

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA
LA MOLINA
ESCUELA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN BOSQUES Y GESTIÓN DE RECURSOS
FORESTALES**



**“ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL EN EL
MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE FUNCIONES FORESTALES”**

Presentada Por:

GIULIANA NATHALIE ZAMORA VELAZCO

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE
MAGISTER SCIENTIAE EN BOSQUES Y GESTIÓN
DE RECURSOS FORESTALES**

Lima– Perú

2020

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA
LA MOLINA**

ESCUELA DE POSGRADO

**MAESTRÍA EN BOSQUES Y GESTIÓN DE RECURSOS
FORESTALES**

**“ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL EN EL
MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y
TRANSFERENCIA DE FUNCIONES FORESTALES”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE
MAGISTER SCIENTIAE EN BOSQUES Y GESTIÓN DE RECURSOS
FORESTALES**

Presentada por:

GIULIANA NATHALIE ZAMORA VELAZCO

Sustentada y aprobada ante el siguiente jurado:

Dra. María Isabel Manta Nolasco
PRESIDENTE

Ph.D. Héctor Enrique Gonzáles Mora
ASESOR

Mg.Sc. Leonidas Miguel Castro
MIEMBRO

Mg.Sc. Victor Barrena Arroyo
MIEMBRO

DEDICATORIA

Esta tesis va dedicada a todos los forestales que nos sentimos motivados en generar un cambio positivo dentro de nuestro campo de acción, desde los que trabajamos en el bosque, hasta los que lo hacemos en las oficinas donde se toman decisiones. Siempre que tengamos esa motivación, lograremos un impacto positivo en las personas que nos rodean y en sus acciones.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento al profesor Héctor Enrique Gonzales Mora por ser un gran maestro; y un apoyo permanentemente en mis trabajos de investigación.

Gracias también a quienes colaboraron con la ejecución de esta investigación, a los miembros de mi jurado; así como, a mis colegas y amigos que siempre me dieron ideas y ánimos para continuar.

Finalmente, agradezco el apoyo incondicional de mis padres que con su sabiduría y humildad han sido mi mejor ejemplo.

ÍNDICE GENERAL

	Página
I. INTRODUCCIÓN	1
II. REVISIÓN DE LITERATURA	3
2.1. FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL:.....	3
2.2. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO	3
2.2.1. Descripción de roles y responsabilidades por nivel de Gobierno:	5
2.2.2. Principales instancias del proceso de descentralización:	7
a. La Secretaría de Descentralización- SD:	7
b. Consejo de Coordinación Intergubernamental- CCI:.....	9
2.2.3. Problemas del proceso de descentralización	10
2.3. MARCO NORMATIVO Y CONVENIOS INTERNACIONALES DEL SECTOR FORESTAL.....	11
2.3.1. Marco Normativo	11
a. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Congreso de la República, 2011) y sus Reglamentos	13
b. La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAGRI, 2013a).....	20
2.3.2. Convenios Internacionales	22
a. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, 1973).....	22
b. El Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EEUU (APC, 2006):.....	23
2.4. ORGANIZACIÓN DEL SECTOR FORESTAL PERUANO EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	25
2.4.1. Antecedentes	25
2.4.2. Debilidades asociadas al inconcluso proceso de transferencia de funciones	35
2.4.3. Amenazas a la gestión sostenible de los RFFS	36
a. Deforestación.....	36
b. Corrupción en el sector forestal	40
c. Cultivos agroindustriales a gran escala.....	43
III. MATERIALES Y MÉTODOS	47
3.1. DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO	47
3.1.1. Tipo de Investigación.....	47
3.1.2. Diseño de la Investigación.....	47

3.1.3.	Selección de Muestra.....	47
3.1.4.	Población.....	50
3.2.	EQUIPOS Y MATERIALES.....	50
3.2.1.	Equipos.....	50
3.2.2.	Software	50
3.2.3.	Materiales.....	50
3.2.4.	Datos.....	50
3.3.	METODOLOGÍA EXPERIMENTAL	51
3.3.1.	Instrumentos para la colecta de datos.....	52
3.3.2.	Procedimiento para el análisis de datos.....	52
a.	Caracterización del sector forestal y de fauna silvestre	52
b.	Evaluación del ejercicio de las entidades encargadas de la administración y control de los RFFS	54
c.	Análisis de deficiencias a partir de los hechos observados y advertidos en informes de control relacionados a la gestión de los RFFS, periodo 2012-2018	57
d.	Análisis matriz FODA y Diagrama de Verificación de Riesgos	58
IV.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	59
4.1.	CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE	59
4.1.1.	Análisis de stakeholders.....	59
4.1.2.	Matriz RECI.....	69
4.2.	EVALUACIÓN DEL EJERCICIO DE LAS ENTIDADES ENCARGADAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LOS RFFS	78
4.2.1	Presupuesto ejecutado en el periodo 2012- 2018.....	78
4.2.2	Presupuesto por resultados	82
4.2.3	Estado de los Proyectos de Inversión-PI.....	84
4.2.4	Implementación del SCI.....	90
4.3.	ANÁLISIS DE DEFICIENCIAS A PARTIR DE INFORMES DE CONTROL RELACIONADOS A LA GESTIÓN DE LOS RFFS, PERIODO 2012-2018.....	91
4.3.1	Deficiencias de las ATFFS seleccionadas.....	91
4.3.2	Deficiencias de las ARFFS seleccionadas	96
4.4.	ANÁLISIS FODA Y DIAGRAMA DE VERIFICACIÓN DE RIESGOS	99
4.4.1	Análisis FODA y diagrama de verificación de riesgos de las ATFFS dependientes del SERFOR.....	99

4.4.2	Matriz FODA y diagrama de verificación de riesgos de las ARFFS	105
4.5.	ACCIONES A IMPLEMENTAR PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES COMPETENTES.....	110
4.5.1	Acciones a implementar por el SERFOR.....	110
4.5.2	Acciones a implementar por las ARFFS	111
V.	CONCLUSIONES.....	113
VI.	RECOMENDACIONES	114
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	115
VIII.	ANEXOS	123

ÍNDICE DE TABLAS

	Página
Tabla 1: Los hitos proceso de descentralización en el Perú	5
Tabla 2: Gobiernos Regionales que han concluido el proceso de transferencia de funciones forestales	28
Tabla 3: Acontecimientos relevantes en la organización del sector forestal	30
Tabla 4: Resumen de la efectividad de políticas para reducir la deforestación	39
Tabla 5: Resultados de selección de la muestra, de departamentos con ATFFS.....	48
Tabla 6: Resultados de selección de la muestra, de departamentos con ARFFS	49
Tabla 7: Niveles e índice de implementación del SCI en las entidades del Estado	56
Tabla 8: Caracterización de las entidades y dependencias forestales del Gobierno Nacional	60
Tabla 9: Caracterización de los Gobiernos Regionales.....	61
Tabla 10: Caracterización de las entidades de control y fiscalización del sector forestal.....	62
Tabla 11: Caracterización de los beneficiarios de bosques- Titulares de derechos de aprovechamiento forestal	63
Tabla 12: Organismos no gubernamentales y asociaciones civiles de apoyo en la gestión forestal	66
Tabla 13: Ejecutores de actividades ilegales de aprovechamiento de RRNN en el Perú	68
Tabla 14: Matriz RECI de las ATFFS del SERFOR.....	70
Tabla 15: Matriz RECI de las ARFFS	74
Tabla 16: Ejecución presupuestal del SERFOR en el departamento de Cajamarca.....	78
Tabla 17: Ejecución presupuestal del SERFOR en el departamento de Cusco.....	79
Tabla 18: Ejecución presupuestal del SERFOR en el departamento de Pasco.....	80
Tabla 19: Ejecución presupuestal del Gobierno Regional de Loreto y su ARFFS	81
Tabla 20: Ejecución presupuestal del Gobierno Regional de Ucayali y su ARFFS.....	82
Tabla 21: Presupuesto ejecutado por el SERFOR en los PP forestales de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco	82
Tabla 22: Presupuesto ejecutado por los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali en el PP forestal	83
Tabla 23: PI en ejecución por el SERFOR relacionados a la gestión de los RFFS del departamento de Pasco	85
Tabla 24: PI ejecutados por el Gobierno Regional de Loreto para la gestión de los RFFS ...	87

Tabla 25: PI ejecutados por el Gobierno Regional de Ucayali para la gestión de los RFFS	88
Tabla 26: Medición del grado de madurez del SCI para los Gobiernos Regionales de Loreto, Ucayali y el SERFOR- Año 2016.....	90
Tabla 27: Informes de control relacionados a la gestión de las ATFFS seleccionadas (Periodo 2012-2018).....	92
Tabla 28: Análisis de deficiencias de la gestión de los RFFS de las ATFFS seleccionadas..	93
Tabla 29: Informes de control relacionados a la gestión de las ARFFS seleccionadas.....	96
Tabla 30: Análisis de deficiencias de la gestión de las ARFFS seleccionadas.....	98
Tabla 31: Diagrama de identificación de debilidades- riesgos de las ATFFS.....	102
Tabla 32: Diagrama de identificación de amenazas - riesgos de las ATFFS del SERFOR.	103
Tabla 33: Diagrama de identificación de debilidades - riesgos de las ARFFS.....	107
Tabla 34: Diagrama de identificación de amenazas - riesgos de las ARFFS	108

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 1: Evolución del presupuesto público devengado por nivel de gobierno	11
Figura 2: Línea de tiempo del marco normativo general del sector forestal.....	12
Figura 3: Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus Reglamentos	14
Figura 4: Actual organización del Sector Forestal y de Fauna Silvestre.....	31
Figura 5: Organigrama del Gobierno Regional de Loreto.....	33
Figura 6: Organigrama del Gobierno Regional de Ucayali	34
Figura 7: Evolución de las pérdidas de bosques por deforestación del 2000 al 2014.....	37
Figura 8: Pérdida anual de bosques, periodo 2001-2018.....	38
Figura 9: Esquema de la investigación.....	52
Figura 10: Proporción de deficiencias de gestión de RFFS de las ATFFS seleccionadas ..	92
Figura 11: Proporción de deficiencias de la gestión de las ARFFS seleccionadas.....	97
Figura 12: Matriz FODA de las ATFFS dependientes del SERFOR	101
Figura 13: Diagrama de verificación de riesgos de las ATFFS del SERFOR	104
Figura 14: Matriz FODA de las ARFFS	106
Figura 15: Diagrama de verificación de riesgos de las ARFFS	109

ÍNDICE DE ANEXOS

	Página
Anexo 1: Resultados de los criterios de selección de muestra	123
Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada.....	138

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú.
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
ARFFS	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre.
ATFFS	Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre.
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental.
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
CGFFS	Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
CGR	Contraloría General de la República.
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre.
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
CND	Consejo Nacional de Descentralización.
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade.
GTF	Guía de Transporte Forestal.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MINAM	Ministerio del Ambiente.
MOF	Manual de Organización y Funciones.
MUNIRED	Asociación de Municipalidades en Red del Perú.
OCI	Órgano de Control Institucional.
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
PI	Proyecto de Inversión.
PIM	Presupuesto Institucional Modificado.
PP	Programa Presupuestal.
REDD+	Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques.
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú.
ROF	Reglamento de Organización y Funciones.
RRNN	Recursos Naturales.
SCI	Sistema de Control Interno.
SD	Secretaría de Descentralización.
SERFOR	Servicio Nacional Forestal.

SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.
SNCVFFS	Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre.
SNIFFS	Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre.
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.
TUPA	Textos Únicos de Procedimientos Administrativos.
UGFFS	Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza.
USAID	United States Agency for International Development.
UTMFC	Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario.

RESUMEN

La presente investigación tiene por objetivo evaluar el desempeño de las entidades encargadas de la administración y control de los recursos forestales y de la fauna silvestres en el periodo 2012- 2018; a fin de determinar si el proceso de descentralización significó un avance en su gestión, así como, identificar debilidades y posibilidades de mejora en sus procesos. En función a ello se realizó: i) la caracterización de la institucionalidad del sector forestal a través de un análisis de Stakeholders y matriz RECI; ii) la evaluación de la gestión de las entidades a través del presupuesto público ejecutado, presupuesto por resultados, proyectos de inversión e implementación del Sistema de Control Interno- SCI; y iii) análisis de deficiencias a partir de informes de control relacionados a la gestión de los RFFS. A partir de ello, se elaboró una matriz FODA y diagrama de verificación de riesgos para las ATFFS y ARFFS. Se concluyó que las debilidades de las ATFFS radican en el poco interés del SERFOR en fortalecer su gestión. A nivel normativo, el carácter temporal de las ATFFS reconocido en la LFFS N°29763. Las debilidades de las ARFFS se encuentran ligadas al escaso presupuesto que le destinaron los Gobiernos Regionales; así como, a la falta de capacidad técnica. Se identificaron nueve (9) riesgos tanto para las ARFFS como para las ATFFS de los cuales seis (6) son de alta probabilidad y alto impacto para las ATFFS. Mientras que para las ARFFS todos los riesgos tienen una alta probabilidad e impacto. No obstante, en el caso de las ATFFS lo primordial es lograr culminar el proceso de transferencia de funciones, antes de emprender acciones para mejorar su gestión. Las debilidades y riesgos identificados en el ámbito de las ARFFS, responden a las deficiencias propias del proceso de descentralización a nivel nacional.

Palabras claves: institucionalidad, sector forestal, descentralización, ATFFS, ARFFS.

ABSTRACT

The aim of this research is to assess the performance of the entities responsible for the administration and control of forest and wildlife resources for the period 2012-2018, in order to determine whether the decentralization process represents progress in their management, as well as identify weaknesses and possibilities for improvement in their processes. It was focused on: (i) the characterization of the forestry sector's institutionality through an analysis of stakeholders and RECI matrix; (ii) the evaluation of the entities financial year for which the public budget implemented was evaluated, budget by results, public investment projects and implementation of the Internal Control System- ICS; and (iii) Analysis of deficiencies about control reports related to the management of the RFFS. On this basis, an SWOT matrix and risk verification diagram were developed for ATFFS and ARFFS. It was concluded that the weaknesses of the ATFFS lie in the lack of interest of SERFOR in strengthening their management. At the regulatory level, the lack of recognition of ATFFS in LFFS N° 29763. The weaknesses of the ARFFS are linked to the scarce economic resources allocated by the Regional Governments, as well as the lack of technical capacity in the ARFFS. Nine (9) risks were identified for both ARFFS and ATFFS, of which six (6) are of high probability and high impact for ATFFS. While for ARFFS all risks have a high probability and impact. In the case of ATFFS, however, it is essential to complete the process of transferring functions before taking action to improve their management. The weaknesses and risks identified in the context of the ARFFS are due to the shortcomings inherent in the decentralization process at the national context.

Key words: institutionality, forestry sector, decentralization, ATFFS, ARFFS.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de Gobierno. Al respecto, la transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales es uno de los componentes más importantes del proceso de descentralización. Esta etapa consiste en el traslado de competencias, funciones y responsabilidades desde los sectores del Gobierno Nacional, hacia los Gobiernos Sub Nacionales.

En tal sentido, las funciones en materia agraria correspondientes a la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre- RFFS, debieron ser transferidas de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre- ATFFS, órganos desconcentrados de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, del Ministerio de Agricultura, desde el año 2002, hacia los Gobiernos Regionales; para que estos se constituyan como Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre- ARFFS.

Los procesos de transferencia no se han concluido a nivel nacional, toda vez que a diciembre de 2018 existen Gobiernos Regionales que aún no ejercen las funciones correspondientes a la administración y control de los RFFS en departamentos tales como: Cajamarca, Lambayeque, Pasco, Cuzco y Junín, entre otros; manteniéndose las ATFFS como organismos desconcentrados del Servicio Nacional Forestal- SERFOR (ex Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre).

De otro lado, si bien existen Gobiernos Regionales que a la fecha han constituido como ARFFS, a través de programas, direcciones u otras instancias, resulta necesario conocer en qué condiciones vienen ejerciendo dichas funciones, y cuales a la fecha son las principales debilidades asociadas a su accionar.

Cabe agregar, que este proceso desigual de descentralización a nivel nacional, configura una autoridad forestal heterogénea, al establecerse en diferentes regiones del Perú una autoridad forestal regional, a cargo de las ARFFS y por otro lado, de las ATFFS del SERFOR. Lo antes señalado, sumado a la corrupción que afecta al sector forestal no hace más que agravar

la problemática del sector; la cual está estrechamente vinculada a un conjunto de actividades ilegales, tales como: tala y comercio ilegal de productos forestales maderables, tráfico de especies no maderables, tráfico de fauna silvestre, biopiratería, tráfico de tierras, cambio de uso de tierras forestales o de protección no autorizado, caza furtiva, invasiones, entre otros. INTERPOL (2016) ha estimado que al año 2016 el costo anual de la corrupción en el sector forestal está en el orden de los 29 millones de dólares

En este contexto, bajo la interrogante si la descentralización de las funciones en materia agraria correspondientes a la administración y control de los RFFS ha fortalecido la institucionalidad del sector forestal, y si la conformación de las ARFFS, a cargo de los Gobiernos Regionales, ha mejorado la administración y control de los RFFS del país; se planteó el objetivo general siguiente: Determinar si el proceso de descentralización, en el periodo 2012-2018, significó un avance en la gestión de los recursos forestales, así como establecer debilidades y posibilidades de mejora en sus procesos. Siendo sus objetivos específicos:

- Caracterizar el sector forestal (análisis del entorno).
- Evaluar la gestión de las entidades encargadas de la administración y control de los RFFS a nivel de muestra, dos (2) ARFFS y tres (3) ATFFS en el ámbito de 24 departamentos, en el periodo 2012-2018.
- Identificar riesgos que ponen en peligro los fines y objetivos de la administración y control de los RFFS, delimitando responsabilidades de las entidades del sector.
- Determinar acciones a implementar para la mejora de la gestión de las ATFFS del SERFOR y las ARFFS.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL

Schotter (1981) define una institución como una regularidad en la conducta social que es acordada por todos los miembros de la sociedad, especifica las conductas en situaciones recurrentes concretas como políticas auto formuladas o formuladas por alguna autoridad externa.

North (1990) considera que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o, fundamentalmente, son las restricciones humanamente entendidas que dan forma a las interacciones humanas y que en consecuencia estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.

Según Vargas (2005) las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales que afectan el desempeño económico debido a que su razón de ser es la creación de orden y reducción de incertidumbre de los intercambios, reducen los costos de transacción e inducen a comportamientos cooperativos. Tienen como funciones reducir la incertidumbre ambiental, resolver los conflictos, estabilizar y equilibrar los intereses de los agentes económicos y actores políticos, dar continuidad a los proyectos, inducir a las personas a organizar sus actividades.

2.2. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO

La reforma constitucional aprobada por la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización- Ley N° 27680 (Congreso de la República 2002a) y la Ley de Bases de la Descentralización- Ley N° 27783 (Congreso de la República 2002b), son el marco general de la reforma descentralista.

En tal sentido, el proceso de descentralización forma parte de la reforma del Estado peruano y tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población. Para ello, se distribuyen competencias, funciones y recursos entre tres niveles de gobierno para el ejercicio equilibrado del poder estatal. Es decir, la descentralización no

es un fin sino un medio para hacer que el Estado brinde mejores servicios a la ciudadanía asegurando el desarrollo del país (ProDescentralización 2010). Sus principales objetivos son:

- Transferencia ordenada de competencias públicas del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales.
- Redistribución de los recursos del Estado entre los tres niveles de gobierno, con el objetivo de promover el desarrollo eficiente y equitativo del territorio nacional.
- Desarrollo económico, auto sostenible y promoción de la competitividad de los departamentos y localidades del país.
- Participación y fiscalización por parte de la ciudadanía.

Según PCM (2017) la Reforma Constitucional dispuso que la descentralización se realizaría por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitieran una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, planteando también que regiones y municipalidades incrementarían sus niveles de autonomía gradualmente, a través del cumplimiento de las etapas del proceso de descentralización dispuestas por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783. Sin embargo, el carácter consecutivo de las etapas cambió y éstas se volvieron paralelas. Siendo los hitos del proceso los siguientes:

Tabla 1: Los hitos proceso de descentralización en el Perú

Año	Hito	Descripción
2002	Reforma constitucional y Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización.	Ley Orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Asimismo define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.
2002	Creación del Consejo Nacional de Descentralización	Organismo encargado de la dirección y conducción del proceso de descentralización. El CND estuvo conformado por nueve miembros: cinco representantes del gobierno nacional y cuatro de los gobiernos regionales y locales.
2005	Referéndum para la integración de departamentos	El No a la integración de regiones se impuso en 15 de los 16 departamentos en los que se realizó la consulta.
2007	Se crea la Secretaría de Descentralización dependiente de la Secretaría General de la PCM	Encargado de dirigir y conducir el proceso, coordinar y articular la política general del gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales, y brindar asistencia técnica para el fortalecimiento en gestión e inversión pública. La Secretaría de Descentralización se conforma con la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias, Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental y Oficina de Gestión de Inversiones.
2007	“Shock descentralizador”	Transferencia a los 25 gobiernos regionales de funciones sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que empezó el 2006.
2016	Estudio de desarrollo territorial OCDE	Plantea recomendaciones para una adecuada gestión territorial.
2017	Se constituye el Viceministerio de Gobernanza Territorial	Se instaura una Línea Orgánica encargada de la gobernanza territorial y se constituye dentro de la Secretaría de Descentralización las Subsecretaría de Desarrollo Territorial, Subsecretaría de Articulación Regional y Local y la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización.

FUENTE: PCM (2017)

2.2.1. Descripción de roles y responsabilidades por nivel de Gobierno

Al Gobierno Nacional le corresponde ser el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales que se derivan de las competencias que comparte con los gobiernos regionales y locales. Este rol rector involucra las siguientes responsabilidades (ProDescentralización 2011):

- Formular, en coordinación con los gobiernos descentralizados, las políticas públicas nacionales y sectoriales.
- Prestar asistencia técnica, capacitación y el adecuado traslado de información a los gobiernos descentralizados.

- Monitorear el cumplimiento de las competencias y funciones que transfiera a los gobiernos descentralizados.
- Establecer lineamientos o regulaciones específicas para la provisión de bienes y servicios que forman parte de las competencias y funciones transferidas a los gobiernos descentralizados.

Los Gobiernos Regionales son el segundo nivel de gobierno del Estado peruano, elegidos a través de votación popular. Están constituidos sobre la base de regiones para organizar y conducir la gestión pública regional, en concordancia con los objetivos nacionales, y en coordinación con los gobiernos locales (Congreso de la República 2002b). Sus principales funciones son:

- Fomentar el desarrollo regional integral sostenible.
- Promover la inversión pública y privada, y el empleo.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes.
- Promueve la participación ciudadana y realiza rendición de cuentas de su gestión.

Los Gobiernos Locales son el tercer nivel de gobierno del Estado elegidos a través del voto popular y constituyen las entidades básicas de la organización territorial del Estado. Son los canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos porque son el nivel más cercano a la población. Los gobiernos locales se denominan municipalidades, y pueden ser provinciales y distritales (CGR 2014).

En relación a la situación de la descentralización del nivel regional, se tiene que Ley de Bases de la Descentralización consideró como competencias exclusivas a materias de competencia compartida, cuestión que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales precisó. Por ello, se reconoció a los Gobiernos Regionales la potestad normativa: el Consejo Regional dicta ordenanzas regionales y acuerdos, y los gobernadores regionales emiten decretos regionales y resoluciones regionales. Las Ordenanzas Regionales son normas de carácter general, tienen rango de ley y solo se impugnan ante el Tribunal Constitucional (CGR 2014).

El reconocimiento de autonomía administrativa para los Gobiernos Regionales los facultó a organizarse internamente y a reglamentar los servicios públicos a su cargo. Sin embargo, la Ley reguló de manera taxativa la organización gerencial de los gobiernos regionales y muchos de éstos no la siguieron y aprobaron reformas institucionales, por considerarla un obstáculo para su gestión (CGR 2014).

A junio de 2018 la Secretaría de Descentralización informaba la transferencia del 94 por ciento de funciones desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Sub Nacionales (PCM 2018).

2.2.2. Principales instancias del proceso de descentralización

a. La Secretaría de Descentralización- SD

En el año 2007, el Consejo Nacional de Descentralización- CND fue fusionado por absorción a la PCM, creándose la SD como órgano de concertación y generación de consensos entre niveles de Gobierno (ProDescentralización 2009a). Actualmente, dicha Secretaria es el órgano rector encargado de la conducción del proceso, desarrollando acciones de fortalecimiento de capacidades, conducción del proceso de transferencia de funciones, y de impulso de normas sobre integración regional (ProDescentralización 2009b).

A diferencia del CND, la SD no cuenta con autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones, ya que está supeditada funcionalmente a la gestión administrativa y económica de la PCM. Ello agrava los problemas que enfrentaba el CND en cuanto a liderazgo y respaldo político y limitada disposición de recursos financieros y capacidad de control gubernamental para la toma de decisiones a nivel técnico, político y administrativo (CGR 2014).

La PCM (2012), señala que la SD realizó importantes esfuerzos para continuar el proceso de descentralización, reconoce que dicha secretaría se ha enfrentado y superado dos importantes restricciones. La primera, referida a sus limitadas atribuciones en la toma de decisiones de trascendencia que exige la profundización de esta importante reforma del Estado; y, la segunda, relacionada a su organización que no incorpora a representantes de los gobiernos regionales y locales, situación que no le permita ejercer, con la debida fuerza, su rol rector en materia de descentralización, lo que le dificulta alcanzar nuevos consensos intergubernamentales para fortalecer el proceso descentralista.

Actualmente, la SD actúa como órgano de enlace entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales y opera a través de tres unidades orgánicas: (i) Subsecretaría de

Desarrollo Territorial; (ii) Subsecretaría de Articulación Regional y Local; y (iii) Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización.

En tal sentido, la SD viene implementando el Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos” (Resolución Ministerial N° 335-2012-PCM, de 29 de diciembre de 2012), destinado a evaluar la actuación de los Gobiernos Regionales y Locales en la prestación de servicios públicos determinados, a partir de la transferencia de las funciones correspondientes desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Sub Nacionales. A partir de dicho Plan se identificó, entre otras cuestiones, la debilidad de la rectoría de los Sectores, lo que dificulta los mecanismos de asignación de responsabilidades, la limitada articulación intergubernamental y multisectorial, el desconocimiento del modelo de gestión descentralizada, la falta de acompañamiento a los Gobiernos Regionales para fortalecer capacidades en los temas evaluados y la débil coordinación con las Comisiones Intergubernamentales (PCM 2017).

Asimismo, durante el 2015, la SD buscó fortalecer los espacios de articulación para el desarrollo de capacidades a través de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales¹. Este espacio, presidido por la SD, está conformado por las Secretarías de Gestión Pública y de Coordinación, la Autoridad Nacional del Servicio Civil y representantes de los Sectores con competencias compartidas con los Gobiernos Regionales y Locales, así como representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales- ANGR, la Asociación de Municipalidades del Perú- AMPE, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú- REMURPE y la Asociación de Municipalidades en Red del Perú- MUNIRED (PCM 2017).

Adicionalmente, aprobó el Documento de Trabajo: Lineamientos para una Política Nacional para el Fortalecimiento de la Descentralización, con Resolución de Secretaría de Descentralización N° 047-2015-PCM/SD de 10 de diciembre de 2015; formulada sobre la propuesta de Plan Nacional de Descentralización al 2016 (PCM 2017).

¹ Creada mediante Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

A la fecha la SD tiene pendiente impulsar la aprobación del nuevo Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental², así como la instalación y el funcionamiento del CCI para coordinar y articular los tres niveles de gobierno y consensuar en esta instancia las políticas, programas, proyectos y acciones en los territorios descentralizados. Cabe agregar, que el CCI representa un paso importante para fortalecer el proceso de descentralización (ProDescentralización 2016).

b. Consejo de Coordinación Intergubernamental- CCI

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo creó al CCI como un espacio de articulación intergubernamental de las políticas nacionales sobre descentralización (Congreso de la República 2007).

En el año 2009 se aprobó su Reglamento, asignándose al CCI la función de concertar e impulsar recomendaciones sobre políticas, estrategias y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización (ProDescentralización 2011). No obstante, su Reglamento no facilitó el cumplimiento de sus funciones, en los aspectos siguientes: el número excesivo de participantes, la doble función de la SD como integrante y secretaría técnica, la forma de adoptar decisiones mediante el consenso y el tratamiento de las decisiones a nivel de recomendaciones (ProDescentralización 2011).

En mayo de 2011, se instaló el CCI con la participación de los representantes de los gobiernos locales, los presidentes regionales, la PCM, el Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, la Alcaldesa de Lima, el Alcalde del Callao y los demás ministros del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el CCI permanece inactivo desde su instalación pues no se volvió a reunir (Congreso de la República 2018).

Asimismo, el Informe anual del proceso de descentralización 2012, señalaba que es recomendable considerar la reforma de su estructura, organización y forma de adopción de decisiones (ProDescentralización 2013).

A pesar de su importancia, el CCI no viene funcionando; perdiéndose la oportunidad de contar con un espacio institucional de articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobiernos y limitándose la generación de consensos sobre el desenvolvimiento del proceso de descentralización (ProDescentralización 2016).

² En el 2013 La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) dispuso la conformación de una Comisión Sectorial de naturaleza temporal que tendrá como objetivo elaborar y presentar un proyecto de Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), cuya misión es impulsar y robustecer el proceso de descentralización en el país; a través de la Resolución Ministerial N° 082-2013-PCM.

En tal sentido, está pendiente la aprobación del nuevo Reglamento del CCI, así como su instalación y funcionamiento, para coordinar y articular los tres niveles de gobierno y consensuar en esta instancia las políticas, programas, proyectos y acciones en los territorios descentralizados (ProDescentralización 2016).

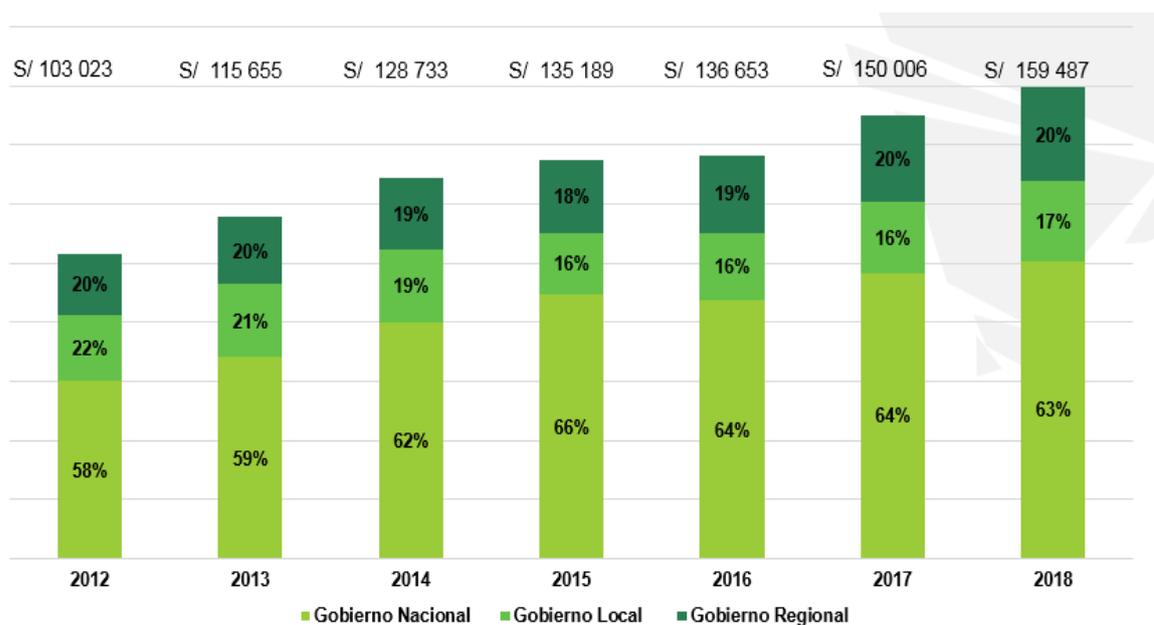
2.2.3. Problemas del proceso de descentralización

Producto del análisis se han identificado problemas que trascienden al ámbito sectorial y regional; los cuales se listan a continuación:

- El proceso de transferencia de funciones fue acelerado, no se determinó la capacidad de gestión con la que contaban los Gobiernos Regionales antes de que reciban y ejerzan las funciones a transferirse (CGR 2014).
- El desarrollo de capacidades ha sido una de las más grandes debilidades a lo largo del proceso de descentralización (ProDescentralización 2013). Las entidades del Gobierno Nacional, en el marco del proceso de descentralización no brindan a los Gobiernos Sub Nacionales toda la asistencia técnica para desarrollar las capacidades necesarias para identificar y seleccionar los proyectos de inversión que cerrarían las brechas en sus localidades de manera más eficaz, oportuna y eficiente (CGR 2014).
- La débil rectoría de los sectores, dificulta los mecanismos de asignación de responsabilidades, la limitada articulación intergubernamental y multisectorial, la falta de acompañamiento a los Gobiernos Regionales para fortalecer capacidades (ProDescentralización 2016).
- La escasa articulación existente entre los Gobiernos Regionales y Locales. Son pocos los presidentes regionales que coordinan de manera permanente e institucionalizada con los gobiernos locales de su jurisdicción, y sucede de modo similar entre cada alcalde provincial y sus alcaldes distritales (PCM 2012).
- El déficit significativo en la relación intergubernamental entre los sectores y los Gobiernos Sub Nacionales: no existe una instancia que exprese una articulación intergubernamental de los tres niveles de gobierno (ProDescentralización 2016).
- El poco desarrollo de las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales con representantes de los tres niveles de gobierno, para la construcción de modelos de gestión

descentralizada de los servicios que prestan a la ciudadanía. Hasta el 2015, cuatro Sectores mostraron voluntad de avanzar en esa dirección: MINEDU, MINSA, desde el 2014 el MIDIS y con su propia orientación, el MINAM (ProDescentralización 2016).

- El presupuesto público continúa privilegiando al nivel nacional y limitando los recursos a los Gobiernos Sub Nacionales. Esto se visualiza en la figura siguiente:



Nota: En millones de soles

Figura 1: Evolución del presupuesto público devengado por nivel de gobierno

FUENTE: MEF (2019a)

2.3. MARCO NORMATIVO Y CONVENIOS INTERNACIONALES DEL SECTOR FORESTAL

2.3.1. Marco Normativo

En la Figura 2 se observa el marco normativo general del sector forestal y de fauna silvestre básicamente conformado por las Leyes, Reglamentos y Política y sus respectivos periodos de vigencia. Cabe indicar, que pese a la aprobación de la LFFS N°29763 en el año 2011 (Congreso de la República 2011), fue recién el setiembre de 2015, con la aprobación de sus respectivos Reglamentos (4) que entró en vigencia.

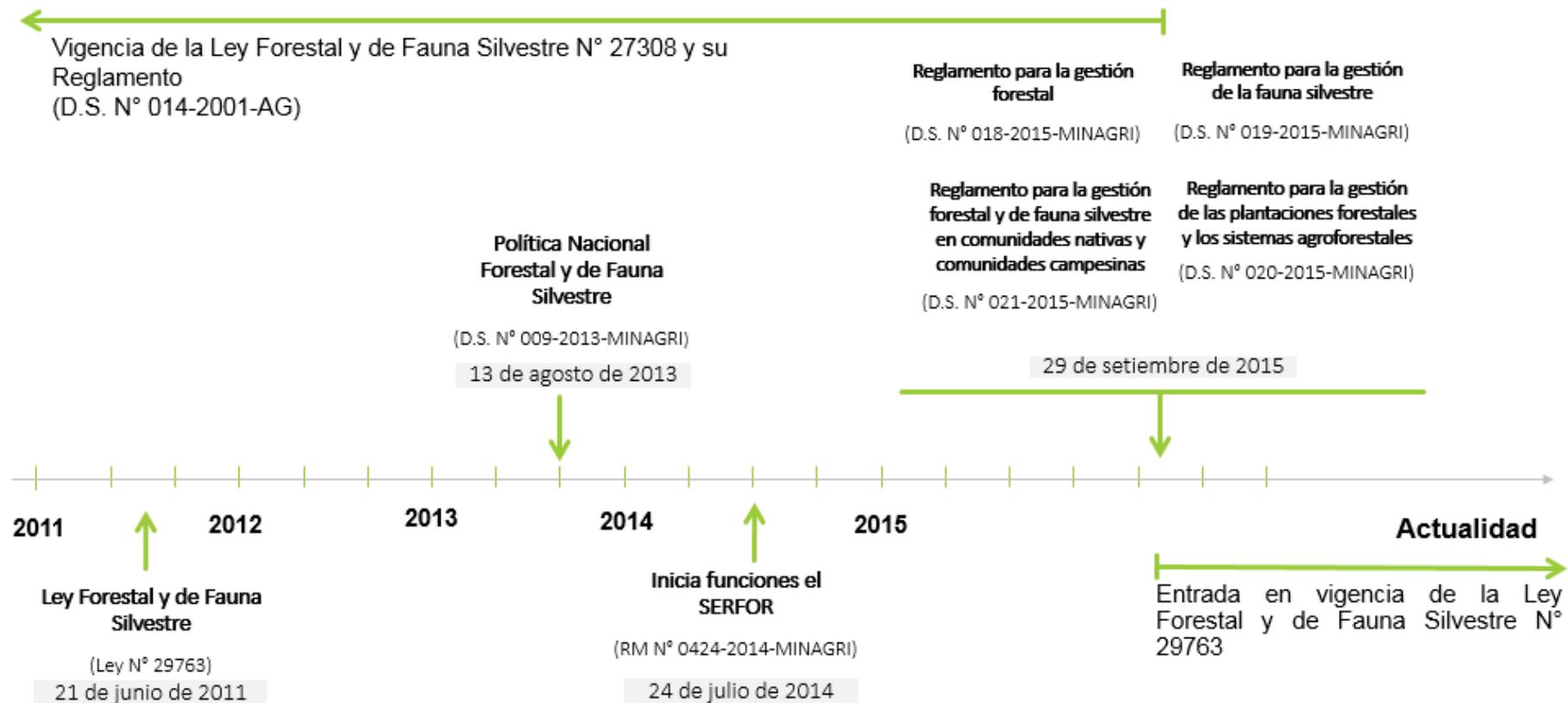


Figura 2: Línea de tiempo del marco normativo general del sector forestal

a. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Congreso de la República, 2011) y sus Reglamentos

Tiene como finalidad promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación; así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los RFFS y su valor para la sociedad.

