al cumplimiento de sus funciones y la obtención de resultados (art. 7), diversas regulaciones específicas fueron preparando el camino para la implementación progresiva del presupuesto por resultados. Entre estas regulaciones se pueden mencionar a: (a) la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, actualmente derogada (Ley N° 28411, 2004); (b) la Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2007 (Ley N° 28927, 2006) y (c) el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo N° 1440, 2018).

El presupuesto por resultados “apunta a mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto público relacionando la asignación presupuestal a las entidades públicas con los resultados que obtienen haciendo uso sistemático de la información del desempeño” (Robinson y Last, 2009, p. 2). Esa es la concepción del presupuesto por resultados que actualmente implementa el Estado peruano (MEF, 2016).

---

<sup>9</sup> Entre los sistemas administrativos se pueden mencionar a los sistemas de: (a) Gestión de recursos humanos, (b) Abastecimiento, (c) Presupuesto público, (d) Tesorería, (e) Endeudamiento público, (f) Contabilidad, (g) Inversión pública, (h) Planeamiento estratégico, (i) Defensa judicial del Estado, (j) Control, (k) Modernización de la gestión pública.

Un aspecto clave para que la asignación del presupuesto se traduzca en resultados es la disponibilidad de información (Robinson y Last, 2009, p. 4). Se requiere información clara sobre los objetivos que se esperan alcanzar, sobre los indicadores que permitan conocer y evaluar el desempeño e información para la rendición de cuentas (Payano, 2018, p. 10).

Si, por ejemplo, ciertos programas gubernamentales no están dando los resultados previstos o lo están haciendo a un costo excesivamente alto, ello debería alentar a los responsables de la toma de decisiones presupuestarias a considerar si el programa debe ser eliminado, reducido o reestructurado (Robinson y Last, 2009, p. 3).

El presupuesto por resultados no es una fuente de financiamiento, sino una estrategia para que la asignación y ejecución de recursos públicos mejore la calidad de vida de la población, es decir, para que un posible incremento de presupuesto se traduzca en el incremento de la producción de bienes y servicios públicos (Payano, 2018, p. 31), de forma tal que se rompa con el modelo tradicional caracterizado por intervenciones que generan duplicidad, aislamiento y muy poca articulación en el Estado (MEF, 2018).

### **Los programas presupuestales.**

En el Perú, el presupuesto por resultados se implementa a través de cuatro instrumentos (a) los programas presupuestales, (b) el seguimiento<sup>10</sup>, (c) las evaluaciones independientes<sup>11</sup> y (d) los incentivos a la gestión<sup>12</sup> (MEF, 2020a; MEF, 2016; MEF, 2018).

---

<sup>10</sup> El MEF considera al seguimiento como un instrumento por separado aun cuando lo define como un proceso estrechamente vinculado a la recolección y análisis de información sobre el desempeño de los programas presupuestales.

<sup>11</sup> Las evaluaciones independientes consisten en el análisis sistemático y objetivo del diseño, gestión, desempeño, resultados e impactos de una intervención pública, proyecto, programa o política en curso o concluida; con el objetivo de proporcionar información confiable y útil en el proceso de toma de decisiones presupuestales y de gestión.

<sup>12</sup> Los incentivos a la gestión promueven la aceleración hacia el logro de los resultados al vincular directamente los recursos asignados con mejoras en gestión específicas. Por ejemplo, el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, impulsado por el MEF, ha servido para promover la articulación de políticas nacionales priorizadas en los diferentes niveles de gobierno.

El instrumento más trascendente es el de los programas presupuestales que, en la actualidad, se erigen como el que canaliza más de la mitad del presupuesto público en todos los niveles de gobierno, de acuerdo con MEF (2020b).

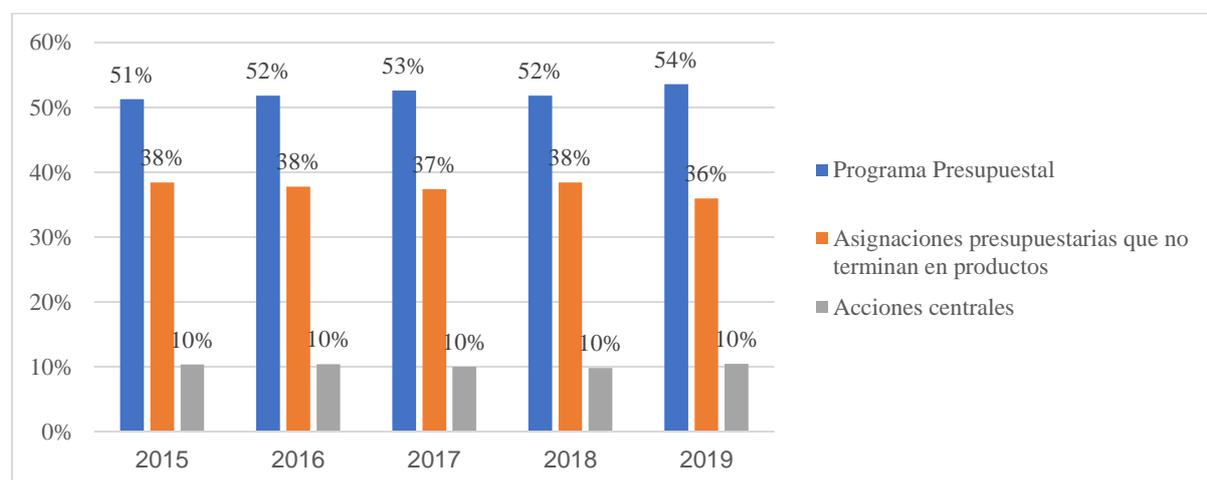


Figura 6. Distribución del presupuesto público por categoría presupuestal para el periodo 2015-2019. En la lógica del presupuesto por resultados, la categoría presupuestal que se asume tiene más incidencia para lograr efectos en los objetivos de política es el programa presupuestal. Los datos consideran el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). No se considera el año 2020 porque el PIM es variable hasta finalizar el año fiscal y puede inducir a distorsiones. Adaptado de *Consulta amigable: Consulta de ejecución del gasto. Portal de transparencia económica* por MEF (2020b).

Los programas presupuestales del Estado instrumentalizan la estrategia del presupuesto por resultados consiguiendo que la asignación presupuestal a los pliegos o entidades públicas<sup>13</sup> sea coherente con los productos, bienes y servicios que estas deben proveer “para el logro de los resultados u objetivos estratégicos institucionales” (MEF, 2018, art. 16.1). En un programa presupuestal, la provisión de estos bienes y servicios públicos debe tener la finalidad de lograr un resultado sobre la población y su entorno (MEF, 2018, art. 16.2) que, en términos prácticos, significa cerrar una brecha de atención o cubrir una necesidad de la ciudadanía o de una porción específica de ella (MEF, 2016, p. 4).

<sup>13</sup> El artículo 6 del DL 1440 denomina pliegos presupuestarios a las entidades públicas que tienen aprobado un crédito presupuestario en la ley de presupuesto del sector público)

Por eso, la metodología para diseñar los programas presupuestales tiene como primer paso la identificación de la brecha de atención o del “problema específico” que debe verse solucionado a través de la entrega de productos (conjunto de bienes y servicios) que previamente han sido diseñados sobre la base de la mejor evidencia disponible. Estas brechas o problemas públicos deben originarse en los objetivos de las políticas nacionales a los cuales la metodología denomina “resultados finales” (MEF, 2016, p. 4).

### **La política nacional forestal y el presupuesto por resultados**

Dado que el marco conceptual de la estrategia de presupuesto por resultados coincide en que su finalidad es solucionar problemas públicos circunscritos a determinada política nacional, es indispensable conocer los objetivos de aquella política para poder analizar adecuadamente si la estrategia está aportando o no a su adecuada implementación.

#### **La política nacional forestal.**

Para poder entender cómo el proceso de modernización de la gestión del Estado peruano desde la perspectiva del presupuesto por resultados ha influido en la implementación de la política nacional forestal o, dicho de otra forma, cómo esta política ha sido capaz de adoptar para su implementación los instrumentos de gestión presupuestal disponibles, es necesario someter la política a un análisis. Para ello, se tuvo en cuenta la política nacional forestal vigente durante el periodo de análisis del trabajo (2018-2020).

Recurriendo a una revisión de las definiciones de política pública propuestas por diversos autores, Birkland, T. (2020) define a una política pública como la declaración del gobierno, a todo nivel y en diferentes formas, sobre la intención de hacer algo con respecto a un problema público. El mismo autor menciona que una ley, una regulación o un conjunto de ellas, así como una decisión, una orden o la combinación de éstas puede ser una política pública. Incluso, agrega, que la ausencia de cualquiera de estos elementos puede ser una declaración implícita de una política de no hacer nada.

Por ello, el análisis de la política nacional forestal vigente durante el periodo 2018-2020 debe no solo tener en cuenta el documento de política oficial aprobado por Decreto Supremo N° 09-2013-MINAGRI en el año 2013 y que fue denominado oficialmente como la política nacional forestal y de fauna silvestre (Minagri, 2013), sino también debe tener presente otros elementos como los sugeridos por Birkland, T. (2020), tales como leyes, regulaciones y otros elementos propios del sistema público peruano que cumplan con la definición de política pública postulada por este autor. En función de lo anterior, se seleccionaron aquellos elementos que se encuentran de alguna manera institucionalizados y que se considera influyen de manera más decidida en cómo el sector público orienta la gestión de los recursos forestales del país.

Estos elementos son:

1. La Constitución Política del Perú (1993)
2. El Acuerdo Nacional
3. La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
4. El documento oficial de la política nacional forestal y de fauna silvestre
5. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Antes de continuar, es necesario precisar que, desde hace mucho tiempo, las orientaciones por parte del Estado para la gestión de los recursos forestales y para la gestión de la fauna silvestre han venido coexistiendo bajo una misma política pública. Si bien, operativamente, pueden existir algunas diferencias en el tratamiento que el Estado ha dado a ambos temas, lo cierto es que, incluso, la institucionalidad desarrollada en torno a la “política nacional forestal y de fauna silvestre” siempre ha mantenido a ambos temas relacionados de forma muy estrecha. En ese sentido, es importante mencionar en este punto que los objetivos de la presente monografía se avocan exclusivamente al tema forestal, dejando de lado a la fauna silvestre. La coexistencia de lo forestal y la fauna silvestre en una misma política pública no es objeto de análisis de la presente monografía, aun cuando se considera que la relación entre

ambos componentes tiene enorme sustento desde el campo de las ciencias naturales antes que desde el de las ciencias políticas, ya que este tratamiento agrupado no habría favorecido necesariamente a una mejor gestión de ambos recursos por parte del Estado.

Esclarecido ello, antes de desarrollar cada uno de los elementos enumerados, es importante hacer algunos apuntes respecto de la rectoría sobre la política nacional forestal.

### ***La rectoría de la política nacional forestal.***

De acuerdo con Presidencia del Consejo de Ministros (2018b), el poder ejecutivo tiene la competencia exclusiva de la rectoría de las políticas nacionales, sean estas sectoriales o multisectoriales, y su implementación es competencia de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, según corresponda (art. 2).

El mismo autor desarrolla lo que se entiende por rectoría:

La rectoría de una política nacional [...] es la potestad exclusiva de un ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas y disponer medidas sectoriales nacionales, que permitan alinear la actuación de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos, según corresponda, a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional sectorial adoptada en beneficio de la ciudadanía (art. 13)

Presidencia del Consejo de Ministros (2018b) agrega que, en el ejercicio de esa rectoría, un ministerio diseña, formula, conduce, coordina, regula, supervisa y evalúa periódicamente las políticas nacionales a su cargo, a través de medidas mandatorias, promotoras, correctivas y/o sancionadoras (art. 14).

Para ir dilucidando entonces qué entidad es la responsable de ejercer la rectoría de la política nacional forestal hay que hacer referencia al reglamento de organización y funciones del Minagri (Minagri, 2014, art. 2) que establece que este ministerio ejerce su competencia sobre “los recursos forestales y su aprovechamiento” (art. 2), lo que implica tener la competencia exclusiva para aprobar las políticas nacionales para el aprovechamiento y

desarrollo sostenible de los recursos forestales, en concordancia con la política nacional del ambiente (art. 4, g).

Es preciso hacer notar que Minagri (2014) menciona, que este ministerio tiene la competencia para únicamente “aprobar” mientras que, la Presidencia del Consejo de Ministros (2018b) desglosa con mayor precisión las funciones que un ministerio tiene con respecto a las políticas nacionales. Este último dispositivo precisa que un ministerio “diseña, formula, conduce, coordina, regula, supervisa y evalúa” (art. 14), lo que ha permitido reforzar la rectoría del Minagri con respecto a la política nacional forestal, que era la finalidad del dispositivo legal (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018, art. 2).