Su objetivo es establecer el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre. Es de aplicación a las diferentes personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, vinculadas a la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, a los RFFS, a los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y a las actividades forestales y de fauna silvestre y conexas, en todo el territorio nacional.

Asimismo, establece que las actividades forestales son las siguientes: i) La administración, investigación, conservación, protección, monitoreo, restauración, evaluación, manejo, aprovechamiento, poblamiento, repoblamiento y mejoramiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación; ii) la forestación y reforestación; iii) el manejo de la flora y fauna silvestre in situ y ex situ; iv) las actividades agroforestales y silvopastoriles en tierras de capacidad de uso mayor forestal o de protección; v) coadyuvar a la provisión de los servicios de los ecosistemas forestales y otros sistemas de vegetación silvestre; y vi) el aprovechamiento económico no consuntivo de los paisajes de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

Señala que el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por: i) Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre; ii) los RFFS mantenidos en su fuente; iii) la diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados; iv) los bosques plantados en tierras del Estado; v) los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre; vi) las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos; y vii) los paisajes de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tanto sean objeto de aprovechamiento económico.

A partir de la Ley N°29763, en el año 2015 se emitieron cuatro (4) Reglamentos que regulan aspectos específicos de la gestión forestal. Cabe indicar, que a partir de la emisión de estos Reglamentos entró en vigencia la LFFS desde su promulgación en el 2011, estos se muestran en la Figura 3:

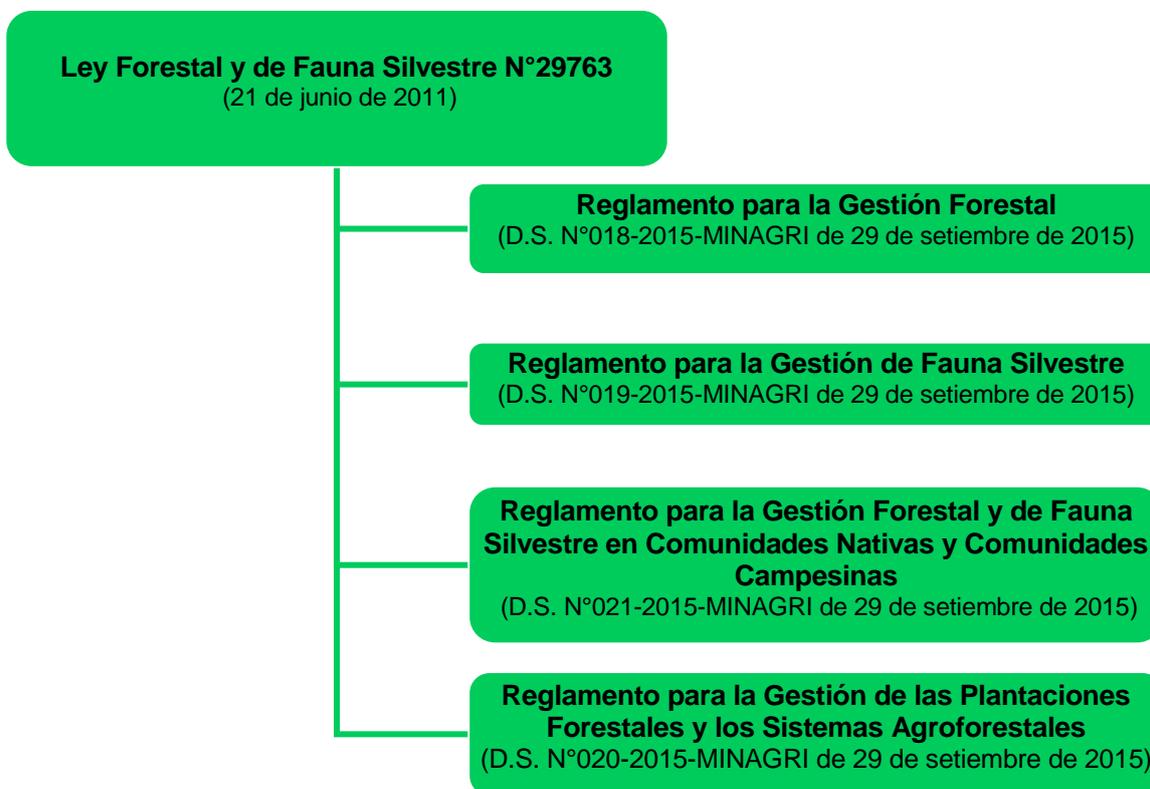


Figura 3: Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus Reglamentos

Los cuatro (4) Reglamentos se describen a continuación:

- El Reglamento para la Gestión Forestal (MINAGRI 2015a)

Cuya finalidad es promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

Establece que las autoridades competentes para la gestión del Patrimonio Forestal (Artículo 10), son: i) El SERFOR como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; ii) el Gobierno Regional como la ARFFS dentro de su ámbito territorial; iii) el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre- OSINFOR, como el organismo

encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los RFFS, y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes.

Además, señala que el SERFOR es la Autoridad Administrativa de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre- CITES (Artículo 11°), para las especies de flora y fauna silvestre que se reproducen en tierra dentro del territorio nacional³, y el Ministerio del Ambiente- MINAM es la Autoridad Científica CITES.

El Reglamento, refiere que el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre- SINAFOR (Artículo 12°) es un sistema funcional que integra funcional y territorialmente la Política, las normas y los instrumentos de gestión, las funciones públicas y las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración de las instituciones del Estado en todos sus sectores y niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, en materia de gestión forestal y de fauna silvestre.

Asimismo, establece la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre- CONAFOR (Artículo 16°) como una comisión de alto nivel del SERFOR, integrada por profesionales, especialistas procedentes de entidades del Estado, de la sociedad civil y pueblos indígenas y originarios, vinculados a la actividad forestal y de fauna silvestre.

Adicionalmente, el Reglamento crea la figura de Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre- UGFFS (Artículo 18°) como una organización territorial departamental regional de gestión, administración y control público de los RFFS, y está a cargo de la ARFFS. Especificando que dentro de estas UGFFS puede existir una Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario- UTMFC (Artículo 19°), cuando en su ámbito geográfico se desarrollen o exista la posibilidad de desarrollar actividades de manejo forestal comunitario. Las UTMFC son unidades de las UGFFS, creadas para brindar atención y servicio eficiente y de calidad a las comunidades nativas y comunidades campesinas, de acuerdo a las competencias de la UGFFS.

Con la finalidad de promover procesos locales para lograr una gestión participativa de los RFFS se crean los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre- CGFFS (Artículo 20°);

³ Sus funciones se encuentran previstas en el Reglamento para la Implementación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre- CITES en el Perú aprobado por Decreto Supremo N° 030-2005- AG y modificatorias.

siendo este un espacio creado para desarrollar las siguientes acciones: i) Coordinar la implementación de actividades preventivas, las que se encuentran previstas en el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre- SNCVFFS; ii) coordinar las actividades de mantenimiento de la infraestructura vial de uso común, en el ámbito de la UGFFS a la que pertenecen; iii) promover el desarrollo de actividades orientados a mejorar el manejo y conservación de los RFFS, así como promover la formulación de proyectos para tales fines, a través de las unidades formuladoras competentes; iv) contribuir en la creación de conciencia forestal y de fauna silvestre, a través de la capacitación y educación de los usuarios del Patrimonio, en coordinación con la ARFFS; v) promover la ejecución de actividades orientadas a la prevención de enfermedades, incendios forestales y plagas, entre otros. Para estos fines, el SERFOR aprueba los lineamientos y procedimientos correspondientes para la convocatoria, reconocimiento e instalación de los CGFFS.

Asimismo, se menciona que la Gestión de la información forestal y de fauna silvestre (Artículo 21°) se realizará en el marco del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre- SNIFFS el cual será una red articulada de información de alcance nacional, creada para servir eficientemente a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la actividad forestal, de fauna silvestre y actividades conexas, procurando información para la mejor toma de decisiones.

- El Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre (MINAGRI 2015b)

Cuya finalidad es promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible de los recursos de fauna silvestre.

Establece que las autoridades para la gestión de la fauna silvestre (Artículo 8°), son: i) El SERFOR como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; ii) el Gobierno Regional como la ARFFS dentro de su ámbito territorial; iii) el OSINFOR como el organismo encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos de fauna silvestre, y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes.

Además, menciona que el SERFOR es la Autoridad Administrativa CITES (Artículo 9°) para las especies de fauna silvestre que se reproducen en tierra dentro del territorio nacional, incluyendo toda la clase anfibia, y el MINAM es la Autoridad Científica CITES.

Al igual que en el Reglamento de Gestión de recursos forestales establece a la UGFFS (Artículo 10°), como la organización territorial regional de gestión, administración y control público de los RFFS, que incluye las áreas en donde se realiza el aprovechamiento sostenible y la conservación de la fauna silvestre, y está a cargo de la ARFFS. Cada UGFFS cuenta con un CGFFS; el cual es un espacio de participación Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre ciudadana creado con la finalidad de promover procesos locales para lograr una gestión participativa de los RFFS (Artículo 11°). Los titulares de derechos vinculados a la fauna silvestre, pueden participar en este espacio, si así lo consideran. Además, los CGFFS promueven el desarrollo de actividades orientadas a mejorar el manejo y conservación de los recursos de fauna silvestre in situ y ex situ; así como promover la formulación de proyectos para tales fines a través de las unidades formuladoras competentes.

Respecto a la gestión de la información de fauna silvestre (Artículo 12°) hace referencia al SNIFFS, como una red articulada de información de alcance nacional, creado para servir eficientemente a las personas vinculadas a la actividad forestal, de fauna silvestre y actividades conexas, para la toma de decisiones. El SERFOR ejerce la función técnica normativa, diseña, conduce y supervisa el SNIFFS. El SNIFFS contiene, entre otros, información sobre especímenes de fauna silvestre bajo manejo en cautiverio, semicautiverio, en libertad, calendarios de caza, así como información remitida sobre especies exóticas, especies exóticas invasoras, especies en custodia temporal y especies provenientes del tráfico ilegal.

- El Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales (MINAGRI 2015c)

Cuya finalidad es promover la conservación, la protección, instalación y uso sostenible de las plantaciones forestales con fines productivos, de protección y recuperación de ecosistemas forestales; así como mantener o recuperar la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas ubicados en las zonas de tratamiento especial para producción agroforestal o silvopastoril.

El Reglamento define a las plantaciones forestales como el cultivo con especies forestales que generan ecosistemas forestales constituidos a partir de la intervención humana, mediante la instalación de plantaciones de una o más especies forestales, nativas o introducidas (Artículo 6°).

Como cultivo, las plantaciones comprenden las actividades culturales, desde la producción de plántones y material reproductivo, preparación y acondicionamiento de terreno, riego, fertilización, control de plagas, manejo y cosecha, incluyendo adquisición y uso de maquinaria, equipos e insumos necesarios para estas actividades. No son plantaciones forestales los cultivos agroindustriales ni los cultivos agroenergéticos.

Asimismo, define como sistemas agroforestales (Artículo 7°) una clase de sistemas de uso de la tierra que consisten en el manejo asociado de especies forestales y agropecuarias en una misma parcela en el espacio y en el tiempo. Incluyen prácticas de integración, preservación y manejo de especies leñosas perennes en sistemas productivos agrícolas anuales o perennes.

Establece en su artículo 9°, la ubicación y restricciones para la instalación de plantaciones forestales en tierras del Estado, prohibiendo deforestar o retirar la cobertura boscosa, para instalar plantaciones forestales. En tal sentido, especifica que las plantaciones forestales se establecen sobre tierras que han sido deforestadas o con capacidad para ser forestadas, que no cuenten con cobertura de bosques primarios, ni bosques secundarios maduros.

Como autoridades para la gestión de las plantaciones forestales y de sistemas agroforestales (Artículo 11°), se señalan las siguientes: i) El SERFOR como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; ii) el Gobierno Regional como la ARFFS dentro de su ámbito territorial; y iii) el OSINFOR como el organismo encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los RFFS, y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes en plantaciones forestales y sistemas agroforestales. Asimismo, señala que el SERFOR es la Autoridad Administrativa de la CITES (Artículo 12°) para el caso de las plantaciones forestales que incluyan alguna de las especies consideradas en los Apéndices de la CITES.

Se menciona también a la UGFFS (Artículo 13°) como la organización territorial regional de gestión, administración y control público de los RFFS, que incluye las áreas de plantaciones y sistemas agroforestales, y está a cargo de la ARFFS. Y al SNIFFS (Artículo 15°) como responsable de la gestión de la información de las plantaciones y sistemas agroforestales precisando que el SERFOR ejerce su función técnico-normativa; en tal sentido, diseña, conduce y supervisa el SNIFFS.

- El Reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (MINAGRI 2015d)

Cuya finalidad es promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible de los RFFS, dentro de tierras de comunidades nativas y las comunidades campesinas.

Señala que en cumplimiento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Reglamento, se realiza procesos de consulta previa, en lo que corresponda, antes de la aprobación de cualquier medida que pudiese afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios (Artículo 7°).

Como autoridades para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades campesinas y comunidades nativas (Artículo 10°), contempla a: i) El SERFOR como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; ii) el Gobierno Regional como la ARFFS dentro de su ámbito territorial; y iii) el OSINFOR, como el organismo encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los RFFS, y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes.

Asimismo, señala que el SERFOR es la Autoridad Administrativa de la Convención sobre la CITES (Artículo 11°) para el caso de los títulos habilitantes de comunidades campesinas o comunidades nativas, que incluyan el aprovechamiento o conservación de especies consideradas en los Apéndices de la CITES.

Se precisa la participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas, de acuerdo a su ubicación geográfica en el SINAFOR (Artículo 12°) como miembros de los CGFFS (Artículo 17°).

Asimismo, se menciona su participación en el (Artículo 13°) Consejo Directivo del SERFOR, instancia que lo dirige. Este Consejo Directivo está integrado por doce representantes, uno del Ministerio de Agricultura y Riego- MINAGRI, quien lo preside, tres de gobiernos nacional, regional y local; cuatro de las comunidades, necesariamente, uno de las comunidades campesinas de la costa, uno de las comunidades campesinas de la sierra y dos de las comunidades nativas de la selva; y, cuatro de otras organizaciones de la sociedad civil. También, se hace referencia a su participación en la CONAFOR (Artículo 14°),

compuesta por profesionales, especialistas procedentes de entidades del Estado, de la sociedad civil y de las organizaciones representativas de las comunidades campesinas, comunidades nativas y de los pueblos indígenas u originarios; entre otras, vinculados a la actividad forestal y de fauna silvestre y actividades conexas.

Por otro lado, se menciona la participación de las comunidades en la UGFFS toda vez que esta organización territorial regional de gestión, administración y control público de los RFFS, incluye los territorios de comunidades campesinas y comunidades nativas donde corresponda. El ámbito geográfico de distribución territorial para la creación de las UGFFS, es aprobado por la ARFFS, previa coordinación con los Gobiernos Locales, con participación de las comunidades campesinas, comunidades nativas, pueblos indígenas u originarios.

En el SNIFFS las comunidades nativas y comunidades campesinas participan como usuarios y como fuente de información (Artículo 18°). El SERFOR, en coordinación con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, establece los procedimientos para articular la gestión forestal y de fauna silvestre de las comunidades con el SNIFFS.

b. La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAGRI 2013a)

La cual tiene por objetivo general contribuir al 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.

La Política Nacional Forestal y Fauna Silvestre es de cumplimiento obligatorio por el Gobierno Nacional, por los Gobiernos Regionales y por los Gobiernos Locales. Se estructura en base a cinco (5) ejes temáticos esenciales para la gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, cada uno con lineamientos de política orientados a precisar resultados concretos, que expresen su implementación integral y efectiva. Ellos son:

- Eje de Política 1. Institucionalidad y Gobernanza; que a su vez cuenta con dos (2) lineamientos: i) Desarrollo de una institucionalidad que garantice una efectiva gestión interinstitucional, en el marco del SINAFOR; y ii) generación de las

condiciones políticas, legales, administrativas, económicas y financieras para la eficiente gestión forestal y de fauna silvestre.

- Eje de Política 2. Sostenibilidad; que a su vez cuenta con dos (2) lineamientos: i) 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; y ii) 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.
- Eje de Política 3. Competitividad; con un único lineamiento: i) 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.
- Eje de Política 4. Inclusión Social e Interculturalidad; que a su vez cuenta con dos (2) lineamientos: i) 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; y ii) 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.
- Eje de Política 5. Conocimientos, Ciencia y Tecnología Lineamientos de Política; que a su vez cuenta con dos (2) lineamientos: i) Promoción de la investigación, innovación, capacitación y transferencia tecnológica en los campos forestal y de fauna silvestre; ii) 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.

2.3.2. Convenios Internacionales

a. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES 1973)

Se redactó como resultado de una resolución aprobada en una reunión de los miembros de la Unión Mundial para la Naturaleza- UICN, celebrada en 1963. El texto de la Convención fue finalmente acordado en una reunión de representantes de 80 países; entre ellos el Perú, celebrada en Washington DC, el 3 de marzo de 1973, y entró en vigor el 1 de julio de 1975.

La CITES es un acuerdo internacional al que los Estados (países) se adhieren voluntariamente. Los Estados que se han adherido a la Convención se conocen como Partes. Aunque la CITES es jurídicamente vinculante para las Partes no por ello suplanta a las legislaciones nacionales; sino más bien, ofrece un marco que ha de ser respetado por cada una de las Partes, las cuales han de promulgar su propia legislación nacional para garantizar que la CITES se aplica a escala nacional (MINAM 2008).

En el país el punto focal para el Convenio CITES es el MINAM quien coordina con las Autoridades Administrativas CITES, entidades de observancia y demás entidades y representantes de la sociedad civil la debida implementación y fiscalización de su cumplimiento. Asimismo, es la autoridad científica CITES; quien debe determinar hasta que límite se fijara la extracción de especímenes incluidos en los apéndices de la Convención (MINAM 2008).

El MINAGRI es la Autoridad Administrativa CITES- Perú para los especímenes de las especies de fauna y flora silvestre incluidos en los apéndices I, II o III de la Convención. Es decir; es la que autoriza la extracción de estos especímenes respetando los límites de extracción establecidos por el MINAM y con el apoyo de las entidades de observancia. (MINAM 2008).

Las entidades de observancia tienen la obligación de apoyar a las autoridades administrativas en el control y la vigilancia del cumplimiento de la convención. Son entidades de observancia designadas las siguientes (MINAM 2008):

- El Ministerio Público
- La Policía Nacional del Perú.

- Las Superintendencia Nacional de Administración Tributaria- SUNAT.
- El OSINFOR.
- Las fuerzas armadas del Perú.
- Los Gobiernos Regionales.

b. El Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EEUU (APC 2006)

En el año 2007 el Congreso estadounidense, renegoció las disposiciones ambientales y laborales en varios acuerdos de promoción comercial en trámite; uno de ellos fue el que se suscribió con el estado Peruano.

A través del APC (2006) el Perú accedió a varios cambios importantes, entre ellos el requisito de cumplir con todas las obligaciones ya asumidas bajo acuerdos ambientales multilaterales incluyendo la CITES y una adenda conocida como el “Anexo 18.3.4 Sobre Manejo Forestal” en el marco del Protocolo de Enmienda al APC Perú – USA. El Anexo se diseñó como respuesta al fuerte debate sobre Perú que se desarrollaba en ese momento en CITES, y contiene una serie de obligaciones vinculantes relacionadas con el manejo y el comercio de las especies CITES y con la gobernabilidad forestal en general. Cada Parte “se compromete a combatir el comercio asociado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre” y “se compromete a tomar en el marco de este Anexo para mejorar la gestión del sector forestal y promover el comercio legal de los productos madereros”.

De otro lado, el APC (2006), dispone que ni el Perú ni EEUU dejarán sin efecto ni derogarán sus normas ambientales “de manera que debilite[n] o reduzca[n] la protección otorgada por aquella legislación”, ni “dejará[n] de aplicar efectivamente su legislación ambiental [...]”.

Cabe precisar que el anexo sobre Manejo Forestal, entró en vigor en febrero del 2009, siendo el primer plazo de implementación de 18 meses después. Al respecto, en julio del año 2010 era evidente que el Perú estaba lejos de cumplir con el mencionado anexo. A la fecha han existido múltiples plazos para su cumplimiento, encontrándose a la fecha en proceso de implementación (EIA 2012).

Según EIA (2012) en su informe “La Máquina Lavadora- Cómo el Fraude y la Corrupción en el Sistema de Concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú”, la matriz de cumplimiento del anexo forestal del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) Perú -

Estados Unidos, al 30 de junio de 2014 de las veintinueve (29) obligaciones que debe cumplir el Estado Peruano, nueve (9) se encuentran en proceso; siendo estas las siguientes:

- Elaborar un inventario integral de flora y fauna que incluya especies de árboles CITES para determinar su distribución geográfica, densidad, tamaño etc. e identificar sus amenazas para la supervivencia. (Estado: En proceso).
- Mejorar mecanismos de adjudicación de concesiones de formas más competitivas.
- Poner Planes Operativos Anuales de titulares de derechos de aprovechamiento forestal a disposición del público.
- Para fortalecer y complementar los controles normativos y los mecanismos de verificación relacionados a la extracción y comercio de madera, tener en cuenta opiniones de: Comunidades Locales, Indígenas, ONGs, sector privado y concesionarios.
- Diseñar sistemas de trazabilidad en especial de la cadena de custodia para las especies CITES.
- Fortalecer la institucionalidad del sector.
- Identificar punto focal para investigar infracciones, con un proceso transparente, que asegure la coordinación y flujo de información, al llevar un proceso judicial o denunciar ante el Poder Judicial.
- Fortalecer el marco jurídico que rige la propiedad forestal y el comercio internacional de productos forestales.
- Realizar auditorías periódicas (por lo menos cada 5 años) a los productores y exportadores de productos madereros a EEUU.

2.4. ORGANIZACIÓN DEL SECTOR FORESTAL PERUANO EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

2.4.1. Antecedentes

En el año 1992 se creó el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA adscrito al MINAGRI, encargado del uso racional y la conservación de los recursos naturales- RRNN del país. La LFFS N°27308, aprobada en el 2001, especificó que el INRENA era la autoridad nacional competente encargada de la gestión y administración de los RFFS incluyendo la regulación y supervisión de las concesiones forestales y otras modalidades de acceso al bosque, a través de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (EIA 2012).

Un año después, el Reglamento de Organización y Funciones- ROF del INRENA aprobado mediante Decreto Supremo N°06-2001-AG, establece que la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre; debía tener presencia a nivel local en todo el país, a través de las ATFFS (EIA 2012).

En tal sentido, la Resolución Jefatural N°226-2001-INRENA, estableció veintinueve (29) ATFFS; cada una, a cargo de un Administrador Técnico, siendo que sus responsabilidades y funciones fueron establecidas con Resolución Jefatural N°228-2001-INRENA y Resolución Jefatural N° 302-2002-INRENA (EIA 2012).

A partir del año 2002, mediante la Ley de Bases de Descentralización- Ley N° 27783 se estableció que las funciones en materia agraria concernientes al sector forestal debían transferirse a los Gobiernos Regionales (Congreso de la República 2002b). Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales- Ley N° 27867 establece como función específica de los Gobiernos Regionales e) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos; y, q) Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional (Congreso de la República 2002c).

Por otro lado, a partir de la firma del APC con los Estados Unidos, en 2007, el Gobierno del Perú asumió el compromiso de implementar una serie de reformas en diferentes rubros de la legislación peruana que permitieran una mejor y más transparente gestión del comercio internacional, al tiempo de garantizar una serie de estándares mínimos en temas ambientales y laborales (APC 2006). En este contexto, surge el llamado Anexo Forestal cuyo objetivo fue evitar que el “comercio libre” facilite el “comercio ilegal” a través de provisiones que

impulsan el uso legal de los RFFS, al tiempo de promover una gestión más transparente y participativa y buscar acabar con la corrupción en el sector (EIA 2012).

En tal sentido, se realizaron modificaciones a la estructura de la organización de la administración forestal en el país con la finalidad de fortalecer la institucionalidad del sector y disminuir los índices de corrupción alcanzados bajo la anterior organización. Al respecto, con Decreto Supremo N° 030-2008-AG, se aprobó la fusión del INRENA con el MINAGRI, siendo este último el ente absorbente, quedando establecido que toda referencia hecha al INRENA o a sus competencias funciones y atribuciones, se entendería como efectuada al MINAGRI (MINAGRI 2008).

A través del Decreto Legislativo N°997 que aprueba la Ley de organización y funciones del MINAGRI, éste se constituyó como el rector del Sector Agrario; el cual comprende, las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento; la flora y fauna silvestre; entre otros. Cabe indicar, que su rectoría en materia de RFFS las asumía, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre- DGFFS, Unidad Orgánica del MINAGRI (Congreso de la República 2008).

Por otro lado, en el año 2009 mediante las Resoluciones Ministeriales N°0792-2009-AG (MINAGRI 2009a) y N°0793-2009-AG (MINAGRI 2009b) se da por concluido el proceso de transferencia de funciones específicas consignadas en los literales e) y q) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículo 51°) a los Gobiernos Regionales de San Martín y Loreto; siendo los primeros Gobiernos Regionales en haber recibido las funciones forestales correspondientes a la administración y control de los RFFS.

En este contexto, con Decreto Supremo N°10-2009-AG se incorporaron al MINAGRI las ATFFS de los departamentos que aún no han transferido funciones a los Gobiernos Regionales. Estableciéndose como funciones de las ATFFS, las siguientes (MINAGRI 2009c):

- Otorgar permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal y aprobar los Planes de Manejo Forestal correspondientes y planes operativos anuales de concesiones forestales con fines maderables.

- Emitir y suscribir guías de transporte forestal y de fauna silvestre, así como designar al personal encargado de realizar esta función.
- Transferir productos forestales y de fauna silvestre de acuerdo a la normatividad vigente.
- Otorgar Licencias de Caza Comercial y Caza Deportiva.
- Otorgar autorizaciones para la caza y/o captura comercial de ejemplares de fauna silvestre de acuerdo al Calendario Regional de Caza Comercial.
- Imponer sanciones a quienes infrinjan la legislación forestal y de fauna silvestre en primera instancia.
- Actuar como primera instancia en gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre, dentro del ámbito de su jurisdicción y acorde a las atribuciones conferidas.
- Ejercer el control del aprovechamiento, transformación y comercio de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Controlar y vigilar el transporte forestal y de fauna silvestre para su jurisdicción.
- Ejecutar operativos inopinados de control forestal y de fauna silvestre en el ámbito de su jurisdicción.

En el año 2010, concluyeron el proceso de transferencia de funciones forestales, literales “e” y “q” de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículo 51°), los Gobiernos Regionales de Madre de Dios (MINAGRI 2010a), Ucayali (MINAGRI 2010b) y Amazonas (MINAGRI 2010c). Siendo que en el 2011 lo hizo el Gobierno Regional de La Libertad (MINAGRI 2011), y en el año 2012 se concluyó dicho proceso en Tumbes (MINAGRI 2012a) y Ayacucho (MINAGRI 2012b). Mientras que en el año 2013, lo hizo el Gobierno Regional de Huánuco (MINAGRI 2013b). El detalle de lo antes señalado se muestra en la Tabla 2:

Tabla 2: Gobiernos Regionales que han concluido el proceso de transferencia de funciones forestales

N°	Gobierno Regional	Resolución Ministerial	Fecha
1	Loreto	N° 0793-2009-AG	12/11/ 2009
2	San Martín	N° 0792-2009-AG	12/11/ 2009
3	Ucayali	N° 0019-2010-AG	29/01/2010
4	Madre de Dios	N° 0301-2010-AG	30/04/2010
5	Amazonas	N° 0696-2010-AG	08/11/2010
6	La Libertad	N° 0303-2011-AG	21/07/2011
7	Tumbes	N°0170-2012-AG	11/05/2012
8	Ayacucho	N°0291-2012-AG	17/08/2012
9	Huánuco	N°0292-2013-MINAGRI	13/08/2013

FUENTE: *Resoluciones Ministeriales del MINAGRI*

En julio el año 2011, encontrándose en proceso la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, se aprobó la LFFS N° 29763, que modificó la estructura de la autoridad forestal, estableciendo la organización del sector forestal que se detalla a continuación (Congreso de la República 2011):

- a) SERFOR, como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, constituyéndose como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, como pliego presupuestal adscrito al MINAGRI. (Artículo 13°)
- b) CONAFOR, como la entidad consultiva del SERFOR de alto nivel en materia de participación, consulta e intercambio de información sobre la política nacional forestal y de fauna silvestre. (Artículo 17°)
- c) OSINFOR, como el ente encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los RFFS, y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes. (Artículo 18°)

- d) ARFFS, Gobiernos Regionales con funciones en materia forestal y de fauna silvestre, dentro de su jurisdicción y en concordancia con la política nacional forestal y de fauna silvestre. (Artículo 19°)
- e) Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, como un espacio de participación ciudadana de los usuarios del bosque, comunidades locales, productores, gobiernos locales, representantes de la sociedad civil y otras instituciones públicas o privadas que desarrollen actividades dentro de una determinada Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. (Artículo 22°)
- f) Regente Forestal, como la persona natural con formación y experiencia profesional, a ser inscrita en el Registro Nacional de Regentes Forestales y de Fauna Silvestre, que formula y suscribe los planes de manejo forestal o de fauna silvestre. Es responsable de dirigir las actividades en aplicación del plan de manejo aprobado, para garantizar la sostenibilidad del recurso forestal. (Artículo 23°)

En el año 2013 el MINAGRI establece como organismo público adscrito al SERFOR (Congreso de la República 2013). Ese mismo año, aprobó el primer ROF del SERFOR, señalándose que se inicia el proceso de fusión, bajo la modalidad de absorción, de la DGFFS del MINAGRI al SERFOR, siendo este último el ente absorbente. El ROF del SERFOR establece que hasta que se concluya el proceso de transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, las ATFFS se incorporan al SERFOR, con las funciones establecidas en el Decreto Supremo N° 010-2009-AG (MINAGRI 2013c).

Cabe agregar, que con Resolución Ministerial N°424-2014-MINAGRI de 24 de julio de 2014 se concluyó el proceso de transferencia de la DGFFS del MINAGRI al SERFOR. Asimismo, precisar que la LFFS- Ley N°29763, entró en vigencia desde la aprobación de sus cuatro (4) Reglamentos en el año 2015; a excepción de los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 135, que norman el establecimiento SERFOR como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, los cuales entraron en vigencia progresivamente desde julio de 2011. En la tabla 3 se resumen los acontecimientos relevantes antes señalados:

Tabla 3: Acontecimientos relevantes en la organización del sector forestal

Año	Acontecimiento
1992	Se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales- INRENA.
2001	Se aprueba la LFFS N°27308, el INRENA era la autoridad nacional competente encargada de la gestión y administración de los RFFS, a través de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre- IFFS.
2001	El ROF del INRENA creó a las ATFFS como presencia a nivel local de la IFFS. La R.J. N°226-2001-INRENA, establece 29 ATFFS.
2007	Por el APC con EEUU, el Perú asume el compromiso de modificar la estructura de la organización de la administración forestal, con la finalidad de fortalecer la institucionalidad y disminuir los índices de corrupción alcanzados bajo la anterior organización.
2008	El D.S. N° 030-2008-AG, establece la fusión del INRENA al MINAGRI, siendo este último el ente absorbente.
2008	El D.L. N°997 aprobó la Ley de organización y funciones del MINAGRI, y lo constituyó como ente rector del Sector Agrario; el cual comprende las tierras forestales, los RFFS y su aprovechamiento; entre otros. Su rectoría en materia de RFFS la asumía la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre- DGFFS, Unidad Orgánica del MINAGRI.
2011	Durante el proceso de transferencia de funciones a los GR, se aprobó la LFFS N° 29763, que modificó la estructura de la autoridad forestal, creó al SERFOR y desapareció a las ATFFS.
2013	Ley N° 30048, que modifica el DL N°997, y aprueba la Ley de Organización y Funciones del MINAGRI, estableciendo al SERFOR como organismo público adscrito al MINAGRI.
2013	El DS N° 007-2013-MINAGRI, aprobó el ROF del SERFOR. Señaló la fusión, bajo la modalidad de absorción, de la DGFFS del MINAGRI al SERFOR. Asimismo, especificó que hasta que se concluya el proceso de transferencia de funciones a los GR, las ATFFS se incorporan al SERFOR, y continuarán ejerciendo sus funciones de acuerdo al D.S. N° 010-2009-AG.
2014	La R.M. N° 0424-2014-MINAGRI, dio por concluido proceso de transferencia de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAGRI al SERFOR.

FUENTE: *Normativa Forestal del MINAGRI*

De acuerdo a lo expuesto, nuestro país cuenta con dos (2) tipos de administración y control de RFFS; por una parte se aplica un modelo desconcentrado con trece (13) ATFFS en el ámbito de quince (15) departamentos (Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, Tacna) en los que siguen existiendo las ATFFS que dependen del SERFOR; y en otros nueve (9) departamentos (Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, La Libertad, Tumbes, Ayacucho y Huánuco) se aplica un modelo descentralizado, en los que la

administración y control de los RFFS está a cargo de las ARFFS. La Figura 4 muestra la organización del sector forestal actual:

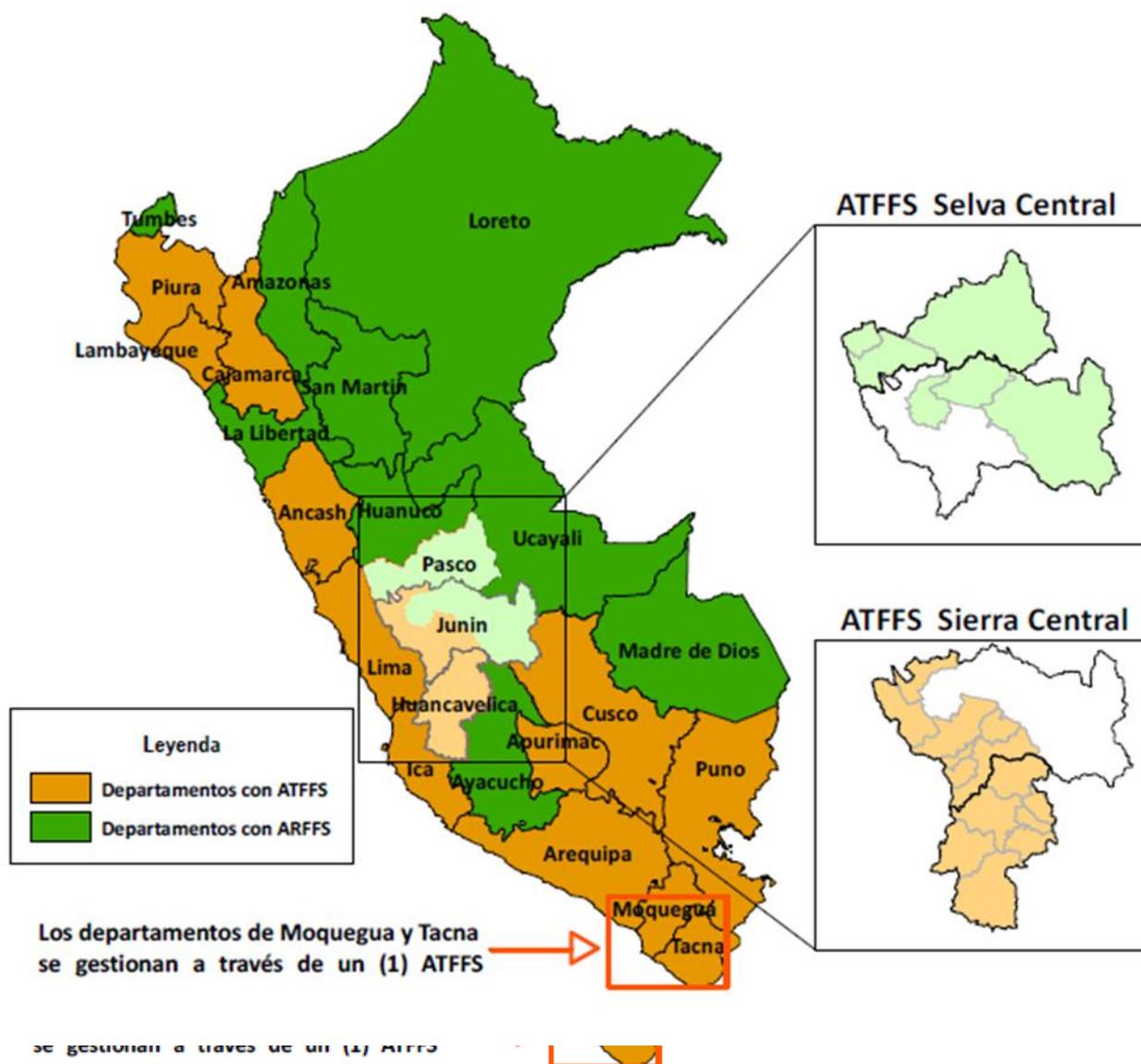


Figura 4: Actual organización del Sector Forestal y de Fauna Silvestre

FUENTE: *Resoluciones Ministeriales del MINAGRI*

Es por ello, que la investigación se evaluó sobre una muestra de ambos grupos (ATFFS y ARFFS), considerando que las ATFFS cuentan con una gestión desconcentrada, y las ARFFS con una gestión descentralizada.