Es importante aclarar también qué se entiende por “sector”. Para ello, es necesario hacer referencia nuevamente a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158, 2007) que indica que los ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios “sectores” considerando su homogeneidad y finalidad (art. 22).

De acuerdo con el MEF (2020a), el Estado peruano está organizado en 40 sectores. El Minagri comprende únicamente el sector agricultura y la palabra “forestal” no aparece en la lista. Por ello, es preciso indicar que el sector forestal, al menos desde la forma cómo se organiza presupuestalmente el Estado, no existe como tal, aun cuando la conjunción de ambos términos “sector forestal” está bastante difundido y utilizado para referirse no solo al grupo de entidades públicas con competencia sobre la política forestal, sino también para incluir a actores afuera de la esfera pública, que interactúan en el ámbito de influencia de la mencionada política.

### ***Constitución Política del Perú.***

La Constitución Política del Perú (1993) señala que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (art. 68). Así

mismo, declara que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada (art. 69).

La misma carta magna señala en el artículo 66 que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, que el Estado es soberano en su aprovechamiento y que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y su otorgamiento a particulares. El artículo 66 culmina mencionando que la concesión otorga a su titular un derecho real.

***El Acuerdo Nacional.***

El Acuerdo Nacional ha definido treinta y cinco (35) políticas de Estado sobre la base del consenso entre los tres niveles de gobierno y las instituciones políticas y sociales del Perú.

De acuerdo con el análisis realizado, las políticas de Estado que sirven de marco para la construcción de una política nacional forestal son las siguientes:

Tabla 1.

*Marco de políticas de Estado que dan origen a la política nacional forestal*

<p>Política de Estado 17: Afirmación de la economía social de mercado</p> <p>(b) promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local</p> <p>(c) estimulará la inversión privada</p> <p>(e) evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia</p>
<p>Política de Estado 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica</p> <p>(b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica</p> <p>(c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado</p> <p>(g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales</p>
<p>Política de Estado 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental</p> <p>(c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino-costeras, así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio</p> <p>f) estimulará la inversión [...] para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales [...]</p> <p>(h) reconocerá y defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas</p>
<p>Política de Estado 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente</p> <p>(f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles</p> <p>(g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos</p>

*Nota:* Recuperado de Políticas de Estado por Acuerdo Nacional (2014).

***La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.***

La Ley N° 26821 (1997, art. 2) tiene como objeto promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, equilibrando el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y la persona humana.

La misma Ley en el artículo 3 menciona que, entre otros, se consideran recursos naturales a las tierras por su capacidad de uso mayor forestales y a la diversidad biológica como las especies de flora y fauna, y los ecosistemas que dan soporte a la vida.

Sobre la función promotora del Estado, la Ley N° 26821 (1997) menciona que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales (art. 6) e impulsa su transformación para el desarrollo sostenible (art. 7). Además, establece que es responsabilidad del Estado promover este aprovechamiento a través de leyes especiales sobre la materia y a través de las modalidades que estas leyes establezcan (art. 19) entre las siguientes: concesiones, licencias, derechos, permisos, autorizaciones, contratos (art. 23-24), de acuerdo con las leyes especiales a las que se hizo previamente referencia.

***El documento oficial de la política nacional forestal.***

Se analizó también el documento oficial de la política nacional forestal elaborado por Minagri (2013) cuyo objetivo general es el siguiente:

Contribuir con el desarrollo sostenible del país, a través de una adecuada gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, que asegure su aprovechamiento sostenible, conservación, protección e incremento, para la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental de la nación.

Minagri (2013) agrega que la política forestal cuenta con cuatro objetivos específicos y está estructurada en cinco ejes de política, los mismos que cuentan con dos lineamientos cada uno, a excepción del eje de política “Competitividad” que cuenta con un lineamiento único.

En ese sentido, se constata que el documento de política forestal sigue una estructura poco típica para documentos de su tipo (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018b). Esto se debe a que, para el año en que se elaboró, no existía regulación estandarizada en el aparato público que permita sistematizar documentos de política pública. Recién con la publicación del reglamento de políticas nacionales en el 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018b) y de la guía de políticas nacionales aprobado el mismo año (CEPLAN, 2018), el Estado cuenta con una metodología y una estructura estandarizada no solo para diseñar documentos de este

tipo, sino también para implementarlos, dado que exige que las políticas se implementen únicamente a través de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018b, art. 11), a diferencia del pasado en que se creaban un sinnúmero de estrategias, planes, agendas, entre otros, que no necesariamente respondían a un objetivo común.

La estructura del documento oficial de la política nacional forestal, de acuerdo con Minagri (2013), consiste en: (a) objetivos, (b) ejes de política y (c) lineamientos, en ese orden. Dada la reducida complejidad del documento se considera suficiente mencionar los ejes de política y sus respectivos lineamientos para conocer el contenido de este y los resultados que quieren alcanzar.

Tabla 2  
*Ejes de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*

Eje de política 1	Eje de política 2	Eje de política 3	Eje de política 4	Eje de política 5
• Institucionalidad y gobernanza	• Sostenibilidad	• Competitividad	• Inclusión social e interculturalidad	• Conocimientos, ciencia y tecnología

*Nota:* Recuperado de Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre por Minagri (2013).

Los ejes de la política nacional forestal y sus lineamientos son presentados por Minagri (2013) de la siguiente manera:

El eje de política 1 “Institucionalidad y gobernanza” cuenta con dos lineamientos:

- Desarrollo de una institucionalidad que garantice una efectiva gestión interinstitucional, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
- Generación de las condiciones políticas, legales, administrativas, económicas y financieras para la eficiente gestión forestal y de fauna silvestre.

El eje de política 2 “Sostenibilidad” cuenta con los siguientes lineamientos:

- Conservación, protección, mantenimiento, mejora y aprovechamiento sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, así como de

las plantaciones forestales en predios privados y comunales, en el marco de un enfoque ecosistémico.

- Gestión especial para la conservación y aprovechamiento sostenible de ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre que se encuentran sujetos a amenazas o procesos de degradación.

El eje de política 3 “Competitividad” cuenta con el lineamiento único:

- Incremento de los niveles de productividad y fortalecimiento de los factores de competitividad, a partir de los estándares sociales y ambientales establecidos en el país, en el marco de la gestión forestal y de fauna silvestre.

El eje de política 4 “Inclusión social e interculturalidad” tiene dos lineamientos:

- Valoración y fortalecimiento del rol de los pueblos indígenas y otras poblaciones locales y sus conocimientos tradicionales, en la conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, en diálogo intercultural con los avances técnicos y científicos.
- Desarrollo y consolidación del manejo forestal comunitario, en todas sus formas y usos sostenibles, así como las actividades de manejo y aprovechamiento sostenible realizadas por las poblaciones locales.

Por último, el eje de política 5 “Conocimientos, ciencia y tecnología” cuenta con:

- Promoción de la investigación, innovación, capacitación y transferencia tecnológica en los campos forestal y de fauna silvestre.
- Aplicación y orientación de la investigación para la identificación de las especies de la diversidad biológica forestal, su uso sostenible y los beneficios de su conservación, tanto en productos y servicios, como en los procesos para su integración a mercados, incluyendo la recuperación de conocimientos tradicionales.

### ***La Ley forestal y de Fauna Silvestre.***

La Ley N° 29763 (2011) tiene como objeto establecer el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre con la finalidad de promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional.

En ese sentido, esta Ley su contenido desarrolla lo regulado en la Ley N° 26821 (1997) con respecto a la promoción del aprovechamiento de los recursos forestales y el establecimiento de las modalidades de acceso a particulares.

### **El presupuesto por resultados para el desarrollo forestal.**

La política nacional forestal es la declaración del gobierno sobre la intención de conducir u orientar la gestión de los recursos forestales para aportar al desarrollo sostenible del país. En ese sentido, para la implementación de la política nacional forestal, la gestión pública tiene a disposición una serie de instrumentos, de los cuales, por los objetivos de la monografía, únicamente se abordarán los aquellos dispuestos por la estrategia presupuesto por resultados.

Dado que el principal instrumento de esta estrategia es el programa presupuestal, se ha determinado que tres programas presupuestales vigentes durante el periodo de análisis tienen incidencia directa sobre la implementación de la política nacional forestal, en función del análisis de sus resultados específicos<sup>14</sup>. De los tres, únicamente el programa presupuestal 0130 es el que tiene incidencia directa al 100% sobre la gestión del patrimonio forestal y la responsabilidad de su implementación recae en el sector agricultura que, como se ha determinado, es el sector que tiene la rectoría sobre la política nacional forestal. Por ese motivo y en concordancia con el objetivo de la monografía, este programa presupuestal es el elegido para la descripción de los aportes profesionales.

---

<sup>14</sup> Un resultado específico es el cambio que se busca alcanzar con la solución del problema que afecta a una población objetivo. Este resultado específico no constituye un fin en sí mismo, puesto que más bien están llamados a contribuir a un resultado final asociado a un objetivo de política pública.

Tabla 3  
*Programas presupuestales que inciden sobre la política nacional forestal*

Programa presupuestal	Sector responsable	Resultado específico
0130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre	Agricultura	Gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre
0144: Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos	Ambiente	Gestión de ecosistemas
0057: Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida	Ambiente	Gestión de áreas naturales protegidas

*Nota:* Información sobre las categorías presupuestales que inciden sobre la política nacional forestal, por sectores, recuperada del portal consulta amigable – consulta de ejecución del gasto por MEF (2020).

### **El programa presupuestal 0130.**

Desde su creación en el año 2015<sup>15</sup>, el programa presupuestal “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre” (en adelante PP 0130<sup>16</sup>) ha venido funcionando como el principal instrumento del presupuesto por resultados para implementar la política nacional forestal.

El resultado específico del PP 0130 es que el Estado, de forma coordinada entre las entidades de gobierno responsables de la materia, genere las condiciones que hagan que el aprovechamiento de los recursos forestales por los actores que acceden a ellos sea cada vez más competitivo y con ello se genere bienestar económico, social y ambiental para el país y especialmente para la población que vive en torno a los bosques (Serfor, 2020, p. 5-8).

Para que la actividad forestal maderable se convierta en una industria, competitiva y sostenible, se requiere, entre otras medidas, nivelar la cancha y hacer que la competencia entre los actores sea cada vez más equitativa y justa. (Serfor, 2020, p. 24)

<sup>15</sup> La creación del programa presupuestal 0130, en el año 2015, se da como consecuencia de un reemplazo al programa presupuestal 084 “Manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre” que funcionó entre los años 2012 y 2014.

<sup>16</sup> Los programas presupuestales del Estado cuentan todos con un código correlativo asignado por el MEF.

Es importante mencionar que el PP 0130, identifica como problema específico la baja competitividad en la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre. Este programa, reconoce que, pese a sus ventajas comparativas, la industria no ha alcanzado aceptables niveles de competitividad debido a, entre otros factores, los bajos niveles de sostenibilidad de la materia prima (Serfor, 2020, p. 5)

El PP 0130 es, ante la ausencia de un sistema de planeamiento efectivo que se materialice en un plan nacional forestal, muy probablemente el instrumento más importante con el que cuenta actualmente la gestión pública forestal. No solo es importante porque contiene el presupuesto necesario para materializar la política o una parte de ella, sino también porque en su diseño considera los fundamentos técnico-operativos necesarios para lograrlo, las responsabilidades, así como la arquitectura para dar seguimiento a sus indicadores y metas y evaluarlos adecuadamente. En líneas generales, el PP 0130 ha sido pensando desde su concepción como un instrumento que, aunque provenga del sistema de presupuesto público, intente promover la mejora de los otros sistemas que la política de modernización de la gestión pública señala como necesarios: el sistema de planeamiento, el sistema de gestión basados en procesos, el sistema de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, etc.

En los últimos tres años (2018-2020), el aporte profesional a la modernización de la gestión pública forestal para un mejor cumplimiento de su política se materializó a través de la mejora del PP 0130 en dos fases: (a) la del diseño y (b) la de implementación.

### **Acciones, metodologías y procedimientos**

#### ***Fase de diseño del programa presupuestal 0130***

La metodología descrita a continuación ha sido tomada de la “Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados” aprobada por el MEF (2016). Esta metodología fue la que se tomó en cuenta para la mejora del diseño al programa presupuestal 0130 durante los años 2018 y 2019. Los pasos son los siguientes:

1. Como primer paso, se debe identificar una brecha de atención (problema específico) que responda a una prioridad de política nacional y que requiera una medida pública como solución. Este problema debe ser caracterizado y cuantificado, teniendo en cuenta la población afectada. En este caso, la población puede ser la ciudadanía o su entorno. En ese sentido, la identificación del problema implica la determinación de la magnitud del problema, la temporalidad, el grupo poblacional y el ámbito.
2. Enseguida, se debe caracterizar y cuantificar a la población afectada focalizando a aquella que requiere una atención más prioritaria, sustentado en base a criterios objetivos.
3. Luego, se requiere desarrollar el diagnóstico que consiste en la descripción del problema identificado previamente, considerando atributos de gravedad, relevancia y persistencia.
4. Como siguiente paso, se debe desarrollar un marco conceptual, recurriendo a un árbol de problemas o modelo conceptual<sup>17</sup> que describa las relaciones de causalidad entre el problema específico identificado y los factores que lo originan. Este análisis debe realizarse a través de la búsqueda sistemática de evidencias.
5. Posteriormente, en la etapa de diseño del programa presupuestal propiamente dicho se desarrolla un análisis de medios, evaluando la efectividad de las alternativas que han probado cierta eficacia para eliminar o reducir las principales causas del problema. El análisis debe sistematizarse en una matriz lógica.
6. Luego, deben seleccionarse alternativas de intervención y agruparse en productos<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Modelo que brinda conocimientos estructurados de carácter académico y fundamento conceptual para identificar relaciones causales generalizables sustentadas en evidencia científica)

<sup>18</sup> De acuerdo con la metodología del MEF (2016), un producto es el conjunto articulado de bienes y/o servicios públicos que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos

7. Finalmente, se identifican y desarrollan los indicadores de desempeño para el seguimiento del programa presupuestal.

### ***Fase de implementación***

La metodología para la implementación del programa presupuestal 0130 fue aplicada en el 2020. El objetivo fue brindar orientaciones prácticas a los funcionarios de las gerencias regionales forestales de los gobiernos regionales de Ucayali y Loreto y a sus oficinas de planificación y presupuesto. Ello con la finalidad de realizar una adecuada programación multianual y formulación del presupuesto público para asegurar su articulación al programa presupuestal 0130.

Esta metodología sigue las indicaciones de la “Guía para la programación multianual y formulación anual del presupuesto para programas presupuestales con articulación territorial” (MEF, SECO & GIZ, 2016) y aquellas del documento “Pautas para la elaboración del plan de trabajo de articulación territorial de un programa presupuestal” (MEF, 2015).

Esta metodología se describe a continuación:

1. Como primer paso, se constituyó una subcomisión<sup>19</sup> de trabajo al interior de las gerencias regionales forestales de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali.
2. Luego, se capacitó al personal de los gerencias regionales forestales para la comprensión de la estructura y los fundamentos técnicos del programa presupuestal 0130, haciendo énfasis en las mejoras efectuadas durante la fase de diseño (2018-2019). Este paso es particularmente importante debido a que los gobiernos regionales necesitan conocer las modificaciones y mejoras del programa presupuestal al cual van a vincular sus actividades a través del presupuesto.

---

<sup>19</sup> Se llamó subcomisión debido a que se trató de un grupo de personas conformadas con el personal de las gerencias forestales de los gobiernos regionales de Ucayali y Loreto. La formación de esta subcomisión en cada gerencia regional ayudó a la coordinación con la comisión conformada a nivel del gobierno regional (pliego).

3. Como siguiente paso, se definieron y priorizaron las metas para los siguientes tres años fiscales, en función a la estructura del programa presupuestal 0130 (a nivel de sus productos y actividades). Esta definición de metas consideró una evaluación de las metas alcanzadas el año anterior, según las competencias de la gerencia regional forestal.
4. Finalmente, se realizó acompañamiento técnico a los especialistas de las gerencias regionales forestales para la coordinación con la oficina de planeamiento y presupuesto de cada gobierno regional a fin de sustentar el presupuesto para el cumplimiento de las funciones forestales vinculado al programa presupuestal 0130.

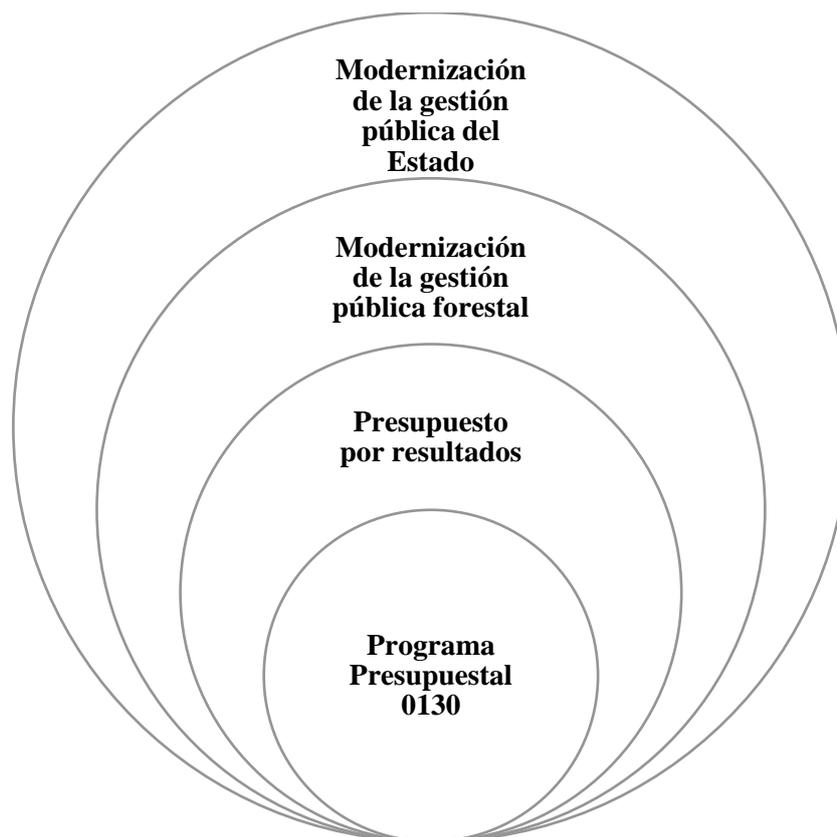
### CAPITULO III

En el tercer capítulo se caracterizan los aportes profesionales al proceso de modernización de la gestión pública forestal a través de la mejora del programa presupuestal 0130, tanto en el diseño como en su implementación. Estos aportes son caracterizados con la intención de mostrar un cambio en la gestión pública forestal en el 2020 respecto a la situación encontrada en el año 2018. Esta caracterización incluye la descripción del rol desempeñado que mantiene como marco de referencia los conocimientos, las competencias y las habilidades adquiridas durante la carrera para su aplicación a la mejora de la situación objeto de estudio. Finalmente, en su última sección, este capítulo proporciona la descripción de una experiencia destacada que dio como resultado la incorporación de un nuevo paquete de servicios relacionado al control y vigilancia de los bosques dentro del diseño del PP 0130 y que tuvo una importante acogida y repercusión en el sector y en los presupuestos institucionales de las entidades forestales para el año 2021.

#### **Resultados**

Como se mencionó en el capítulo II, hasta la fecha, el PP 0130 ha venido funcionando como el principal instrumento de gestión pública para implementar la política nacional forestal. Ni el sistema funcional (Sinafor), ni el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, ambos declarados por la Ley N° 29763, se implementan a la fecha.

El PP 0130, como se ha explicado en la revisión bibliográfica, se enmarca en procesos más grandes que apuntan a lograr una mejor gestión pública, moderna y orientada a resultados.

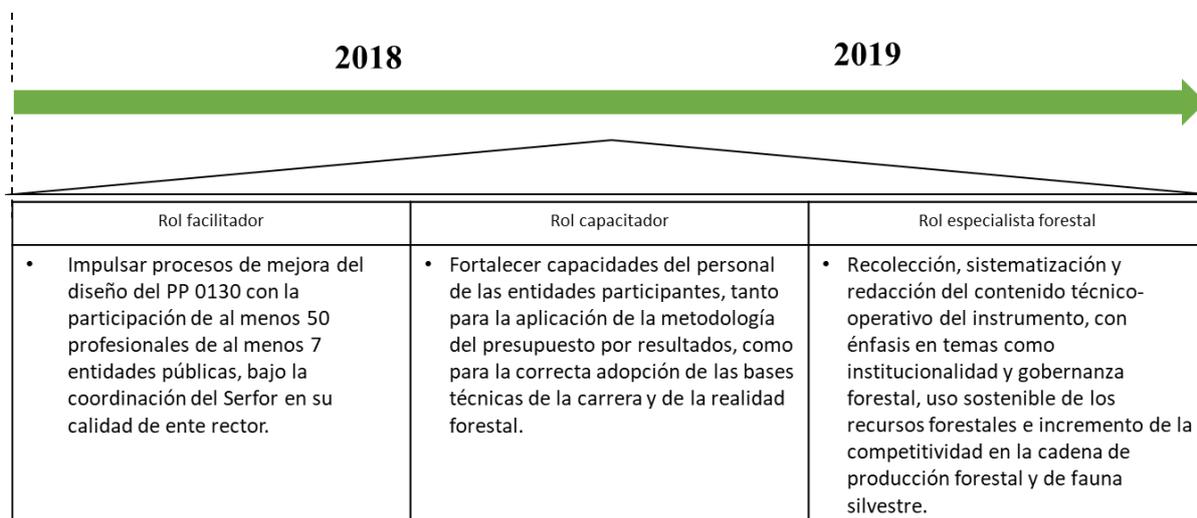


*Figura 7.* Marco de referencia de los procesos en curso para la modernización de la gestión pública para la implementación de la política forestal durante los años 2018 – 2020, desde la perspectiva del presupuesto por resultados. Fuente: Elaboración propia

Los aportes que se describan en las siguientes secciones se encuentran en el marco de estos procesos que, como es evidente, trascienden el periodo definido para el trabajo. Estos aportes corresponden a las mejoras del PP 0130 entre los años 2018 y 2020 y que, como se mencionó en el capítulo II, se materializaron durante dos fases bien marcadas: (a) la mejora del diseño del PP 0130 y (b) la implementación. La primera de ellas tuvo lugar durante 2018 y 2019, mientras que la segunda durante el 2020.

### *Aportes al diseño del PP 0130<sup>20</sup>*

Desde su creación en el año 2015, el PP 0130 ha estado sometido a una permanente mejora continua. Desde modificaciones pequeñas en la forma cómo operan las entidades que participan de él, hasta modificaciones profundas en la estructura de sus productos y actividades.



*Figura 8.* Descripción general de los roles cumplidos en la mejora del diseño del programa presupuestal 0130 durante los años 2018 y 2019. Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4 presenta los resultados de la identificación y caracterización de los aportes realizados a la mejora del diseño del PP 0130 durante los años 2018 y 2019. Estos resultados muestran la situación antes de la materialización del aporte, la situación después, el rol desempeñado (en base a la información de la figura 8) y los actores involucrados.

<sup>20</sup> El MEF denomina rediseño a las modificaciones integrales de los contenidos de los programas presupuestales y que, por lo tanto, generan modificaciones en la estructura funcional programática que utiliza para el seguimiento presupuestal de todo el Estado.

Tabla 4  
Aportes profesionales a la fase de diseño del PP 0130 durante los años 2018 y 2019.

<b>SITUACIÓN ANTES</b> <b>¿Cómo era la situación antes del 2018?</b>	<b>APORTE</b> <b>¿Qué acciones se realizaron?</b>	<b>ROL</b> <b>¿Cuál fue el rol desempeñado?</b>	<b>SITUACIÓN DESPUÉS</b> <b>¿Cómo es la situación ahora?</b>	<b>ACTORES</b> <b>¿Quiénes se involucraron?</b>
Funcionarios públicos con insuficiente conocimiento sobre gestión por resultados, presupuesto público y programas presupuestales  Limitadas condiciones para adaptar las bases técnicas sobre gestión de recursos forestales a los instrumentos de gestión.	Facilitación de un curso de capacitación sobre gestión por resultados (2018) y dictado de 6 horas de sesiones sobre metodología para el diseño del PP 0130 (2019).  Adquisición de competencias para uso de instrumentos de gestión presupuestaria en compatibilidad con bases técnicas sobre forestería.	Capacitador  Facilitador	Al menos 50 funcionarios públicos cuentan con fundamentos teóricos y prácticos sobre gestión por resultados, presupuesto público y programas presupuestales con enfoque en el PP 0130.  Existen funcionarios con capacidad para liderar procesos de mejora del PP 0130 en las entidades del nivel nacional.	Serfor, Osinfor, INIA, Agrorural, DGAA-Minagri
Diagnóstico del problema del PP 0130 no cuenta con evidencia sólida que lo sustente.	Se incorporó evidencia de mejor calidad para el diagnóstico del PP 0130. Se definió con más claridad lo que se quería se lograr con él.	Facilitador  Especialista forestal	Diagnóstico del problema cuenta con información cuantitativa y cualitativa mejor sistematizada.	Serfor, INIA, Agrorural, DGAA-Minagri
Población objetivo no está definida adecuadamente, ni estandarizada y no cuenta con información que la caracterice.	Se replanteó la población objetivo y se modificó la unidad de medida del PP 0130 a superficie (ha).	Facilitador  Especialista forestal	La población objetivo está estandarizada, actualizada y con una unidad de medida adecuada para las medidas de acción propuestas.	Serfor, INIA, Agrorural, DGAA-Minagri
El PP 0130 no cuenta con un modelo conceptual que permita diseñar intervenciones en base a evidencia para el incremento de la competitividad.	Se organizaron sesiones de trabajo multidisciplinarias para proponer, discutir y, posteriormente, aprobar el modelo conceptual adoptado.	Facilitador  Especialista forestal	Se cuenta con un modelo conceptual sobre el que basar las intervenciones. El modelo es resultado de una revisión sistemática que fue adaptado al problema específico del PP 0130.	Serfor, INIA, Agrorural, DGAA-Minagri
Los productos y actividades del PP 0130 no cuentan con enfoque de gestión por procesos.	Se formaron equipos de trabajo, por especialidad, para la modificación de los procesos de los productos y actividades según el nuevo enfoque.	Facilitador	Al menos 2 productos (paquetes de servicios) de los 5 cuentan con enfoque de procesos: el nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivos” es uno de ellos.	Serfor, INIA, Agrorural, DGAA-Minagri
El PP 0130 no cuenta con un producto orientado al combate contra la ilegalidad y que permita la articulación de entidades del SNCVFFS.	Se capacitó al equipo técnico, se facilitaron más de 15 sesiones de trabajo, se brindó insumos para la construcción del producto y se redactó el sustento enviado al MEF.	Facilitador  Especialista forestal	Se cuenta con un nuevo producto (paquete de servicios) que ha articulado presupuestal y operativamente al Serfor, al Osinfor y los gobiernos regionales para el control y vigilancia forestal.	Serfor, Osinfor, gobiernos regionales