Cabe agregar, que el ROF del SERFOR y su organigrama aprobado, ni la LFFS N° 29763 contemplan en la existencia en el mediano o largo plazo de las ATFFS (Congreso de la República 2011); toda vez, que esta norma está diseñada para ser ejecutada sobre la base de una Autoridad Forestal Nacional representada por el SERFOR constituyéndose como autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito (Artículo 13°), y las ARFFS, las cuales serían entes ejecutores que tendrían la capacidad para ejercer funciones tales como las siguientes (Artículo 19°):

- a) Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre.
- b) Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales.
- c) Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales.
- d) Promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización.
- e) Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.
- f) Diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.

De lo antes señalado se observa que si bien existen ATFFS hasta la actualidad, dicha figura deberá desaparecer en el corto plazo.

Por otro lado, la descentralización de funciones junto a la autonomía de los Gobiernos Regionales para disponer de sus estructuras orgánicas han ocasionado que en diferentes Gobiernos Regionales la ARFFS se encuentre dentro de la “Autoridad Regional Ambiental”; en esas instancias, se combina el ejercicio de las funciones en materia ambiental y forestal (agraria).

Este es el caso de los Gobiernos Regionales de Ucayali y Loreto, como se muestra en las Figuras 5 y 6:

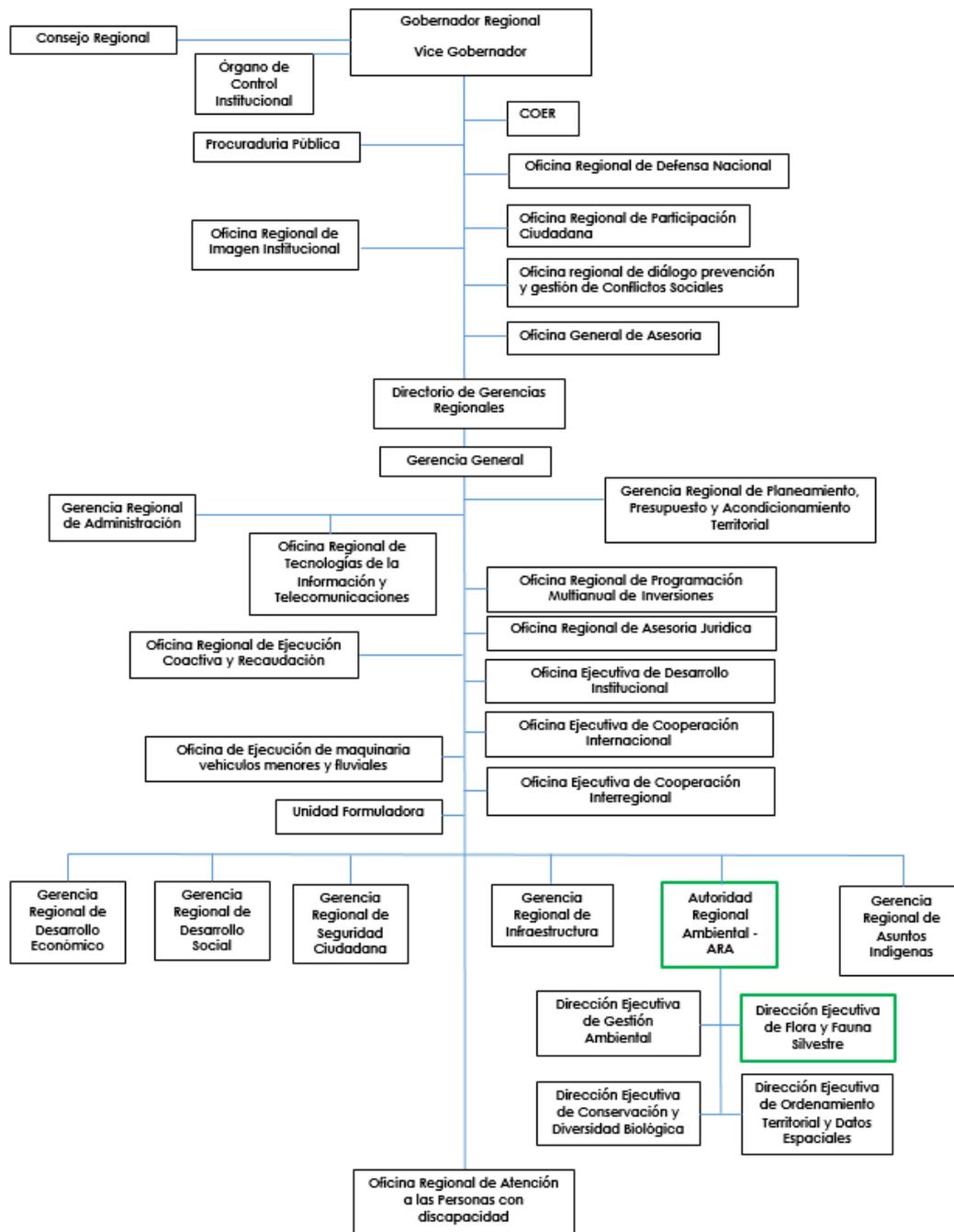


Figura 5: Organigrama del Gobierno Regional de Loreto

FUENTE: *Gobierno Regional de Loreto (2017)*

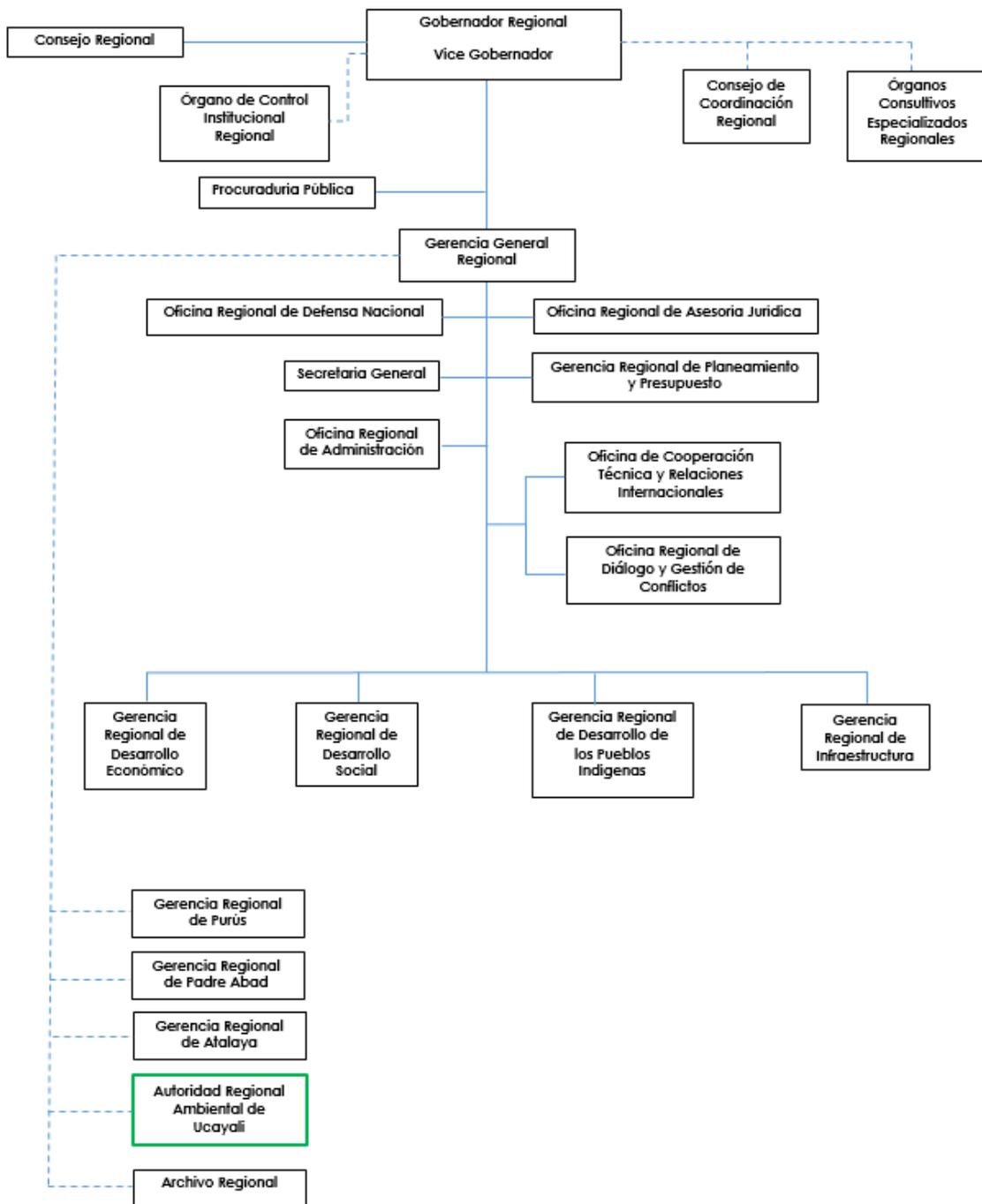


Figura 6: Organigrama del Gobierno Regional de Ucayali

FUENTE: *Gobierno Regional de Ucayali (2018)*

De la Figura 5 se observa que al interior de la Autoridad Regional Ambiental de Loreto, existe una Dirección Ejecutiva de Flora y Fauna Silvestre; mientras de la revisión efectuada al ROF del Gobierno Regional de Ucayali se identificaron que las funciones en materia forestal e) y q) se encuentran dentro de la Autoridad Regional Ambiental de Ucayali (Figura 6), de lo antes señalado se infiere que en los Gobiernos Regionales las funciones transferidas en materia ambiental y forestal (agraria) se han fusionado, englobándose en una Autoridad Regional Ambiental.

2.4.2. Debilidades asociadas al inconcluso proceso de transferencia de funciones

Para WRI (2004), uno de los aspectos más importantes señala en la descentralización del manejo forestal, es que incluso en aquellos lugares donde está legislada, rara vez se implementa correctamente: o transfiere muy poco poder (autoridad para la toma de decisiones y recursos) para ser significativa, o transfiere esos poderes a autoridades locales que no son representativas.

El Informe Anual 2011: Transparencia en el Sector Forestal Peruano señala; que si bien las funciones en materia forestal que se transfirieron a los Gobiernos Regionales, en un principio fueron asignadas a las Direcciones Regionales de Agricultura a través de las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico de las cuales dependen. Pero posteriormente, en virtud del principio de autonomía, cada Gobierno Regional implementó sus propias estructuras organizativas para el ejercicio de las funciones forestales. De esta forma, el Gobierno Regional de Loreto contó con un Programa Regional Forestal y de Fauna Silvestre, el Gobierno Regional de Ucayali con una Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre y el Gobierno Regional de San Martín con una Autoridad Regional Ambiental (DAR 2012).

La Defensoría del Pueblo (2010), luego de evaluar a las ARFFS de Loreto, San Martín, Madre de Dios y Ucayali, concluye que estas presentan debilidades en la capacidad operativa, lo cual limita el adecuado ejercicio de sus funciones; encontrándose pendiente la transferencia de los recursos financieros. Asimismo, identifica la falta de fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios responsables de asumir las funciones en materia forestal.

Dourojeanni (2013) comenta como debilidad de la citada Ley N°29763 lo siguiente: “Se crea un SERFOR con una autonomía envidiable y correctamente, se le da un Consejo Directivo y una Comisión Nacional Forestal consultiva. Pero, al mismo tiempo, la ley determina una descentralización radical, dejando a la “Autoridad Forestal Nacional”, es decir el SERFOR,

con muy pocas funciones ejecutivas y casi ninguna autoridad. En efecto, con excepción de los asuntos de la CITES, el SERFOR no tiene carácter ejecutivo. Ni siquiera es última instancia de apelación de procesos administrativos.

Además, Dourojeanni (2013) refiere que las “(ii) Las regiones (autoridades forestales regionales) y locales (unidades de gestión forestal) que tienen todo el poder decisorio, no tienen capacidad para absorber las responsabilidades de gestión y, lamentablemente, la ley no prevé nada para resolver eso. Como bien se sabe, en la actualidad carecen de los elementos mínimos indispensables para hacer un trabajo razonable.”

EIA (2012) señala que la descentralización y transferencia de funciones forestales este proceso ha generado nuevos problemas: mientras las autoridades nacionales argumentan que ya transfirieron las responsabilidades a los gobiernos regionales, éstos sostienen que no han recibido ni las capacidades ni los recursos para implementarlas. En el medio ha quedado un espacio vacío, que ya no es monitoreado desde el Gobierno Nacional, que todavía no es controlado desde el espacio regional y donde no sabemos qué está pasando.

De acuerdo a Che Piu *et al.* (2013) la “Descentralización incompleta”, es un factor importante de las “Debilidades institucionales”, motor subyacente de la deforestación y degradación en el Perú. Asimismo, menciona que si bien los Gobiernos Regionales se han vuelto un actor relevante en la implementación de las políticas nacionales y la aplicación de la legislación, aún no lo son en la definición de dichas políticas y la elaboración de dichas normas.

2.4.3. Amenazas a la gestión sostenible de los RFFS

a. Deforestación

En 1990, el mundo tenía 4 128 millones de hectáreas de bosques; en el 2015 esa área había disminuido a 3 999 millones de ha. Es decir, en dicho periodo se registró una pérdida neta de 129 millones de ha de bosques, que representa una tasa de pérdida anual promedio de 0,13%. No obstante la tasa anual de pérdida de bosques disminuyó de 0,18 por ciento en 1990 a 0,08 por ciento durante el último quinquenio. Entre 2010 y 2015 hubo una reducción neta anual del área de bosques de 3,3 millones de hectárea por año (FAO 2016).

La pérdida de bosques se registró principalmente en los países en desarrollo, en particular en el África subsahariana, América Latina y Asia suroriental (FAO 2018). En América Latina,

se registró una pérdida neta de 88 millones de hectáreas de bosques (el 9 por ciento de la superficie forestal total) durante los 20 años transcurridos desde 1990 hasta 2010 (FAO 2010).

En el territorio nacional, el proceso de deforestación ha venido en aumento a través de las últimas décadas; por ejemplo, el documento Mapa Forestal del Perú (Malleux 1975) del año 1975 informaba respecto a un área deforestada de 4 500 000 ha, mientras que en el año 1995 el Mapa Forestal del Perú (INRENA 1996) señalaba una deforestación ascendente a 6 948 237 ha; y al año 2000, el documento Mapa de Deforestación de la Amazonia Peruana informaba respecto a una deforestación de 7 172 553 ha (MINAM 2009).

El documento “Cuantificación y análisis de la deforestación en Amazonía Peruana en el periodo 2010-2014” señala que en el periodo 2010-2014 la conversión de la cobertura de bosques a otros usos fue de 415 278 ha, con una tasa de deforestación de 103 819 ha/año. Asimismo, en el periodo 2000-2005 la superficie de pérdidas fue de 329 005 ha, y en el periodo 2005-2010 fue de 571 390 ha. Siendo que el total de área deforestada en los últimos catorce años fue de 1 315 674,67 ha (MINAM 2015a). El detalle se muestra en el gráfico siguiente:

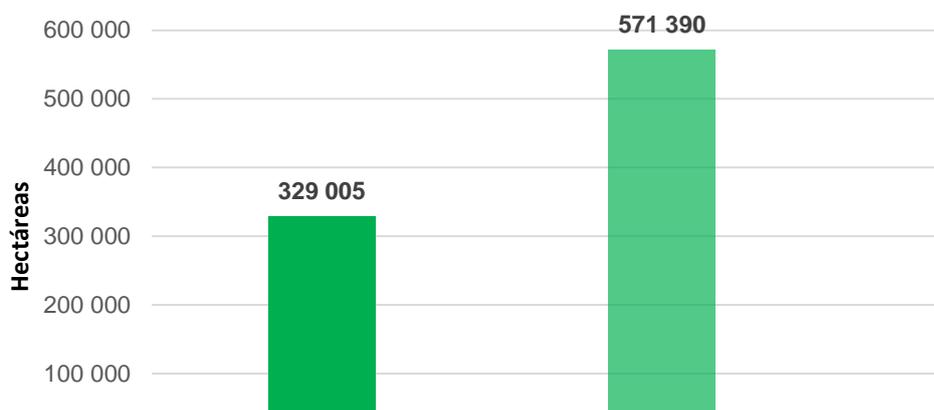


Figura 7: Evolución de las pérdidas de bosques por deforestación del 2000 al 2014

FUENTE: *MINAM (2015a)*

Si bien del gráfico anterior, aparentemente la deforestación en el último periodo analizado hubiera disminuido (2010-2014); según GEOBOSQUES (2018) que cuenta con datos de

pérdida anual desde el 2001-2018, se tiene que desde el año 2013 al 2018 la deforestación consecutivamente ha superado las 150 000 hectáreas por año, siendo el máximo de deforestación alcanzada en el año 2014 con 177 566 hectáreas. El detalle de lo antes señalado se muestra a continuación:

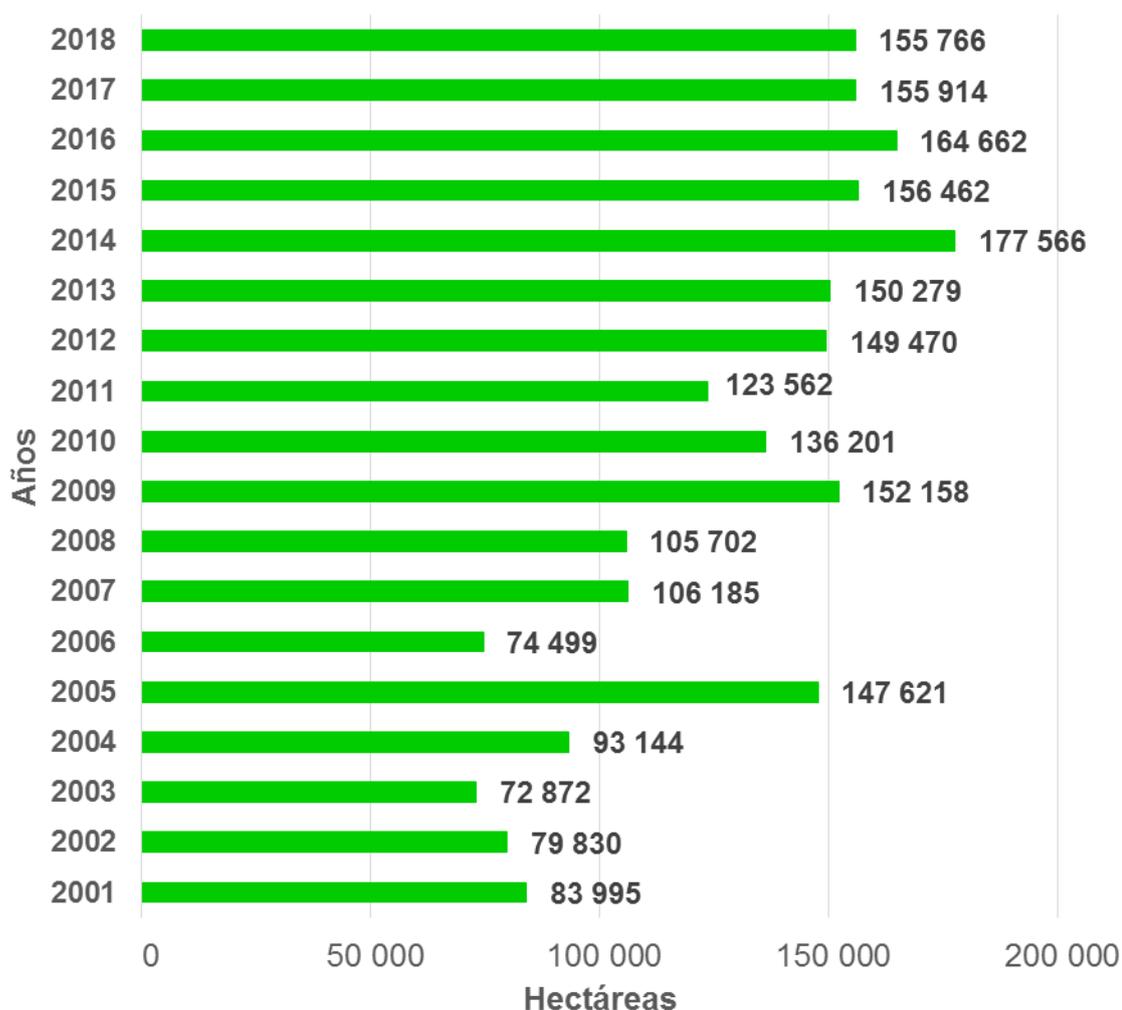


Figura 8: Pérdida anual de bosques, periodo 2001-2018

FUENTE: *GEOBOSQUES (2018)*

Che Piu *et al.* (2013) identificó como los motores de la deforestación en el Perú (Che Piu y Menton 2013), los siguientes: i) demográfico; ii) económico- demanda; iii) económico-política; iv) debilidades institucionales; y v) debilidades legales / ordenamiento.

Angelsen (2010) refirió la existencia de cuatro políticas que podrían reducir la deforestación: políticas que reducen la renta agrícola en la frontera forestal; políticas que aumentan y capturan la renta forestal; políticas que regulan directamente el uso de la tierra (por ejemplo, que protegen los bosques y regulan la planificación del uso de la tierra); y políticas transversales, como una buena gobernanza y descentralización. Los resultados de su efectividad sobre la conservación de los bosques se muestran en la Tabla 4:

Tabla 4: Resumen de la efectividad de políticas para reducir la deforestación

<i>Política</i>	<i>Efectividad sobre la conservación de los bosques</i>
1. Reducir la renta agrícola	
Reducir los precios agrícolas	Alta
Crear oportunidades no agrícolas	Alta
Ignorar la construcción masiva de carreteras	Alta
Garantizar derechos de propiedad	Incierta
2. Aumentar la renta forestal y su captura	
Precios más altos para productos forestales	Moderada
MFC- captura local de bienes públicos	Moderada
PSA- captura global de bienes públicos	Potencialmente alta
3. Establecimiento de Áreas Protegidas	
	Moderada- alta
4. Políticas Transversales	
Buena gobernanza	Baja- efectos directos moderados
Descentralización	Baja- efectos directos moderados

MFC: Manejo forestal comunitario

PSA: Pago por servicios ambientales

FUENTE: *Angelsen (2010)*

Börner (2016) en el artículo “Evidencia emergente en la efectividad de la conservación del bosque tropical” a través de una colección de estudios que intentó evaluar la eficacia de numerosos programas y políticas de conservación forestal en África, Asia y Latinoamérica. Entre las políticas evaluadas se encontraron: planes de certificación, gestión forestal comunitaria, entrada en vigor de legislación forestal, pagos por servicios ambientales y áreas protegidas.

Börner (2016) concluye que si bien se evidencia la reducción en el cambio de cobertura forestal, es difícil atribuirle dicha mejora a la implantación de estas políticas, excluyendo otros factores; señalando que [...] las diferencias en el impacto de conservación no vienen dadas solamente por el tipo de medida de conservación empleada, un punto clave de la investigación es que necesita ir más allá del actual enfoque científico de calcular los efectos

promedios de los “programas de conservación sin diferenciar” [...], en lugar de examinar elementos específicos de cada programa y el contexto en el que se implementa. Según el artículo: “ambos factores son igual de importantes para entender la efectividad de los programas de conservación”.

La deforestación creciente en la amazonia se debe principalmente al cambio de uso del suelo de bosque a agricultura y/o agroindustria; encontrando entre sus causas; por un lado, las débiles políticas públicas por parte del ente rector, en relación a la lucha contra la deforestación, la promoción creciente de cultivos agroindustriales como cacao, palma aceitera, soya u otros, en las ARFFS de los Gobiernos Regionales amazónicos; así como, los vacíos legales existentes respecto al cambio de uso de la tierra, la adjudicación de tierras agrícolas y la capacidad de uso mayor del suelo.

b. Corrupción en el sector forestal

INTERPOL (2016) ha analizado y cuantificado a nivel internacional en términos económicos la corrupción del sector forestal, encontrando que el costo de la corrupción ha ido en aumento en los últimos años; toda vez que en el año 2002 el Banco Mundial cuantificó una pérdida anual a partir de impuestos no recaudados y regalías no cobradas ascendente a 10 millones de dólares, mientras que en el año 2016 la INTERPOL estimó el costo de la corrupción en el sector forestal ascendente a 29 millones de dólares. Este incremento, sirve para alertar respecto a la problemática que viene afrontando la gestión forestal.

Según Damania (2009) los efectos corrosivos de la tala ilegal por ejemplo, están focalizados principalmente en la gobernabilidad no estando confinados al sector forestal. Los productos forestales son voluminosos y los funcionarios encargados pueden interceptar fácilmente la madera cortada ilegalmente. De manera que la complicidad y la corrupción de una serie de funcionarios: aduana, policía, políticos locales y autoridades de transporte, son necesarias para que esta industria ilegal sobreviva.

El análisis realizado por la INTERPOL (2016) reveló que los actores que más frecuentemente se ven envueltos en prácticas corruptas son funcionarios o servidores de la autoridad forestal en 35 por ciento de los casos, funcionarios o servidores de otras entidades en 19 por ciento de los casos, oficiales de cumplimiento de la ley (policías) en 11 por ciento de los casos y empresarios madereros en 11 por ciento de los casos. Los países también informaron, en menor medida, sobre la participación de cazadores furtivos de madera (los

individuos que cometieron la tala ilegal), comunidades nativas y colonos, milicias armadas, comerciantes de leña y funcionarios locales electos.

INTERPOL (2016) identificó los factores que hacen a los bosques particularmente vulnerables a la corrupción e ilegalidad, siendo los siguientes:

- Inconsistencia o ambigüedad en la Ley y regulación forestal, que las hacen complicadas o contradictorias. Esta situación crea oportunidades e incrementa el alcance de la corrupción burocrática, y puede dar lugar a la inacción por parte de la aplicación de la Ley.
- Falta de transparencia en la emisión de licencias o permisos a empresas o individuos, o la falta de transparencia con respecto a los términos de la licencia o permiso, limita seriamente la responsabilidad pública por el manejo del bosque;
- Falta de claridad en los derechos de propiedad de tierras, han significado que la propiedad de la tierra forestal a menudo está sujeta a disputas, especialmente en los países en desarrollo. Los títulos de propiedad de las tierras pueden tener un mantenimiento deficiente o no registrarse con precisión, lo que crea oportunidades para la falsificación de documentos y el soborno de funcionarios gubernamentales;
- Administración estatal, aproximadamente tres cuartos de las tierras forestales globalmente son clasificadas como públicas y son administradas por el gobierno, haciendo los bosques vulnerables a la corrupción gubernamental de alto nivel y la captura del estado;
- Superposición de funciones en las entidades responsables del manejo forestal y la aplicación de la ley puede dar como resultado sistemas de permisos de explotación competitivos o confusos, y la corrupción en cualquiera de estas entidades socavaría el manejo forestal;
- Bajos salarios de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a los administradores de las licencias forestales y las concesiones los hacen más susceptibles a la corrupción por ganancias monetarias personales;
- Alto beneficio financiero para funcionarios corruptos o delincuentes, en comparación con el bajo riesgo de sanciones aplicadas.

- Lejanía del recurso, los bosques tropicales en los países en desarrollo a menudo se encuentran en áreas remotas y poco pobladas que son difíciles de controlar;
- La falta de transparencia en la evaluación y la imposición de multas u otros castigos aumenta significativamente la percepción de corrupción a lo largo de toda la cadena de aplicación de la ley, incluido el enjuiciamiento y el castigo.

A continuación se muestran ejemplos en los cuales ha quedado al descubierto prácticas corruptas en el sector forestal peruano:

- La publicación “La Máquina Lavadora- Cómo el Fraude y la Corrupción en el Sistema de Concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú”, señaló que el MINAGRI – encargado de los Bosques de Producción – no está controlando de manera adecuada las actividades de las concesiones; que el MINAM – encargado de los Bosques de Protección – no está monitoreando de modo eficiente las actividades de taladores ilegales en las áreas protegidas; y que los Gobiernos Regionales aún no están en capacidad de cumplir una labor eficaz para impedir las ilegalidades en el campo ni dar seguimiento legal a los casos que surjan (EIA 2012).
- La publicación “Descubriendo los riesgos de corrupción en el sector forestal” hizo mención al caso del exalcalde de la provincia de Coronel Portillo, Luis Valdez Villacorta, quien fue arrestado por estar envuelto en tráfico de drogas a través de embarcaciones que transportaban madera contraplacada. El exalcalde controlaba un negocio que había usado estratégicamente construyendo una red de sobornos a funcionarios para movilizar madera ilegal fuera del país. Utilizando esta red, el ex alcalde y otros traficantes de drogas pudieron mover la cocaína escondida en los envíos de madera contraplacada. Tras el arresto, la policía encontró activos valorados por el monto de 71 millones de dólares cuya procedencia no pudo ser explicada (INTERPOL 2016).
- En el año 2014 el OSINFOR efectuó la supervisión a 144 títulos habilitantes en el marco de la Operación Amazonas. Producto de dicha fiscalización, se constató en campo, la inexistencia de ocho mil doscientos ocho (8 208) árboles; cuyo supuesto aprovechamiento fue aprobado a través de Planes Operativos Anuales (POA) en las regiones de Loreto (64 por ciento), Ucayali (34 por ciento) y Huánuco (2 por ciento); siendo que la mayor cantidad de árboles inexistentes declarados en los POA

correspondían a permisos forestales en comunidades nativas (39 por ciento), seguido de permisos forestales en predios privados (36 por ciento), y concesiones forestales maderables (25 por ciento) (OSINFOR 2015).

OSINFOR (2015) informa que producto de la Operación Amazonas advirtió que los Planes Operativos Anuales, no vienen siendo elaborados siguiendo los lineamientos y directivas establecidos por el SERFOR. Lo constatado contribuye negativamente al aprovechamiento sostenible de nuestros recursos forestales, ya que permite la legalización de madera extraída de áreas no autorizadas, mediante el amparo de estos títulos habilitantes.

Los ejemplos del país son un reflejo de lo señalado por INTERPOL; toda vez, que existe una captura del estado en beneficio de las autoridades como en el caso del exalcalde de la provincia de Coronel Portillo en la que se muestra la relación madera- narcotráfico; asimismo, la falta de transparencia en la emisión de licencias o permisos a empresas o individuos como logró evidenciar el OSINFOR. Finalmente, “La Máquina Lavadora- Cómo el Fraude y la Corrupción en el Sistema de Concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú” muestran la realidad del MINAM y de los Gobiernos Regionales en relación a que los bajos salarios de sus funcionarios los hacen más susceptibles a la corrupción; todo ello, sumado al alto beneficio económico en comparación a la baja probabilidad de recibir una sanción.

c. Cultivos agroindustriales a gran escala

En el departamento de Loreto se encuentra la mayor extensión de bosques en el territorio nacional con 32 451 702 hectáreas, lo que representa el 44 por ciento del total de bosques del país. Asimismo, también es el departamento que presenta la segunda tasa más alta de deforestación con un 29 por ciento (30 206 hectáreas que se pierden por año), debido principalmente al cultivo de palma de aceitera (CGR 2015a).

La CGR (2015a) estimó que la producción del cultivo de palma aceitera en el departamento de Loreto presentó un incremento medio anual de 115 por ciento durante el periodo 2006 - 2013, superior a los que presentan los departamentos de Ucayali (10 por ciento), San Martín (-1 por ciento) y Huánuco, en donde si bien existe un número mayor de hectáreas para el cultivo, no presentan el crecimiento exponencial en cuanto a la producción de palma aceitera que viene ocurriendo en el departamento de Loreto.

Rivadeneira *et al.* (2016) refiere que en Ucayali, el Grupo Melka logró adquirir hasta fines de 2014 más de 12 mil hectáreas: 5 000 hectáreas en Tibecocha; 4 759 hectáreas en Zanja Seca y cerca de 3 000 hectáreas en Bajo Rayal. Si bien, la mayor parte de estas fueron compradas a terceros, Zanja Seca fue adquirida al Estado peruano a través del Gobierno Regional de Ucayali. La empresa empezó sus operaciones en Ucayali sin ningún estudio de impacto ambiental ni programa de adecuación de manejo ambiental.

Rivadeneira *et al.* (2016) calculó que hasta 2014 las empresas del Grupo Melka poseían unas 15 000 hectáreas en Loreto y Ucayali, y que hasta 2015 deforestaron por encima de las 13 666 hectáreas, según las resoluciones de la Dirección de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI.

En el año 2016 se prepublicó el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025, el cual identificó que solo existe un área potencial de 58 783,01 hectáreas a nivel nacional para realizar este cultivo (MINAGRI 2016). Sin embargo, de acuerdo al Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 - 2026, solo en la región de Ucayali existe un potencial de 228 279,97 hectáreas que podrían ser utilizadas para este cultivo, según información recogida también a nivel exploratorio, lo señalado evidencia una incongruencia entre la información que maneja el MINAGRI y los Gobiernos Regionales (Defensoría del Pueblo 2017). En consecuencia, resulta imperativo que previa a la aprobación del citado Plan, el MINAGRI identifique las áreas efectivamente cultivadas con palma aceitera, así como las áreas aptas para su cultivo en el ámbito nacional, a través de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, adecuada a la LFFS N° 29763 (Defensoría del Pueblo 2017).

La CGR (2015) advirtió sobre la problemática del cultivo de palma aceitera en el departamento de Loreto, la cual se debía básicamente a dos aspectos: El primero está relacionado con aspectos normativos e institucionales, tales como falta de reconocimiento de los RFFS como patrimonio de la nación, la equívoca promoción del monocultivo de palma aceitera, la inexacta definición de la naturaleza del cultivo de palma aceitera y la débil implementación de los reglamentos de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y de ejecución de levantamiento de suelos. El segundo está vinculado a los impactos ambientales que se originan a partir del cambio de uso del suelo y la deforestación, entre los que se resaltan la emisión de gases de efecto invernadero y la fragmentación de bosques.

Asimismo, Defensoría del Pueblo (2017) en su informe “Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao: Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado” advirtió diversos problemas en la normativa del sector agricultura, y forestal; así como a la aplicación de los marcos normativos por parte de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali. A continuación se resumen algunos de los hechos encontrados:

- La falta de adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a las disposiciones establecidas en la LFFS N° 29763. Toda vez que, la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la citada Ley, establece que el MINAGR y el SERFOR, en coordinación con el MINAM, tienen la obligación de adecuar el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (Decreto Supremo N° 017-2009-AG), de acuerdo a lo establecido en la citada Ley, se les otorgó un plazo de 60 días, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.
- La necesidad de que el MINAGRI adecúe el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos (Decreto Supremo N° 13-2010-AG), a las disposiciones normativas establecidas en la LFFS. Ello, debido a que el referido Reglamento constituye la base técnico-científica para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, a fin de mantener la integridad del “sistema de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor”.
- La discrecionalidad en la inspección ocular y análisis de muestras adicionales de suelos en la amazonia.
- La desactualización de los estudios de suelos existentes de las tierras de la amazonía.
- La necesidad de modificar o incorporar el procedimiento de “cambio de uso de tierras” y “adjudicación de tierras” en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos-TUPA de los Gobiernos Regionales.
- Limitaciones en el presupuesto y en las capacidades técnicas de los Gobiernos Regionales. En tal sentido: i) las Direcciones Regionales Agrarias de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali requieren fortalecer sus capacidades para la formalización de predios rurales. Al respecto, el MINAGRI tiene la obligación de capacitar a los Gobiernos Regionales en esta materia; ii) es fundamental dotar del presupuesto necesario a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del

MINAGRI y a las ARFFS de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali, para el efectivo cumplimiento sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental.