Nota: Elaboración propia

### *Aportes a la implementación del PP 0130<sup>21</sup>*

Durante el año 2020, el trabajo profesional estuvo dirigido a preparar el camino para la implementación del programa presupuestal 0130. La implementación propiamente dicha se inicia el año 2021. De acuerdo con el MEF (2016b), una vez que se diseñan los programas presupuestales o se mejoran, se debe iniciar la articulación territorial<sup>22</sup> con los gobiernos regionales y locales, según sea el caso. A la fecha, el programa presupuestal 0130 se articula únicamente con los gobiernos regionales. La articulación con los gobiernos locales todavía es una tarea pendiente.

La preparación de la implementación durante el año 2020 implicó brindar orientaciones prácticas a los funcionarios de las gerencias regionales forestales de los gobiernos regionales de Ucayali y Loreto y a sus oficinas de planificación y presupuesto. Ello con la finalidad de realizar una adecuada programación multianual y formulación del presupuesto público para asegurar su articulación al programa presupuestal 0130.

### 2020



Rol facilitador	Rol capacitador	Rol especialista forestal
<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar espacios de coordinación entre el nivel nacional y regional para la programación del presupuesto 2021 de los gobiernos regionales de Ucayali y Loreto articulados al programa presupuestal 0130.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer capacidades del personal de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali para la correcta operación del programa presupuestal, con énfasis en el nuevo producto "Bosques con control y vigilancia efectivos" durante el 2021.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistir técnicamente a los funcionarios de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali para el adecuado entendimiento del nuevo producto "Bosques con control y vigilancia efectivos", su objetivo, la forma cómo opera y los insumos necesarios para una adecuada programación del presupuesto regional 2021 articulado al programa presupuestal 0130.</li> </ul>

Figura 9. Descripción de los roles profesionales cumplidos durante la preparación de la implementación del programa presupuestal 0130 durante el año 2020. Fuente: Elaboración propia

<sup>21</sup> El MEF denomina rediseño a las modificaciones integrales de los contenidos de los programas presupuestales y que, por lo tanto, generan modificaciones en la estructura funcional programática que utiliza para el seguimiento presupuestal de todo el Estado.

<sup>22</sup> La articulación territorial se refiere a la integración de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno en las fases del proceso presupuestario asociados a un programa presupuestal, es decir para la ejecución del presupuesto (implementación).

Tabla 5  
Aportes profesionales a la fase de implementación del PP 0130 durante el año 2020

<b>SITUACIÓN ANTES</b> <b>¿Cómo era la situación antes del 2018?</b>	<b>APORTE</b> <b>¿Qué acciones se realizaron?</b>	<b>ROL</b> <b>¿Cuál fue el rol desempeñado?</b>	<b>SITUACIÓN DESPUÉS</b> <b>¿Cómo es la situación ahora?</b>	<b>ACTORES</b> <b>¿Quiénes se involucraron?</b>
<p>No existen puentes efectivos para la coordinación entre el nivel nacional y el regional.</p> <p>Como consecuencia, el PP 0130 presenta riesgos de implementarse correctamente.</p>	<p>Se organizaron y facilitaron espacios virtuales para la coordinación y el intercambio entre el nivel nacional y los gobiernos regionales.</p>	<p>Facilitador</p>	<p>Conformación de una subcomisión en las gerencias forestales de los gobiernos regionales de Ucayali y Loreto para la coordinación con el nivel nacional.</p> <p>Los gobiernos de Madre de Dios y San Martín se sumaron a la iniciativa.</p>	<p>Serfor GORE Loreto GORE Ucayali GORE Madre de Dios GORE San Martín</p>
<p>Funcionarios públicos con insuficiente conocimiento sobre nueva estructura y fundamentos técnicos del PP 0130.</p>	<p>Se desarrollaron dos talleres virtuales para fortalecer los conocimientos sobre la nueva estructura y los fundamentos técnicos del nuevo producto del PP 0130 "Bosques con control y vigilancia efectivos", aprobado por el MEF a inicios de 2020.</p>	<p>Facilitador Capacitador Especialista forestal</p>	<p>Al menos 13 funcionarios públicos de las gerencias regionales forestales de Ucayali y Loreto conocen el PP 0130, el nuevo producto y los fundamentos técnicos para su operación.</p>	<p>Serfor, GORE Loreto GORE Ucayali</p>
	<p>Se coordinó un equipo para la elaboración de un folleto digital sobre el contenido del nuevo producto "Bosques con control y vigilancia efectivos".</p>	<p>Facilitador Especialista forestal</p>	<p>Se cuenta con un folleto digital para un público amplio, pero especialmente dirigido para las autoridades regionales forestales.</p>	<p>Serfor</p>
<p>Funcionarios públicos de las gerencias regionales forestales no participan activamente del proceso de formulación presupuestal del gobierno regional (pliego).</p>	<p>Se asistió técnicamente a la subcomisión de los gerencias regionales forestales de Ucayali y Loreto para las coordinaciones con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto sobre el presupuesto para cumplimiento de funciones durante 2021-2023.</p>	<p>Especialista forestal</p>	<p>Funcionarios cuentan con mayores herramientas técnicas para sustentar al pliego y al MEF el presupuesto necesario para el cumplimiento de sus funciones.</p>	<p>GORE Loreto GORE Ucayali</p>

Nota: Elaboración propia

### **Desarrollo de la experiencia**

A continuación, se describe la experiencia más destacada de los tres años de trabajo aportando a la modernización de la gestión pública forestal a través del presupuesto por resultados. El trabajo fue realizado entre enero de 2019 y enero de 2020 y corresponde a la fase de diseño del PP 0130 que, como se mencionó en el capítulo II, hasta la fecha había venido funcionando como el principal instrumento del presupuesto por resultados para implementar la política nacional forestal.

### **El aporte del presupuesto por resultados al combate de la ilegalidad en la cadena productiva forestal maderable.**

En enero de 2019, el Serfor expresó al MEF, la necesidad de hacer cambios en el diseño del PP 0130, dado que, como parte de las decisiones de política pública del sector se quería poner más énfasis en el combate a ilegalidad en la cadena productiva forestal maderable a través del referido instrumento.

Para que el MEF autorice el cambio del diseño del PP 0130, el Serfor debía definir previamente algunos aspectos. Debido a que, según la metodología del MEF (2016), el diseño de un programa presupuestal se basa en un modelo conceptual que identifica las causas que originan el problema que se quiere solucionar, el Serfor debía definir si los cambios que iba a realizar implicaban modificar las causas del modelo conceptual adoptado o implicaba, eventualmente, reemplazarlo.

Como se mencionó antes, el resultado específico del PP 0130, cuyo diagnóstico fue mejorado en 2018, es que el Estado genere las condiciones para que el aprovechamiento de los recursos forestales por parte de los actores que acceden a ellos sea cada vez más competitivo (Serfor, 2020, p. 5). Ello quería decir que el PP 0130 identificaba como problema específico la baja competitividad forestal, muy a pesar de las ventajas comparativas del Perú, y definía entre

los factores que lo causaban al bajo nivel de sostenibilidad en el aprovechamiento del recurso (Serfor, 2020, p.73).

El modelo adoptado por el PP 0130 en 2018 para el diagnóstico del problema y la identificación de sus causas se basa, principalmente, en el diamante de la competitividad de propuesto por (Michael Porter, 1990 como se citó en Serfor, 2020). Este modelo precisa que asegurar buenas condiciones en los factores de producción es uno de los pilares fundamentales para el incremento de la competitividad.

En ese sentido, a solicitud del Serfor, en febrero de 2019, el MEF autoriza el rediseño del PP 0130 manteniendo el problema específico de la baja competitividad, pero aceptando una revisión de sus causas directas y/o indirectas a fin de plantear alternativas de intervención basadas en evidencia para el combate la ilegalidad.

### ***Un nuevo actor en el PP 0130***

Luego de autorizarse el inicio del proceso, en coordinación con el MEF, el Serfor y Osinfor toman acercamiento. El Osinfor veía con buenos ojos participar de un programa presupuestal puesto que, desde su creación en el año 2008, nunca había participado de uno. Como ya se había mencionado, una de las ventajas de programar el presupuesto institucional en un programa presupuestal es acercar el trabajo operativo de las entidades a resultados concretos y medibles. Por su parte, el Serfor consideraba que el Osinfor era un aliado importante para el combate a la ilegalidad para la promoción de una mayor competitividad de la actividad forestal. Finalmente, en febrero de 2019, Serfor y Osinfor firman un acuerdo de participación conjunta en el PP 0130 (Osinfor, 2019a) para que este último programe su presupuesto y opere desde el año 2021 en el marco del mencionado instrumento (Osinfor, 2019b).

### ***Preparación***

De acuerdo con la metodología basada en MEF (2016) y descrita en el capítulo II, el diseño o rediseño de un programa presupuestal requiere identificar o ajustar el problema

específico como primer paso. Sin embargo, como el rediseño del PP 0130 iba a mantener el problema específico y los cambios se darían, más bien, a nivel de las causas se debía empezar por revisar las causas.

Se conformó un equipo técnico de trabajo integrado por seis profesionales del Serfor, tres del Osinfor y uno de la GIZ. Si bien el equipo técnico era permanente, durante el proceso participaron muchos más profesionales, en función de la especialidad temática.

Este equipo técnico fue capacitado a través de dos sesiones de tres horas cada una, a fin de nivelar en todo el equipo los fundamentos metodológicos para el diseño de un programa presupuestal con enfoque forestal.

### ***Identificación y caracterización de la causa del problema***

El siguiente paso fue revisar las relaciones de causalidad que originaban el problema específico de la baja competitividad en la cadena productiva forestal maderable. A través de la búsqueda sistemática de evidencias, se identificó a la ilegalidad como una causa del problema (ver Figura N°10).

Un extracto del análisis cualitativo fue sistematizado por Aguirre, A. & Bao, C (2020):

La tala ilegal, no solo genera graves daños ambientales y sociales, sino que también afecta negativamente la imagen de la madera amazónica en el mercado internacional y le resta competitividad a la industria legal y sostenible. La competencia desleal quita a las empresas formales presencia en el mercado y golpea a las comunidades que están cerca de los recursos forestales. Esta actividad se desarrolla, principalmente, en territorios donde no hay otorgamiento de derechos. Los taladores no cuentan con planes de manejo, ni permisos de extracción, no realizan la trazabilidad de la madera exigida por ley y, finalmente, no cumplen con las normas de transformación. Actúan de forma paralela, desincentivando a los productores formales.



Figura 10. Árbol de problemas del programa presupuestal 0130 que incluye la causa “Ilegalidad e informalidad en el sector forestal”. Adaptado de: “Anexo 2 del programa presupuestal 0130 Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre” por Serfor (2020).

A continuación, la causa debía ser cuantificada con el propósito de monitorear posteriormente el impacto de la gestión, sin embargo, aparecieron desafíos. Una de las debilidades de la gestión pública que también es recogida por Presidencia del Consejo de Ministros (2013), es el deficiente funcionamiento de los sistemas de información y de gestión del conocimiento. Ello, en el caso de la gestión pública forestal, repercute en el adecuado diseño de las medidas públicas haciendo difícil medir su progreso hacia el logro de metas.

En vista de la inexistencia de información oficial para cuantificar la magnitud de la ilegalidad en la actividad forestal maderable, se optó por utilizar los resultados de la supervisión forestal de campo realizada por Osinfor a los planes operativos aprobados entre 2013 y 2017. Los resultados de la supervisión indicaban que, en promedio, por año, se extrajeron 415 290 m<sup>3</sup> de madera no justificada de aproximadamente 656 títulos habilitantes. Estos títulos comprenden una superficie de 882 444 ha y representan el 66% del total de títulos habilitantes con planes de manejo aprobados en promedio por año. En base a esta información, se determinó un proxy como factor de ilegalidad, el mismo que año a año debía verse reducido como prueba fehaciente de las medidas públicas que se adoptarían.

Si bien estas cifras representan solo una porción de la magnitud de la ilegalidad en la actividad forestal maderable, puesto que solo considera la extracción no autorizada en áreas de manejo forestal formales y no la magnitud de la extracción de manera no autorizada fuera ellas, se puede considerar un avance que el aparato público comience a utilizar información cuantitativa, sobre la base de una metodología, para dar seguimiento al progreso en el logro de sus objetivos de política forestal.

#### ***Análisis de medios para la solución y determinación de alternativas de intervención***

El reforzamiento de la relación de causalidad que da origen al problema y la cuantificación de una magnitud o brecha concreta dio lugar al análisis de medios y alternativas de intervención. Estos análisis se realizaron con la finalidad de escoger, en función de la información de evidencia científica recopilada, la mejor alternativa de intervención pública que pueda reducir la brecha identificada.

Teniendo en cuenta que el PP 0130, desde el año 2018, incluye en su diseño incentivos positivos para promover el manejo forestal sostenible a través de otros servicios, se vio necesario, en función de las prioridades de política, trabajar en una propuesta que permita entregar también servicios públicos basados en incentivos de comando y control a los bosques. Ello permitiría que las actividades ilegales y sus consecuentes impactos negativos se vean reducidos, con la finalidad de generar las condiciones para que la producción de bienes y servicios provistos por los bosques se lleve a cabo de forma legal, competitiva y sostenible, de manera tal que:

- Los recursos forestales que se aprovechen sean únicamente los que se encuentren en zonas autorizadas, es decir, que cuenten con un derecho otorgado para el acceso.
- Los recursos forestales que se aprovechen se encuentren declarados en los instrumentos de gestión (planes de manejo o el que haga las veces), a través de información veraz, sistematizada y documentada. Estos deben presentar atributos

concordantes con los criterios utilizados para la aprobación de los instrumentos de gestión.

- Los productos forestales maderables que se transporten, luego del aprovechamiento del recurso en el bosque, deben contar con la guía de transporte forestal y con medios de verificación veraces que sustenten su origen legal y autorizado.
- Las obligaciones adquiridas por los titulares de los derechos otorgados, incluidos los de cambio de uso y desbosque, cumplan con los criterios de sostenibilidad establecidos en la normativa.

***Nace el nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivo”***

Los servicios de control y vigilancia, agrupados en un nuevo producto, fueron diseñados para que el Serfor, el Osinfor y los gobiernos regionales los entreguen<sup>23</sup> a los bosques que cuentan con algún tipo de derecho de acceso al recurso para el aprovechamiento forestal maderable, mediante títulos habilitantes y actos administrativos de desbosque y de cambio de uso de bosque a otros usos. En este último caso, el análisis consideró la cantidad de derechos otorgados mediante estas modalidades, su finalidad y la disponibilidad actual de información. En ese sentido, se determinó que los servicios también se brinden sobre áreas de bosque natural que no solo tengan como finalidad el manejo forestal sostenible, sino también, el desarrollo de proyectos agropecuarios, infraestructura, energía, hidrocarburos o minería, para lo cual, se requiere el retiro de la cobertura forestal, según las condiciones que establece la normativa vigente. En efecto, el acceso a estas áreas se da mediante el otorgamiento de los actos administrativos mencionados anteriormente, según corresponda.

Como se mencionó, el nuevo producto entrega servicios de control y vigilancia a los bosques con algún tipo de derecho otorgado. La unidad de medida de producción física del nuevo

---

<sup>23</sup> De acuerdo con la metodología del MEF para el diseño de programas presupuestales, se dice que un producto es entregado cuando los bienes y/o servicios planificados se han brindado a la población objetivo con la finalidad de generar el cambio.

producto es la hectárea (ha), lo que se considera coherente con la población potencial y población objetivo caracterizadas por el PP 0130.

En efecto, el producto “Bosques con control y vigilancia efectivos” fue diseñado para seguir un modelo de operación basado en criterios de eficiencia, eficacia y calidad. A manera de ejemplo, este modelo se presenta con detalle en el Anexo de la presente monografía. Al igual que el producto, cada una de las tres actividades subsumidas en él cuenta con sus propios modelos de operación.

Tabla 6

*Actividades contenidas en el nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivos”*

<b>Producto</b>	<b>BOSQUES CON CONTROL Y VIGILANCIA EFECTIVOS</b>
Actividad 1	Vigilancia del bosque y los recursos forestales.
Actividad 2	Vigilancia y control en el acceso y aprovechamiento del bosque y sus recursos forestales.
Actividad 3	Vigilancia y control en el transporte de los recursos forestales desde origen en el bosque hasta el destino en los centros de transformación primaria.

*Nota:* El nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivos” está compuesto por tres actividades que se muestran en la tabla. Estas actividades son definidas como las acciones sobre una lista específica de servicios necesarios, suficientes y presupuestables que, en conjunto con otras actividades, garantizan la provisión del producto. Adaptado de: “Anexo 2 del programa presupuestal 0130 Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre” por Serfor (2020).

En relación a los criterios de eficiencia, eficacia y calidad utilizados para la fase de diseño del nuevo producto y sus tres actividades se puede mencionar lo siguiente: Para la búsqueda de una mayor eficiencia en la operación, este modelo cuenta con listas de los insumos necesarios por cada actividad que permite estimar el costo unitario por cantidad de producción física (S/ha), según como la meta que se plantee. Sobre la calidad, se reforzaron los atributos que deben tener cada uno de los servicios públicos provistos que permitirán un mejor control de calidad en la entrega de estos. En relación con la eficacia, se trabajaron criterios de programación para cada uno de los servicios para cuantificar la capacidad de producción física por año fiscal.

De forma general, el producto operaría de la siguiente forma: 1 ha de bosque controlada y vigilada de manera efectiva será aquella que reciba el servicio de vigilancia al menos una vez

por trimestre, de manera tal que se puedan tomar acciones de control eficaces y oportunas y así lograr el efecto deseado.

Vale precisar que dichos servicios se brindan a lo largo de los tres primeros eslabones de la cadena de valor forestal maderable: el acceso, el aprovechamiento forestal y el transporte del recurso del bosque al centro de transformación primaria.

El producto fue diseñado en función de los procesos que los actores deberán desplegar para la entrega de cada uno de los servicios de vigilancia y control. Los actores que participan de este producto Serfor, Osinfor (en las fases de diseño e implementación) y los gobiernos regionales (en la fase de implementación).

El producto también incorporó medidas de seguimiento ante las acciones que deben desarrollar las otras entidades que forman parte del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre.

Tabla 7

*Servicios específicos por actividad del nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivos”*

<b>Actividad</b>	<b>Servicio</b>	<b>Descripción</b>
1. Vigilancia del bosque y los recursos forestales	1.1 Monitoreo remoto del bosque	Servicio de vigilancia a través de imágenes satelitales.
	1.2 Verificación aérea del bosque a través de sobrevuelos	Servicio de vigilancia que comprende sobrevuelos a través de equipos tripulados y no tripulados.
2. Vigilancia y control en el acceso y aprovechamiento del bosque y sus recursos forestales	2.1 Inspección para otorgamiento de derechos	Servicio mixto de control y vigilancia que consiste en la inspección ocular de planes de manejo forestal, inspección de especies CITES, inspecciones de solicitudes de cambio de uso y desbosque, previos a su aprobación.
	2.2 Supervisión de compromisos y obligaciones	Servicio mixto de control y vigilancia que consiste en supervisar en bosque el cumplimiento de los planes de manejo y las obligaciones y compromisos de los derechos otorgados y aprobados.
	2.3 Auditoria	Servicio mixto que consiste en evaluar en bosque el cumplimiento de compromisos en cada quinquenio de títulos habilitantes forestales de mediano y largo plazo.
	2.4 Fiscalización posterior	Servicio mixto, que consiste en inspeccionar aquellos planes de manejo o derechos aprobados que no fueron inspeccionados de manera previa, a través de una muestra del total.
	2.5 Operativos en áreas de bosque	Servicio de control que consiste en realizar intervenciones, decomisos u otros en bosque, como consecuencia de una acción previa de vigilancia generado por alertas, reportes o denuncias
3. Vigilancia y control en el transporte de los recursos forestales desde origen (bosque) a destino (centro de transformación)	3.1 Verificación en puestos de control de los recursos que se transportan	Servicio mixto de control y vigilancia que se realizan en todos los puestos de control con el fin de verificar el origen legal y la trazabilidad de los productos forestales maderables.
	3.2 Patrullajes en las vías de transporte	Servicio mixto que consiste en desarrollar recorridos por rutas de transporte (fluvial y terrestre) para prevenir la movilización de productos forestales ilegales y no autorizados.

*Nota:* Adaptado de: “Anexo 2 del programa presupuestal 0130 Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre” por Serfor (2020).

### **Beneficios e impactos para el centro laboral**

Debido a que la actividad principal de la GIZ es proveer servicios de cooperación internacional a entidades de todo el mundo, entre ellos a gobiernos de otros países y siendo ProAmbiente II el programa más importante de su cartera de programas y proyectos en el Perú para apoyar a la consecución de las metas de la política nacional forestal, contar ahora con un mejor diseño del PP 0130 y con condiciones adecuadas para la implementación de este en el

año 2021 representa un objetivo alcanzado en satisfacción de las entidades nacionales que demandan sus servicios de asesoría política y técnica.

Adicionalmente, el PP 0130 se muestra como una oportunidad para implementar los otros procesos misionales del programa ProAmbiente II, en concordancia con las demandas de las entidades públicas a las que brinda sus servicios. Debido a que el PP 0130 intenta suplir, hasta el momento con relativo éxito, la ausencia de un plan nacional forestal o de un Sinafor en funcionamiento, este se presenta como un instrumento institucionalizado para hacer operativa la política nacional forestal con la ventaja de vincular directamente los recursos financieros necesarios para ello.

Finalmente, como ya se mencionó, la incorporación en el PP 0130 a partir del 2021 de un tema trascendente para la política nacional forestal como el control y vigilancia de los bosques, luego de varios años de intento infructuoso por parte de las entidades encargadas de la gestión pública forestal ha sido uno de los logros concretos que más repercusión ha tenido en el sector, como lo acreditan diversas publicaciones periodísticas (Minagri, 2020; Serfor, 2020; SPDA, 2020) y también en la GIZ. Tal es así, que esta última elaboró una hoja informativa cuya autoría corresponde a Aguirre & Bao (2020) y un folleto digital dirigido principalmente a funcionarios públicos del nivel regional que pronto se hará público.

## CONCLUSIONES

- Durante los últimos tres años (2018-2020), la gestión pública forestal ha logrado avances significativos en su camino hacia la modernización como consecuencia de los aportes profesionales del bachiller para la mejora del presupuesto por resultados.
- La modernización de la gestión pública forestal, aun teniendo desafíos pendientes, ha estado presente en la discusión política del sector responsable. Una prueba de ello es que los acuerdos de cooperación internacional entre los países y el Perú y en uno de los cuales se enmarcan los aportes profesionales provistos por el bachiller, han incluido medidas dirigidas al fortalecimiento institucional y a la mejora del desempeño para el cumplimiento de las políticas públicas.
- Las entidades públicas con competencia para implementar la política nacional forestal, tanto a nivel nacional como regional, cuentan con un programa presupuestal mejorado y con fundamentos técnicos y operativos más sólidos para guiar su desempeño bajo criterios de eficiencia y eficacia para aportar al desarrollo sostenible del país.
- A partir del 2021 y por primera vez desde que en 2012 el sector público comenzara a implementar un programa presupuestal para el desarrollo forestal, las entidades del nivel nacional y regional competentes para ejercer roles de control de los recursos forestales contarán con un nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivos” dentro del programa presupuestal 0130, que les permitirá actuar con orientación al logro de metas concretas, articulando sus presupuestos institucionales y sus operaciones, con el objetivo de combatir la ilegalidad en las primeras etapas de la cadena de producción forestal (planificación, aprovechamiento forestal y transporte).