- Débil articulación y colaboración inter e intra institucional. Este es el caso de las actuaciones de la ARFFS y la Dirección Regional Agraria de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali, respecto a las áreas priorizadas para la formalización de predios rústicos; y entre estas instancias y el Ministerio Público, en el curso de las investigaciones iniciadas en el ámbito penal.
- No existen espacios ni medios a través de los cuales la ARFFS y la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental compartan información útil y pertinente para coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos de las investigaciones en la vía penal como en la vía administrativa.

Las debilidades en cuanto a los marcos normativos desactualizados o ausentes; así como, a la falta de una política de estado que involucre los tres niveles de gobierno en la promoción de la instalación de cultivos agroindustriales en la amazonia peruana, son una clara muestra de que la descentralización, y sus problemas, han permitido el desarrollo de diversas actividades económicas; en desmedro de los bosques y sus consecuencias ambientales.

III. MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO

3.1.1. Tipo de Investigación

El tipo de investigación que se empleó fue correlacional- no experimental.

3.1.2. Diseño de la Investigación

La investigación se trabajó bajo un diseño transectorial correlacional/ causal; en base a una muestra seleccionada sobre la base de veinticuatro (24) departamentos del territorio nacional, tomando como referencia las trece (13) ATFFS pendientes de transferir funciones a los gobiernos regionales en el ámbito de quince (15) departamentos; así como, los nueve (9) Gobiernos Regionales que ya vienen ejerciendo como ARFFS. A partir de lo cual, se seleccionaron tres (3) ATFFS y dos (2) ARFFS; sobre la base de esta muestra se evaluará el accionar de estas ATFFS y ARFFS en la gestión de los RFFS para el periodo 2012-2018.

3.1.3. Selección de Muestra

Se seleccionó una muestra para los dos universos a evaluarse; es decir, las ARFFS y las ATFFS en el ámbito de aquellos departamentos en los que aún las funciones forestales no han sido transferidas a los Gobiernos Regionales. La muestra se seleccionó en función a los criterios generales y específicos, siguientes:

a) Criterios generales de selección

- Condiciones de pobreza en las regiones (INEI 2016).
- Incidencia de conflictos socio ambientales (Defensoría del Pueblo 2018).
- Índice de densidad del estado (PNUD 2013).
- Avance en el proceso de ordenamiento territorial (MINAM 2017).

b) Criterios específicos de selección

- Tasa de deforestación (MINAM 2015a).
- Extensión de bosques naturales (MINAM 2015b).

- Extensión de Bosques de producción permanente (MINAM 2015b).
- Incidencia de Ilegalidad en el Aprovechamiento Forestal (OSINFOR 2016).

Para cada criterio de selección, se marcó con una X los departamentos que tenían los tres mayores valores, en el caso de las ATFFS; mientras que en el caso de las ARFFS se seleccionó los dos departamentos con mayores valores. El anexo 1 presenta a detalle los datos por cada departamento para cada uno de los criterios (generales y específicos), tanto para las ARFFS y las ATFFS. No obstante, a continuación se resume los resultados de la valorización de los criterios, a partir de lo cual se seleccionó los departamentos sobre los cuales se realizó la investigación. La Tabla 5 presenta los departamentos que obtuvieron puntuación en al menos un criterio de selección, de los quince (15) departamentos en los que continúan funcionando las ATFFS.

Tabla 5: Resultados de selección de la muestra, de departamentos con ATFFS

Criterios de selección de muestra	Ancash	Apurímac	Cajamarca	Cusco	Huancavelica	Junín	Lima	Pasco	Puno
Departamentos con mayor tasa de pobreza 2010-2015		X	X		X				
Departamentos con mayor número de conflictos socio ambientales	X			X					X
Departamentos con más bajos índices de densidad del estado			X		X			X	
Departamentos menor porcentaje de avance del proceso de ZEE	X						X	X	
Departamentos con mayor extensión de Bosques de Producción Permanente				X					X
Departamentos con mayor tasa de deforestación				X		X		X	
Departamentos con mayor extensión de bosques naturales			X	X				X	
Departamentos con mayor incidencia de ilegalidad en el aprovechamiento forestal				X		X		X	
TOTAL	2	1	3	5	2	2	1	5	2

La muestra seleccionada está conformada por el departamento de Pasco que contó con mayor número de criterios de selección (número de conflictos socio ambientales, tasa de deforestación, extensión de bosques naturales, incidencia de Ilegalidad en el aprovechamiento forestal; índice de densidad del estado; y porcentaje de avance del proceso de ZEE). En segundo lugar, el departamento de Cusco con los criterios de selección: número de conflictos socioambientales, extensión de Bosques de Producción Permanente, tasa de deforestación, extensión de bosques naturales; e incidencia de Ilegalidad en el aprovechamiento forestal. En tercer lugar, el departamento de Cajamarca con los criterios de selección: tasa de pobreza 2010-2015, índice de densidad del estado; y extensión de bosques naturales.

La Tabla 6 presenta los Gobiernos Regionales que vienen ejerciendo como ARFFS que contaron con mayor número de criterios de selección, y que obtuvieron puntuación en al menos un criterio de selección.

Tabla 6: Resultados de selección de la muestra, de departamentos con ARFFS

<i>Criterios de selección de muestra</i>	<i>Amazonas</i>	<i>Ayacucho</i>	<i>Loreto</i>	<i>San Martín</i>	<i>Ucayali</i>
Departamentos con mayor tasa de pobreza 2010-2015	X	X			
Departamentos con mayor número de conflictos socio ambientales		X	X		
Departamentos con más bajos índices de densidad del estado			X		X
Departamentos menor porcentaje de avance del proceso de ZEE			X		X
Departamentos con mayor extensión de Bosques de Producción Permanente			X		X
Departamentos con mayor tasa de deforestación			X	X	
Departamentos con mayor extensión de bosques naturales			X		X
Departamentos con mayor incidencia de Ilegalidad en el aprovechamiento forestal			X		X
TOTAL	1	2	7	1	5

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS con mayor número de criterios de selección fueron el Gobierno Regional de Loreto, siendo estos: número de conflictos socio

ambientales, índice de densidad del estado, porcentaje de avance del proceso de ZEE, extensión de Bosques de Producción Permanente; tasa de deforestación; extensión de bosques naturales; e incidencia de Ilegalidad en el aprovechamiento forestal. Y en segundo lugar, el Gobierno Regional de Ucayali con los criterios de: índice de densidad del estado, porcentaje de avance del proceso de ZEE, extensión de Bosques de Producción Permanente; y extensión de bosques naturales.

3.1.4. Población

La población consta de tres (3) ATFFS, pendientes de transferir funciones a los gobiernos regionales en el ámbito de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco; así como, de dos (2) ARFFS que corresponden a los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali.

3.2. EQUIPOS Y MATERIALES

3.2.1. Equipos

- Computadora
- Impresora

3.2.2. Software

- Microsoft Office 2013.

3.2.3. Materiales

- Papel bond A4.
- Útiles de escritorio.

3.2.4. Datos

El presente estudio contó con datos generales de los actores involucrados en la gestión de los RFFS, como son: normas de creación, ROF y otras normas que determinarán sus funciones específicas; a partir de lo cual se evaluó su interés en la conclusión del proceso de transferencia de funciones forestales y su nivel de intervención en la toma de decisiones respecto a la gestión de estos; producto de ello, se elaboró la caracterización de la institucionalidad del sector forestal y de fauna silvestre.

Asimismo, para efectuar la evaluación del ejercicio de las entidades encargadas de la administración y control de los RFFS se tomó en consideración los datos presentados en plataformas virtuales de acceso a la información pública, del Ministerio de Economía y Finanzas- MEF y de la Contraloría General de la República- CGR, la información que fue analizada se detalla a continuación:

- Presupuesto ejecutado en el periodo 2012- 2018 (MEF 2019b).
- Presupuesto por Resultados, periodo de evaluación 2012-2018 (MEF 2019c).
- Estado de los proyectos de inversión pública, periodo de evaluación 2012-2018 (MEF 2019b).
- Implementación del sistema de control interno-SCI, al año 2016 (CGR 2018).

Finalmente, se recopilaron los informes de control emitidos por la CGR y Órganos de Control Institucional- OCI del SERFOR y MINAGRI, en el periodo 2012-2018, por haber ejercido competencias relativas a la gestión de los RFFS para el periodo 2012-2018 (CGR 2019). Producto de ello, se elaboró un análisis de deficiencias de los hechos observados y advertidos en los informes de control relacionados a la gestión de las ATFFS y ARFFS seleccionadas.

Asimismo, para el desarrollo de la evaluación del ejercicio de las entidades encargadas de la administración y control de los RFFS sólo se trabajó con datos correspondientes a la muestra seleccionada; es decir, de las ATFFS en el ámbito de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco; así como, de las ARFFS en el ámbito de los departamentos de Loreto y Ucayali.

3.3. METODOLOGÍA EXPERIMENTAL

La investigación comprendió la caracterización de la institucionalidad del sector forestal y de fauna silvestre, la evaluación del ejercicio de las entidades encargadas de la administración y control de los RFFS, periodo 2012-2018. Así como, identificó sus deficiencias a partir de informes de control relacionados a la gestión de los RFFS, periodo 2012-2018. Cabe precisar que para la evaluación de los dos últimos puntos la data se restringió a la muestra seleccionada que comprende a las ARFFS de Loreto y Ucayali; así como a las ATFFS en el ámbito de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco.

A partir de lo anterior, se elaboró un análisis a partir de una matriz FODA y un diagrama de verificación de riesgos; a partir de todo ello, se determinaron acciones a implementar para la mejora de la gestión de las ARFFS y ATFFS. En la Figura 9 se presenta el esquema de la investigación:

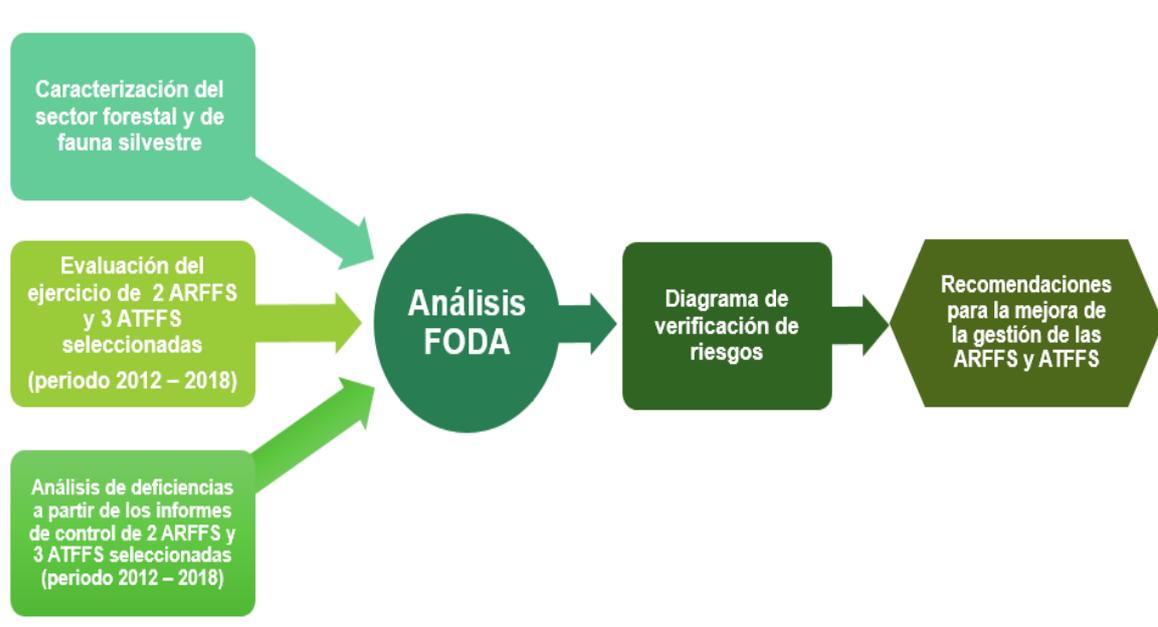


Figura 9: Esquema de la investigación

3.3.1. Instrumentos para la colecta de datos

Los instrumentos que se utilizaron para recabar la evidencia necesaria para esta evaluación fueron: cuestionarios, solicitudes de información por transparencia, bases de datos, observaciones directas y el uso de data existente. La evidencia (física, documental, testimonial y analítica) se sometió a revisión para asegurarse que cumpla con los requisitos básicos de suficiencia, competencia y relevancia.

3.3.2. Procedimiento para el análisis de datos

El análisis de la información obtenida se realizó siguiendo los procedimientos siguientes:

a. Caracterización del sector forestal y de fauna silvestre

Se utilizó el Análisis de Stakeholders y la Matriz RECI, de acuerdo a la metodología que se señala a continuación:

- Análisis de Stakeholders (TCU 2002)

Metodología aplicada a fin de identificar los principales actores involucrados, sus intereses y cómo estos intereses afectan (generan riesgos) la viabilidad de los programas o proyectos a evaluarse; en este caso, el proceso de descentralización.

Los actores, son individuos, grupos o instituciones con intereses en cualquier programa, proyecto u actividad, debiendo incluirse tanto a los que participan como a los que están excluidos del proceso de toma de decisiones.

El análisis considera los grupos de interés y el tipo de influencia que pueden ejercer. En tal sentido, ayudó a identificar de forma adecuada la participación de todas las partes involucradas en el proceso de descentralización de funciones forestales.

Para realizar el análisis de stakeholders en la presente investigación, se clasificaron los actores del sector forestal, a fin de medir cualitativamente el interés de cada actor en el proceso de descentralización y transferencia de funciones forestales.

- Análisis matriz RECI (TCU 2001)

El análisis RECI es una herramienta que ayuda a identificar quién es responsable de ciertas actividades, quien las ejecuta, a quienes se consulta y a quienes se está informando, ya sea en un limitado equipo de trabajo, o en relación a un cuerpo, entidad o programa.

Las iniciales RECI representan un papel claramente definido:

R: ¿quién es el responsable? (quien tiene la responsabilidad final, con el poder veto: quién soportará la carga del fracaso eventual)

E: ¿quién la ejecuta? (quien es la encargada de desarrollar la actividad, o quienes los responsables de la ejecución)

C: ¿quién es consultado? (quien debe ser consultado antes de tomar decisiones o se implementen acciones)

I: ¿quién es informado? (quien debe ser informado después de la decisión o acción que se lleva a cabo)

A través del análisis RECI es posible: i) Establecer la responsabilidad por las decisiones y ejecución de actividades; ii) identificar el tipo o grado de participación de cada agente (persona, organismo o institución) en cada decisión; iii) esclarecer la relación entre las partes involucradas; y iv) conocer la distribución del poder.

En la presente investigación el análisis RECI servirá para brindar recomendaciones que coadyuven a: i) Un aumento de la productividad a través de la definición clara de las responsabilidades; ii) eliminar la superposición de actividades y trabajo redundante, liberando recursos y aumentando la capacidad de trabajo; iii) convertir en ágiles estructuras organizativas, reduciendo los niveles de organizacionales innecesarios; iv) proponer una nueva estructura organizativa; y v) entender el impacto político y psicológico de los cambios estructurales en la organización.

b. Evaluación del ejercicio de las entidades encargadas de la administración y control de los RFFS

A continuación se detalla el procedimiento seguido para evaluar las siguientes variables:

- Presupuesto ejecutado en el periodo 2012- 2018.

Para las ATFFS en el ámbito de los departamentos seleccionados se tomó conocimiento que antes de agosto del 2014; es decir antes de la creación del SERFOR, el presupuesto de la extinta DGFFS no diferenciaba ni controlaba su presupuesto a nivel de departamento, ni ATFFS; además, debido a que era una unidad orgánica del MINAGRI, no se pudo realizar la búsqueda en los aplicativos del MEF. Recién a partir del 2015 existe información de la distribución a nivel de pliego “SERFOR” y su consecuente ejecución por departamento; en tal sentido, la información consultada se obtuvo del portal de Consulta Amigable del MEF.

Para el caso de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali se tuvo en cuenta el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado- SIAF, y en él se buscó presupuesto ejecutado a nivel de la cadena presupuestal: pliego- programa y subprograma, a fin de identificar los subprogramas referidos a la gestión de los RFFS en cada Gobierno Regional y poder calcular la proporción del presupuesto ejecutado en la gestión de los RFFS.

- Presupuesto por Resultados, periodo 2012-2018.

Es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la

característica de permitir que estos puedan ser medibles. En tal sentido, se crean los Programas Presupuestales cada uno enfocado a atender diversos problemas públicos.

Desde el año 2012, el sector forestal contó con un Programa Presupuestal- PP 84: “Manejo Eficiente de Recursos Forestales y Fauna Silvestre”, posteriormente fue rediseñado el año 2015 creándose el PP 130: “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre”, el cual se encuentra a cargo del sector agricultura y tiene como entidad responsable al SERFOR, e involucra la participación de los tres niveles de Gobierno.

El PP 130, tiene como resultado específico mejorar la competitividad y el aprovechamiento sostenible de los RFFS, a través de productos orientados a desarrollar estudios, generar y gestionar información forestal y de fauna silvestre, recuperar áreas forestales mediante un adecuado manejo forestal y de fauna silvestre, realizar acciones de trazabilidad y promoción de inversiones, y brindar asistencia técnica. En el desarrollo de la investigación, cuyo periodo de evaluación va del 2012 al 2018, se hará referencia a ambos Programas Presupuestales con la denominación de PP forestales.

Los datos se encontraron en el aplicativo web Consulta Amigable del MEF y fueron consultados en setiembre de 2019.

- Estado de los proyectos de inversión pública, periodo 2012-2018.

Un Proyecto de Inversión- PI constituye una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una Entidad; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos. El PI debe constituir la solución a un problema vinculado a la finalidad de una Entidad y a sus competencias.

Con motivo de esta investigación se evaluaron los PI relacionados a la gestión de los RFFS correspondientes a la muestra seleccionada, se realizó considerando para los departamentos con funciones forestales no transferidas; es decir, Cajamarca, Cusco y Pasco, los proyectos de la Unidad Ejecutora 001-155: MINAGRI-Administración Central, entendiéndose que en el periodo 2012-2014 la Autoridad Nacional Forestal era un Órgano de Línea del MINAGRI.

A partir del año 2015, la búsqueda en la Consulta Amigable del MEF se efectuó en los proyectos del pliego SERFOR.

- Implementación del SCI.

Se tomó en consideración la medición del grado de madurez del SCI efectuada por la CGR para el año 2016. Esta medición efectuada en todas las entidades del Estado determinó un Índice de implementación del SCI, el cual plantea seis (6) niveles: i) inexistente; ii) inicial; iii) intermedio; iv) avanzado; v) óptimo; y, vi) mejora continua.

El índice de implementación del SCI Interno está basada en una encuesta aborda sus cinco (5) Componentes: Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control Gerencial, Información y Comunicación y Supervisión. En la Tabla 7 se describen los niveles:

Tabla 7: Niveles e índice de implementación del SCI en las entidades del Estado

Nivel	Índice	Descripción
Inexistente	0%	Las condiciones del elemento de control no existen.
Inicial	1%-20%	Las condiciones del elemento de control existen pero no están formalizadas.
Intermedio	21%-40%	Las condiciones del elemento de control existen y están formalizadas.
Avanzado	41%-60%	Las condiciones del elemento de control existen, están formalizadas, están operando y existe evidencia documental de su cumplimiento.
Óptimo	61%-80%	Las condiciones del elemento de control existen, están formalizadas, están operando, existe evidencia documental de su cumplimiento y muestran eficiencia y eficacia.
Mejora continua	81%-100%	Las condiciones del elemento de control existen, están formalizadas, están operando, existe evidencia documental de su cumplimiento, muestran eficiencia y eficacia y están en un proceso de mejora continua con instancias internas y externas evaluadoras de su eficiencia y eficacia.

FUENTE: CGR (2015b)

Los resultados de los índices de implementación del SCI se solicitaron a la CGR por transparencia a través del Oficio N°526-2018-CG/SGE de 27 de abril de 2018. En el caso de las ATFFS se solicitó el dato del SERFOR, y para las ARFFS el dato de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali.

c. Análisis de deficiencias a partir de los hechos observados y advertidos en informes de control relacionados a la gestión de los RFFS, periodo 2012-2018

Se analizó a partir de los servicios de control los riesgos y deficiencias advertidos a partir de los informes de control emitidos por los Órganos del Sistema Nacional de Control competentes, como son la CGR, el OCI del MINAGRI, y el OCI del SERFOR, en función a sus resultados se analizará la situación de las ATFFS y ARFFS seleccionadas.

En cada informe, se identificó hechos observados y advertidos, los cuales se clasificaron en deficiencias de gestión, de acuerdo al detalle siguiente:

- Deficiencias normativas: Comprende aquellos casos en los que se identificaron problemas a nivel normativo, como la existencia de normas desactualizadas, la ausencia de normas técnicas para el cumplimiento de funciones, y la regulación inadecuada de los procedimientos administrativos (por ejemplo la falta de claridad de los procedimientos, la falta de regulación de los plazos y de las instancias responsables de los trámites, entre otros).
- Deficiencias de organización: Comprende aquellos casos en los que se identificó que determinado personal no cumplió con el perfil establecido en el Manual de Organización y Funciones – MOF de la entidad, así como aquellos casos en los que las entidades tenían una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas.
- Deficiencias en la ejecución y funcionamiento: Comprende aquellos casos en los que se identificó el inacción frente a las competencias de las autoridades, así como inventarios no actualizados o deficiencias en la gestión de la información (registro, bases de datos, etc.), el incumplimiento de algún procedimiento técnico o sancionador, la ejecución de acciones sin contar con la debida autorización o sustento en una función; o la presencia de debilidades operativas y técnicas que limitan el logro de objetivos y metas.
- Deficiencias en controles y revisiones: Comprende aquellos casos en los que se identificó la falta de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades, o en los que se dio cuenta de la insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades.

La clasificación de deficiencias de gestión obtenida, fue tabulada y mostrada en gráficos tanto para las ATFFS como para las ARFFS, este análisis se realizó sólo sobre la muestra seleccionada.

d. Análisis matriz FODA y Diagrama de Verificación de Riesgos

El termino FODA comprende esquemáticamente las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de un determinado proceso o entidad. Estas cuatro dimensiones estudio dan como resultado una lista de los pros y los contras que ayudan en la toma de decisiones.

En la investigación las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas se obtuvieron analizando las causas que generaron las deficiencias de gestión identificadas a partir de los hechos observados y advertidos en informes de control relacionados a la gestión de los RFFS, periodo 2012-2018.

El Diagrama de verificación de riesgos, es una matriz de probabilidad impacto- riesgo, forma parte del universo de la planificación estratégica de una organización. Es una técnica de gestión de riesgos que tiene como objetivo gestionar brevemente los efectos adversos que puedan comprometer una gestión de procesos. Su misión es proporcionar orientación sobre los aspectos clave de la gobernabilidad, la ética, el control interno, gestión de riesgos.

En la investigación el Diagrama de verificación de riesgos se obtuvo analizando los efectos que generarían las deficiencias de gestión identificadas a partir de los hechos observados y advertidos en informes de control relacionados a la gestión de los RFFS, periodo 2012-2018.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1.

CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

4.1.1. Análisis de stakeholders

Como entidades del Gobierno Nacional involucradas en el proceso de descentralización de funciones forestales hacia los Gobiernos Regionales, se identificó tres (3) entidades y una (1) dependencia. Entre las entidades tenemos al MINAGRI a favor de que se realice y concluya el proceso de transferencia; siendo que las funciones a transferirse son del sector agricultura. Cabe agregar que el SERFOR, órgano adscrito al MINAGRI, es el principal interesado (++ Muy a favor) de que dicho proceso se concluya a fin de cumplir lo estipulado en la LFFS vigente, relacionado a la organización del sector forestal; así como dejar de tener bajo su dependencia y destinar recursos económicos a las ATFFS. Las ATFFS por su parte, estarían en contra de la conclusión del proceso de transferencia, toda vez que la transferencia de funciones en específico no comprende la transferencia del recurso técnico; entonces existe la posibilidad de que los profesionales que los conforman sean removidos de sus cargos. Otro actor identificado, aunque con un rol neutral es el MINAM. El detalle de lo señalado se muestra en la Tabla 8:

Tabla 8: Caracterización de las entidades y dependencias forestales del Gobierno Nacional

<i>Stakeholder</i>	<i>Interés del Stakeholder en el proceso</i>	++ <i>Muy a favor</i> + <i>A favor</i> 0 <i>Neutral</i> - <i>En contra</i> -- <i>Muy en contra</i>	<i>Impacto si no se cumple con el interés del Stakeholder</i>	<i>Papel / Rol del Stakeholder en el proceso</i>
MINAGRI	<p>Cumplir con la Ley de Bases de Descentralización, en cuanto a la transferencia de funciones en materia forestal.</p> <p>Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad forestal según la Ley 29763.</p>	+	Perder credibilidad respecto a su rol de ente rector de los RFFS.	Órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los RFFS (Ley N°29763).
SERFOR	<p>Lograr la formación y consolidación del SERFOR.</p> <p>Culminar el proceso de transferencia de funciones a los GORES</p>	++	Asumir mayor responsabilidad y cuestionamientos relacionados con la mala gestión forestal.	Entidad técnico-normativa del sector forestal y de fauna silvestre.
ATFFS	Transferir capacidades y logística a los gobiernos regionales para la ejecución de sus funciones en materia forestal	-	Continuar ejerciendo la administración y control de los RFFS a nivel regional bajo la dependencia del SERFOR.	Organismos Descentralizados del SERFOR que aún continúan ejerciendo la administración y control de los RFFS a nivel regional.
MINAM	<p>Lograr el aprovechamiento sostenible de los RRNN.</p> <p>Establecer convenios de cooperación interinstitucionales con la autoridad forestal, para la conservación de bosques naturales y mitigación de los impactos del cambio climático.</p> <p>Promover la conservación de la diversidad biológica.</p> <p>Lograr la mejora de la calidad ambiental.</p>	0	Asumir un rol más protagónico en la gestión de bosques.	Velar por la conservación del ambiente, propiciando y asegurando desarrollo sostenible, responsable, racional y ético de los RRNN y del medio ambiente.

Tabla 9: Caracterización de los Gobiernos Regionales

<i>Stakeholder</i>	<i>Interés del Stakeholder en el proceso</i>	<i>++ Muy a favor</i>			<i>Papel / Rol del Stakeholder en el proceso</i>	
		<i>+ A favor</i>	<i>0 Neutral</i>	<i>- En contra</i>		
ARFFS	Contar con mayores recursos y presupuesto para ejercer las funciones transferidas. Fortalecimiento de la institucionalidad forestal, de acuerdo a la ley N° 29763.	+			Aumento de los índices de ilegalidad en la gestión forestal de dichas regiones.	Entidad Administradora y de Control a nivel regional de los RFFS.
Gobiernos Regionales en el ámbito de las ATFFS	Obtener las funciones forestales con asignación presupuestaria. Mejorar sus capacidades técnicas y logísticas. Captar recursos de cooperación internacional para la ejecución de proyectos.	-			Perdida de la autonomía en relación a la gestión de los RFFS de dichas regiones.	Entidad con competencias asignadas en materia forestal, que aún no las viene ejerciendo

En la Tabla 9 se muestran dos tipos de Gobiernos Regionales; aquellos en el ámbito de las ARFFS. Cabe precisar, que en el caso de las ARFFS su economía se ve afectada positivamente por el aprovechamiento y/o industrialización de productos forestales y no maderables; en ese sentido, la gestión regional tomó interés en efectivizar en breve plazo la transferencia de estas funciones. Por tanto, se identifica una posición a favor de que la transferencia de funciones se efectivice en todas las regiones y que en base a ello se pueda fortalecer la gestión descentralizada de RFFS.

El segundo grupo de Gobiernos Regionales, son aquellos en el ámbito de las ATFFS; en cuyo caso estos estarían en contra de que se realice esta transferencia de funciones, pues en los términos que se ha venido dando no recibirían por el ejercicio de estas funciones una transferencia de recursos económicos ni técnicos; entonces en balance, no percibirían ingresos significativos por la gestión forestal; y pese a ello, tendrían que asumir los costos de la gestión de la administración y control de los RFFS en el ámbito de su jurisdicción.

Tabla 10: Caracterización de las entidades de control y fiscalización del sector forestal

<i>Stakeholder</i>	<i>Interés del Stakeholder en el proceso</i>	++ <i>Muy a favor</i>		
		+ <i>A favor</i>	<i>Impacto si no se cumple con el interés del Stakeholder</i>	<i>Papel / Rol del Stakeholder en el proceso</i>
		0 <i>Neutral</i>		
		- <i>En contra</i>		
		- - <i>Muy en contra</i>		
OSINFOR	Mejorar la calidad y tiempo en el intercambio de información con la autoridad forestal a nivel nacional y regional. Establecer alianzas de cooperación interinstitucional a fin de asegurar la trazabilidad de la madera. Disminuir el índice de ilegalidad de los derechos de aprovechamiento.	+	Disminución de la efectividad de las supervisiones a títulos habilitantes / Aumento el índice de ilegalidad en el aprovechamiento forestal.	Entidad encargada de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento de los RFFS.
Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental	Aumentar la efectividad en la identificación y sanción de actividades ilícitas en materia forestal. Impulsar a nivel regional sistemas de alerta y denuncia de actividades ilícitas en materia forestal.	+	Incremento la deforestación y el tráfico ilícito de madera y fauna silvestre.	Entidad del ministerio público encargada de fiscalizar en cumplimiento de la normativa ambiental y los delitos ambientales tipificados en Título XIII del Código Penal.
Policía Nacional	Fortalecimiento de capacidades para el control de las actividades ilegales relacionadas al aprovechamiento de RRNN.	0	Inacción frente al control de actividades ilegales relacionadas al aprovechamiento de RRNN	Coadyuvar al control del transporte y comercio ilegal de productos forestales y fauna silvestre.

La Tabla 10 muestra las entidades de fiscalización y control identificadas; en el caso del OSINFOR y de las FEMAs se entiende que se encuentran en favor del proceso toda vez que a través de la culminación del proceso de transferencia de funciones se fortalecería la institucionalidad del sector forestal. No obstante, no es un interés o beneficio directo el que ambas entidades percibirían.

En el caso de la Policía Nacional del Perú, su función es la de realizar un acompañamiento a la autoridad forestal en el control forestal ya sea en el transporte o en la transformación de la madera. En tal sentido, su posición es neutral al proceso en tanto la transferencia de funciones no representa un beneficio para el ejercicio de sus funciones.

La tabla 11 muestra a los beneficiarios del bosque, entendiéndose como tal los titulares de algún derecho de aprovechamiento. En tal sentido, se identificó que los concesionarios y/o titulares de permisos y autorizaciones forestales y Comunidades Nativas en el ámbito de las ARFFS se encontrarían neutrales. No obstante, los titulares de permisos y autorizaciones; así como las Comunidades Campesinas, en las regiones en las cuales el proceso de transferencia de funciones no se ha concluido estarían en contra, debido a que el proceso de transferencia como tal, como se refirió no se realiza en términos económicos ni técnicos podría retrasar la atención de solicitudes, en tanto el Gobierno Regional toma conocimiento de sus nuevas funciones y realiza las gestiones necesarias para tener la logística y capital humano para afrontarlas.

Los beneficiarios del bosque, como aserraderos forestales y empresarios madereros exportadores, se mantendrían neutrales.

Tabla 11: Caracterización de los beneficiarios de bosques- titulares de derechos de aprovechamiento forestal

<i>Stakeholder</i>	<i>Interés del Stakeholder en el proceso</i>	<i>++ Muy a favor</i>			<i>Papel / Rol del Stakeholder en el proceso</i>
		<i>+ A favor</i>	<i>0 Neutral</i>	<i>- En contra</i>	
		<i>Impacto si no se cumple con el interés del Stakeholder</i>			
		<i>-- Muy en contra</i>			
Concesionarios Forestales, fauna silvestre y de otros productos del bosque	Mejorar su margen de ganancia. Disminuir sus pagos por derechos de aprovechamiento. Contar con mayor rapidez en sus trámites administrativos		0		Perder la oportunidad de aumentar su rentabilidad. Titular de derecho de aprovechamiento forestal
Concesionarios de Ecoturismo	Mejorar su margen de ganancia. Contar con mayor rapidez en sus trámites administrativos.		0		Perder la oportunidad de aumentar su rentabilidad. Titular de derecho de aprovechamiento forestal
Concesionarios de reforestación o conservación	Contar con mayor rapidez en sus trámites administrativos. Contar con mayor apoyo de la autoridad forestal para frenar actividades ilícitas en sus concesiones.		0		Perder la oportunidad de aumentar su rentabilidad. Titular de derecho de aprovechamiento forestal

“Continuación”

<i>Stakeholder</i>	<i>Interés del Stakeholder en el proceso</i>	++ <i>Muy a favor</i> + <i>A favor</i> 0 <i>Neutral</i> - <i>En contra</i> - - <i>Muy en contra</i>	<i>Impacto si no se cumple con el interés del Stakeholder</i>	<i>Papel / Rol del Stakeholder en el proceso</i>
Titulares de autorizaciones y permisos forestales	Mejorar su margen de ganancia. Disminuir su pago por derecho de aprovechamiento. Contar con mayor rapidez en sus trámites administrativos	0	Perder la oportunidad de aumentar su rentabilidad.	Titular de derecho de aprovechamiento forestal
Aserraderos en Regiones	Mejorar su margen de ganancia. Contar con mayor rapidez en sus trámites administrativos.	+	Perder la oportunidad de aumentar su rentabilidad.	Empresas de transformación primaria de la madera
Empresarios madereros exportadores	Mejora de la imagen del país para el comercio exterior de maderas. Contar con mayor rapidez en sus trámites administrativos. Aumentar sus precios en el mercado internacional. Incrementar sus nichos de mercado.	+	Perder la oportunidad de aumentar su rentabilidad.	Empresas comercializadoras de productos forestales para exportación

“Continuación”

Stakeholder	Interés del Stakeholder en el proceso	++ Muy a favor + A favor 0 Neutral - En contra -- Muy en contra	Impacto si no se cumple con el interés del Stakeholder	Papel / Rol del Stakeholder en el proceso
Comunidades nativas	Contar con oportunidades para el aprovechamiento de sus RRNN. Contar con una mayor presencia de la autoridad forestal en sus regiones. Recibir asistencia técnica-legal de la autoridad forestal. Incrementar sus ingresos a partir del aprovechamiento sostenible de sus RRNN.	+	La expectativa de mejorar sus ingresos económicos y calidad de vida disminuiría	Grupos tribales de la selva y ceja de selva, constituidos por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto; características culturales y sociales; y tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio con asentamiento nucleado o disperso.
Comunidades Campesinas	Contar con oportunidades para el aprovechamiento de sus RRNN. Contar con una mayor presencia de la autoridad forestal en sus regiones. Recibir asistencia técnica-legal de la autoridad forestal. Incrementar sus ingresos a partir del aprovechamiento sostenible de sus RRNN	+	La expectativa de mejorar sus ingresos económicos y calidad de vida disminuiría	Organizaciones con personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales.

La Tabla 12 corresponde a los organismos no gubernamentales y asociaciones civiles de apoyo en la gestión forestal. Los cuales se encuentran muy a favor de concluir el proceso de transferencia de funciones forestales hacia los Gobiernos Regionales; toda vez, que al fortalecerse la institucionalidad del sector en cumplimiento de la LFFS y ser un reflejo lo gestionado de lo normado en cuanto a la organización de las autoridades forestales de nivel nacional y regional, es más factible suscribir convenios, firmar acuerdos; y por ende, captar fondos para mejorar la gestión forestal peruana.