- Al menos 50 funcionarios de entidades públicas como el Serfor, el Osinfor y otras del nivel nacional han visto sus competencias fortalecidas para la gestión pública por resultados a través del presupuesto público y los programas presupuestales y para conducir procesos de cambio al interior de sus organizaciones.
- Al menos 13 funcionarios de las gerencias forestales de los gobiernos regionales de Ucayali y Loreto han sido capacitados sobre los fundamentos de la gestión del presupuesto público con la finalidad de obtener mayores recursos presupuestales para mejorar su desempeño a través del uso del programa presupuestal 0130.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda que el Estado, a través de las entidades competentes, continúe promoviendo el uso de instrumentos como los programas presupuestales para el cumplimiento de los objetivos de la política nacional forestal. Se recomienda que se promuevan tantos programas presupuestales como prioridades sean definidos por la política forestal. En ese sentido, se indica que, a pesar de su relevancia, el programa presupuestal 0130 de ninguna manera debe ser visto como el único instrumento capaz de abordar y solucionar toda la problemática forestal.
- Del mismo modo, se recomienda que las entidades forestales competentes coordinen con el Ministerio de Economía para promover y/o fortalecer las evaluaciones del desempeño del programa presupuestal 0130 u otros que en el futuro puedan existir para determinar si los programas están aportando o no a la adecuada implementación de la política nacional forestal o si estos deben ser reestructurados o, eventualmente, eliminados.
- Se recomienda impulsar el diseño de un producto adicional, complementario al producto “Bosques con control y vigilancia efectivos”, que complete la acción del Estado en su rol de cubrir el control de la ilegalidad en las etapas a partir de la transformación primaria hasta la comercialización de los productos. El producto sugerido debe buscar incluir en el programa presupuestal 0130, tal como se hizo con Osinfor, a otros actores del sistema nacional de control y vigilancia como el Ministerio de la Producción, el Ministerio Público, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, entre otros.
- Si bien la gestión pública forestal ha logrado avances significativos en el camino hacia su modernización mediante la implementación del presupuesto por resultados y el programa presupuestal 0130 según se ha descrito en esta monografía, se recomienda que

el sector responsable impulse también la puesta en marcha del planeamiento estratégico, la gestión bajo un enfoque de procesos y el funcionamiento de su sistema funcional el Sinafor.

- Los intentos por fortalecer y modernizar la gestión pública forestal y dotarla de herramientas orientadas al logro de resultados tendrán poco éxito, si no se revisa la vigente política nacional forestal para que dote de un adecuado marco del cual las herramientas referidas pueda nutrirse y articularse. A diferencia de antes, se cuentan con metodologías que las entidades forestales deben estar en la capacidad de adoptar y adaptar a la realidad del sector que atienden.
- Se recomienda, en el marco del proceso de revisión de la política nacional forestal sugerido anteriormente, la evaluación acerca de si la gestión de los recursos forestales y la gestión de la fauna silvestre deben seguir coexistiendo bajo una misma política y arquitectura institucional y si este tratamiento agrupado ha favorecido o no a la gestión de ambos recursos por parte del Estado.

## REFERENCIAS

Acuerdo Nacional (2014) Políticas de Estado. Recuperado de:

<http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>

Aguirre, A. & Bao, C. (2020) Mejor control y vigilancia de los bosques. Cómo combatir la tala ilegal con un mejor manejo del presupuesto. Una medida en el marco del programa ProAmbiente II. Lima. Recuperado de:

[https://cooperacionalemana.pe//GD/1212/Infosheet\\_Control\\_vigilancia\\_de\\_los\\_bosques.pdf](https://cooperacionalemana.pe//GD/1212/Infosheet_Control_vigilancia_de_los_bosques.pdf)

Banco Mundial (2020) Ingreso Nacional Bruto per cápita mediante el método Atlas para el Perú. Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. Recuperado de:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>

Banco Mundial y CLAD (2008) Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación. Proyecto “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”. Recuperado de:

[http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html# Fuentes\\_y\\_Referencias](http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html# Fuentes_y_Referencias)

Birkland, T. (2020) An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. ISBN 9781351023948. 5<sup>th</sup> Edition. New York <https://doi.org/10.4324/9781351023948>

Bryson, J. M; Crosby, B.; Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. Public Administration Review 74(4). DOI: [10.1111/puar.12238](https://doi.org/10.1111/puar.12238)

Casas, C. (2015) Avances de la reforma y modernización del Estado en el Perú. Documento elaborado para la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima. Recuperado de:

<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/Avances-de-la-Reforma-y-Modernizacion-del-Estado-en-el-Peru.pdf>

CEPLAN (2018) Guías de políticas nacionales. Resolución N° 00057-2018/CEPLAN/PCD.

Recuperado de: <https://www.ceplan.gob.pe/download/219607/>

Constitución Política del Perú (1993) Recuperado de: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

Decreto Legislativo N° 1440 (2018) Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de:

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-del-sistema-nacional-de-presupuesto-publ-decreto-legislativo-n-1440-1692078-15/>

Díaz, A. (2011) Excelencia y creación de valor para una gestión pública inteligente. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. Núm. 1. Pág 35-52.

Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4571159>

Gago, P. (2010) Manuel García Pelayo: Defensa de la Constitución (1). Revista de Estudios Políticos ISSN: 0048-7694, Núm. 149, Madrid, pp. 223-246. Recuperado de:

<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3301579.pdf>

GIZ (2017) Plan operativo global del programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú - ProAmbiente II. Documento interno.

GIZ (2018a) Hoja informativa del programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú - ProAmbiente II. Recuperado de: [https://cooperacionalemana.pe//GD/704/2018-04\\_Factsheet\\_ProAmbienteII\\_es.pdf](https://cooperacionalemana.pe//GD/704/2018-04_Factsheet_ProAmbienteII_es.pdf)

GIZ (2018b) Presentación del programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú - ProAmbiente II.

GIZ (2020a) About GIZ - Profile. Recuperado de: <https://www.giz.de/en/aboutgiz/profile.html>

GIZ (2020b) About GIZ – Identity. Recuperado de: <https://www.giz.de/en/aboutgiz/identity.html>

GIZ (2020c) “Worldwide – Perú. Recuperado de: <https://www.giz.de/en/worldwide/25819.html>

INEI (2019) Perú: Perfil de la pobreza por dominios geográficos 2008 – 2018. Recuperado de: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1699/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1699/)

Larrouqué, D. (2018) ¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. CLAD Reforma y Democracia N° 70, pp 5-28. ISSN 1315-2378. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/070-febrero-2018/Larrouque.pdf>

Ley N° 26821 (1997) Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de: <https://leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/26821.pdf>

Ley N° 27658 (2002) Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/%24FILE/02A08.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/%24FILE/02A08.pdf)

Ley N° 28411 (2004) Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/5539-ley-n-28411/file>

Ley N° 28927 (2006) Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2007. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/sectr\\_publ/presu\\_2007/Ley28927\\_Presupuesto\\_2007.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2007/Ley28927_Presupuesto_2007.pdf)

Ley N° 28927 (2006) Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2007. Diario Oficial El Peruano. Lima, Perú. 30 de noviembre de 2006. Recuperado de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/sectr\\_publ/presu\\_2007/Ley28927\\_Presupuesto\\_2007.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2007/Ley28927_Presupuesto_2007.pdf)

Ley N° 29158 (2007) Ley orgánica del poder ejecutivo. Diario Oficial el Peruano. Lima, Perú.  
18 de diciembre de 2007. Recuperado de:

[http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo\\_29158-LOPE.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf)

Manning, N. y Shepherd, G. (2009) Reforma de la gestión pública: ¿Qué debe aprender América Latina de la OCDE? *CLAD Reforma y Democracia N° 44*. Recuperado de:

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/manning>

MEF (2015) Pautas para la elaboración del plan de trabajo de articulación territorial de un programa presupuestal. Lima. Recuperado de:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/accion1\\_triptico2015.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/accion1_triptico2015.pdf)

MEF (2016) Directiva N° 002-2016-EF/50.01 "Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados", aprobada mediante Resolución Directoral N° 024-2016-EF/50.01. Recuperado de:

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/260151/232833\\_file20181218-16260-b0zevq.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/260151/232833_file20181218-16260-b0zevq.pdf)

MEF (2018) Capacitación metodológica 2018. Dirección de Calidad de Gasto Público. Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/capacita/Capacitacion\\_PpR\\_2018.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/capacita/Capacitacion_PpR_2018.pdf)

MEF (2020a) Presupuesto por resultados. Lima. Página Oficial del Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de: <https://www.gob.pe/843-presupuesto-por-resultados>

MEF (2020b) Consulta amigable: Consulta de ejecución del gasto. Portal de transparencia económica. Lima. Recuperado de:

<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

MEF, SECO & GIZ (2016) Programación multianual y formulación anual del presupuesto para programas presupuestales con articulación territorial. Lima. Recuperado de:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/prog\\_presupuestal/guia\\_prog\\_multi\\_anual.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/prog_presupuestal/guia_prog_multi_anual.pdf)

Minagri (2013) Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Lima. Recuperado de:

<http://minagri.gob.pe/portal/download/pdf/especiales/politica-nacional.pdf>

Minagri (2014) Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Agricultura y Riego. Lima. Recuperado de:

<https://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/conocenos/organizacion/rof-minagri2014.pdf>

Minagri (2020) Destinarán presupuesto para acciones de control y vigilancia de los bosques y sus recursos forestales. Nota de prensa. Lima. Recuperado de:

<https://www.gob.pe/institucion/minagri/noticias/151090-destinaran-presupuesto-para-acciones-de-control-y-vigilancia-de-los-bosques-y-sus-recursos-forestales>

Moore, M. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona. Editorial Paidós.

ONU; Cepal; ILPES (2011) Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile.

Ormond, D. y Löffler, E. (1999). Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar? *CLAD Reforma y Democracia*. No. 13. Caracas.

Osinfor (2019a) Acuerdo de participación conjunta en el programa presupuestal 0130 Competitividad y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. Lima. Recuperado de:

<https://www.osinfor.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Acuerdo-Programa-Presupuestal-SERFOR-OSINFOR.pdf>

Osinfor (2019b) “Osinfor formará parte del Programa Presupuestal 0130 que impulsa la competitividad del sector forestal y de fauna silvestre”. Nota de prensa. Lima. Recuperado de: <https://www.osinfor.gob.pe/osinfor-formara-parte-del-programa->

[presupuestal-130-que-impulsa-la-competitividad-del-sector-forestal-y-de-fauna-silvestre/](#)

Payano, C. (2018) Gestión del presupuesto por resultados y su relación con la calidad del gasto público en la unidad ejecutora 004: Marina de Guerra del Perú. Tesis para optar por el título profesional de licenciado en administración y gerencia de la Universidad Ricardo Palma. Lima. Recuperado de:

<http://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/URP/1593/Tesis%20Carlos%20Payano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Perú 21 (2020) Destinarán presupuesto para acciones de control y vigilancia de los bosques y sus recursos forestales. Nota de prensa. 29 de abril de 2020. Lima. Recuperado de:

<https://peru21.pe/peru/serfor-ministerio-de-economia-y-finanzas-destinaran-presupuesto-para-control-y-vigilancia-de-los-bosques-y-sus-recursos-forestales-del-pais-noticia/>

Presidencia del Consejo de Ministros (2013) Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Recuperado de:

<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros (2018) Norma técnica Implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública. Norma técnica N° 001-2018-PCM/SGP. Lima. Recuperado de:

<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/RSGP-N-006-2018-PCM-SGP.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros (2018b) Aprueba reglamento que regula las políticas nacionales. *Diario Oficial El Peruano*. Recuperado de:

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-reglamento-que-regula-las-politicas-nacionales-decreto-supremo-n-029-2018-pcm-1628015-1/>

Robinson, M. and Last, D. (2009) A Basic Model of Performance-Based Budgeting. International Monetary Fund. Recuperado de:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>

Serfor (2020) Anexo 2 del Programa Presupuestal 0130 Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Lima.