“Continuación”

Stakeholder	Interés del Stakeholder en el proceso					
		++ <i>Muy a favor</i>	+ <i>A favor</i>	0 <i>Neutral</i>		
		- <i>En contra</i>	-- <i>Muy en contra</i>	<i>Impacto si no se cumple con el interés del Stakeholder</i>	<i>Papel / Rol del Stakeholder en el proceso</i>	
ONGs	Desarrollar proyectos ligados a la investigación y/o mejora de procesos en la gestión forestal					
	Fortalecer los acuerdos de promoción comercial con productos del bosque.					
	Fortalecer mecanismos de buenas prácticas forestales (certificación forestal, cadena de custodia, veeduría forestal, entre otros)	++			Disminución de la investigación relacionada a la gestión forestal, mecanismos de participación e investigación de bosques	Coadyuvar a la mejora de la gestión forestal, ejecutando proyectos de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades.
	Fomentar la investigación y apertura de mercados para otros productos del bosque.					
Organismos de la Sociedad Civil	Generar desarrollo en las CCNN y/ CC CC.					
	Fortalecer mecanismos de buenas prácticas forestales (certificación forestal, cadena de custodia, veeduría forestal, entre otros).	++			Continuaría su accionar aunque sin los recursos necesarios por la falta de apoyo de cooperación de ONGs u organizaciones de apoyo financiero internacional.	Participar activamente en los procesos de consulta en la elaboración de la política y reglamento de la ley forestal, así como desarrollar mecanismos de gobernanza forestal.
	Fomentar la investigación y apertura de mercados para otros productos del bosque.					

La Tabla 13 muestra que ejecutores de actividades ilegales de aprovechamiento de RRNN se encontrarían muy en contra de culminar con el proceso de transferencia de funciones forestales hacia los Gobiernos Regionales; toda vez, que ellos hallan el escenario perfecto en esta desorganización y multiplicidad de niveles de autoridad, para el desarrollo de sus actividades en desmedro de la gestión sostenible de los RFFS.

Tabla 13: Ejecutores de actividades ilegales de aprovechamiento de RRNN en el Perú

<i>Stakeholder</i>	<i>Interés del Stakeholder en el proceso</i>	<i>++ Muy a favor</i>			<i>Papel / Rol del Stakeholder en el proceso</i>
		<i>0 Neutral</i>	<i>+ A favor</i>	<i>Impacto si no se cumple con el interés del Stakeholder</i>	
		<i>- En contra</i>			
		<i>-- Muy en contra</i>			
Madereros ilegales	Disminuya el control en el transporte de productos forestales. Aumente la predisposición a la corrupción por parte de las ARFFS. Establecer acuerdos irregulares con las autoridades supervisoras del aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.	--		Incremento en el desarrollo de sus actividades ilegales.	Organizaciones ilegales dedicadas al aprovechamiento, transporte y comercio de madera proveniente de áreas no autorizadas.
Mineros Informales	Asociación ilícita con titulares de concesiones u otros derechos de aprovechamiento forestal. Contar con una autoridad forestal ausente sin presencia en las regiones.	--		Incremento en el desarrollo de sus actividades ilegales.	Usuarios ilegales de recursos minerales que para lograr sus objetivos deforestan y destruyen ecosistemas boscosos.
Traficantes de fauna silvestre	Aumente la corrupción en las autoridades forestales. Establecer acuerdos irregulares con las autoridades supervisoras del aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.	--		Incremento en el desarrollo de sus actividades ilegales.	Organizaciones ilegales dedicadas al tráfico y comercio de fauna silvestre no autorizada.
Agricultores migratorios	Desarrollar mecanismos de subsistencia sin realizar rozo y quema. Mejorar su calidad de vida. Incrementar sus ingresos	--		Perder la oportunidad de mejorar su nivel de ingresos y calidad de vida.	Poblaciones migratorias dedicadas al rozo y quema para la instalación de monocultivos agrícolas de forma extensiva.

4.1.2. Matriz RECI

En el caso de las ATFFS del SERFOR se realizó la matriz RECI, en relación a las funciones que señala el Decreto Supremo N°10-2009-AG (MINAGRI 2009c) que incorpora al MINAGRI las ATFFS de las regiones que aún no han transferido funciones a los Gobiernos Regionales, que aún se encuentra vigente y que representa el único documento normativo que especifica funciones concretas para estos órganos desconcentrados del SERFOR. Los resultados obtenidos se muestran en la Tabla 14.

Tabla 14: Matriz RECI de las ATFFS del SERFOR

<i>Funciones (actividades/decisiones) principales</i>	SERFOR	GORE	OSINFOR	ADMINISTRADOS	MINAG	MINAM	POLICIA NACIONAL	FEMA	CCNN Y CCCC	EMPRESARIOS MADEREROS	CITES
Otorgar permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal y aprobar los planes de manejo forestal correspondientes y planes operativos anuales de concesiones forestales con fines maderables.	R	Debería ser I	Debería ser I	I	R	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	I	C	C*
Autorizar el establecimiento, ampliación o traslado de plantas de transformación, establecimientos comerciales y depósitos de productos forestales y de fauna silvestre.	R	Debería ser I	Debería ser I	I	R	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	I	C	C*

I: informado.

I: Se le informa y participa.*

C: Consultado.

C: Es consultado siempre y cuando involucre alguna especie incluida en los anexos CITES.*

R: Responsable.

“Continuación”

Funciones (actividades/decisiones) principales	SERFOR	GORE	OSINFOR	ADMINISTRADOS	MINAG	MINAM	POLICIA NACIONAL	FEMA	CCNN Y CCCC	EMPRESARIOS MADEREROS	CITES
Emitir y suscribir guías de transporte forestal y de fauna silvestre así como designar al personal encargado de realizar esta función.	R	Debería ser I	Debería ser C	I	R	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	I	I	I
Otorgar licencias de caza comercial y deportiva.	R	Debería ser I	Debería ser I	I	R	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	I	I	C*
Otorgar autorizaciones para la caza y/o captura comercial de ejemplares de fauna silvestre de acuerdo al calendario regional de caza comercial.	R	Debería ser I	Debería ser I	I	R	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	I	I	C*
Aprobar el proyecto de zocriaderos, zoológicos, centros de custodia temporal y de rescate y autorizar su posterior funcionamiento.	R	Debería ser I	Debería ser I	I	R	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	I	I	I
Imponer sanciones a quienes infrinjan la legislación foresta y de fauna silvestre en primera instancia.	R	Debería ser I	Debería ser C	I	R	Debería ser I	I	I	I	I	I
Ejercer el control del aprovechamiento, transporte, transformación y comercio de los RFFS.	R	Debería ser I	Debería ser C	I	R	Debería ser I	I*	I*	I	I	I
Ejecutar operativos inopinados de control forestal y de fauna silvestre en el ámbito de su jurisdicción.	R	Debería ser I	Debería ser C	I	R	Debería ser I	I*	I*	I	I	I

I: informado.

C: Consultado.

R: Responsable.

I: Se le informa y participa. C*: Es consultado siempre y cuando involucre alguna especie incluida en los anexos CITES.*

Como entidades responsables del ejercicio de las funciones de las ATFFS se identificó al SERFOR y al MINAGRI; al mantener dependencia directa estas oficinas desconcentradas, y la rectoría de los RFFS la tiene el MINAGRI.

Asimismo, se identificó que en la mayoría de sus funciones debería fortalecer el intercambio de información con los Gobiernos Regionales donde se ha efectivizado la transferencia de funciones, a fin de ejercer con mayor efectividad el control del transporte de los RFFS.

Por otro lado en el caso de las funciones: i) emitir y suscribir guías de transporte forestal y de fauna silvestre así como designar al personal encargado de realizar esta función; ii) imponer sanciones a quienes infrinjan la legislación foresta y de fauna silvestre en primera instancia; iii) ejercer el control del aprovechamiento, transporte, transformación y comercio de los RFFS; y iv) ejecutar operativos inopinados de control forestal y de fauna silvestre en el ámbito de su jurisdicción; debería consultar al OSINFOR, debido a que dicha entidad cuenta con una gran cantidad de información respecto a infracciones e imposición de sanciones por incumplimientos a la LFFS que ha identificado producto de sus supervisiones.

Asimismo, se debería informar al OSINFOR, Policía Nacional del Perú y FEMAs el ejercicio de sus funciones de: i) Otorgar permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal y aprobar los planes de manejo forestal correspondientes y planes operativos anuales de concesiones forestales con fines maderables; ii) autorizar el establecimiento, ampliación o traslado de plantas de transformación, establecimientos comerciales y depósitos de productos forestales y de fauna silvestre; iii) otorgar licencias de caza comercial y deportiva; iv) otorgar autorizaciones para la caza y/o captura comercial de ejemplares de fauna silvestre de acuerdo al calendario regional de caza comercial; y v) aprobar el proyecto de zocriaderos, zoológicos, centros de custodia temporal y de rescate y autorizar su posterior funcionamiento. A fin de que esta información sirva de ayuda a la gestión del OSINFOR para la programación de sus acciones de supervisión.

En el caso del MINAM es otro actor que debería ser informado, a fin de lograr sinergias en cuanto a sus objetivos en común e intercambio de información como por ejemplo de las alertas de deforestación que provee el aplicativo Geobosques del Programa Nacional de Conservación de Bosques y Adaptación al Cambio Climático.

Para el caso de las ARFFS, se tienen funciones atribuidas en las Resoluciones Ministeriales que declaran por concluido el proceso de transferencia de funciones. En tal sentido, se ha trabajado un resumen de dieciséis funciones sobre las cuales se han evaluado los roles por actos para cada función, obteniéndose lo descrito en la Tabla 15.

Tabla 15: Matriz RECI de las ARFFS

<i>Funciones (actividades/decisiones) principales</i>	SERFOR	OSINFOR	ADMINISTRADOS	MINAG	MINAM	POLICIA NACIONAL	FEMA	CCNN Y CCCC	EMPRESARIOS MADEREROS	CITES
Formular y aprobar, planes y normatividad para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los RFFS, en el ámbito de su jurisdicción, en concordancia de la política nacional.	Debería ser C	I	I	Debería ser I	Debería ser C	I	I	Debería ser C	I	I
Implementar en el ámbito de su jurisdicción las políticas, planes y normatividad aprobados por la autoridad nacional.	Debería ser R	I	I	Debería ser I	Debería ser C	I	I	I	I	I
Realizar labores de promoción y fiscalización sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los RFFS.	Debería ser R	Debería ser C	I	Debería ser I	Debería ser C	Debería ser C	Debería ser C	Debería ser C	Debería ser I	I
Remitir a la autoridad nacional la información generada y sistematizada en materia de RFFS.	Debería ser R	Debería ser I	-	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	-	-	-
Proponer la lista de los ecosistemas frágiles y especies de flora y fauna amenazada en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a los lineamientos establecidos por la autoridad nacional.	Debería ser R	Debería ser I	I	Debería ser I	Debería ser C	Debería ser I	Debería ser I	I	I	Debería ser C
Implementar los sistemas de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, para el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a los lineamientos de la autoridad nacional.	Debería ser R	Debería ser C	I	Debería ser I	Debería ser I y C	Debería ser C	Debería ser C	I	I	Debería ser I

I: informado.

R: Responsable.

I: Se le informa y participa.*

(-): No participa de la función.

C: Consultado.

C: Es consultado siempre y cuando involucre alguna especie incluida en los anexos CITES.*

“Continuación”

Funciones (actividades/decisiones) principales	SERFOR	OSINFOR	ADMINISTRADOS	MINAG	MINAM	POLICIA NACIONAL	FEIMA	CCNN Y CCCC	EMPRESARIOS MADEREROS	CITES
Controlar y vigilar el transporte y la comercialización de los RFFS en el ámbito de su jurisdicción.	Debería ser R	Debería ser C		Debería ser I	Debería ser I y C	Debería ser C	Debería ser C			Debería ser I
Proponer y apoyar las investigaciones en coordinación con las instituciones educativas y científicas de su jurisdicción.	Debería ser R	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser C	-	-	Debería ser I	-	Debería ser I
Proponer, implementar y mantener actualizados los registros forestales y de fauna silvestre en el ámbito regional.	Debería ser R	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I
Coordinar, articular y apoyar; así como proveer de información, a la autoridad nacional encargada de la supervisión de los títulos habilitantes en el ámbito de su jurisdicción.	Debería ser R	Debería ser I	-	Debería ser I	-	-	-	-	-	-
Otorgar los Contratos de Administración de Bosques Locales, en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo a las normas nacionales.	Debería ser R	Debería ser I		Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I		Debería ser I	
Otorgar y administrar las concesiones de reforestación y forestación, permisos, autorizaciones y concesiones, forestales y de fauna silvestre, de acuerdo a las políticas y normatividad establecida por la autoridad nacional y los Convenios Internacionales.	Debería ser R	Debería ser I		Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I		Debería ser I	Debería ser I

I: informado.

I: Se le informa y participa.*

C: Consultado.

C: Es consultado siempre y cuando involucre alguna especie incluida en los anexos CITES.*

R: Responsable.

(-): No participa de la función.

“Continuación”

Funciones (actividades/decisiones) principales	SERFOR	OSINFOR	ADMINISTRADOS	MINAG	MINAM	POLICIA NACIONAL	FEIMA	CCNN Y CCCC	EMPRESARIOS MADEREROS	CITES
Aprobar planes de manejo forestal y de fauna silvestre de acuerdo a los lineamientos establecidos por la autoridad nacional y a normas establecidas.	Debería ser R	Debería ser I	I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	I	Debería ser I	C*
Otorgar licencias y autorizaciones de caza comercial o deportiva, de acuerdo a la legislación forestal y de fauna silvestre.	Debería ser R	Debería ser I	I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I	I	Debería ser I	C*
Autorizar y realizar la fiscalización sobre la emisión y suscripción de guías de transporte fauna silvestre, en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo a la normatividad nacional establecida.	Debería ser R	Debería ser I y C	I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I y C	Debería ser I y C	I	Debería ser I	Debería ser R
Imponer sanciones a quienes infrinjan la legislación forestal y de fauna silvestre y realizar el seguimiento hasta su efectivización.	Debería ser R	Debería ser I y C	I	Debería ser I	Debería ser I	Debería ser I y C	Debería ser I y C	I	Debería ser I	Debería ser R

I: informado.

I: Se le informa y participa.*

C: Consultado.

C: Es consultado siempre y cuando involucre alguna especie incluida en los anexos CITES.*

R: Responsable.

(-): No participa de la función.

Sobre la Tabla anterior, se resalta que el SERFOR debería ser la entidad responsable del ejercicio de las funciones de las ARFFS, al ser esta entidad la autoridad nacional forestal. No obstante, se considera el término “debería” porque en la actualidad no viene siendo así; el SERFOR no asume la responsabilidad de los hechos actuados por las ARFFS, ni cuenta con algún mecanismo de supervisión o monitoreo que efectivice su rectoría, el mismo caso es el del MINAGRI. Cabe precisar, que las funciones transferidas pertenecen a la materia agraria, ámbito de competencia del MINAGRI que comprende a las tierras forestales, recursos forestales y su aprovechamiento y flora y fauna; en tal sentido uno de sus órganos adscritos es el SERFOR.

El OSINFOR debería ser informado y consultado en el ejercicio de las funciones de las ARFFS que vienen ejerciendo como autoridad forestal en el ámbito de su jurisdicción; debido a que esta entidad puede ser un aliado estratégico para el cumplimiento de sus funciones y por otra parte; el OSINFOR necesita de ellos para la planificación de sus acciones de supervisión. En tal sentido, es necesario fomentar la coordinación entre ambas entidades y materializar mecanismos de intercambio de información entre las ARFFS, SERFOR y OSINFOR. Caso similar ocurre en el caso de la Policía Nacional del Perú y las FEMAs las cuales tienen que ser consultadas e informadas cuando se trata de “Autorizar y realizar la fiscalización sobre la emisión y suscripción de guías de transporte fauna silvestre, en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo a la normatividad nacional establecida” y de “Imponer sanciones a quienes infrinjan la legislación forestal y de fauna silvestre y realizar el seguimiento hasta su efectivización”.

El MINAM por su parte, debería ser informado cuando se trata del otorgamiento de derechos de aprovechamiento y la aprobación de planes de manejo; consultado cuando se trata de “Formular y aprobar, planes y normatividad para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los RFFS, en el ámbito de su jurisdicción, en concordancia de la política nacional”, “Implementar en el ámbito de su jurisdicción las políticas, planes y normatividad aprobados por la autoridad nacional”, “Realizar labores de promoción y fiscalización sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los RFFS”, “Proponer la lista de los ecosistemas frágiles y especies de flora y fauna amenazada en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a los lineamientos establecidos por la autoridad nacional” y “Proponer y apoyar las investigaciones en coordinación con las instituciones educativas y científicas de su jurisdicción”. Consultado e Informado en “Implementar los sistemas de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, para el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a los lineamientos de la autoridad nacional” y

“Controlar y vigilar el transporte y la comercialización de los RFFS en el ámbito de su jurisdicción”.

4.2.EVALUACIÓN DEL EJERCICIO DE LAS ENTIDADES ENCARGADAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LOS RFFS

4.2.1 Presupuesto ejecutado en el periodo 2012- 2018

Para las ATFFS en el ámbito de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco se obtuvieron datos desde agosto del año 2014, mes en el cual SERFOR asumió como pliego adscrito al MINAGRI la gestión de los RFFS a nivel nacional. Cabe indicar, que la información presupuestal de los años 2012-2013, fue solicitada por transparencia al SERFOR; sin embargo, refirieron no contar con esta información. Por tanto, en la Tabla 16 se muestra el presupuesto que el SERFOR ejecutó como entidad; y en el departamento de Cajamarca, a partir de agosto de 2014 hasta el año 2018.

Tabla 16: Ejecución presupuestal del SERFOR en el departamento de Cajamarca

Año	SERFOR	Cajamarca	
	PIM	PIM	
	Ejecutado	Ejecutado	%
	(S/)	(S/)	
2014*	18 560 596	388 868	2,1
2015	70 156 052	879 268	1,3
2016	63 652 764	1 192 779	2
2017	87 460 241	1 284 535	1,5
2018	100 790 083	1 161 539	1,2

(*) a partir de agosto de 2014.

FUENTE: MEF (2019b)

A partir de la Tabla anterior, se observa que el presupuesto ejecutado por SERFOR, y el ejecutado en el departamento de Cajamarca, fueron incrementando desde el 2014 al 2017. No obstante, si bien el SERFOR en el año 2018 incrementó su presupuesto, no lo hizo así el presupuesto que ejecutó en Cajamarca, el cual disminuyó en comparación al 2017. En cuanto a la representatividad la mayor se obtuvo en el año 2014 con 2,1 por ciento; y la más baja en el 2018, cuando el presupuesto que ejecutó en Cajamarca representó solo el 1,2 por ciento del presupuesto que SERFOR ejecutó ese año.

La Tabla 17 muestra el presupuesto que el SERFOR ejecutó como entidad; y, en el departamento de Cusco, a partir de agosto de 2014 hasta el año 2018.

Tabla 17: Ejecución presupuestal del SERFOR en el departamento de Cusco

Año	SERFOR	Cusco	
	PIM	PIM	
	Ejecutado	Ejecutado	%
	(S/)	(S/)	
2014*	18 560 596	359 652	2
2015	70 156 052	925 881	1,3
2016	63 652 764	1 130 857	2
2017	87 460 241	1 221 537	1,4
2018	100 790 083	1 205 635	1,2

(*) a partir de agosto de 2014.

FUENTE: MEF (2019b)

A partir de la Tabla anterior, se observa que el presupuesto ejecutado por SERFOR, y el ejecutado en el departamento de Cusco, fueron incrementando desde el 2014 al 2017. No obstante, si bien el SERFOR en el año 2018 incrementó su presupuesto, no lo hizo así el presupuesto que ejecutó en Cusco, el cual disminuyó en comparación al 2017. En cuanto a la representatividad la mayor se obtuvo en los años 2014 y 2016 con 2 por ciento; y la más baja en el 2018, cuando el presupuesto que ejecutó en Cusco representó solo el 1,2 por ciento del presupuesto que SERFOR ejecutó ese año.

En los departamentos de Cajamarca y Cusco se observan bajos presupuestos, pese a que la gestión de los RFFS en el ámbito de esos departamentos se realiza a través de una ATFFS. Esta situación podría estar ligada al poco interés del SERFOR en el mantenimiento de una gestión desconcentrada, que no articula con sus funciones, ni con lo establecido en la LFFS y sus Reglamentos; cabe indicar, que SERFOR desde su creación ejecuta más del 50 por ciento de su presupuesto en Lima (Sede Central y ATFFS Lima) lo cual refuerza lo señalado. Asimismo, podría deberse a la falta de mecanismos para solicitar recursos por parte de éstas ATFFS; o, limitaciones asociadas a su propia gestión para lograr ejecutar los recursos programados.

La Tabla 18 muestra el presupuesto que el SERFOR ejecutó en el departamento de Pasco, a partir de agosto de 2014 hasta el año 2018.

Tabla 18: Ejecución presupuestal del SERFOR en el departamento de Pasco

Año	SERFOR		Pasco
	PIM		PIM
	Ejecutado	Ejecutado	%
	(S/)	(S/)	
2014*	18 560 596	474 981	3
2015	70 156 052	0	0
2016	63 652 764	396 996	1
2017	87 460 241	63 924	0,1
2018	100 790 083	100 607	0,1

(*) a partir de agosto de 2014.

FUENTE: MEF (2019b)

En el caso de Pasco, el presupuesto ejecutado fue disminuyendo en el periodo 2014-2017, siendo que en el año 2015 no se destinaron recursos a ese departamento. En el año 2017 sólo se ejecutó S/ 63 924; cifra que se incrementó en el 2018 a S/ 100 607; a pesar del incremento, tanto en el 2017 como en el 2018, la representatividad respecto al total ejecutado por SERFOR fue de apenas 0,1 por ciento.

El mínimo presupuesto ejecutado en el departamento de Pasco se debería a que el SERFOR no gestiona los RFFS de ese departamento a través de una ATFFS; sino que Pasco, conforma junto a Junín la ATFFS Selva Central. En tal sentido, se entiende que los recursos para su gestión son compartidos con los destinados al departamento de Junín. Por otro lado, la nula ejecución de gasto en el 2015 podría haberse debido a la reciente creación del SERFOR, que parcialmente comenzó su ejecución presupuestal en agosto de 2014.

En la Tabla 19 se muestra la ejecución presupuestal del Gobierno Regional de Loreto y su ARFFS.

Tabla 19: Ejecución presupuestal del Gobierno Regional de Loreto y su ARFFS

Año	PIM Ejecutado del Gobierno Regional (Millones de S/)	PIM Ejecutado ARFFS (Millones de S/)	% de PIM Ejecutado por la ARFFS
2012	1 178	0,4	0,03%
2013	1 211	0,8	0,1%
2014	1 304	2	0,1%
2015	1 232	3	0,2%
2016	1 335	2	0,1%
2017	1 618	0,5	0,02%
2018	1 714	2	0,1%

FUENTE: *MEF (2019b)*

Como se observa en la Tabla 19, el presupuesto que ejecutó la ARFFS de Loreto en el periodo 2012-2018, no superó el 0,5 por ciento del total ejecutado por el Gobierno Regional de Loreto. Cabe agregar, que si bien el Gobierno Regional de Loreto incrementó progresivamente su ejecución presupuestal en el periodo 2012-2018, este incremento no se vio reflejado en el presupuesto de la ARFFS Loreto que disminuyó en el 2017 (S/ 0,5 millones), para incrementar en el 2018 (S/ 2 millones).

Tal como muestra la Tabla 20, el Gobierno Regional de Ucayali destina mayores recursos que su similar de Loreto en la gestión de los RFFS, siendo que su representatividad con respecto del total ejecutado por el Gobierno Regional de Ucayali fluctuó entre 0,5 y 1 por ciento en el periodo 2012-2018. Cabe agregar, que disminuyó su ejecución presupuestal en la gestión de su ARFFS en el 2017 (S/ 4 millones); para incrementar en el 2018 (S/5 millones); a pesar que, el Gobierno Regional de Ucayali ha incrementado progresivamente su ejecución presupuestal en el periodo 2012-2018.

Tabla 20: Ejecución presupuestal del Gobierno Regional de Ucayali y su ARFFS

Año	PIM Ejecutado del Gobierno Regional (Millones de S/)	PIM Ejecutado ARFFS (Millones de S/)	% de PIM Ejecutado por la ARFFS
2012	466	2	0,5%
2013	565	3	0,5%
2014	596	5	1%
2015	606	7	1%
2016	754	7	1%
2017	849	4	0,5%
2018	861	5	0,6%

FUENTE: MEF (2019b)

4.2.2 Presupuesto por resultados

En la Tabla 21 se muestran el presupuesto ejecutado exclusivamente por el SERFOR bajo los PP forestales en las ATFFS en el ámbito de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco, comparado con el presupuesto total del SERFOR ejecutado bajo los PP forestales, en el periodo 2012-2018. A continuación, se muestran los resultados obtenidos.

Tabla 21: Presupuesto ejecutado por el SERFOR en los PP forestales de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco

Año	Cajamarca		Cusco		Pasco	
	Presupuesto ejecutado en el PP Forestal	% del total ejecutado en PP por el SERFOR	Presupuesto ejecutado en el PP Forestal	% del Total Ejecutado en PP por el SERFOR	Presupuesto ejecutado en el PP Forestal	% del total ejecutado en PP por el SERFOR
2012	0	0	0	0	0	0
2013	0	0	218 646	1%	0	0
2014	673 935	2%	667 147	2%	0	0
2015	879 268	2%	925 881	2%	0	0
2016	1 192 779	2%	1 130 857	2%	396 996	1%
2017	1 284 535	2%	1 221 537	2%	63 924	0,1%
2018	1 161 539	1,4%	1 205 635	1,5%	100 607	0,001%

FUENTE: MEF (2019c)

En el caso de los departamentos de Cajamarca y Cusco el presupuesto ejecutado bajo el marco de resultados en el periodo 2012-2018 alcanzó como máximo el 2 por ciento del presupuesto que ejecutó el SERFOR en el PP 130: “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre”. Mientras que en el departamento de Pasco, no se ejecutó presupuesto en el marco éste PP en el periodo 2012-2015; siendo que en el 2017 y 2018 se alcanzó una representatividad del 0,1 y 0,001 por ciento respectivamente.

La baja representatividad del presupuesto orientado a resultados en los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco, da cuenta del poco interés por parte del SERFOR en destinar recursos hacía estos departamentos en el marco del PP forestal. A pesar, de que esta entidad es la responsable del PP forestal y las ATFFS de estos departamentos se encuentran bajo su dependencia.

La Tabla 22 corresponde a la comparación efectuada entre la ejecución de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali en el PP forestal, respecto al presupuesto ejecutado por todos los Gobiernos Regionales en el marco del PP forestal, para los años 2012-2018.

Tabla 22: Presupuesto ejecutado por los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali en el PP forestal

Año	Gobierno Regional Loreto		Gobierno Regional Ucayali	
	Presupuesto ejecutado en el PP Forestal	% del total Ejecutado en PP por los GR	Presupuesto ejecutado en el PP Forestal	% del total Ejecutado en PP por los GR
2012	-	-	-	-
2013	15 750	0,3%	-	-
2014	100 000	1%	38 962	0,3%
2015	1 374 302	10%	2 000	0.01%
2016	538 232	4%	2 998 472	20%
2017	301 850	2%	2 674 005	19%
2018	1 449 536	6%	4 030 662	16%

FUENTE: MEF (2019c)

En el caso de la ARFFS de Loreto, se observa que en el periodo evaluado 2012-2018, sólo en los años 2015 y 2018 el presupuesto orientado a resultados ejecutado en el marco del PP forestal superó el millón de soles; mientras que en los años 2016 y 2017, se ejecutaron únicamente S/ 538 232 y S/ 301 850, respectivamente. Estos montos resultan irrelevantes, considerando que el departamento de Loreto cuenta con el 52 por ciento de los BPP del país

(MINAM 2015a); y, que su extensión alberga más de 45 millones de hectáreas de bosques naturales (MINAM 2015b). Lo señalado evidencia una débil gestión del presupuesto orientado a resultados por parte de las autoridades de la ARFFS de Loreto, lo cual podría deberse a las débiles capacidades de su personal en el manejo de esta herramienta; o, a su total desconocimiento. Así como, a la alta rotación de personal en la ARFFS Loreto.

En contraste, la ARFFS de Ucayali en los años 2016 y 2017 ejecutó más de 2 millones de soles en el marco el PP forestal; y que en el año 2018 superó los 4 millones. Estos montos representaron el 20, 19 y 16 por ciento respectivamente, de la ejecución en dichos años de todos los Gobiernos Regionales bajo los PP forestales. Lo antes señalado da cuenta de un conocimiento y coordinación de la herramienta de presupuesto por resultados; así como, de una alineación con las líneas de acción propuestas para la gestión de los RFFS de la región Ucayali con el SERFOR, quien es responsable de este PP forestal. Así como de un compromiso regional por gestionar sosteniblemente las más de 24 millones de hectáreas de bosques naturales con los que cuenta Ucayali (MINAM 2015b).

4.2.3 Estado de los Proyectos de Inversión-PI

En el periodo comprendido entre el 2012-2014, el MINAGRI a través de la extinta Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre no ejecutó ningún PI relacionado a la gestión de los RFFS en los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco.

El SERFOR cuenta con cuatro (4) PI que se ejecutaron en más de un departamento, que incluyen al departamento de Pasco, por un monto de S/ 37 771 241, en el periodo 2015-2018. De estos cuatro (4) PI, a la fecha dos (2) ya han ejecutado recursos en el departamento de Pasco, por un total de S/ 561 527. El detalle de los montos ejecutados por año se muestra en la Tabla 23.

En detalle, S/ 396 996 en el caso del PI “Fortalecimiento de la administración forestal en las regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Amazonas, Junín, Loreto, Madre de Dios, **Pasco**, San Martín y Ucayali”, los que se invirtieron en la adquisición de vehículos, maquinarias y otros (S/ 173 631) y supervisión, administración y otros afines, de los proyectos de inversión (S/ 223 365). Así como, S/ 164 531 a través del PI “Mejoramiento de la conservación y protección del bosque en las regiones amazónicas de Huánuco, Amazonas, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali” los que se invirtieron en supervisión, administración y otros afines, de los PI.

Tabla 23: PI en ejecución por el SERFOR relacionados a la gestión de los RFFS del departamento de Pasco

Nombre del PI	2015		2016		2017		2018	
	Otros Dpto	Pasco	Otros Dpto	Pasco	Otros Dpto	Pasco	Otros Dpto	Pasco
Alta productividad del sector forestal en las regiones amazónicas de Huánuco, Amazonas, Junín, Loreto, Madre De Dios, Pasco, San Martín y Ucayali.	78 518	0	496 029	0	3 209 640	0	8 509 724	0
Fortalecimiento de la administración forestal en las regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Amazonas, Junín, Loreto, Madre De Dios, Pasco, San Martín y Ucayali.	5 551 857	0	2 530 796	396 996	5 042 977	0	15 857 315	0
Mejoramiento de la conservación y protección del bosque en las regiones amazónicas de Huánuco, Amazonas, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali.	260 520	0	482 187	0	1 470 275	63 924	2 278 466	100 607
Mejoramiento y ampliación del servicio de gestión de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre - ATFFS selva central - regiones de Junín y Pasco.	0	0	0	0	470 820	0	1 255 009	0
Total	5 890 895	0	3 509 012	396 996	470 820	63 924	27 900 514	100 607

Dpto: Departamentos.

FUENTE: MEF (2019b)

Con respecto al departamento de Cusco, en los años 2017 y 2018 el SERFOR programó la ejecución de S/ 58 371 y S/ 1 112 118; respectivamente, a través del PI “Mejoramiento y Ampliación del Servicio de Gestión de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre - ATFFS CUSCO - DPTO. CUSCO”; no obstante, dichos recursos no fueron ejecutados. Debido a que el PI continúa en Formulación- Evaluación y su viabilidad perdió vigencia, al haber transcurrido tres (3) años desde su registro en el Banco de Inversiones del MEF, conforme a lo dispuesto en el artículo 27° de la Directiva N° 001-2019-EF/63.01. Por tanto, para que esos recursos se ejecuten se debe actualizar la ficha técnica que fundamentó la viabilidad del PI y registrar dicha actualización en el Banco de Inversiones.

En el ámbito del departamento de Cajamarca, el SERFOR durante el periodo 2015-2018 no programó, ni ejecutó recursos a través de PI.

En resumen, en el periodo 2012-2018 la DGFFS y el SERFOR no ejecutaron recursos financieros en la ejecución de PI relacionados a la gestión de los RFFS en los departamentos de Cusco y Cajamarca. En el ámbito del departamento de Pasco, SERFOR viene ejecutando cuatro (4) PI que lo contemplan como beneficiario; entre otros departamentos; siendo que, el monto invertido en el periodo 2015-2018 asciende a S/ 561 527.

Para los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali, la búsqueda se realizó en el portal Consulta Amigable- MEF para el periodo 2012-2018. Encontrándose que el Gobierno Regional de Loreto ejecutó cuatro (4) PI relacionados a la gestión de los RFFS por un monto de S/ 3 480 669. Por su parte, el Gobierno Regional de Ucayali ha ejecutado ocho (8) PIP en el mismo periodo por un monto de S/ 12 937 542. Cabe agregar, que en el periodo evaluado los montos ejecutados en PI relacionados a la gestión de RFFS, respecto al total ejecutado en proyectos de inversión para los Gobiernos regionales de Loreto y Ucayali no han superado el 1 y 2 por ciento, respectivamente, tal como se muestra en las Tablas 24 y 25:

Tabla 24: PI ejecutados por el Gobierno Regional de Loreto para la gestión de los RFFS

<i>Fecha de viabilidad</i>	<i>Nombre del PI</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Total</i>
Ene-2013	Mejoramiento de los servicios de control y promoción forestal en la Cuenca del Bajo Amazonas, Provincia de Mariscal Ramón Castilla, Departamento de Loreto.		0	0	1 274 544	438 233	64 750	Cerrado	1 777 527
Ene-2014	Mejoramiento de los servicios de conservación forestal en el área de influencia de la vía de acceso San José- Moena Caño-Canta Gallo-Distrito de Belén- Región Loreto.			0	0	11 500	0	459 746	471 246
Nov-2014	Mejoramiento del servicio conservación forestal en comunidades nativas del río Marañón, Distritos de Nauta y Parinari, Provincia de Loreto, Región Loreto.			0	22 875	0	42 125	0	65 000
Jun-2010	Fortalecimiento institucional del programa de conservación, gestión y uso sostenible de la diversidad biológica de la Región Loreto.	371 109	475 028	320 759	0	0	0	0	1 166 896
Total (S/)		371 109	475 028	320 759	1 297 419	449 733	106 875	459 746	3 480 669
Total ejecutado por el Gobierno Regional de Loreto en PI (Millones de S/)		328	256	216	175	129	302	265	
Ejecución de PI en RFFS / total ejecutado en PI (%)		0,1%	0,2%	0,1%	1%	0,3%	0,04%	0,2%	

FUENTE: *MEF (2019b)*

Tabla 25: PI ejecutados por el Gobierno Regional de Ucayali para la gestión de los RFFS

<i>Fecha de viabilidad</i>	<i>Nombre del PI</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Total</i>
Abr-2008	Fortalecimiento del eco-turismo y conservación del ecosistema de Atalaya.	253 292	1 255 068	457 334	248 856	197 408	24 300	0	2 436 258
Abr-2014	Recuperación de los servicios ambientales del bosque a través de la reforestación con especies de rápido crecimiento en la cuenca del Río Urubamba, Distrito de Sepahua, Provincia de Atalaya, Región Ucayali.			117 034	1 234 020	1 690 313	1 650 042	985 755	5 677 164
Dic-2010	Implementación y fortalecimiento de los comités de prevención y control de incendios forestales en la Región Ucayali.	376 837	1 427 676	475 298	124 053	0	0	0	2 403 864
Jun-2008	Reforestación de 750 ha con especies forestales de rápido crecimiento en el distrito de Calleria.	451 373	150 511	50 943	0	0	0	0	652 827
Abr-2008	Reforestación de 750 ha con especies forestales maderables y no maderables en el distrito de Yarinacocha – Ucayali.	421 607	180 852	54 844	0	0	0	0	657 303
Jun-2008	Reforestación de 1500 hectáreas en los distritos de Nueva Requena y Campo Verde - Provincia de Coronel Portillo.	564 105	127 236	4 080	0	0	0	0	695 421

FUENTE: *MEF (2019b)*

“Continuación”

Fecha de viabilidad	Nombre del PI	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Abr-2007	Mejoramiento del Ecoturismo y conservación del ecosistema de la zona del Velo de la Novia - Padre Abad.	16 602	0	0	0	0	0	0	16 602
Ago-2017	Recuperación del ecosistema del bosque ribereño perteneciente a las Comunidades Nativas localizadas en la Microcuenca del Río Sheshea, Distrito de Iparia, Provincia de Coronel Portillo, Región Ucayali							398 103	398 103
Total (S/)		2 083 816	3 141 343	1 159 533	1 606 929	1 887 721	1 674 342	1 383 858	12 937 542
Total ejecutado por el Gobierno Regional de Ucayali en PI (Millones de S/)		114	193	166	147	226	275	217	
Ejecución de PI en RFFS / total ejecutado en PI (%)		2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	

FUENTE: *MEF (2019b)*

4.2.4 Implementación del SCI

Para evaluar la implementación del SCI en las entidades a las que se refiere el presente acápite, se solicitó a la CGR información referente al grado de madurez del SCI. En la Tabla 26 se presenta un resumen:

Tabla 26: Medición del grado de madurez del SCI para los Gobiernos Regionales de Loreto, Ucayali y el SERFOR- Año 2016

<i>Entidad</i>	<i>Ambiente de Control</i>	<i>Evaluación de Riesgos</i>	<i>Información y Comunicación</i>	<i>Actividades de Control</i>	<i>Supervisión</i>	<i>Puntaje</i>
						<i>Total</i>
						<i>(%)</i>
SERFOR	40%	12%	31,42%	32,85%	20%	28,98
Gobierno Regional de Loreto	24,8%	0%	22,85%	15,71%	0%	11,94
Gobierno Regional de Ucayali	28,8%	32%	32%	22,85%	10%	24,03

FUENTE: CGR (2018)

De acuerdo al índice de implementación del SCI se tiene que el SERFOR (28,98 por ciento) y el Gobierno Regional de Ucayali (24,03 por ciento) se encuentran en un nivel de maduración intermedio; es decir, las condiciones del elemento de control existen y están formalizadas. Mientras que el Gobierno Regional de Loreto se encuentra en un nivel inicial (11,94 por ciento); es decir, las condiciones del elemento de control existen pero no están formalizadas.