Secretaría de Gestión Pública (2019) Principios de actuación para la modernización de la gestión pública – Lineamientos N° 001-2019-SGP. Lima. Recuperado de:

<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Lineamientos-N%C2%B0-001-2019-SGP-PCM1.pdf>

SPDA (2020) Destinarán presupuesto para acciones de control y vigilancia de los bosques y sus recursos forestales. Actualidad Ambiental. 29 de abril de 2020. Lima. Recuperado de:

<https://www.actualidadambiental.pe/destinaran-presupuesto-para-control-y-vigilancia-de-bosques-y-sus-recursos-forestales/>

Trefogli, G. (2013). Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público: estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012). Tesis presentada para obtener el Título Profesional de Licenciado en Gestión pública. Lima. Recuperado de

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1D321471CCBA179505257C0E0050ED3D/\\$FILE/TREFOGLI\\_WONG\\_GUILLERMO\\_GESTION\\_DESARROLLO.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1D321471CCBA179505257C0E0050ED3D/$FILE/TREFOGLI_WONG_GUILLERMO_GESTION_DESARROLLO.pdf)

## ANEXO

*Modelo operacional del nuevo producto “Bosques con control y vigilancia efectivos” del Programa Presupuestal 0130 Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre que será implementado a partir del 2021 (Serfor, 2020).*

Tabla N° 10		Modelo operacional del producto				
Denominación del Producto	<b>BOSQUES CON CONTROL Y VIGILANCIA EFECTIVOS</b>					
<b>Información General</b>						
Grupo poblacional que recibe el producto	El grupo poblacional que recibe el producto es la superficie (hectáreas) de los bosques con derechos otorgados para el acceso y aprovechamiento de recursos forestales maderables, mediante títulos habilitantes forestales u otros actos administrativos.					
Responsable del diseño del producto	Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).					
Responsables de la entrega del producto	Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).					
Identifique los niveles de Gobierno que participan en la entrega del producto (Marque con un aspa)	GN	X	GR	X	GL	
Indicador de producción física de producto	SUPERFICIE DE BOSQUE CON ALGUN TIPO DE DERECHO CON CONTROL Y VIGILANCIA EFECTIVA					
Indicadores de desempeño del producto	PORCENTAJE DE SUPERFICIE DE BOSQUES CON CONTROL Y VIGILANCIA EFECTIVA					
<b>Modelo operacional del producto</b>						
1. Definición operacional	<p>El producto denominado “<i>Bosques con acciones de control y vigilancia efectivas</i>” contiene los servicios públicos que se requieren entregar a los bosques intervenidos para que las actividades ilegales y sus consecuentes impactos negativos se vean reducidos, con la finalidad de generar las condiciones para que la producción de bienes y servicios provistos por los bosques se lleve a cabo de forma legal, competitiva y sostenible, de manera tal que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos forestales que se aprovechen sean únicamente los que se encuentren en zonas autorizadas, es decir, que cuenten con un derecho otorgado para el acceso.</li> <li>• Los recursos forestales que se aprovechen se encuentren declarados en los instrumentos de gestión (planes de manejo o el que haga las veces), a través de información veraz, sistematizada y documentada. Estos deben presentar atributos concordantes con los criterios utilizados para la aprobación de los instrumentos de gestión.</li> <li>• Los productos forestales (<i>por ejemplo, madera en rollo</i>) que se transporten, luego del aprovechamiento del recurso en el bosque, deben contar con la guía de transporte forestal y con medios de verificación veraces que sustenten su origen legal y autorizado.</li> <li>• Las obligaciones adquiridas por los titulares de los derechos otorgados, incluidos los de cambio de uso y desbosque, cumplan con los criterios de sostenibilidad establecidos en la normativa.</li> </ul>					

La unidad de medida de una superficie de bosque provista de los servicios de control y vigilancia es *hectárea (ha)*. Una *ha* de bosque vigilada y controlada de manera efectiva es aquella que recibe el servicio de vigilancia en condiciones adecuadas al menos una vez por trimestre, de manera tal que se puedan tomar acciones de control eficaces y oportunas y así lograr el efecto deseado.

• **¿Quién recibe el producto o sobre quién se interviene? – grupo poblacional priorizado que recibe el producto.**

Los bosques (ha) que reciben el producto son aquellos cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el otorgamiento de algún tipo de derecho de acceso al recurso para el aprovechamiento forestal maderable (*mediante títulos habilitantes*). El producto también interviene sobre las áreas de bosque natural que no tengan como finalidad el manejo forestal sostenible, sino más bien, el desarrollo de proyectos agropecuarios, infraestructura, energía, hidrocarburos o minería, para lo cual, se requiere el retiro de la cobertura forestal, **según las condiciones que establece la normativa vigente**. El acceso a estas áreas se da mediante el otorgamiento de *autorizaciones de cambio de uso y desbosque*, según corresponda.

En resumen, estos derechos o modalidades de acceso son:

- Títulos habilitantes: derecho de acceso que permite el aprovechamiento sostenible del recurso forestal maderable, que se sustentan en planes de manejo forestal, aprobado por la autoridad competente, en tierras públicas o privadas.
- Otros actos administrativos: derecho de acceso diferente a los títulos habilitantes, que permite la remoción de la cobertura forestal o aprovechamiento de recursos maderable, sustentando en un expediente técnico, en tierras públicas o privadas, según las condiciones que establece la normativa vigente.

Lo descrito anteriormente no limita la posibilidad de que el producto pueda intervenir, de manera indirecta a través de sus actividades, sobre las áreas de bosque que no cuentan con algún derecho otorgado. Esto con la finalidad la de conservar el Patrimonio Forestal de la Nación.

**¿Qué bienes o servicios recibirá el grupo poblacional?**

El producto entrega los servicios de vigilancia y control de los recursos de los bosques que cuentan con algún tipo de derecho otorgado. Vale precisar que dichos servicios se brindan a lo largo de los tres eslabones iniciales de la cadena de valor forestal: el acceso, el aprovechamiento y el transporte del recurso del bosque al centro de transformación primaria.

Mediante este producto, el grupo poblacional recibirá los siguientes servicios:

**Servicio de Vigilancia:** consiste en la observación del bosque y los recursos forestales, a través de la verificación de su ubicación (georreferenciada), identificación (especies y recursos) y cuantificación (cantidad y volumen), para asegurar su existencia, y advertir, alertar amenazas, irregularidades e inconsistencias, de modo que se puedan implementar las medidas de control que y cuando correspondan (no todas las acciones de vigilancia generarán acciones de control).

**Servicio de control:** consiste en la intervención preventiva, disuasiva, correctiva y coercitiva que se realiza antes y durante las actividades de acceso y aprovechamiento de los recursos forestales maderables, así como en el transporte del bosque al centro de transformación primaria, siendo que los servicios de control permiten: i) asegurar la existencia del recurso y veracidad de la información declarada en los documentos de gestión; ii) asegurar el cumplimiento de las condiciones establecidas en los derechos otorgados por la autoridad competente o lo establecido en la legislación vigente en las actividades de acceso y aprovechamiento del recurso forestal legal; iii) advertir y erradicar actividades ilegales.

Si bien se han definido las características de cada servicio de manera diferenciada, en la realidad están altamente relacionados, por lo que pueden brindarse servicios de sólo vigilancia (V), sólo control (C) y mixtos (M):

Los servicios específicos que se brindan son:

1. Monitoreo remoto del bosque (V).
2. Verificación aérea del bosque a través de sobrevuelos (V).
3. Inspección para otorgamiento de derechos (M).
4. Supervisión de compromisos y obligaciones (M).

	<p>5. Auditoria (M)</p> <p>6. Fiscalización posterior (M)</p> <p>7. Verificación en puestos de control de los recursos forestales del bosque que se transportan (M).</p> <p>8. Patrullajes en las vías de transporte (M).</p> <p>9. Operativos en áreas de bosque (intervenciones, decomisos) (C).</p> <p><b>¿Cuál es la modalidad de entrega del producto al grupo poblacional?</b></p> <p>Los servicios de vigilancia se brindan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De manera remota mediante el monitoreo satelital, sobrevuelos y monitoreo de la trazabilidad.</li> </ul> <p>Los servicios de control y servicios mixtos se brindan<sup>24</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencialmente mediante la inspección, supervisión, patrullajes, verificación en puestos de control y operativos.</li> </ul> <p><b>¿Quién realiza la entrega del producto?</b></p> <p>Los servicios de vigilancia y control son entregados<sup>25</sup> por:</p> <p><b>Gobierno nacional:</b></p> <p><u>Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR, mediante:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Catastro, Zonificación y Ordenamiento (DCZO).</li> <li>• Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre (DCGPFFS).</li> <li>• Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATTFs) de: Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, Lambayeque, Lima, Moquegua-Tacna, Puno, Selva central, Sierra Central y Piura.</li> </ul> <p><u>Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), mediante:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre.</li> <li>• Dirección de Evaluación.</li> <li>• Dirección de Fiscalización.</li> <li>• Oficinas desconcentradas.</li> </ul> <p><b>Gobierno regional:</b></p> <p><u>Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre-ARFFS<sup>26</sup></u> De los departamentos de San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios, Loreto, Tumbes, La Libertad, Ayacucho y Huánuco.</p> <p><b>¿Dónde se entrega el producto?</b></p> <p>El <b>servicio de vigilancia y control</b> se entrega en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En áreas de bosque con derechos otorgados o actos administrativos emitidos, así como porciones de territorio aledaños y puntos focalizados de riesgo. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Área de bosque donde se han declarado recursos forestales para aprovechamiento.</li> </ul> </li> </ul>
--	--

<sup>24</sup> Para simplificar el modelo operativo los servicios mixtos que contienen actividades de vigilancia, se encuentran dentro de este acápite”.

<sup>25</sup> La entrega del producto también implica la coordinación con otros organismos públicos que también conforman el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS). De acuerdo con el artículo 147 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, tales como: Ministerio Público a través de sus Fiscalías Especializadas Medio Ambientales (FEMA), Policía Nacional del Perú a través de sus Direcciones Especializadas, Fuerzas Armadas a través del Comando Conjunto, Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), Gobiernos locales.

<sup>26</sup> A las que se transfirieron las funciones relativas a los literales “e” y “q” del artículo 51 de la Ley No. 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en el marco del Decreto Supremo No. 011-2007-AG.

- Área de bosque donde se desarrollan actividades operativas de aprovechamiento, de extracción o de retiro de cobertura boscosa.
- Área de bosque donde se han identificado indicios de actividades ilegales o existen comunicaciones o denuncias de actividades forestales ilegales.
- En las rutas o vías terrestres y fluviales por donde se transportan los recursos forestales desde el bosque hasta el centro de transformación primaria y en los puestos de control situados en estas vías.

### **¿Cuál es el proceso general que se requiere para la entrega del producto?**

El desarrollo y entrega del producto se da a través de un proceso general que comprende, una serie de subprocesos a lo largo de los tres eslabones iniciales de la cadena de valor forestal: el acceso, el aprovechamiento y el transporte del recurso del bosque al centro de transformación primaria:

#### **Planificación:**

Comprende la programación (cantidad, tiempo y distribución) de la vigilancia y control, coordinación con actores estratégicos y la solicitud de recursos e insumos necesarios, así como el seguimiento a las actividades programadas; a fin de alcanzar los resultados que se espera lograr mediante las acciones de vigilancia y control sobre el patrimonio forestal.

#### **Vigilancia permanente del recurso:**

Se realiza el monitoreo del acceso y aprovechamiento en todas las áreas de bosque donde se ha otorgado algún derecho, mediante el uso de imágenes satelitales (ópticas y de radar) con reportes de información georeferenciada al menos una vez por trimestre o con información georeferenciada obtenida con sobrevuelos realizados en menos de 15 días de identificado el indicio o evidencia de afectación. Dichos monitoreos buscan identificar que la apertura de vías, patios de acopio o almacenamiento de madera u otras infraestructuras que se pueda instalar, sea acorde a los compromisos y normativa vigentes; así como a identificar afectaciones como: tala ilegal, cambio de uso, deforestación, entre otras.

La vigilancia busca tener información sobre áreas alejadas, de difícil acceso o en ámbitos extensos, sobre las cuales se haya entregado o no derecho, pero se considere existe un riesgo alto de sufrir algún tipo de afectación.

También se considera el monitoreo del flujo de transporte de los recursos forestales maderables, que se aprovechan y son insumos para la transformación primaria, a través del seguimiento de su trazabilidad en el módulo MC SNIFFS.

El objeto de la vigilancia permanente es tener un conocimiento sobre la existencia de los recursos forestales (ubicación, identificación y cuantificación), e identificar algún tipo de anomalía en su estado, a fin de lanzar la alerta y poder realizar las acciones necesarias de vigilancia y control en superficies más específicas.

#### **Verificación durante el acceso:**

Se realiza previo a la entrega de un derecho, para corroborar la existencia de los recursos forestales que se desean aprovechar acorde al plan de manejo presentado (en caso de títulos habilitantes) o disponer acorde a los instrumentos de gestión de desbosque o cambio de uso (para actos administrativos).

Se coteja la solicitud contrastándola con la existencia de cobertura boscosa (condición mínima), la cual debe realizarse dentro del plazo de 45 días calendario desde recibida la solicitud de otorgamiento de derecho.

La verificación se compone de una evaluación cartográfica en gabinete y de trabajo de campo, la cual debe recopilar información sobre: georreferenciación, la ubicación de los recursos, identificación de especies, existencia de individuos, volúmenes, cantidades, entre otros.

Se puede aprobar, pedir se reformule o denegar el derecho. En caso la información remitida sea falsa, se recomendará informar al Ministerio Público.

Las autoridades regionales forestales remiten la información generada de esta actividad a través del Módulo de Control del SNIFFS y SIADO a las autoridades nacionales (SERFOR y OSINFOR), dentro de 15 días hábiles de haberse aprobado el plan de manejo forestal o expediente técnico,

#### **Verificación durante el aprovechamiento:**

Luego que los administrados inician el aprovechamiento o disposición del recurso, debe verificarse el cumplimiento de obligaciones según la normativa y los compromisos vigentes, debiendo como mínimo identificarse: la cantidad, especie y ubicación de los árboles a extraer, así como las obligaciones de restauración de bosque o actividades silviculturales (de ser el caso).