Los componentes que cuentan con una mayor madurez en las tres (3) entidades, son el de Ambiente de Control⁴, el cual es entendido como la base que sostiene los demás componentes del SCI; seguido del componente de Información y Comunicación, el cual se refiere a la información necesaria para que las entidades puedan llevar a cabo las responsabilidades de control interno apoyen el logro de sus objetivos. Y finalmente el componente de Actividades de Control que se refiere a aquellas políticas y procedimientos establecidos para disminuir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la entidad.

⁴ El ambiente de control se refiere al conjunto de normas, procesos y estructuras que sirven de base para llevar a cabo el adecuado Control Interno en la entidad. El ambiente de control, comprende los principios de integridad y valores éticos que deben regir en la entidad, los parámetros que permitan las tareas de supervisión, la estructura organizativa alineada a objetivos, el proceso para atraer, desarrollar y retener a personal competente y el rigor en torno a las medidas de desempeño, incentivos y recompensas.

Por otro lado, los componentes menos desarrollados son los de Evaluación de Riesgos⁵ que se refiere a un proceso permanente, a fin de que la entidad pueda prepararse ante dichos eventos. El componente de Supervisión se refiere al conjunto de actividades de autocontrol incorporadas a los procesos y operaciones de supervisión de la entidad con fines de mejora y evaluación. Cabe precisar, que el Gobierno Regional de Loreto no registra avances en estos componentes.

4.3. ANÁLISIS DE DEFICIENCIAS A PARTIR DE INFORMES DE CONTROL RELACIONADOS A LA GESTIÓN DE LOS RFFS, PERIODO 2012-2018

Para analizar los hechos observados y advertidos a partir de los informes emitidos por el Sistema Nacional de Control (CGR y OCIs competentes), se recopilieron informes sobre la gestión de las autoridades responsables de la administración y control de los RFFS; teniendo en cuenta los departamentos con funciones no transferidas comprendidas en la muestra; es decir, a las ATFFS en el ámbito de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco; así como las ARFFS de Loreto y Ucayali.

De los treinta y nueve (39) informes que fueron analizados, nueve (9) informes estuvieron referidos a la gestión forestal en el ámbito de los departamentos de Cajamarca, Cusco y Pasco donde vienen funcionando las ATFFS, siendo que en dichos informes se evidenciaron setenta y dos (72) deficiencias en la gestión de los RFFS; y treinta (30) informes a la gestión forestal en los departamentos de Loreto y Ucayali donde vienen funcionando las ARFFS, siendo que en dichos informes se evidenciaron treinta y cuatro (34) deficiencias en la gestión de los RFFS. A continuación se describen los resultados obtenidos por cada grupo evaluado:

4.3.1 Deficiencias de las ATFFS seleccionadas

En el periodo 2012-2018 se emitieron nueve (9) informes cuya materia a examinar fue la gestión de las ATFFS de la muestra seleccionada, dependientes del SERFOR. Siendo que del total cuatro (4) informes se refirieron a la ATFFS Selva Central (Pasco), uno (1) a la ATFFS Cajamarca, y cuatro (4) a la ATFFS Cusco.

El total de informes evidenciaron setenta y dos (72) deficiencias relacionadas en cincuenta y un (51) casos a deficiencias de ejecución y funcionamiento, quince (15) a controles y revisiones; y finalmente, cinco (5) deficiencias normativas. El detalle de los informes y la clasificación de las deficiencias se muestran en la Tabla 27 y la Figura 10:

⁵ La evaluación del riesgo comprende los principios de definición de los objetivos y evaluación de los riesgos, determinación de la gestión de riesgos, evaluación de la probabilidad de fraude y evaluación de sucesos o cambios que afecten al sistema de control interno.

Tabla 27: Informes de control relacionados a la gestión de las ATFFS seleccionadas (Periodo 2012-2018)

<i>Año</i>	<i>N° de Informes</i>	<i>Órgano Auditor</i>
2013	1	OCI MINAGRI
2015	2	OCI MINAGRI
2016	1	OCI SERFOR
2017	3	OCI SERFOR
2018	2	OCI SERFOR

FUENTE: CGR (2019)

Las deficiencias encontradas en la gestión de los RFFS por parte de las ATFFS seleccionadas, se concentraron en deficiencias normativas, de ejecución y funcionamiento y de controles y revisiones. De las que resaltan las deficiencias de controles y revisiones; y de ejecución y funcionamiento, que del total representan 21 por ciento y 72 por ciento respectivamente.

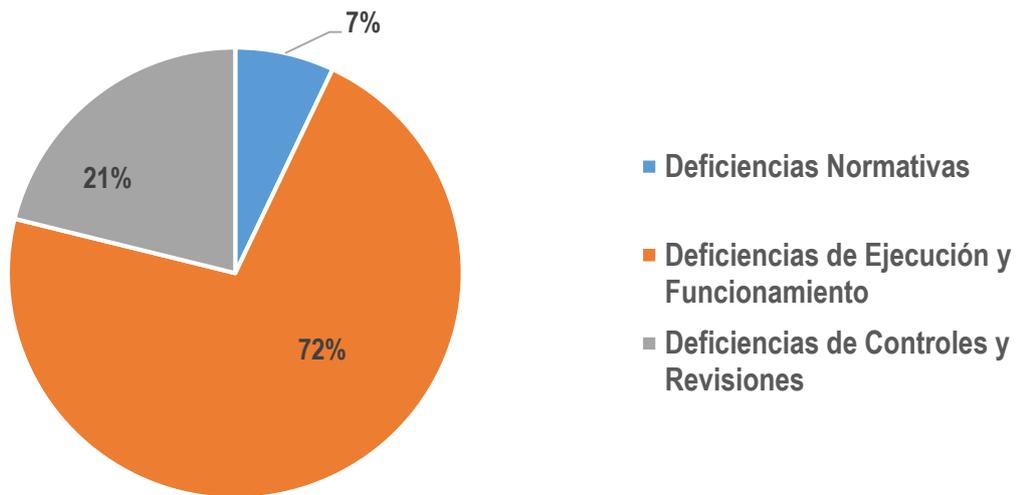


Figura 10: Proporción de deficiencias de gestión de RFFS de las ATFFS seleccionadas

Además, dentro de cada tipo de deficiencia se realizó una subclasificación, a fin de conocer en específico a que aspectos están relacionadas, para mayor detalle ver Anexo N°2. En la Tabla 28 se muestran los resultados obtenidos.

Tabla 28: Análisis de deficiencias de la gestión de los RFFS de las ATFFS seleccionadas

<i>Deficiencias</i>	<i>Descripción</i>	<i>N°</i>
Deficiencias normativas (5)	Falta de actualización normativa	1
	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	2
	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos (falta de claridad de los procedimientos, falta de regulación de los plazos y de las instancias responsables de los procesos)	2
Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento (51)	Inacción frente a sus competencias.	7
	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	10
	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico debidamente aprobado.	26
	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	3
	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	5
Deficiencias de Controles y Revisiones (15)	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades.	5
	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades.	10

FUENTE: *CGR (2019)*

En relación a las deficiencias de ejecución y funcionamiento, veintiséis (26) estuvieron referidas al incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico debidamente aprobado. Los casos más resaltantes se listan a continuación:

- Se han otorgado autorizaciones para el aprovechamiento forestal en bosques secos, sin cumplir todos los requisitos que la normativa estipula.
- Incumplimiento de procedimientos internos de evaluación de los expedientes de aprovechamiento forestal en bosques secos.
- Se aprobaron transferencias de productos forestales decomisados o declarados en abandono a instituciones que no tienen condición de entidades públicas.
- Se otorgó autorizaciones para el aprovechamiento de árboles y arbustos arrastrados por los ríos, a usuarios que no han cumplido con los requisitos y con una evaluación deficiente a través de los informes técnicos, conforme lo establece la normativa forestal.
- Se aprobó el aprovechamiento de especies forestales cuyos nombres científicos no se encuentran en la lista de especies y productos forestales maderables.

- Se aprobaron permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de productos forestales, excediendo los plazos establecidos en la normativa vigente.
- Se autorizaron GTF para la movilización de productos forestales a terceros sin que haya acreditado su propiedad.
- Irregularidades en el procedimiento sancionador seguidos por las ATFFS generó que no se recupere, transfiera o se tenga conocimiento del destino del producto forestal interviniendo; así como no se hayan aplicado multas a infractores.
- Se efectuó el pago por derecho de aprovechamiento con GTF vencidas.
- Irregularidades en etapas del procedimiento de transferencia de productos forestales decomisados o declarados en abandono.

Por otro lado, diez (10) deficiencias estuvieron ligadas a la débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.). A manera de resumen se presentan algunos de los casos identificados.

- En las ATFFS no se ubicaron expedientes técnicos de transferencias de productos forestales e informes técnicos y resoluciones administrativas de procedimientos sancionadores.
- En las ATFFS no se ubicaron documentos que sustentan los permisos para el aprovechamiento forestal en tierras de propiedad privada.
- Los archivos documentarios de las ATFFS se encuentran incompletos y desordenados y carecen de registros de documentación y de la seguridad del caso.
- Diferencias entre las GTF y el control de flujo maderero, registrado por la ATFFS.
- Las ATFFS carecen de un espacio destinado al archivo para la custodia de documentos.

Respecto a las deficiencias de controles y revisiones, diez (10) se refieren a la insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades; a manera de resumen se presentan algunas de las situaciones encontradas:

- Inadecuado control de las GTF, ha ocasionado la extracción de diversas especies maderables en mayores volúmenes a los autorizados.

- Limitaciones en la supervisión y evaluación del accionar de las ATFFS dificulta la adopción de acciones preventivas y correctivas oportunas, especialmente las referidas a fiscalización y control.
- Ausencia de inspecciones oculares previas o posteriores por parte de la ATFFS a títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de productos forestales con fines industriales y/o comerciales en tierras de propiedad privada.
- Limitadas labores relacionadas con la actividad de supervisión del transporte de productos forestales.
- Las ATFFS no supervisan eficientemente al personal técnico, encargado de la evaluación de solicitudes de permisos de aprovechamiento forestal, a fin que los expedientes cumplan con los requisitos establecidos en la normativa forestal vigente.
- Las ATFFS carece de un adecuado control de las GTF emitidas por los Titulares, toda vez que su base de datos digital no coincide con los documentos en físico.
- Las ATFFS no realiza una adecuada verificación de la documentación presentada por el solicitante de transferencia de productos forestales y no ejecuta las etapas del procedimiento de transferencia.

Las deficiencias identificadas a partir de los informes de la CGR y OCIs sobre la gestión de las ATFFS son consecuentes con las funciones que vienen ejerciendo; en tal sentido, es alarmante que el mayor número de deficiencias esté relacionado al incumplimiento de procedimientos técnicos de aprovechamiento de recursos forestales; toda vez, que esto podría ocasionar la extracción irregular de RFFS, o su sobreexplotación. Por otro lado, también se incumplen procedimientos sancionadores; pese a que ello, coadyuvaría a lograr un elemento disuasivo frente a actos irregulares.

Asimismo, se observó que en las ATFFS existen debilidades concernientes a la documentación y archivo de derechos de aprovechamiento; esta situación, configura un escenario perfecto para no advertir la falta de presentación de requisitos; así como que los hechos actuados irregularmente no dejen evidencias documentales. También, se observó el deficiente manejo de sus bases de datos en lo correspondiente a los volúmenes de madera que aprovechan los titulares de permisos, concesiones o autorizaciones; esto limita dos aspectos: la correcta emisión de GTF; y el control del transporte que realizan estas ATFFS.

Las deficiencias de las ATFFS en lo concerniente a sus controles y revisiones, estas relacionadas al inadecuado control de las GTF que emiten, la ausencia de inspecciones oculares previas o posteriores a títulos los habilitantes otorgados para el aprovechamiento forestal, y las limitadas actividades de supervisión del transporte de productos forestales. Asimismo, se evidenció una limitada supervisión y evaluación al accionar de las ATFFS por parte del SERFOR, situación que remediarse podría coadyuvar a que las ATFFS cumplan eficientemente sus labores de control y vigilancia al aprovechamiento y transporte de los RFFS y productos.

4.3.2 Deficiencias de las ARFFS seleccionadas

Con respecto a la gestión de los Gobiernos Regionales de Ucayali y Loreto en su rol de ARFFS se emitieron treinta (30) informes. Siendo que del total, veintidós (22) informes se refirieron al accionar del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto, y ocho (8) al accionar de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali.

El total de informes evidenciaron treinta y cuatro (34) deficiencias relacionadas en veintisiete (27) casos a deficiencias de ejecución y funcionamiento, cinco (5) a controles y revisiones; y finalmente, y dos (2) a deficiencias de organización. El detalle de los informes y la clasificación de las deficiencias se muestran en la Tabla 29 y la Figura 11:

Tabla 29: Informes de control relacionados a la gestión de las ARFFS seleccionadas

<i>Año</i>	<i>N° de Informes</i>	<i>Órgano Auditor</i>
2012	2	CGR
2014	2	CGR
2015	3	CGR
2017	1	CGR
2018	22	OCI GORE LORETO (20)
		OCI GORE UCAYALI (2)

FUENTE: CGR (2019)

Las deficiencias encontradas en la gestión de los RFFS por parte de las ARFFS seleccionadas, se distribuyen principalmente en deficiencias de controles y revisiones (79 por ciento), de ejecución y funcionamiento (15 por ciento); y en menor proporción de organización (6 por ciento).

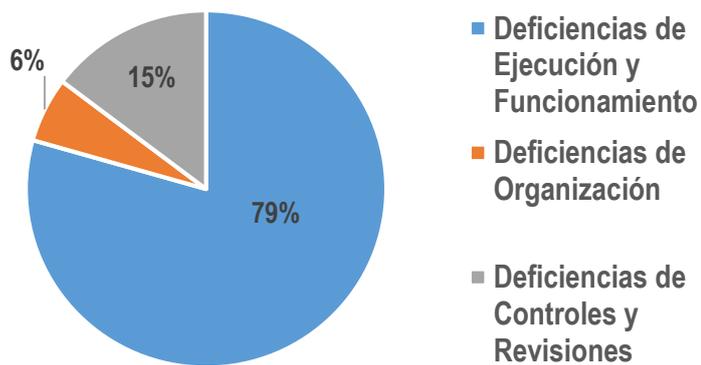


Figura 11: Proporción de deficiencias de la gestión de las ARFFS seleccionadas

Asimismo, dentro de cada tipo de deficiencia se realizó una subclasificación, a fin de conocer en específico a que aspectos están relacionados las deficiencias para mayor detalle ver Anexo N°2. En la Tabla 30 se muestran los resultados obtenidos.

Tabla 30: Análisis de deficiencias de la gestión de las ARFFS seleccionadas

Deficiencias	Descripción	N°
Deficiencias de Organización (2)	Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	0
	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el Manual de Organización y Funciones- MOF de la entidad	1
	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	1
Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento (27)	Inacción frente a sus competencias	2
	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	1
	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico debidamente aprobado	23
	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	0
	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	1
Deficiencias de Controles y Revisiones (5)	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	0
	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	5

FUENTE: CGR (2019)

En relación a las deficiencias de ejecución y funcionamiento, veintitrés (23) estuvieron referidas al incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico debidamente aprobado.

Los casos más resaltantes se listan a continuación:

- Se emitieron permisos para exportar especies maderables de Caoba y Cedro provenientes de áreas no autorizadas, contraviniendo los compromisos nacionales asumidos ante la CITES.
- Irregularidades en las etapas de evaluación y resolución para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal; consignándose en ellos, información falsa en las actas de inspección ocular e informes técnicos correspondientes.
- Devolución irregular de madera incautada, a pesar de existir un procedimiento sancionador en curso.
- Se permitió la movilización de especies maderables en zonas no autorizadas.

Por otro lado, las deficiencias de controles y revisiones, cinco (5) estuvieron relacionadas a la insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades. Algunas de las situaciones encontradas se listan a continuación:

- No se supervisó actividades de extracción forestal de concesiones forestales.
- Inadecuada verificación en campo de la información consignada en los planes de manejo forestal de los permisos y concesiones forestales previo a su aprobación, permitiéndose la extracción de madera de especies maderables incluidas en el Apéndice III de la CITES.
- Se emitieron GTF a favor de titulares de derechos de aprovechamiento forestal, que contaban con medidas cautelares, emitidas por el OSINFOR.
- Falta de mecanismos de control forestal (procedimientos, sistema de información y recursos) que permita realizar incautaciones de productos maderables.

A partir de las deficiencias identificadas en los informes de la CGR y OCIs respecto a la gestión de los RFFFS que vienen realizando los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali se evidenció principalmente el incumplimiento de procedimientos en el otorgamiento de permisos de exportación de las especies maderables de Caoba y Cedro, en la evaluación y otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, en el tratamiento de productos forestales maderables incautados, en la ejecución de procedimientos sancionadores, así como la emisión de GTF cuando no correspondía.

Asimismo, en cuanto a las deficiencias de controles y revisiones se observó la ausencia de supervisión a las actividades de extracción forestal de concesiones forestales, la deficiente verificación en campo de la información consignada en los planes de manejo forestal de los permisos y concesiones forestales previo a su aprobación, la irregular emisión de GTF; así como, la falta de mecanismos para el control forestal de productos forestales y RFFS, que permita realizar incautaciones.

4.4. ANÁLISIS FODA Y DIAGRAMA DE VERIFICACIÓN DE RIESGOS

4.4.1 Análisis FODA y diagrama de verificación de riesgos de las ATFFS dependientes del SERFOR

A continuación se muestran los resultados obtenidos de la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las ATFFS. Como fortalezas se tiene que las ATFFS cuentan con el respaldo técnico del SERFOR, al ser sus órganos desconcentrados y tener una dependencia funcional; esto también facilita las coordinaciones interinstitucionales con otras entidades del Gobierno Nacional como son el Sernanp, OSINFOR, OEFA, entre otras.

Las oportunidades están ligadas a su dependencia del SERFOR, a través de la cual pueden tener mayores facilidades para captar recursos de la cooperación internacional; y el encontrarse en zonas donde no hay abundancia de RFFS existe una menor presión de actividades ilegales en el ámbito de su jurisdicción.

Las debilidades identificadas radican en el poco interés del SERFOR en fortalecer la gestión de las ATFFS; en tal sentido, destinan escasos recursos económicos para su gestión. Esto último se refleja en la incipiente representatividad que tienen en el presupuesto por resultados que ejecuta el SERFOR, y estar apenas contemplados en los PI que desarrolla dicha entidad.

A nivel normativo, la falta de reconocimiento en la LFFS N°29763 de las ATFFS, bajo el entendido que el proceso de descentralización ya se culminó del todo.

Asimismo, se identificó como debilidad la insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades, la limitada implementación del SCI en el SERFOR; la débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros; así como el incumplimiento por parte de sus servidores de procedimientos administrativos sancionadores o técnicos debidamente aprobado.

Como amenazas, se identificó el débil proceso de descentralización a nivel nacional que podría ocasionar que estos órganos se establezcan de forma perenne, la presión por minería y cambio de uso de la tierra a agricultura en menor escala y el limitado avance del proceso de ordenamiento territorial a nivel nacional. La Figura 12, presenta un esquema de lo señalado.

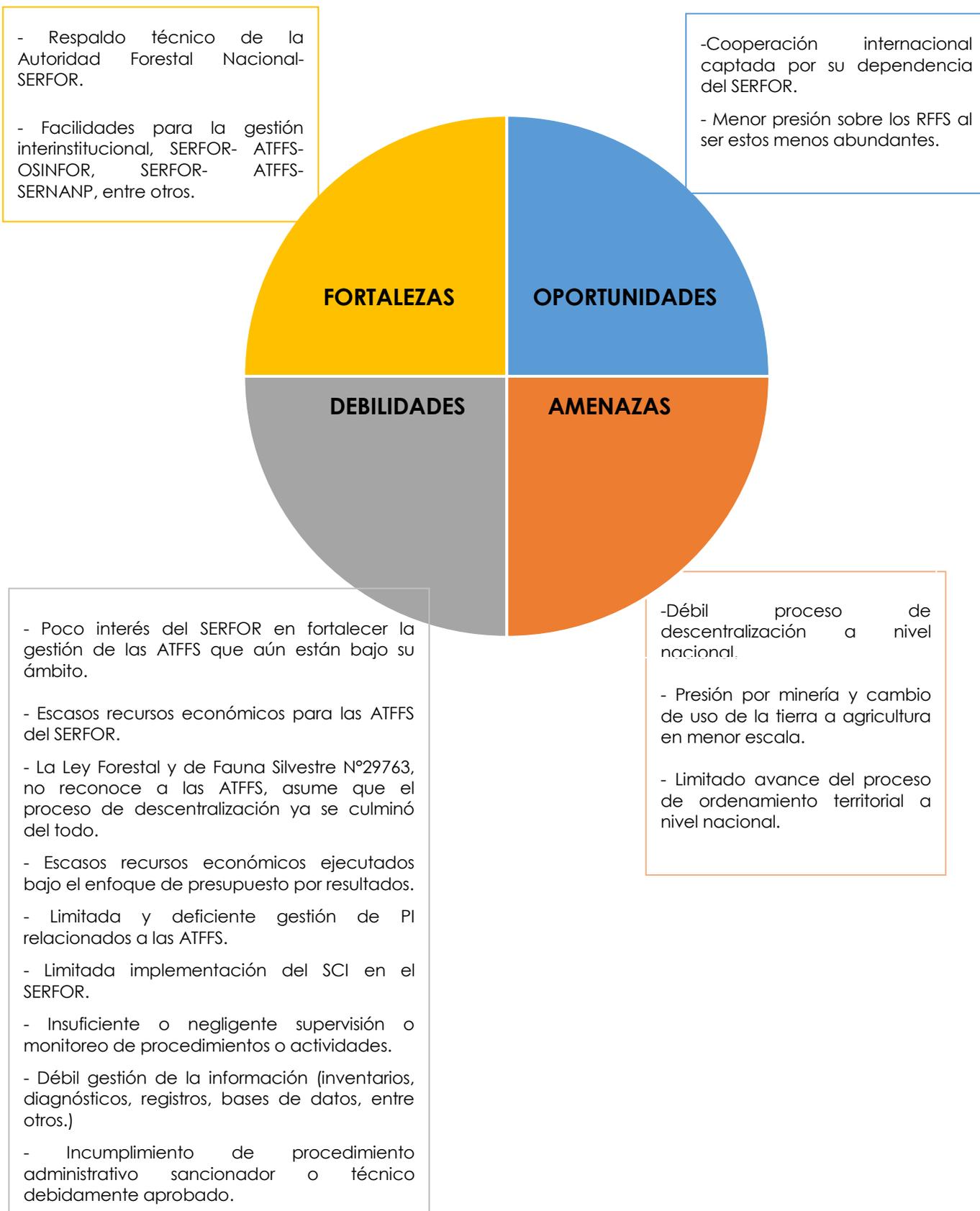


Figura 12: Matriz FODA de las ATFFS dependientes del SERFOR

A partir de las debilidades y amenazas identificadas en el FODA de las ATFFS, se identificaron nueve (9) riesgos. Lo señalado se detalla en las Tablas 31 y 32:

Tabla 31: Diagrama de identificación de debilidades- riesgos de las ATFFS

		RIESGOS
DEBILIDADES	D1 Poco interés del SERFOR en fortalecer la gestión de las ATFFS que aún están bajo su ámbito.	R1 Limitado desarrollo de la producción forestal maderable.
	D2 Escasos recursos económicos para las ATFFS del SERFOR.	R2 No se fortalezcan las capacidades técnicas y logísticas de la gestión forestal.
	D3 La LFFS N°29763, no reconoce a las ATFFS, asume que el proceso de descentralización ya se culminó del todo.	R5 Debilidad de la institucionalidad.
	D4 Escasos recursos económicos ejecutados bajo el enfoque de presupuesto por resultados.	R1 Limitado desarrollo de la producción forestal maderable.
	D5 Limitada y deficiente gestión de PI relacionados a las ATFFS.	R2 No se fortalezcan las capacidades técnicas y logísticas de la gestión forestal.
	D6 Limitada implementación del SCI en el SERFOR.	R5 Debilidad de la institucionalidad.
	D7 Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades.	R6 Incremento de prácticas corruptas en la gestión forestal.
	D8 Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico debidamente aprobado.	R7 Incremento del transporte ilegal de RFFS.
	D9 Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	R8 Desconocimiento de la realidad de la producción forestal en el ámbito de su jurisdicción.
	R9 Desconocimiento de la información y apoyo que otras instituciones podrían brindar en el control de la gestión forestal.	

Tabla 32: Diagrama de identificación de amenazas - riesgos de las ATFFS del SERFOR

		<i>RIESGOS</i>
AMENAZAS	A1 Débil proceso de descentralización a nivel nacional.	R5 Debilidad de la institucionalidad.
	A2 Presión por minería y cambio de uso de la tierra a agricultura en menor escala.	R3 Pérdida de cobertura forestal, cambio de uso de la tierra. R4 Desorientación en cuanto a los objetivos de la gestión forestal en el ámbito de su jurisdicción.
	A3 Limitado avance del proceso de ordenamiento territorial a nivel nacional.	R5 Debilidad de la institucionalidad.

En la Figura 13 se muestra la clasificación de los nueve (9) riesgos identificados de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia e impacto, obteniéndose que los riesgos de alta probabilidad y alto impacto son los siguientes: **R1** Limitado desarrollo de la producción forestal maderable; **R2** No se fortalezcan las capacidades técnicas y logísticas; **R5** Debilidad de la institucionalidad; **R6** Incremento de prácticas corruptas en la gestión forestal; **R7** Incremento del transporte ilegal de RFFS; y **R3** Pérdida de cobertura forestal, cambio de uso de la tierra.

Los riesgos de baja probabilidad y alto impacto son: **R4** Desorientación en cuanto a los objetivos de la gestión forestal en el ámbito de su jurisdicción; y **R8** Desconocimiento de la realidad de la producción forestal en el ámbito de su jurisdicción. Por su parte, sólo un riesgo se clasificó como de alta probabilidad y bajo impacto: **R9** Desconocimiento de la información y apoyo que otras instituciones podrían brindar en el control de la gestión forestal. Y ningún riesgo se clasificó como de baja probabilidad y bajo impacto.

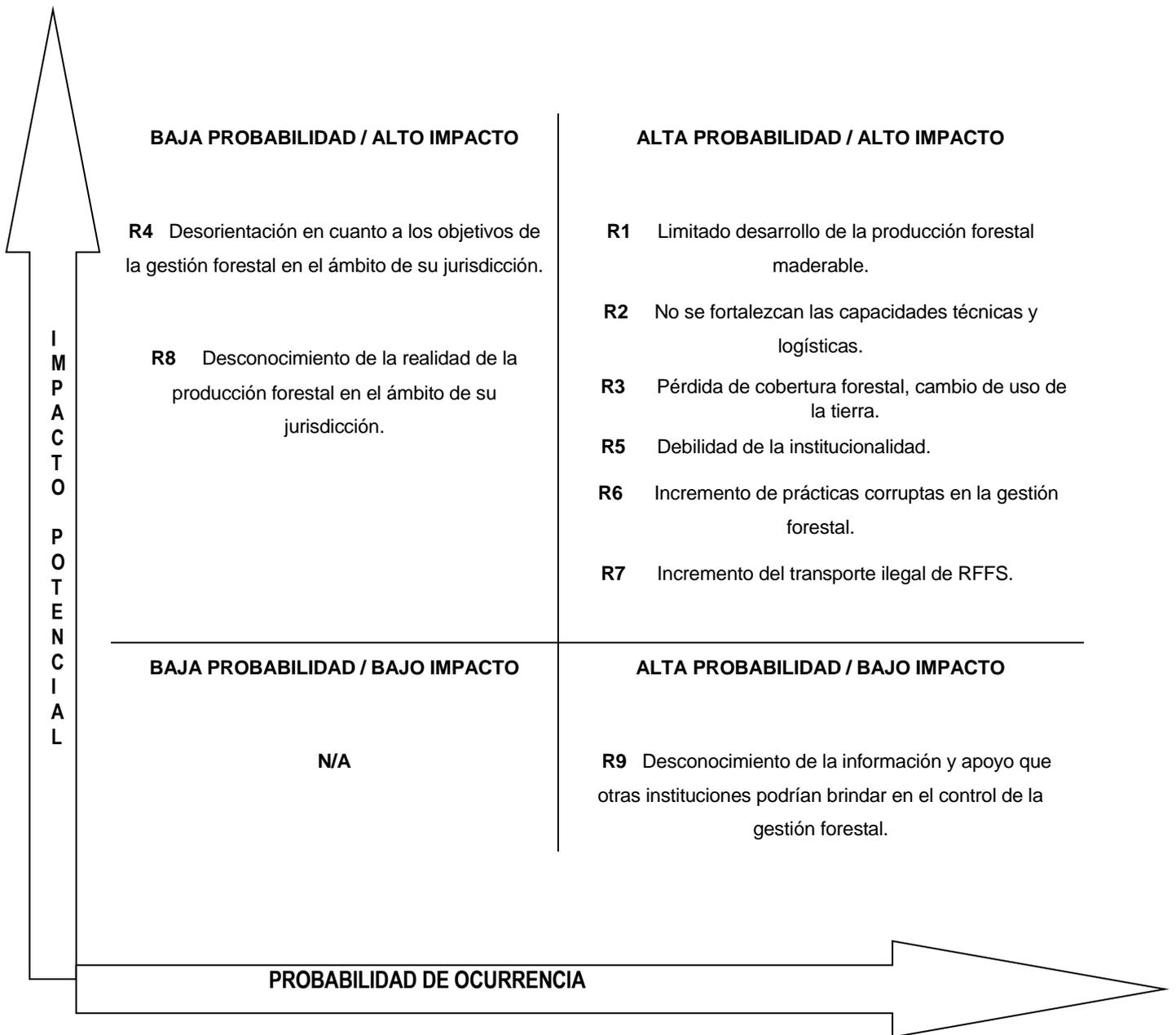


Figura 13: Diagrama de verificación de riesgos de las ATFFS del SERFOR

4.4.2 Matriz FODA y diagrama de verificación de riesgos de las ARFFS

La Figura 14 muestra los resultados obtenidos de la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las ARFFS. Como fortalezas se identificó la autonomía administrativa de los Gobiernos Regionales para organizarse internamente y reglamentar los servicios públicos a su cargo; así como, el hecho de contar con resoluciones ministeriales que expresamente le designan funciones en materia forestal.

Como oportunidades se considera a la posibilidad de contar con recursos de cooperación internacional principalmente interesada en apoyar la gestión forestal en los Gobiernos Regionales por tener mayor potencial forestal; y, la creciente demanda de productos forestales maderables y no maderables, bajo certificación forestal; así como, los convenios, acuerdos y cooperantes internacionales que fomentan el manejo sostenible y trazable de los RFFS; como por ejemplo REDD+, FLEGT, USAID; entre otros.

De las debilidades identificadas, siete (7) en total, se encuentran ligadas a los escasos recursos económicos que destinan los Gobiernos Regionales en la gestión de los RFFS que ejecutan las ARFFS; así como, la falta de capacidad técnica en las ARFFS lo cual se refleja en la deficiente gestión de PI relacionados a los RFFS.

Asimismo, la insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades de las ARFFS; el incumplimiento de procedimientos administrativos sancionadores o técnicos debidamente aprobados. Y en un sentido más general, se observó poca capacidad de coordinación interinstitucional; y la limitada implementación del SCI en los Gobiernos Regionales.

Las amenazas se configuran como las presiones al patrimonio nacional forestal, considerando que son las ARFFS las que administran la mayor superficie de bosques naturales del país; en este sentido se consideraron como amenazas: el creciente mercado de los biocombustibles que genera presión sobre los bosques y el avance del cambio de uso de la tierra, principalmente por la palma aceitera; el desarrollo de megaproyectos como la construcción de hidroeléctricas que vienen amenazando la amazonia. Así también otros factores más generales como: el limitado avance del proceso de ordenamiento territorial a nivel nacional; el débil proceso de descentralización a nivel nacional; y la falta de empoderamiento de los Gobiernos Regionales. Finalmente otra amenaza la configuran las evidencias de prácticas corruptas en el manejo forestal en los departamentos en el ámbito de las ARFFS.



Figura 14: Matriz FODA de las ARFFS

A partir de las debilidades y amenazas identificadas en el FODA de las ARFFS se identificaron nueve (9) riesgos, lo antes señalado se detalla en las Tablas 33 y 34:

Tabla 33: Diagrama de identificación de debilidades - riesgos de las ARFFS

		RIESGOS
DEBILIDADES	D1 Escasos recursos económicos ejecutados en la gestión de los RFFS.	R1 Limitado desarrollo de la producción forestal maderable. R2 No se fortalezcan las capacidades técnicas y logísticas de la gestión forestal.
	D2 Limitada y deficiente gestión de proyectos de inversión pública relacionados a los RFFS.	R1 Limitado desarrollo de la producción forestal maderable.
	D3 Limitada implementación del SCI en las ARFFS.	R6 Incremento de prácticas corruptas en la gestión forestal.
	D4 Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades de las ARFFS.	R1 Limitado desarrollo de la producción forestal maderable. R3 Pérdida de cobertura forestal, cambio de uso de la tierra.
	D5 Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico debidamente aprobado.	R6 Incremento de prácticas corruptas en la gestión forestal. R7 Incremento del transporte ilegal de RFFS. R8 Desconocimiento de la realidad de la producción forestal en el ámbito de su jurisdicción.
	D6 Poca capacidad de coordinación interinstitucional.	R5 Debilidad de la institucionalidad. R9 Desconocimiento de la información y apoyo que otras instituciones podrían brindar en el control de la gestión forestal.
	D7 Falta de capacidad técnica en las ARFFS.	R1 Limitado desarrollo de la producción forestal maderable. R5 Debilidad de la institucionalidad. R6 Incremento de prácticas corruptas en la gestión forestal. R8 Desconocimiento de la realidad de la producción forestal en el ámbito de su jurisdicción.

Tabla 34: Diagrama de identificación de amenazas - riesgos de las ARFFS

		<i>RIESGOS</i>
AMENAZAS	<p>A1 El creciente mercado de los biocombustibles que genera presión sobre los bosques y el avance del cambio de uso de la tierra, principalmente por la palma aceitera.</p> <p>A2 El desarrollo de megaproyectos como la construcción de hidroeléctricas que vienen amenazando la amazonia.</p> <p>A3 Limitado avance del proceso de ordenamiento territorial a nivel nacional.</p> <p>A5 Débil proceso de descentralización a nivel nacional.</p>	<p>R3 Pérdida de cobertura forestal, cambio de uso de la tierra.</p> <p>R4 Desorientación en cuanto a los objetivos de la gestión forestal en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>R5 Debilidad de la institucionalidad.</p>
	<p>A4 Evidencias de prácticas corruptas en el manejo forestal, principalmente en los departamentos con funciones forestales transferidas.</p>	<p>R3 Pérdida de cobertura forestal, cambio de uso de la tierra.</p> <p>R4 Desorientación en cuanto a los objetivos de la gestión forestal en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>R5 Debilidad de la institucionalidad.</p> <p>R6 Incremento de prácticas corruptas en la gestión forestal.</p> <p>R7 Incremento del transporte ilegal de RFFS.</p>
	<p>A6 Falta de empoderamiento de los Gobiernos Regionales.</p>	<p>R4 Desorientación en cuanto a los objetivos de la gestión forestal en el ámbito de su jurisdicción.</p> <p>R5 Debilidad de la institucionalidad.</p> <p>R6 Incremento de prácticas corruptas en la gestión forestal.</p>

Cabe agregar que los nueve (9) riesgos identificados para el caso de las ARFFS, coinciden con los identificados para las ATFFS; debido a que los factores de riesgos que afectan los RFFS son iguales en todo el territorio nacional. Sin embargo, la clasificación del diagrama de riesgos presenta variaciones debido a las características diferentes de ambas realidades de aprovechamiento forestal que hacen que en el caso de las ARFFS los riesgos sean de alta probabilidad y un alto impacto.