Para ello, las áreas con algún derecho otorgado deben ser verificadas de manera rutinaria durante al menos una vez al año calendario, generándose la respectiva información georreferenciada; debiendo verificarse el adecuado aprovechamiento de los recursos forestales del bosque dentro del plazo de 45 días calendario desde la aprobación del plan de manejo o del inicio de las actividades de aprovechamiento.

Asimismo, en el caso de generarse una alerta o denuncia, debe realizarse un operativo o supervisión en un plazo máximo de 30 días calendarios, pudiendo derivarse a acciones de y sanción posterior (de haber infracción) y a comunicar a las autoridades que aprobaron el derecho para que tomen las medidas correctivas correspondientes.

De recibir una alerta, pedido, denuncia o de encontrarse alguna afectación en un área sin derechos otorgados, deben realizarse operativos de control, por aprovechamiento no autorizado de recursos o por acciones no autorizadas de desbosque o cambio de uso.

Los operativos se realizan principalmente en los puntos específicos donde se ha identificado evidencia certera o donde se tenga información precisa de existencia de tala ilegal.

De encontrarse incumplimiento o inconsistencias respecto a las obligaciones sobre el aprovechamiento de los recursos, se emitirá un informe que recomienda su derivación a acciones de fiscalización y sanción posterior (de haber infracción), así como comunicar a la autoridad que aprobó para que tome las medidas correspondientes, de acuerdo con sus competencias (en los casos que corresponda).

#### **Verificación durante el transporte:**

Una vez extraído el recurso del área de aprovechamiento cumpliendo la normativa y obligaciones correspondientes, la verificación se realiza durante el desplazamiento por vía fluvial o terrestre de toda la carga de madera hacia los centros de transformación primaria, sea en los puestos de control (fijos y móviles) o en cualquier punto o ruta cuando así se lo requieran las autoridades.

Se verifica que los volúmenes transportados correspondan a lo declarado en la Guía de Transporte Forestal (la cual debe guardar relación con los tipos de productos, las especies, cantidades, volúmenes, origen, destino, entre otra información), la veracidad de los documentos presentados, la concordancia con lo despachado en bosque (lugar de origen) y el destino de los productos (centro de transformación primaria. Además, debe asegurarse el pago correspondiente por derecho de aprovechamiento.

Los lugares donde se realiza la verificación son aquellas rutas o vías de paso obligatorio, alto tránsito de madera o donde se reporta antecedentes de tala ilegal.

De encontrarse inconsistencia de los recursos forestales en transporte se procede a la inmovilización/intervención y cautela de forma inmediata de estos recursos.

#### **Seguimiento/Evaluación/Retroalimentación:**

El seguimiento y evaluación comprende el recojo, sistematización y manejo de información de la ejecución de las acciones de vigilancia y control, para dimensionar los servicios brindados, medir su grado de eficiencia y eficacia, que producen la entrega y los resultados alcanzados. Asimismo, la retroalimentación comprende que los incidentes observados puedan ser registrados y analizados, para una posterior toma de decisiones sobre ajustes necesarios, a fin de mejorar la cobertura del producto y generación de información, bajo una lógica de mejora continua.

#### **Alcance del proceso para la entrega del control y vigilancia efectiva:**

	Ver diagrama de flujo de procesos.
2. Organización para la entrega del producto	<p>Roles en la entrega de los servicios de vigilancia y control son:</p> <p><b><u>Planificación:</u></b>  SERFOR: Establecer las disposiciones y lineamientos para acciones de control y vigilancia en el marco del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre. Coordinar con otros actores estratégicos para el manejo del recurso.  Programar las inspecciones de especies CITES, solicitudes de bosques locales, así como inspecciones y supervisiones de actos administrativos diferentes a títulos habilitantes y otras actividades de vigilancia y control, incluidos los relacionados a Puestos de Control Estratégico de alcance nacional.  ATFFS/ARFFS: Planificar y presupuestar a nivel regional o jurisdiccional, la cantidad de inspecciones oculares previas al otorgamiento de derechos a través de títulos habilitantes u otros actos administrativos a su cargo, y otras actividades de vigilancia y control, según las disposiciones y lineamientos técnicos establecidos por el SERFOR, teniendo en cuenta la cantidad de derechos evaluados promedio por año.  OSINFOR: Planificar y programar la cantidad de supervisiones ordinarias y extraordinarias del aprovechamiento sostenible y la conservación de recursos forestales y fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, a través de títulos habilitantes y planes de manejo, lo que se traduce en una programación mensual, la cual es evaluada de forma trimestral.</p> <p><b><u>Vigilancia permanente del recurso:</u></b>  SERFOR:  Monitorear con imágenes satelitales (ópticas y de radar), y por sobrevuelo de la cobertura de bosque de forma permanente y a nivel nacional, en superficie de bosques con derechos otorgados, así como en zonas de riesgo (regiones y modalidades de acceso) por afectación a la cobertura. Administrar la información de trazabilidad y monitoreo permanente de los recursos forestales, a través del MC SNIFFS y otros sistemas de información (p.e. SIGO).  Consolidar y manejar la información generada en la vigilancia permanente del recurso para uso de las autoridades forestales.  Proveer información y reportes a los gobiernos regionales y actores estratégicos para el manejo del recurso.  ATFFS/ARFFS:  Monitorear con imágenes satelitales de la cobertura de bosque de forma temporal sobre la base de reportes, alertas o denuncias de afectación a la cobertura de bosques, a nivel regional o jurisdiccional  Hacer seguimiento de los recursos forestales (trazabilidad), a través de la información proporcionada por SERFOR, reportes y alertas que genera el MC SNIFFS y otros sistemas de información (p.e. SIGO).  Reportar a SERFOR y OSINFOR la información generada en el monitoreo satelital que llevan a cabo en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p><b><u>Verificación durante el acceso:</u></b>  SERFOR: Realizar las inspecciones para verificar la existencia del 100% de especies CITES y para el establecimiento de bosques locales.  ATFFS/ARFFS: Realizar inspecciones para verificar la existencia de recursos forestales maderables de todas las solicitudes de aprovechamiento mediante títulos habilitantes y otros actos administrativos, a través de un muestreo de los individuos o recursos forestales, a nivel regional o jurisdiccional.</p> <p><b><u>Verificación durante el aprovechamiento:</u></b>  OSINFOR: Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de títulos habilitantes y la implementación de los planes de manejo para el aprovechamiento sostenible y la conservación de recursos forestales y fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque. Asimismo, verificar el cumplimiento de la normativa aplicable para el otorgamiento de los derechos.  SERFOR: Realizar el control del aprovechamiento de especies CITES, de oficio o por denuncia de riesgo en el aprovechamiento, a fin de corroborar el origen legal de los productos.  ATFFS/ARFFS: Realizar el control del aprovechamiento forestal en áreas y superficies en donde se haya identificado irregularidades o inconsistencia, determinado a través de las acciones de vigilancia o</p>

	<p>denuncias, a nivel regional o jurisdiccional. Realizar la vigilancia y control en áreas de bosque donde se tenga reportes o denuncias de tala ilegal o aprovechamiento ilegal de recursos forestales maderables.</p> <p><b><u>Verificación durante el transporte:</u></b>  SERFOR: Supervisar el control de los recursos forestales que son transportados a través de los puestos de control estratégicos (fijos y móviles), en cualquier ámbito del territorio nacional, con la finalidad de acreditar el origen legal y la trazabilidad de la madera.  ATFFS/ARFFS: Realizar el control de los recursos forestales que son transportados a través de los puestos de control, a nivel regional o jurisdiccional, asimismo, realiza el patrullaje a fin de realizar el control móvil del transporte forestal en las vías terrestres o fluviales, con la finalidad de acreditar el origen legal y la trazabilidad de la madera.</p> <p><b><u>Seguimiento/Evaluación/Retroalimentación:</u></b>  OSINFOR: Realizar el seguimiento y retroalimentación a las actividades programadas y ejecutadas en el marco de los servicios de control en los que participa, para verificar el cumplimiento de obligaciones de los títulos habilitantes y mejorar la planificación para el siguiente periodo.  SERFOR: Realizar el seguimiento, evaluación, retroalimentación a los servicios de vigilancia y control programados y ejecutados por OSINFOR, ATFFS y ARFFS, para mejorar procesos y realizar cambios en la planificación, así como mejorar las disposiciones de control y vigilancia aplicables por las ARFFS/ATFFS.  ATFFS/ARFFS: Realizar el seguimiento y retroalimentación a las actividades programadas y ejecutadas en el marco de los servicios de vigilancia y control en los que participan, así como informar a SERFOR y OSINFOR.</p>
<p><b>3. Criterios de programación</b></p>	<p>Se atiende con servicios de vigilancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las áreas de bosque con derechos otorgados y áreas de riesgo fuera de derechos otorgados (como los bosques no zonificados/ordenados, bosques adyacentes a derechos otorgados, bosques con campamentos minero/forestales ilegales, etc) deben ser vigiladas por imágenes satelitales (ópticas y de radar).  <b>FUENTE:</b> Catálogos de imágenes satelitales SENTINEL y LANDSAT; Catálogo de imágenes satelitales de PERU SAT 1; MC SINFFS; repositorio de inspecciones de la Dirección de Control de SERFOR; GEOSERFOR, Registro de denuncias de SERFOR; GEOBOSQUES; ARCDIG GORESAM; SIGO<sub>SFC</sub>; SIADO y SISFOR; IDER Loreto; IDER Ucayali; IDER Madre De Dios e IDER San Martín.</li> <li>• Histórico de áreas de bosque con derechos otorgados y áreas de riesgo fuera de derechos otorgados que en conjunto cubran una superficie igual o mayor a 100 hectáreas, ubicadas en zonas alejadas, zonas inundables, zonas intangibles, áreas de difícil accesibilidad y que cuenten con alertas o denuncias.  <b>FUENTE:</b> Catálogos de imágenes satelitales SENTINEL y LANDSAT; Catálogo de imágenes satelitales de PERU SAT 1; MC SINFFS; repositorio de inspecciones de la Dirección de Control de SERFOR; GEOSERFOR, Registro de denuncias de SERFOR; GEOBOSQUES; ARCDIG GORESAM; SIGO<sub>SFC</sub>; SIADO y SISFOR; IDER Loreto; IDER Ucayali; IDER Madre De Dios, IDER San Martín, Mapa de Cobertura Vegetal Nacional, Mapa de Humedales de Loreto y Mapa Nacional de Ecosistemas.</li> <li>• Histórico de superficies intervenidas por derechos otorgados mediante títulos habilitantes y otros actos administrativos, planes de manejo forestal, expedientes técnicos, etc.  <b>FUENTE:</b> MC SNIFFS, SIGO<sub>SFC</sub>; SIADO y SISFOR, Registro de Regentes Forestales, Registro de Infraestructores.</li> <li>• Toda superficie sobre la cual se solicite un derecho de aprovechamiento debe ser inspeccionada para verificar la existencia de recursos.  <b>FUENTE:</b> Sistema de Gestión Documentario-SISGED, Sistema de Monitoreo de Actividades-Madre de Dios, Sistema de Información de Trámite Documentario-Loreto, MC SNIFFS, SIGO<sub>SFC</sub>; SIADO y SISFOR</li> </ul>

- Toda superficie de bosque sujeta a un derecho de aprovechamiento otorgado debe ser verificada en cuanto a cumplimiento de compromisos y obligaciones, al menos una vez por año.  
**FUENTE:** MC SINFFS; repositorio de inspecciones de la Dirección de Control de SERFOR; GEOSERFOR, Registro de denuncias de SERFOR; ARCDIG GORESAM; SIGO<sub>SFC</sub>; SIADO, SISFOR; IDER Loreto; IDER Ucayali; IDER Madre De Dios, IDER San Martín.
- Histórico de superficies con reportes y alertas de vigilancia, así como denuncias y requerimientos de otras instituciones del Sistema Nacional de Control y Vigilancia.  
**FUENTE:** MC SINFFS; Registro de denuncias de SERFOR; SIGO<sub>SFC</sub>; SISFOR, Reportes de GEOBOSQUES y reportes de la Unidad de Monitoreo Satelital de SERFOR.
- Histórico de superficies coberturadas con verificaciones en puestos de control (fijos y móviles) de las cargas de madera asociados a una superficie de aprovechamiento transportada hacia los centros de transformación  
**FUENTE:** MC SNIFFS.

**4. Método de agregación de actividades a producto**  
La meta física del Producto se determina a partir de la meta física de la actividad más relevante: Vigilancia y control en el acceso y aprovechamiento del bosque y sus recursos forestales.