En tal sentido, se clasificaron los nueve (9) riesgos identificados para las ARFFS de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia e impacto, obteniéndose que todos los riesgos son de alta probabilidad y alto impacto. Los resultados se muestran en la Figura 15.

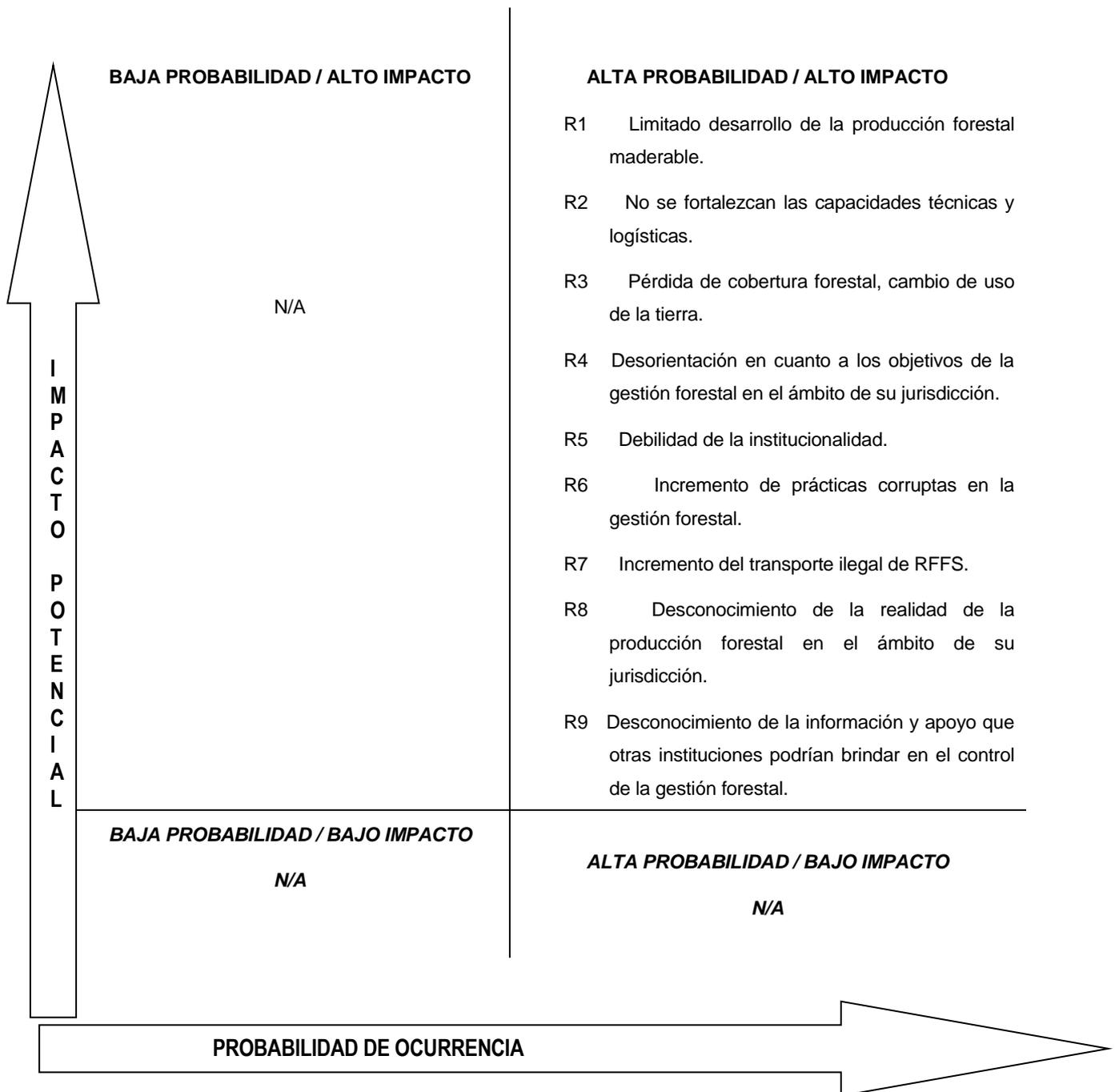


Figura 15: Diagrama de verificación de riesgos de las ARFFS

La herramienta del diagrama de identificación de riesgos sirve para identificar los riesgos que debido a su alta probabilidad e impacto, se debe priorizar acciones a fin de mitigarlos. En tal sentido, se evidencia que el riesgo en el que se encuentran los RFFS a cargo de las ARFFS es mayor en relación de los que se encuentran en el ámbito de las ATFFS debido al mayor potencial de recursos que presentan estos. No obstante, el hecho de que en el ámbito de las ATFFS no se haya efectivizado el proceso de transferencia de funciones da cuenta que en lo que respecta a su

gestión lo primordial es lograr culminar este proceso, antes de emprender acciones para mejorar otros aspectos de su gestión.

Otro factor a considerar es que la situación de riesgo en la que se encuentran los RFFS en el ámbito de las ARFFS, responden a las deficiencias propias del proceso de descentralización a nivel nacional; es decir, sin transferencia de recursos económicos, logístico, y humanos.

4.5. ACCIONES A IMPLEMENTAR PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS ENTIDADES COMPETENTES

4.5.1 Acciones a implementar por el SERFOR

Es necesario que en tanto las ATFFS continúen bajo su dependencia, el SERFOR implemente las acciones siguientes:

- i) Priorice la asistencia técnica a los Gobiernos Regionales que aún no han efectivizado la transferencia de funciones forestales, a fin de fortalecer sus capacidades en la elaboración de documentos de gestión que incorporen los procedimientos administrativos, y funciones que recibirían; en el corto plazo.
- ii) Considere una mayor asignación presupuestal para las ATFFS;
- iii) Establezca un mecanismo de monitoreo y supervisión sobre las ARFFS, a fin de fortalecer su rol rector;
- iv) Priorice la implementación del SCI en el SERFOR, en específico, los componentes de evaluación de riesgos (estratégicos, operacionales, información y cumplimiento) y supervisión (actividades de autocontrol incorporadas a los procesos y operaciones).
- v) Fortalezca el intercambio de información de las ATFFS con las ARFFS a fin de ejercer con mayor efectividad el control del transporte de los RFFS;
- vi) Establezca mecanismos de consulta e intercambio de información entre las ATFFS y el OSINFOR para la emisión de GTF, imposición de sanciones, controlar del aprovechamiento, transporte, transformación y comercio de los RFFS, y ejecución de operativos inopinados de control forestal y de fauna silvestre;
- vii) Establezca sinergias entre las ATFFS con el MINAM a fin de obtener las alertas de deforestación que provee el aplicativo Geobosques;

viii) Establezca mecanismos de control periódicos, sobre el cumplimiento de los procedimientos técnicos y sancionadores que ejecutan las ATFFS;

ix) Establezca un sistema para el manejo de la documentación y archivo de los titulares de derechos de aprovechamiento forestal en el ámbito de las ATFFS; a fin de mejorar el manejo de bases de datos, de los volúmenes de madera que se extraen a través de derechos de aprovechamiento, e infractores a la legislación forestal;

x) Establezca la obligatoriedad para las ATFFS de realizar inspecciones oculares previas o posteriores a la aprobación de planes de manejo forestal; y

xi) Priorice que las ATFFS se realicen actividades de supervisión y operativos inopinados del transporte de RFFS y sus productos.

4.5.2 Acciones a implementar por las ARFFS

Es necesario que las ARFFS:

i) Fortalezcan las capacidades de su personal en la herramienta de presupuesto por resultados e inversión pública; esto aseguraría mayores recursos y su alineación con las metas planteadas por el SERFOR;

ii) Prioricen PI enfocados al mejoramiento de la infraestructura para el control y vigilancia del transporte de productos forestales;

iii) Formalicen los elementos de control con los que cuentan; considerando los principios del SCI que son Autocontrol, Autogestión, y Autorregulación;

i) Establezcan mecanismos de control periódicos sobre el cumplimiento de los procedimientos de otorgamiento de permisos de exportación, otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, el tratamiento de productos forestales incautados, la ejecución de procedimientos sancionadores y la emisión de GTF;

ii) Establezcan la obligatoriedad de realizar inspecciones oculares previas o posteriores a la aprobación de planes de manejo forestal; así como, de realizar periódicamente el control del transporte de los productos forestales a fin de realizar incautaciones de productos maderables.

Las ARFFS podrían que fortalecer su coordinación interinstitucional materializando mecanismos de intercambio de información con:

i) la Policía Nacional del Perú y las FEMAs, que deberían ser consultadas e informadas cuando se trata de autorizar y realizar la fiscalización sobre la emisión de GTF y de imponer sanciones a quienes infrinjan la LFFS;

ii) el OSINFOR, a fin de contar con información respecto a las medidas cautelares interpuestas a infractores de la LFFS; y así contar con un aliado al realizar el control y vigilancia del transporte de productos forestales; emisión de GTF; y potestad sancionadora;

iii) el MINAM, que tiene que ser informado y consultado sobre el otorgamiento de derechos de aprovechamiento y la aprobación de planes de manejo, la formulación y aprobación de planes y normatividad, la promoción y fiscalización sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los RFFS, la propuesta del listado de los ecosistemas frágiles y especies de flora y fauna amenazada, la investigación de instituciones educativas y científicas, la implementación de sistemas de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, y el control del transporte y la comercialización de los RFFS. Por su parte las ARFFS podrían obtener del MINAM información generada por esta entidad; tal como las alertas de deforestación que provee el aplicativo Geobosques; a fin de poder advertir el aprovechamiento ilegal de recursos forestales y establecer las medidas de control y sancionadoras necesarias.

V. CONCLUSIONES

1. La descentralización de funciones forestales a los Gobiernos Regionales, en el periodo 2012-2018, no representó un avance en la gestión de los RFFS; considerando el presupuesto, programas presupuestales e inversión pública; así como, las deficiencias de ejecución y funcionamiento; y, controles y revisiones en sus procesos.
2. Las ATFFS presentan deficiencias que radican en el poco interés del SERFOR en fortalecer su gestión, cuentan con un escaso presupuesto, incipiente participación en el presupuesto por resultados y PI que SERFOR ejecuta. A nivel normativo, el carácter temporal de las ATFFS contemplado en la LFFS N°29763.
3. Las ARFFS presentan deficiencias relacionadas al escaso presupuesto que destinan los Gobiernos Regionales en su funcionamiento, limitada ejecución de PI; así como, la falta de capacidad técnica.
4. SERFOR es el actor más interesado en culminar la transferencia de funciones forestales; mientras, que las ATFFS y los Gobiernos Regionales, que darían y recibirían las funciones, están en contra.
5. Los riesgos sobre los RFFS en el ámbito de las ARFFS y ATFFS son equivalentes; sin embargo, la probabilidad e impacto es mayor para las ARFFS al albergar en mayor cantidad y riqueza los RFFS a nivel nacional.
6. Las acciones a implementar por las ATFFS radican en fortalecer el control de las GTF, realizar inspecciones oculares a títulos habilitantes, y establecer mecanismos de supervisión del transporte de productos forestales. Así como, fortalecer la gestión de información (inventarios, archivos, registros, bases de datos).
7. Las acciones a implementar por las ARFFS consisten en establecer mecanismos de supervisión al cumplimiento de procedimientos sancionadores o técnicos (otorgamiento de permisos de exportación y títulos habilitantes, incautación de productos forestales y emisión de GTF). A nivel general, fortalecer su capacidad de coordinación interinstitucional.

VI. RECOMENDACIONES

1. El SERFOR como ente rector de los RFFS debe apoyar a los Gobiernos Regionales en el ámbito de los departamentos donde aún funcionan las ATFFS, a fin de que culminen los procesos administrativos pendientes para efectivizar la transferencia de funciones. Para ello, puede ejecutar herramientas como presupuesto por resultados o PI.
2. En tanto continúen las ATFFS bajo su dependencia, SERFOR debe realizar una supervisión periódica del cumplimiento de los procedimientos sancionadores, administrativos y técnicos que las ATFFS ejecutan. A nivel general, debe culminar la implementación de su SCI.
3. Sería pertinente analizar los logros o éxitos que han tenido algunas ARFFS durante el ejercicio de sus funciones, a fin de aplicar estos casos de éxito en otros departamentos que estén próximos a culminar la transferencia de funciones forestales.
4. Las instituciones competentes deberían coordinar una agenda nacional que involucre a los tres (3) niveles de Gobierno y que permita establecer prioridades para fortalecer la institucionalidad, en concordancia a la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las Metas Aichi.
5. Los informes de control emitidos por la CGR son de público acceso, y permiten tener un conocimiento de la gestión de los RFFS; esta documentación, debería ser explorada y utilizada en futuras investigaciones.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angelsen, A. 2010. La implementación de REDD+: estrategia nacional y opciones de política. .CIFOR.Bogor.362p.
- APC (Acuerdo de Promoción Comercial Perú – EE.UU).2006. Capítulo Dieciocho Medio Ambiente-Anexo 18.3.4 Anexo sobre el manejo del sector forestal. Washington. 12 abr.
- Börner, J. 2016. Emerging Evidence on the Effectiveness of Tropical Forest Conservation. PLoS ONE. 11. (en línea). Consultado 5 ene. 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0159152>
- CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres).1973. Washington.3 mar.
- Che Piu, H. y Menton, M.2013. Contexto de REDD+ en Perú: Motores, actores e instituciones. Bogor.89p.
- Congreso de la República del Perú.2002a. Ley N° 27680. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización. Lima. 06 mar.
- _____. 2002b. Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización. Lima.17 jul.
- _____. 2002c. Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima.16 nov.
- _____. 2007. Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima.19 dic.
- _____. 2008. Decreto Legislativo N° 997. Artículo 4°.Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura.Lima.12 mar.
- _____. 2011. Ley N° 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima.21 jul.
- _____.2013. Ley N° 30048. Ley que modifica el Decreto Legislativo N°997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura. Lima.24 jun.

- _____. 2018. Informe de Evaluación 2017-2018- Relaciones Intergubernamentales en el Proceso de Descentralización. Lima.92p.
- CGR (Contraloría General de la República).2019. Búsqueda de Informes de Control.(en línea).Consultado 30 dic 2019.Disponible en:
<https://apps1.contraloria.gob.pe/portal/BuscadorInformes/BuscadorInformes.htm>
- _____. 2018. Oficio N°526-2018-CG/SGE de 27 de abril de 2018. Consulta efectuada por transparencia sobre el grado de madurez del Sistema de Control Interno de SERFOR y de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali.Lima.3p.
- _____. 2015a. Vacíos normativos y debilidades en la gestión de las entidades competentes en la instalación de cultivos agroindustriales de palma aceitera en el departamento de Loreto. Reporte N° 06-2015-CG/EST. Lima.28p.
- _____. 2015b. Medición de la Implementación del Sistema de Control Interno en el Esatdo- Año 2014. Lima.62p.
- _____. 2014. Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima.415p.
- DAR (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales).2012. Informe Anual 2011: Transparencia en el Sector Forestal Peruano. Lima.108p.
- Defensoría del Pueblo. 2018.Reporte de Conflictos Sociales N° 178. Lima. (en línea). Consultado 20 ene.2019. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-178-Diciembre-2018.pdf>
- _____. 2017.Informe de Adjuntía N° 001-2017-DP/AMASPPI.MA Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao: Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado. Lima.131p.
- _____. 2010. Informe Defensorial N° 151. La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad. Lima.299p.
- Damania, R. y Nalin, K.2009. Crimen y justicia en el Jardín del Edén: mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción en el sector forestal. Las Múltiples Caras de la Corrupción. Banco Mundial.69-98.
- Dourojeanni, M. 2013. Análisis Crítico de la Ley Forestal Peruana. Boletín Informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. 20-32.

- EIA (Environmental Investigation Agency). 2012. La Máquina Lavadora- Cómo el Fraude y la Corrupción en el Sistema de Concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú. Lima. 72p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2010. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Roma. 346p.
- _____. 2016. Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2015. Roma. 245p.
- _____. 2018. El estado de los bosques del mundo - Las vías forestales hacia el desarrollo sostenible. Roma. 132p.
- GEOBOSQUES (Plataforma del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático del Ministerio del Ambiente). 2018. Bosque y Pérdida de Bosque. (en línea). Consultado 30 nov. 2019. Disponible en: <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>
- Gobierno Regional de Loreto. 2017. Ordenanza Regional N°022-2017-GRL-CR. Organigrama Estructural del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Loreto. Loreto. 19 set.
- Gobierno Regional de Ucayali. 2018. Ordenanza Regional N°002-2018-GRU-CR. Organigrama Estructural del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Ucayali. Pucallpa. 23 may.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2016. Evolución de la pobreza monetaria 2009-2015. Lima. 159p.
- INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales). 1996. Guía Explicativa del Mapa Forestal 1995. 144p.
- INTERPOL (International Criminal Police Organization). 2016. *Uncovering the Risks of Corruption in the Forestry Sector*. 15p.
- Malleux, J. 1975. Mapa forestal del Perú- memoria explicativa. Lima. 161p.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2019a. Consulta Amigable- Consulta de ejecución del gasto por nivel de Gobierno. (en línea). Lima. Consultado 2 dic. 2019. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

- _____. 2019b. Consulta Amigable- Consulta de ejecución del gasto por pliego (producto/proyecto) y departamento. (en línea). Lima. Consultado 18 set.2019. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- _____. 2019c. Consulta Amigable- Consulta de ejecución del gasto por programa presupuestal y entidad. (en línea). Lima. Consultado 18 set.2019. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego).2016.Resolución Ministerial N°0281-2016–MINAGRI. Dispone la prepublicación de la propuesta del "Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú 2016-2025", del proyecto de Decreto Supremo que lo aprueba, y de la Exposición de Motivos. Lima.16 jun.
- _____.2015a.Decreto Supremo N°018-2015–MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal. Lima.29 set.
- _____.2015b.Decreto Supremo N°019-2015–MINAGRI. Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre. Lima.29 set.
- _____.2015c.Decreto Supremo N°020-2015–MINAGRI. Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales. Lima.29 set.
- _____.2015d.Decreto Supremo N°021-2015–MINAGRI. Reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Lima.29 set.
- _____.2014. Resolución Ministerial N° 0424-2014-MINAGRI.Dan por concluido proceso de transferencia de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR. Lima.24 jul.
- _____.2013a.Decreto Supremo N°009-2013–MINAGRI. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Lima.13 ago.
- _____.2013b. Resolución Ministerial N° 0292-2013-MINAGRI. Declaran concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia de funciones específicas al Gobierno Regional del departamento de Huánuco, consideradas en el art. 51°, lit. e) y q), de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima.13 ago.

- _____.2013c. Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI. Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR. Lima.17 jul.
- _____.2012a. Resolución Ministerial N° 0170-2012-AG. Declaran concluido proceso de transferencia de funciones específicas consideradas en el artículo 51°, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales- Ley N°27867, al Gobierno Regional del departamento de Tumbes. Lima.11 may.
- _____.2012b. Resolución Ministerial N° 0291-2012-AG. Declaran concluido proceso de efectivización de transferencia de detareminadas funciones específicas en materia agraria al Gobierno Regional del departamento Ayacucho. Lima.17 ago.
- _____.2011. Resolución Ministerial N° 0303-2011-AG. Declaran concluido Proceso de Transferencia al Gobierno Regional de La Libertad de Funciones Específicas consideradas en el artículo 51°, literales “e” y “q”, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima.21 jul.
- _____.2010a. Resolución Ministerial N° 0301-2010-AG. Declaran concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones en materia agraria al Gobierno Regional del departamento de Madre de Dios. Lima.30 abr.
- _____.2010b. Resolución Ministerial N° 0019-2010-AG.Declaran concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia en materia agraria al Gobierno Regional de Ucayali, de las funciones específicas consignadas en los literales “e” y “q” del art. 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima.27 ene.
- _____.2010c. Resolución Ministerial N° 0696-2010-AG.Declaran concluido el proceso de transferencia de diversas funciones específicas al Gobierno regional del departamento de Amazonas. Lima.8 nov.
- _____.2009a. Resolución Ministerial N° 0792-2009-AG. Dan por concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia de Funciones Específicas consignadas en el artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de San Martín. Lima.11 nov.

- _____.2009b. Resolución Ministerial N° 0793-2009-AG. Declaran concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia de Funciones Específicas al Gobierno Regional del departamento de Loreto establecidas en el art. 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima.11 nov.
- _____.2009c. Decreto Supremo N° 010-2009-AG. Nuevo plazo de conclusión del proceso de fusión de INRENA e INADE e incorporan a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre en el Ministerio de Agricultura. Lima.4 abr.
- _____.2008. Decreto Supremo N° 030-2008-AG. Aprueban fusión del INRENA e INADE en el Ministerio de Agricultura, siendo éste último el ente absorbente. Lima.10 dic.
- MINAM (Ministerio del Ambiente). 2017.Estado situacional de la Zonificación Ecológica Económica a nivel regional. Enero 2017.Lima. (en línea). Consultado 21 ene.2020. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Avances-en-regiones-ZEE-Mapa.pdf>
- _____.2015a. Cuantificación y análisis de la deforestación en la Amazonia peruana en el periodo 2010-2011-2013-2014. Lima.107p.
- _____.2015b.Mapa nacional de cobertura vegetal: memoria descriptiva. Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural.Lima.105p.
- _____.2009.Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana-2000. Lima.94p.
- _____.2008.Decreto Supremo N°001-2008–MINAM. Modifican el Reglamento para la Implementación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) en el Perú, aprobado por D.S. N° 030-2005-AG. Lima.17 jul.
- North, D.1990.A Transaction Cost Theory of Politics. Journal of Theoretical Politics. Volume 2 Número 4.Cambridge.355-367p.

- OSINFOR (Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre).2016. Sistema de Información Gerencial del OSINFOR- Volumen movilizado proveniente de extracción ilegal en los años 2011-2016. Lima.(en línea).Consultado el 30 dic.2017.Disponible en: <https://observatorio.osinfor.gob.pe/Estadisticas/Home/Reportes/12>
- _____.2015. Resultados de las supervisiones y fiscalizaciones efectuadas por el OSINFOR en el marco del Operativo Internacional “Operación Amazonas 2014”. Lima.63p.
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros- Secretaría de Descentralización).2012.Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Lima.147p.
- _____.2017. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016. Lima.104p.
- _____.2018. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017. Lima.111p.
- PNUD (Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo).2013. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Lima.205p.
- ProDescentralización (Programa USAID y Presidencia del Consejo de Ministros).2009a. *Brújula de la Descentralización*. Lima.76p.
- _____.2009b. Desafíos de la Integración Regional – Evaluación Rápida de Campo. Lima.120p.
- _____. 2010. ABC de la Descentralización- Primera Edición. Lima.50p.
- ProDescentralización (Programa USAID).2011. Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización, al 31 de julio de 2011. Lima.93p.
- _____.2013. Informe anual del proceso de descentralización 2012. Lima.126p.
- _____.2016. Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización a enero 2016. Lima.143p.
- Rivadeneira, D. y Salazar, M.2016. Amazonía arrasada El grupo Melka y la deforestación por palma aceitera y cacao en el Perú. OXFAM.Lima.61p.
- Schotter, A. 1981. The Economic Theory of Social Institutions.Cambridge.192p.
- TCU (Tribunal de Cuentas de la Unión).2002. Ordenanza N° 5. Aprueba la Técnica de Auditoría Análisis de Stakeholders. Brasilia. 18 ene.

_____.2001. Ordenanza N° 40. Aprueba la Técnica de Auditoría Análisis RECI. Brasilia.
18 ene.

Vargas, J.2005. Análisis de Fundamentos de la Teoría Institucional. Revista Digital Universitaria. Volumen 6 Número 8 (en línea). Consultado 19 enero. 2019. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>

WRI (World Resources Institute).2004. Waiting for democracy: the politics of choice in natural resource decentralization. Washington.154p.

VIII. ANEXOS

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestra

a. Selección de departamentos en el ámbito de las ATFFS

Criterios Generales:

Nivel de pobreza: Los departamentos en el ámbito de las ATFFS con las mayores tasas de pobreza son Huancavelica, Apurímac y Cajamarca.

Departamentos en el ámbito de las ATFFS con más alta tasa de pobreza 2010-2015

<i>Departamentos en el ámbito de las ATFFS</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>Huancavelica</i>						
<i>Apurímac</i>						
<i>Puno</i>						
<i>Cajamarca</i>						
<i>Pasco</i>						
<i>Cuzco</i>						
<i>Junín</i>						
<i>Piura</i>						
<i>Ancash</i>						
<i>Lambayeque</i>						
<i>Arequipa</i>						
<i>Moquegua</i>						
<i>Tacna</i>						
<i>Lima</i>						
<i>Ica</i>						

FUENTE: INEI (2016)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Conflictos Socio Ambientales:

Los departamentos en el ámbito de las ATFFS con mayor número de conflictos socio ambientales a diciembre de 2018 son Ancash, Puno y Cusco.

Departamentos en el ámbito de las ATFFS con mayor número de conflictos socio ambientales

<i>Departamentos en el ámbito de las ATFFS</i>	<i>Números de conflictos socio ambientales</i>
<i>Áncash</i>	<i>25</i>
<i>Puno</i>	<i>18</i>
<i>Cusco</i>	<i>18</i>
<i>Cajamarca</i>	<i>12</i>
<i>Piura</i>	<i>12</i>
<i>Apurímac</i>	<i>10</i>
<i>Junín</i>	<i>7</i>
<i>Arequipa</i>	<i>8</i>
<i>Moquegua</i>	<i>6</i>
<i>Lambayeque</i>	<i>5</i>
<i>Pasco</i>	<i>5</i>
<i>Lima</i>	<i>6</i>
<i>Ica</i>	<i>0</i>
<i>Huancavelica</i>	<i>1</i>
<i>Tacna</i>	<i>0</i>
<i>Tumbes</i>	<i>0</i>

FUENTE: Defensoría del Pueblo (2018)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Índice de Densidad del estado:

Los departamentos en el ámbito de las ATFFS con menor índice de densidad del estado son Huancavelica, Cajamarca y Pasco.

Departamentos en el ámbito de las ATFFS con menor índice de densidad del Estado

<i>Departamentos en el ámbito de las ATFFS</i>	<i>IDE</i>	<i>Ranking</i>
<i>Huancavelica</i>	<i>0.5980</i>	<i>25</i>
<i>Cajamarca</i>	<i>0.6215</i>	<i>22</i>
<i>Pasco</i>	<i>0.6607</i>	<i>18</i>
<i>Puno</i>	<i>0.6609</i>	<i>17</i>
<i>Apurímac</i>	<i>0.6709</i>	<i>16</i>
<i>Piura</i>	<i>0.7021</i>	<i>14</i>
<i>Cusco</i>	<i>0.7092</i>	<i>13</i>
<i>Junín</i>	<i>0.7158</i>	<i>12</i>
<i>Ancash</i>	<i>0.7358</i>	<i>11</i>
<i>Lambayeque</i>	<i>0.7840</i>	<i>7</i>
<i>Ica</i>	<i>0.7920</i>	<i>6</i>
<i>Moquegua</i>	<i>0.8164</i>	<i>5</i>
<i>Arequipa</i>	<i>0.8593</i>	<i>3</i>
<i>Lima</i>	<i>0.8879</i>	<i>2</i>
<i>Tacna</i>	<i>0.8953</i>	<i>1</i>

FUENTE: PNUD (2013)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Avances en el proceso de ZEE:

Los departamentos en el ámbito de las ATFFS con menores avances en el proceso de ZEE son Lima, Ancash y Pasco.

Departamentos en el ámbito de las ATFFS con menor avance en el proceso de ZEE

<i>Departamentos en el ámbito de ATFFS</i>	<i>% de avance de proceso de ZEE</i>	<i>Extensión del departamento (Km2)</i>
<i>Lima</i>	<i>0-10%</i>	<i>34 801.6</i>
<i>Ancash</i>	<i>0-10%</i>	<i>35 914.8</i>
<i>Pasco</i>	<i>0-10%</i>	<i>25 028.3</i>
<i>Ica</i>	<i>0-10%</i>	<i>21 327.8</i>
<i>Cusco</i>	<i>100%</i>	<i>71 986.5</i>
<i>Cajamarca</i>	<i>100%</i>	<i>33 317.5</i>
<i>Puno</i>	<i>100%</i>	<i>71 999</i>
<i>Apurímac</i>	<i>11-50%</i>	<i>20 895.8</i>
<i>Tacna</i>	<i>100%</i>	<i>16 075.9</i>
<i>Piura</i>	<i>100%</i>	<i>35 892.5</i>
<i>Lambayeque</i>	<i>100%</i>	<i>14 231.3</i>
<i>Huancavelica</i>	<i>100%</i>	<i>22 131.5</i>
<i>Junín</i>	<i>100%</i>	<i>44 326.6</i>
<i>Moquegua</i>	<i>11-50%</i>	<i>15 734</i>
<i>Arequipa</i>	<i>51-99%</i>	<i>63 345.4</i>

FUENTE: MINAM (2017)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Extensión de BPP de los Departamentos en el ámbito de las ATFFS

Criterios Específicos:

Extensión de bosques de producción permanente:

Los únicos departamentos en el ámbito de las ATFFS que cuentan con bosques de producción permanente son Cusco y Puno, por tanto son los únicos preseleccionados en este criterio.

<i>Departamentos en el ámbito de ATFFS</i>	<i>Extensión de BPP (%)</i>
<i>Cusco</i>	<i>1%</i>
<i>Puno</i>	<i>0.5%</i>
<i>Piura</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Lambayeque</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Cajamarca</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Ancash</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Lima</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Pasco</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Junín</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Ica</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Apurímac</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Arequipa</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Moquegua</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Tacna</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Huancavelica</i>	<i>No hay BPP</i>

FUENTE: MINAM (2015a)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Tasa de Deforestación:

Los departamentos en el ámbito de las ATFFS con mayores tasas de deforestación son Cusco, Pasco y Junín.

Departamentos en el ámbito de las ATFFS con mayor tasa de deforestación

<i>Departamentos en el ámbito de ATFFS</i>	<i>Tasa de Deforestación 2010-2014 (ha/año)</i>
<i>Cusco</i>	<i>3,963.51</i>
<i>Pasco</i>	<i>3,457.46</i>
<i>Junín</i>	<i>2,080.45</i>
<i>Cajamarca</i>	<i>1,290.01</i>
<i>Puno</i>	<i>772.37</i>
<i>Piura</i>	<i>114.4</i>
<i>Huancavelica</i>	<i>3.89</i>
<i>Lambayeque</i>	<i>No hay datos</i>
<i>Ancash</i>	<i>No hay datos</i>
<i>Lima</i>	<i>No hay datos</i>
<i>Ica</i>	<i>No hay datos</i>
<i>Arequipa</i>	<i>No hay datos</i>
<i>Moquegua</i>	<i>No hay datos</i>
<i>Apurímac</i>	<i>No hay datos</i>
<i>Tacna</i>	<i>No hay datos</i>

FUENTE: MINAM (2015a)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Extensión de Bosques Naturales:

Los departamentos en el ámbito de las ATFFS con mayores tasas de deforestación son Cusco, Pasco y Cajamarca.

Departamentos en el ámbito de las ATFFS con mayor extensión de bosques naturales

<i>Departamentos en el ámbito de ATFFS</i>	<i>Extensión de Bosques Naturales (ha)</i>
<i>Cusco</i>	<i>9 781 374.58</i>
<i>Pasco</i>	<i>9 323 225.44</i>
<i>Cajamarca</i>	<i>8 040 993.85</i>
<i>Junín</i>	<i>4 952 561.73</i>
<i>Puno</i>	<i>3 578 927.72</i>
<i>Piura</i>	<i>3 101 282.05</i>
<i>Lambayeque</i>	<i>2 107 410.49</i>
<i>Huancavelica</i>	<i>895 005.17</i>
<i>Ancash</i>	<i>183 481.08</i>
<i>Apurímac</i>	<i>130 800.42</i>
<i>Lima</i>	<i>13 742.23</i>
<i>Arequipa</i>	<i>10 592.11</i>
<i>Tacna</i>	<i>7 308.72</i>
<i>Ica</i>	<i>0</i>
<i>Moquegua</i>	<i>0</i>

FUENTE: MINAM (2015b)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Incidencia de Ilegalidad:

Los departamentos en el ámbito de las ATFFS con mayor volumen movilizado proveniente de extracción ilegal son Junín, Pasco y Cusco.

Volumen movilizado proveniente de extracción ilegal en los años 2011-2016 de los Departamentos en el ámbito de las ATFFS

<i>Departamentos en el ámbito de ATFFS</i>	<i>Volumen movilizado proveniente de extracción ilegal en los años 2011-2016</i>
<i>Junín</i>	<i>24881.776</i>
<i>Pasco</i>	<i>16318.336</i>
<i>Cusco</i>	<i>5805.305</i>
<i>Lambayeque</i>	<i>5166.796</i>
<i>Piura</i>	<i>1952.959</i>
<i>Cajamarca</i>	<i>4166.1</i>
<i>Lima</i>	<i>0</i>
<i>Tacna</i>	<i>0</i>
<i>Puno</i>	<i>No hay dato</i>
<i>Huancavelica</i>	<i>No hay dato</i>
<i>Ancash</i>	<i>0</i>
<i>Apurímac</i>	<i>0</i>
<i>Arequipa</i>	<i>0</i>
<i>Ica</i>	<i>0</i>

FUENTE: OSINFOR (2016)

A partir de la aplicación de los criterios generales y específicos se tiene que los departamentos de Cusco (preseleccionado en 5 criterios), Pasco (preseleccionado en 5 criterios) y Cajamarca (preseleccionado en 3 criterios) son los seleccionados para la muestra de la investigación.

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestra (Continuación)

b. Selección de departamentos en el ámbito de las ARFFS

Criterios Generales:

Nivel de pobreza:

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS con las mayores tasas de pobreza son Ayacucho y Amazonas.

Departamentos en el ámbito de las ARFFS con más alta tasa de pobreza 2010-2015

<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>Loreto</i>						
<i>Ayacucho</i>						
<i>Amazonas</i>						
<i>La Libertad</i>						
<i>San Martín</i>						
<i>Ucayali</i>						
<i>Tumbes</i>						
<i>Madre de Dios</i>						
<i>Huánuco</i>						

FUENTE: INEI (2016)

Conflictos Socio Ambientales:

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS con mayor número de conflictos socio ambientales a diciembre de 2018 son Loreto y Ayacucho.

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)
Departamentos en el ámbito de las ARFFS con mayor número de conflictos socio ambientales

<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>Números de conflictos socio ambientales</i>
<i>Loreto</i>	<i>11</i>
<i>Ayacucho</i>	<i>6</i>
<i>San Martín</i>	<i>5</i>
<i>Huánuco</i>	<i>3</i>
<i>La Libertad</i>	<i>3</i>
<i>Amazonas</i>	<i>3</i>
<i>Ucayali</i>	<i>3</i>
<i>Madre de Dios</i>	<i>2</i>
<i>Tumbes</i>	<i>0</i>

FUENTE: Defensoría del Pueblo (2018)

Índice de Densidad del Estado:

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS con menor índice de densidad del Estado son Loreto y Ucayali.

Departamentos en el ámbito de las ARFFS con menor índice de densidad del Estado

<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>IDE</i>	<i>Ranking</i>	<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>IDE</i>	<i>Ranking</i>
<i>Loreto</i>	<i>0.6082</i>	<i>24</i>	<i>San Martín</i>	<i>0.6925</i>	<i>15</i>
<i>Ucayali</i>	<i>0.6202</i>	<i>23</i>	<i>Tumbes</i>	<i>0.7375</i>	<i>10</i>
<i>Huánuco</i>	<i>0.6222</i>	<i>21</i>	<i>Madre de Dios</i>	<i>0.7580</i>	<i>9</i>
<i>Amazonas</i>	<i>0.6280</i>	<i>20</i>	<i>La Libertad</i>	<i>0.7617</i>	<i>8</i>
<i>Ayacucho</i>	<i>0.6433</i>	<i>19</i>			

FUENTE: PNUD (2013)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Avances en el proceso de ZEE:

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS con menores avances en el proceso de ZEE en concordancia con su extensión, son Loreto y Ucayali.

Departamentos en el ámbito de las ARFFS con menor avance en el proceso de ZEE

<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>% de avance de proceso de ZEE</i>	<i>Extensión del departamento (Km2)</i>
<i>La Libertad</i>	<i>0-10%</i>	<i>25 499.9</i>
<i>Tumbes</i>	<i>11-50%</i>	<i>4 669.2</i>
<i>Madre de Dios</i>	<i>100%</i>	<i>85 300.5</i>
<i>San Martín</i>	<i>100%</i>	<i>51 253.3</i>
<i>Amazonas</i>	<i>100%</i>	<i>39 249.1</i>
<i>Ayacucho</i>	<i>100%</i>	<i>43 814.8</i>
<i>Ucayali</i>	<i>11-50%</i>	<i>102 399.9</i>
<i>Loreto</i>	<i>11-50%</i>	<i>368 852</i>
<i>Huánuco</i>	<i>51-99%</i>	<i>37 021.5</i>

FUENTE: MINAM (2017)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Criterios Específicos:

Extensión de bosques de producción permanente-BPP:

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS con extensión de BPP son Loreto y Ucayali.

Extensión de BPP de los Departamentos en el ámbito de las ARFFS

<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>Extensión de BPP (%)</i>
<i>Loreto</i>	<i>52%</i>
<i>Ucayali</i>	<i>24%</i>
<i>Madre de Dios</i>	<i>11%</i>
<i>San Martín</i>	<i>6%</i>
<i>Huánuco</i>	<i>4%</i>
<i>Ayacucho</i>	<i>1%</i>
<i>Amazonas</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>La Libertad</i>	<i>No hay BPP</i>
<i>Tumbes</i>	<i>No hay BPP</i>

FUENTE: MINAM (2015a)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Tasa de Deforestación:

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS **con mayor tasa de deforestación** son San Martín y Loreto.

Departamentos en el ámbito de las ARFFS con mayor tasa de deforestación

<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>Tasa de Deforestación 2010-2014 (ha/año)</i>
<i>San Martín</i>	<i>24,300.15</i>
<i>Loreto</i>	<i>23,964.30</i>
<i>Ucayali</i>	<i>20,087.36</i>
<i>Madre de Dios</i>	<i>6,357.08</i>
<i>Amazonas</i>	<i>2,853.50</i>
<i>Huánuco</i>	<i>14,179.97</i>
<i>Ayacucho</i>	<i>392.86</i>
<i>La Libertad</i>	<i>2.36</i>
<i>Tumbes</i>	<i>No hay datos</i>

FUENTE: MINAM (2015a)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Extensión de Bosques Naturales:

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS con mayor extensión de bosques naturales son Loreto y Ucayali.

Departamentos en el ámbito de las ARFFS con mayor extensión de bosques naturales

<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>Extensión de Bosques Naturales (ha)</i>
<i>Loreto</i>	<i>45 470 250.61</i>
<i>Ucayali</i>	<i>24 281 319.37</i>
<i>Huánuco</i>	<i>9 746 683.13</i>
<i>Madre de Dios</i>	<i>11 627 674.37</i>
<i>San Martín</i>	<i>8 230 848.64</i>
<i>Amazonas</i>	<i>7 992 763.45</i>
<i>La Libertad</i>	<i>7 399 655.78</i>
<i>Ayacucho</i>	<i>1 009 495.82</i>
<i>Tumbes</i>	<i>697 511.62</i>

FUENTE: MINAM (2015b)

ANEXO 1: Resultados de los criterios de selección de muestras (Continuación)

Incidencia de ilegalidad:

Los departamentos en el ámbito de las ARFFS en los que se ha movilizado mayores volúmenes de madera ilegal son Loreto y Ucayali.

Volumen movilizado proveniente de extracción ilegal en los años 2011-2016 de los Departamentos en el ámbito de las ARFFS

<i>Departamentos en el ámbito de las ARFFS</i>	<i>Volumen movilizado proveniente de extracción ilegal</i>
<i>Loreto</i>	<i>1144175.58</i>
<i>Ucayali</i>	<i>235391.092</i>
<i>Madre de Dios</i>	<i>205339.138</i>
<i>Huánuco</i>	<i>62423.617</i>
<i>Tumbes</i>	<i>17583.39</i>
<i>Amazonas</i>	<i>9153.377</i>
<i>San Martín</i>	<i>4983.766</i>
<i>La Libertad</i>	<i>0</i>
<i>Ayacucho</i>	<i>0</i>

FUENTE: OSINFOR (2016)

A partir de la aplicación de los criterios generales y específicos se tiene que los departamentos de Loreto (preseleccionado en 7 criterios), y Ucayali (preseleccionado en 5 criterios) son los seleccionados para la muestra de la investigación.

ANEXO 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada

ATFFS en el ámbito de los departamentos seleccionados

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento				Deficiencias de Controles y Revisiones				
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades		
OCI	MINAGRI	Informe N°007-2013-2-0052 "Examen Especial a las ATFFS Cusco y Lambayeque"	HO1. La ATFFS Lambayeque ha otorgado autorizaciones para el aprovechamiento forestal en bosques secos, sin cumplir todos los requisitos estipulados en el TUPA del entonces INRENA y el artículo 138° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ocasionando la extracción de recursos forestales en áreas no acreditadas legalmente.							X					
			HO2. El personal técnico de la ATFFS Lambayeque ha incumplido el procedimiento de evaluación de los expedientes de aprovechamiento forestal en bosques secos, conforme lo establece la directiva N°004.2002-INRENA-DGFFS, ocasionando posibles conflictos entre los usuarios y desconfianza en la capacidad técnica de la ATFFS Lambayeque.									X			
			HO3. El Administrador Técnico de la ATFFS Lambayeque ha incumplido con analizar el informe técnico, la resolución administrativa y la autorización de expedientes de aprovechamiento forestal en bosques secos de conformidad con la directiva N°004-2002-INRENA-DGFFS, originando que en los expedientes existan incongruencias y un aprovechamiento de las especies sin considerar criterios de sostenibilidad.										X		

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento				Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			HO4. El personal técnico de la ATFFS Lambayeque ha incumplido el procedimiento de evaluación de los expedientes de aprovechamiento forestal en bosques secos que dieron origen a procedimientos administrativos únicos iniciados por el OSINFOR, ocasionando un aprovechamiento de las especies maderables sin considerar criterios de sostenibilidad.						X			
			HO5. El Administrador Técnico de la ATFFS Lambayeque ha incumplido con analizar el Informe Técnico, la Resolución Administrativa y la Autorización de Expedientes de aprovechamiento forestal en bosques secos que dieron origen a procedimientos administrativos únicos iniciados por el OSINFOR ocasionando una potencial pérdida del recurso forestal.						X			
			HO6. Existe una inadecuada interpretación y aplicación de la Base Legal por parte del personal de las ATFFS al momento de emitir las Resoluciones Administrativas que otorgan la ampliación de volúmenes y vigencias facilitando la extracción, transporte y comercialización de un recurso forestal del cual no se tiene certeza de su procedencia.			X						
			HO7. La ATFFS Cusco autorizó la transferencia de productos forestales a favor de entidad no comprendida en la Ley N°29020, ocasionando que se limite la atención a entidades educativas, de salud y programas sociales.						X			

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento				Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			HO8. Personal dela ATFFS Cusco efectuaron la devolución de productos forestales, materia de procedimiento sancionador, sin contar con la autorización del administrador técnico.							X		
			HO9. No se ubicaron expedientes técnicos de transferencias de productos forestales e informes técnicos y resoluciones administrativas de procedimientos sancionadores, ocasionando que se desconozca los volúmenes de productos forestales transferidos a instituciones y los decomisados a los infractores.					X				
			HO10. La ATFFS Cusco ha otorgado autorizaciones para el aprovechamiento de árboles y arbustos arrastrados por los ríos, a usuarios que no han cumplido con los requisitos y con una evaluación deficiente a través de los informes técnicos, conforme lo establece la normativa forestal, ocasionando el aprovechamiento de recursos forestales sin la acreditación correspondiente.							X		
			HO11. Deficiente administración de los permisos de aprovechamiento forestal e inadecuado control de las GTF, ha ocasionado la extracción de diversas especies maderables en mayores volúmenes por un total de 236, 993 metros cúbicos valorizadas en S/ 127,200.04 aproximadamente con relación a lo autorizado en los mencionados permisos.									X
			HO12. No se ubicaron documentos que sustentan los permisos para el aprovechamiento forestal en tierras de propiedad privada, ocasionando el riesgo de un aprovechamiento inadecuado de los recursos forestales.					X				

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			AI1. El administrado Técnico de la ATFFS Lambayeque ha implementado procedimientos y criterios técnicos sin que estos cuenten con la debida aprobación por la autoridad competente.							X			
			AI2. Los archivos documentarios de la ATFFS CUSCO, se encuentran incompletos y desordenados y carecen de registros de documentación y de la seguridad del caso.					X					
			AI3. En la ATFFS CUSCO existen documentos originales por diversos conceptos que presuntamente se encuentran pendientes de trámite.				X						
			AI4. La ATFFS CUSCO tiene pendiente reembolso de gastos realizados de junio a octubre de 2012 a la exresponsable de la sede Quillabamba por el importe de S/ 3, 604.11				X						
			AI5. La Sede Quincemil de la ATFFS Cusco presenta limitaciones para el desarrollo de sus funciones.								X		
			AI6. Necesidad que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre y las ATFFS CUSCO Y LAMABAYEQUE cumplan con implementar las recomendaciones derivadas del memorando de control interno.				X						
			AI7. La DGFFS del MINAGRI ha cumplido parcialmente con implementar diversas recomendaciones de los informes N°225-2011-1-L360, N°002-2011-2-0052, N°313-2012-1-L360 y N°2-0052-2012-20.				X						

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones			
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades		
			AI8. La ATFFS Lambayeque ha otorgado autorizaciones de aprovechamiento forestal en bosques secos, siendo que las actividades a realizar tuvieron como objetivo la recuperación de tierras para fines agrícolas sin que estas tengan esta vocación, es decir, al margen de la legislación forestal vigente y del TUPA del entonces INRENA.							X					
OCI	MINAGRI	Informe N°009-2015-2-0052 "Otorgamiento de Permisos y Autorizaciones de Manejo, Aprovechamiento y Movilización de Recursos Forestales a través de la ATFFS Lambayeque, ATFFS Cajamarca y ATFFS Selva Central"	HO1. La ATFFS Cajamarca autorizó la movilización de productos forestales por encima de los volúmenes autorizados en el Plan Operativo Anual y el Plan General de Manejo Forestal de los titulares, ocasionando una extracción en exceso de 171 metros cúbicos y 25337 quintales de productos forestales maderables y no maderables, por un valor aproximado de S/ 93216 y S/ 2 680 655, respectivamente, afectando el ecosistema.										X		
			HO2. La ATFFS Selva Central otorgó aprobación de reingreso al POA III - 2008, con un saldo mayor al real, incumpliendo la normativa forestal ocasionando una movilización en exceso por 1 178.28 metros cúbicos de diversas especies maderables con un valor aproximado de S/443 084.59, sin considerar criterios de sostenibilidad.								X				
			HO3. La ATFFS Selva Central autorizó la movilización de productos forestales por encima de los volúmenes autorizados en el Plan Operativo Anual de los titulares, ocasionando la extracción de diversas especies maderables en exceso por 241.37 metros cúbicos por un valor aproximado de S/ 145 586.00 afectando el ecosistema.												X

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento				Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			AR1. Necesidad de fortalecer las sedes y puestos de control de la ATFFS Cajamarca, a fin de neutralizar el aprovechamiento y comercialización ilegal de las especies forestales y de fauna silvestre.								X	
			AR2. Resulta importante que el SERFOR programe y realice supervisiones periódicas a las ATFFS bajo su ámbito, a fin de reforzar los controles y evitar actividades ilegales.									X
			AR3. Debe priorizarse la actualización de la lista de especies maderables, precisando nombres científicos y comunes, a fin de lograr una identificación correcta y confiable en los documentos que se emplean para el aprovechamiento forestal.	X								
			AR4. Es prioritaria evaluar la modificación o incorporación de requisitos que acrediten la titularidad o propiedad de los predios, acorde a la realidad de las zonas, en el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el aprovechamiento forestal y fauna silvestre.			X						
			DC1. Deficiencias en la evaluación de documentos que sustentan la solicitud de permisos, en concordancia con las resoluciones pertinentes y los formatos establecidos, ocasiona el riesgo de no contar con información dificultando el control y seguimiento.							X		
			DC2. La ATFFS Cajamarca y Selva Central aprobaron el aprovechamiento de especies forestales cuyos nombres científicos no se encuentran en la lista de especies y productos forestales maderables, generando un riesgo en el aprovechamiento sostenible y la conservación de dichos recursos.							X		

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			AR1. Necesidad de fortalecer las sedes y puestos de control de la ATFFS Cajamarca, a fin de neutralizar el aprovechamiento y comercialización ilegal de las especies forestales y de fauna silvestre.								X		
			AR2. Resulta importante que el SERFOR programe y realice supervisiones periódicas a las ATFFS bajo su ámbito, a fin de reforzar los controles y evitar actividades ilegales.									X	
			AR3. Debe priorizarse la actualización de la lista de especies maderables, precisando nombres científicos y comunes, a fin de lograr una identificación correcta y confiable en los documentos que se emplean para el aprovechamiento forestal.	X									
			AR4. Es prioritaria evaluar la modificación o incorporación de requisitos que acrediten la titularidad o propiedad de los predios, acorde a la realidad de las zonas, en el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el aprovechamiento forestal y fauna silvestre.			X							
			DC1. Deficiencias en la evaluación de documentos que sustentan la solicitud de permisos, en concordancia con las resoluciones pertinentes y los formatos establecidos, ocasiona el riesgo de no contar con información dificultando el control y seguimiento.							X			
			DC2. La ATFFS Cajamarca y Selva Central aprobaron el aprovechamiento de especies forestales cuyos nombres científicos no se encuentran en la lista de especies y productos forestales maderables, generando un riesgo en el aprovechamiento sostenible y la conservación de dichos recursos.							X			

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			DCI3. La ATFFS Selva Central aprobó permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de productos forestales, excediendo los plazos establecidos en el TUPA del MINAGRI, ocasionando un riesgo de actividades ilegales al no tener el permiso y/o autorización forestal en el plazo determinado.							X			
			DCI4. Diferencias entre las GTF y el control de flujo maderero, registrado por la ATFFS Selva Central, general el riesgo de distorsionar la información en el control de la movilización de los productos forestales.					X					
			DCI5. Autorización de guías de transporte forestal para la movilización de productos forestales a terceros sin que haya acreditado su propiedad, ocasionando el riesgo que no se tenga la certeza que el producto haya sido movilizado con conocimiento del titular.							X			
			DCI6. Informes Técnicos que respaldan las autorizaciones no están suscritos por el Administrador Técnico de las ATFFS Lambayeque y Cajamarca en señal de conformidad, ocasionando el riesgo que no cuenten con información suficiente que respalde la evaluación realizada por los responsables de las sedes.							X			
OCI	SERFOR	Informe N°003-2015-2-6043 "Control Del Transporte, Transformación Primaria y Depósitos de Productos Forestales en las ATFFS : Selva Central, Sierra Central y Lima"	HO1. La ausencia de control de acciones ejecutadas por la ATFFS y limitadas coordinaciones para el control y vigilancia forestal, permitió el transporte de recursos forestales maderables provenientes de títulos habilitantes que transgredieron la legislación forestal, contribuyendo con ello al tráfico ilegal de madera, así como a la degradación de los bosques.									X	

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento				Deficiencias de Controles y Revisiones		
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			HO2. Falta de control en el transporte de productos forestales por parte de la ATFFS de Lima, ha ocasionado que se movilicen recursos forestales maderables que se encontraban con permisos caducos y/o con suspensión de los efectos de sus guías de transporte forestal.									X	
			AR1. Limitaciones operativas dificultan labores de fiscalización y control a cargo de la ATFFS Selva Central, ATFFS Sierra Central y ATFFS Lima, lo que no garantiza que las acciones realizadas por dichas ATFFS se orienten al logro de metas y objetivos de la entidad.								X		
			DCI1. Carencia de lineamientos (procedimientos y registros) para realizar la inspección de las plantas de transformación primaria, depósitos y establecimientos comerciales por parte de las ATFFS, genera el riesgo de no contar con controles de calidad y con información confiable.		X								
			DCI2. Limitaciones en la Dirección de Información y Registro Impide la revisión diligente de las Resoluciones Directorales remitidas por el OSINFOR a través de las cuales se sanciona a los títulos habilitantes o se informa que estos están siendo investigados, generado el riesgo de no contar con información oportuna, precisa y suficientes para la toma de decisiones.					X					
			DCI3. Limitaciones en la supervisión y evaluación del accionar de las ATFFS dificulta la adopción de acciones preventivas y correctivas oportunas que garanticen las labores, especialmente las referidas a fiscalización y control.										X

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones			
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades		
OCI	SERFOR	Informe N°001-2016-2-6043"Control de la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre en la ATFFS Cusco"	HO1. La ATFFS Ica y la Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre del SERFOR, no realizaron una adecuada evaluación mediante la ampliación de sus investigaciones sobre una GTF que consignaba información no veraz emitida por la ATFFS CUSCO, permitiendo que el hecho irregular quede impune, afectando la cultura de principios y valores de la entidad y vaya en contra de los objetivos institucionales.							X					
			HO2. Ausencia de inspecciones oculares previas o posteriores por parte de la ATFFS Cusco a títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de productos forestales con fines industriales y/o comerciales en tierras de propiedad privada, han permitido la extracción de especies forestales no autorizadas, afectando la sostenibilidad de las mismas.												X
			HO3. Irregularidades en el desarrollo del procedimiento sancionador seguido por la ATFFS cusco generó que no se recupere, transfiera o se tenga conocimiento del destino del producto forestal interviniendo así como no se hayan aplicado multas a infractores, permitiendo con ello la pérdida de la madera, el ingreso de dinero a las arcas del estado y la prescripción de los hechos.										X		
			DC11. La ATFFS Cusco aprobó permisos para el aprovechamiento de productos forestales excediendo los plazos establecidos en el TUPA del MINAGRI, ocasionando en los administrados, en retraso del inicio de sus actividades productivas, con el riesgo que estos presenten reclamos o denuncias hacia la autoridad forestal en desmedro de la imagen institucional.										X		

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento				Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			DCI2. Existen debilidades de registro, organización y mantenimiento del archivo físico documental (memoria institucional) de la ATFFS Cusco, lo cual dificulta contar con la información de manera oportuna y confiable para la atención de sus labores, toma de decisiones y el control interno y externo que corresponda.					X				
			DCI3. Informes técnicos que sustentan permisos de aprovechamiento otorgados por la ATFFS Cusco para el aprovechamiento de productos forestales no han sido suscritos por el administrador técnico en señal de conformidad, generando el riesgo de que el contenido de estos informes técnicos no reúnan las condiciones de forma y fondo establecidas en la normativa y en consecuencia se permita un mal manejo de los recursos forestales.							X		
			DCI4. El órgano de segunda instancia encargado de resolver los recursos de apelación derivados de los procedimientos sancionadores resolvió los mismos excediendo los plazos establecidos en la normativa, ocasionando un riesgo de que el interesado pueda considerar aceptado o denegado su recurso e interponer posteriormente una demanda judicial.							X		

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones		
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	
			DCI5. Limitadas labores relacionadas con la actividad de supervisión del transporte de productos forestales, así como la carencia de lineamientos para efectuar la inspección de las plantas de transformación primaria, depósitos y establecimientos comerciales, genera el riesgo de no contar con información oportuna y confiable para la toma de decisiones sobre el control del transporte y el procesamiento de productos forestales.		X									X
			DCI6. La ausencia de procedimientos específicos permitió un inadecuado control durante las actividades del registro de información en la base de datos relacionada con los balances de extracción de los títulos habilitantes otorgados, generando el riesgo de que la ATFFS Cusco permita la movilización de recursos forestales en volúmenes por encima de lo autorizado.					X						
OCI	SERFOR	Informe N°004-2017-OCI/6043-AS "Proceso de otorgamiento de Títulos Habilitantes en la ATFFS Selva Central"	HA1. La ATFFS Selva Central no supervisó de manera adecuada que el personal técnico encargado de la evaluación de solicitudes de permisos de aprovechamiento forestal verifique que los expedientes cumplan con los requisitos establecidos en la normativa forestal vigente; así como, que dicho personal cautele el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la aprobación de dichas solicitudes; ocasionando el riesgo de haber otorgado Títulos Habilitantes sin el sustento técnico legal necesario.											X

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento				Deficiencias de Controles y Revisiones		
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			HA2. La ATFFS Selva Central carece de un adecuado control de las GTF emitidas por los Titulares, toda vez que su base de datos digital no coincide con los documentos en físico, más aún si no fueron hallados o registrados en su totalidad; impidiendo un control adecuado del movimiento de madera y generando el riesgo de permitir el tráfico ilegal de recursos forestales.					X					X
			HA3. Vienen efectuando el pago por derecho de aprovechamiento con GTF vencidas; lo que podría generar el riesgo de que las Comunidades no cumplan con sus obligaciones de pago y movilicen la madera de procedencia ilegal.							X			
			HA4.La ATFFS Selva Central no ha realizado alguna acción respecto a los hechos detectados por el OSINFOR, en las supervisiones efectuadas a permisos de aprovechamiento forestal en el ámbito de su competencia; ocasionando que n se haya iniciado las investigaciones correspondientes a los titulares por haber presentado presuntamente información falsa en los documentos de gestión; así como, de ser el caso, disponer el recupero de la madera movilizada y comercializada de manera ilegal.				X						
			HA5. Carencia de comprobantes de ingreso y vouchers por concepto de derecho de trámite de los diferentes procedimientos administrativos realizados en la Sede Satipo; genera el riesgo de que no se tenga un sustento documentario del monto real recaudado en la referida sede y durante ese periodo.									X	

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			HA6. El entonces Responsable de la Sede Satipo, no realizó la entrega de cargo correspondientes conforme lo establecido en la Directiva N°008-2015-SERFOR/SG "Directiva que regula la entrega de cargo y recepción de cargo del personal del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre- SERFOR"; ocasionando el riesgo que no se tenga conocimiento del estado situacional de la Sede Satipo de la ATFFS Selva Central.							X			
			HA7. El Puesto de Control "El Predregal" presenta limitaciones para la ejecución de sus acciones de control y vigilancia del transporte de productos forestales y de fauna silvestre al no tener personal suficiente e internet; así como, un inadecuado control de la asistencia del personal; ocasionando el riesgo de no controlar apropiadamente la procedencia legal de los Recursos Forestales; y no tener un correcto control de las labores del personal asignado.									X	
			HA8. La Sede Satipo de la ATFFS Selva Central carece de un espacio destinado al Archivo para la custodia de documentos, impidiendo la identificación de la documentación que posee; asimismo, no cuenta con vigilancia durante turno noche, ocasionando el riesgo de pérdida de documentación y bienes.					X					

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones		
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	
OCI	SERFOR	Informe N°009-2017-OCI/6043-VP "Al proceso de transferencia de productos forestales maderables y no maderables decomisados o declarados en abandono efectuada por la ATFFS de Cusco"	HA1. La ATFFS Cusco viene realizando una inadecuada verificación de la documentación presentada por el solicitante de transferencia de productos forestales y no ejecuta las etapas del procedimiento de transferencia; lo cual genera el riesgo de transferencia de productos forestales a entidades no comprendidas en la legislación forestal.											X
OCI	SERFOR	Informe N°012-2017-OCI/6043-VP "Al proceso de transferencia de productos forestales maderables y no maderables decomisados o declarados en abandono efectuada por la ATFFS Selva Central"	HA1. La ATFFS Selva Central no viene ejecutando algunas etapas del procedimiento de transferencia de productos forestales decomisados o declarados en abandono; situación que pone en riesgo la correcta supervisión y seguimiento del destino final de los productos transferidos.							X				
			HA2. Se aprobaron transferencias de productos forestales decomisados o declarados en abandono a instituciones que no tienen condición de entidades públicas; situación que pone en riesgo la correcta gestión de dichos productos y reduce la capacidad (stock) de la ATFFS para atender solicitudes de transferencia que presenten las entidades públicas acorde a la normativa.						X					

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
OCI	SERFOR	Informe N°005-2018-2-6043 "Control de la Conservación y del Aprovechamiento Forestal en la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Cusco"	OBS1.La ATFFS Cusco no incluyó en el Procedimiento Administrativo Sancionador a la totalidad de personas identificadas en los hechos relacionados con la totalidad de personas identificadas en los hechos relacionados con la posesión, adquisición, comercialización y transporte de productos forestales extraídos sin autorización; decomisó solo una parte del producto intervenido pese haber acreditado el origen ilegal de todo el cargamento y efectuó el procedimiento sin separar la fase de instructora sancionadora; situación que ocasionó que no se determine responsabilidad ni sanciones a todos los infractores y que el decomiso de madera no haya quedado firme y consentido, desnaturalizando el mecanismo que tiene la autoridad forestal para disuadir y modificar la conducta del infractor.							X			
			OBS2. La ATFFS Cusco, no obstante haber verificado la procedencia ilegal de productos forestales de un permiso forestal, emitió guías de transporte (RETRANSPORTE) y omitió comunicar a las instancias de control y supervisión, situación que permitió la movilización y comercialización de productos forestales no autorizados no autorizados, afectando el ecosistema.					X					

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
			OBS3. La ATFFS Cusco, elaboró un acta de intervención con deficiencias que conllevó al archivamiento del procedimiento administrativo sancionador y no gestionó el respectivo deslinde de responsabilidades; ocasionando que no se determine la procedencia (ORIGEN) legal de la madera intervenida ni se sancione a los responsables de la infracción forestal y a los servidores a cargo de la intervención, además del desmedro de la imagen institucional ante situaciones de impunidad.							X			
			DCI 1. No se cuenta con información confiable y, por tanto útil de la madera movilizada en el ámbito de la ATFFS Cusco, toda vez que la información gestionada por ésta no es concordante con la información remitida y custodiada por la Dirección de Información y Registro de la Sede Central del SERFOR; situación que generaría el riesgo de un deficiente control en el aprovechamiento sostenible del recurso.					X					
			DCI2. Limitada supervisión, por parte de la ATFFS Cusco, respecto a las labores de evaluación de planes de manejo forestal, con lleva a la aprobación de permisos de aprovechamiento de productos forestales con información incompleta y deficiente.										X
			DCI 3. Exceso de plazos para resolver recurso administrativo impugnatorio, genera el riesgo de que el administrado opte por el silencio administrativo negativo, facultándolo a interponer recursos administrativos y acciones judiciales, situación que resta eficiencia y eficacia al servicio prestado por el SERFOR.								X		

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias normativas			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones			
				Falta de actualización normativa	Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones	Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades		
OCI	SERFOR	Informe N°008-2018-2-6043 Al Componente de Infraestructura del Proyecto de Inversión Pública: "Mejoramiento y ampliación del servicio de gestión de la administración técnica forestal y de fauna silvestre- ATFFS Selva Central- Regiones de Junín y Pasco"	AR1. En el Expediente Técnico no se consideró un criterio uniforme para la determinación de las partidas de excavación: 04.01.02.01 Excavación de zanjas para tubería, 01.03.02 Excavación para dados y 01.03.03 Excavación de biodigestor, advirtiéndose que el costo unitario de este último es superior al incluir el uso de maquinaria, a pesar de presentar el mismo metrado de 2 m3 y especificaciones técnicas de la partida 01.03.02 Excavación para dados.								X				
			2AR. El presupuesto adicional de obra N°1 considera la "Excavación para Cisterna" como partida contractual y le asignó el precio unitario de la partida "Excavación Biodigestor" que se encuentra incrementado, no obstante que es una partida nueva a la cual correspondería asignarle un nuevo precio unitario debidamente sustentado.										X		
			3AR. Reconocimiento y pago de prestaciones adicionales al supervisor de obra carece de autorización del Titular de la Entidad, hecho que pone en riesgo la validez de los actos administrativos.								X				
			4AR. Puestos de control con infraestructura nueva, ubicados en Yanacancha, Ciudad Constitución y Puerto Bermudez se encuentran cerrados sin atención.				X								
				1	2	2	7	10	26	3	5	5	10		
				5			51					15			

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

ARFFS en el ámbito de los departamentos seleccionados

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias de Organización			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el MOF de la entidad	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
CGR	ARFFS Loreto	Informe Examen Especial N°764-2012-CG/MAC-EE "Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre"	AI1. Las entonces ATFFS de Iquitos, Contamana, Requena y Yurimaguas, así como el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del GORE Loreto, de acuerdo a los informes emitidos por el OSINFOR no llevaron a cabo una adecuada verificación en campo de la información consignada en los planes de manejo forestal de los permisos y concesiones forestales previo a su aprobación, por lo que se permitió la extracción de por lo menos 58 131,26 metros cúbicos de madera, de los cuales 3 410,90 metros cúbicos corresponde a la especie maderable Cedro , la misma que se encuentra incluida en el Apéndice III del convenio CITES, así como una posible pérdida de biodiversidad en lugares tales como: áreas naturales protegidas, reservas comunales, entre otros.										X

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias de Organización			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones		
				Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el MOF de la entidad	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	
CGR	ARFFS Ucayali	Informe Examen Especial N°704-2012-CG/MAC-EE "Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre"	Al1. Las entonces ATFFS de Pucallpa y Atalaya, así como la ahora Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali, de acuerdo a los informes emitidos por el OSINFOR no llevaron a cabo una adecuada verificación en campo de la información consignada en los planes de manejo forestal de los permisos, concesiones y autorizaciones forestales previo a su aprobación, pro lo que se habría permitido la extracción de por lo menos 109 714.10 metros cúbicos de madera de los cuales 816.64 metros cúbicos corresponden a la especie Caoba y 233.07 metros cúbicos a Cedro, las mismas que se encuentran incluidas en los Apéndices II y III respectivamente del convenio CITES; así como una posible pérdida de la biodiversidad en lugares tales como: áreas naturales protegidas, reservas comunales, entre otros.											X

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias de Organización			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el MOF de la entidad	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
CGR	ARFFS Ucayali	Informe Examen Especial N°821-2014-CG/MACU-EE "Irregular autorización de aprovechamiento de recursos forestales bajo la modalidad de Permisos conteniendo información falsa e inexacta sobre la existencia de especies forestales de Padre Abad y Coronel Portillo".	HO1. Se ha determinado hechos irregulares en las etapas de evaluación y resolución para el otorgamiento de nueve (9) permisos de aprovechamiento forestal ubicados en la provincia de Padre Abad y Coronel Portillo; en razón a que se consignó información falsa en las actas de inspección ocular e informes técnicos correspondientes, y a pesar de ser evidente las inexactitudes que presentaban los documentos mencionados se avaló su contenido; asimismo, se determinó que se otorgó los permisos de aprovechamiento forestal, no obstante que la información que la sustentaba era evidentemente inexacta. Los hechos descritos han permitidos la extracción de especies forestales maderables en zonas no autorizadas, cuyo volumen asciende a 1495.77 metros cúbicos de madera rolliza, existiendo una volumen de 612,44 metros cúbicos que no se encuentran registradas en GTF.							X			

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias de Organización			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el MOF de la entidad	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
CGR	ARFFS Loreto	Informe de Auditoría de Cumplimiento N°568-2015-CG/MA-AC "Emisión de GTF por el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto"	HO1. Se ha determinado que durante el periodo 2014-2015 se emitió 378 GTF a favor de 22 contratos por el OSINFOR, a través de las Resoluciones Directorales, resolvió establecer como medida cautelar la suspensión tanto de los efectos de las GTF al estado natural como la entrega de GTF de productos forestales transformados para la movilización de los saldos de los volúmenes autorizados, porque se les había detectado que realizaron el aprovechamiento forestal fuera de las zonas autorizadas o que no se justificaba el volumen de extracción.										X

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias de Organización			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones		
				Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el MOF de la entidad	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	
CGR	ARFFS Ucayali	Informe de Auditoría de Cumplimiento N°566-2015-CG/MA-AC "Emisión de GTF por la Dirección Ejecutiva Forestal Y De Fauna Silvestre"	HO1. Se ha determinado que durante el periodo 2014- 2015, se emitieron 480 GTF a favor de 20 contratos forestales de los cuales, a través de Resoluciones Directorales emitidas por el OSINFOR se les había establecido como medida cautelar la suspensión de las mismas, en razón a que se detectó que el aprovechamiento forestal se había realizado fuera de las zonas autorizadas o que no se justificaba el volumen de extracción de los productos forestales con el agravante de tenerse, en algunos casos, especies categorizadas como vulnerables y casi amenazadas descritas en el D.S N°043-2006-AG.											X
CGR	ARFFS Ucayali	Informe de Acción Simultánea N°171-2015-CG/MA "Control y vigilancia en los puestos de control respecto al transporte de los recursos forestales maderables".	AR1.Existe incongruencias en el registro de información de la base de datos del NODO CIEF que sustenta la emisión de las GTF. AR2. El control forestal se encuentra debilitado, debido a que el proceso carece de procedimientos, sistema de información y recursos que permita realizar incautaciones de productos maderables.					X						X

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias de Organización			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones		
				Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el MOF de la entidad	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°291-2018-GRL/OCI	HA1.Presuntas declaraciones carentes de veracidad emitidas para el otorgamiento de derechos para aprovechamiento de recursos forestales han permitido la extracción ilícita del recurso, evidenciando el riesgo de que la entidad cuente con profesionales cuya actuación no se adecue a los principios de legalidad, idoneidad y probidad indispensables para laborar en la administración pública, ameritando el inicio de procedimiento administrativo sancionador.						X					
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°331-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°338-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°339-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°340-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°341-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°342-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°343-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°344-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°358-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°359-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°395-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°414-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°446-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°486-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°605-2018-GRL/OCI								X				
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°610-2018-GRL/OCI							X					
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°612-2018-GRL/OCI							X					
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°617-2018-GRL/OCI							X					

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias de Organización			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el MOF de la entidad	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
OCI	ARFFS Loreto	Oficio N°399-2018-GRL/OCI	HA1. Personal de la Autoridad Regional Ambiental de Loreto de la Oficina Desconcentrada de Contamana - Ucayali; no ejecutó interdicción de tala ilegal de 235 trozas de madera, conllevando el riesgo de pérdida y robo del producto forestal incautado.				X						
CGR	ARFFS Ucayali	Informe N°433-2017-CG/COREPC-AC "Adjudicación de tierras de aptitud forestal a la Empresa JCC Inversiones SAC contraviniendo lo dispuesto en el Decreto Legislativo N°653 y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre"	OBS 1. En el año 2008 se dejó sin efecto la cesión en uso de 7 106 ha, 4000 M2 de tierras de aptitud forestal otorgadas al Instituto Superior Tecnológico Suiza, consideradas patrimonio forestal nacional, para adjudicarlas a una empresa como si se tratasen de aptitud agropecuarias, contraviniendo lo dispuesto en el Decreto Legislativo N°653 y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre; generado perjuicio económico al Estado por S/40 581 000.			X							
			DC11.- Los documentos de gestión de la Entidad no contienen las Áreas y funciones específicas de la Dirección de Saneamiento físico Legal de la propiedad agraria, generando que no se cuenten con funciones claras y detalladas para el personal técnico y administrativo.			X							

Anexo 2: Clasificación de hechos observados y advertidos en los informes de control de la muestra seleccionada (Continuación)

Nombre del Órgano Auditor	Entidad	Título del Informe o Denominación	Sumilla de Hechos Observados/Aspectos de Importancia/Hechos Advertidos	Deficiencias de Organización			Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento					Deficiencias de Controles y Revisiones	
				Ausencia de articulación entre las Unidades Orgánicas encargadas de una misma función al interior de la entidad	Personal que no cumple con el perfil requerido o establecido en el MOF de la entidad	Entidades con una estructura orgánica no acorde con las funciones asignadas	Inacción frente a sus competencias	Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)	Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico.	Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.	Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas	Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades	Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades
OCI	ARFFS Ucayali	Informe N°012-2018-OCI/5354-VC "Custodia, procesamiento y donación de la madera incautada por la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali, distrito de Callería, Provincia de Coronel Portillo, Región Ucayali"	HA1.Desconocimiento de los documentos de gestión (Reglamento d Organización y Funciones (ROF y Manual de Organización y Funciones (MOF) por parte de los servidores de la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.		X								
			HA2.Existencia de lotes de producto forestal maderable incautado en total descomposición y carentes de expedientes, generan riesgo de pérdida total de los mismos.			X							
OCI	ARFFS Ucayali	Oficio N°0466-2018-GRU/GR-OCIR	HA1.Comisión Técnica de evaluación de producto forestal maderable que se encuentra en deterioro para su baja, recomendó la baja de 36 lotes, sin tener la documentación sustentatoria de su procedencia y sin contar con Informe Técnico del área competente.						X				
				0	1	1	2	1	21	0	1	0	6
				2			25					6	