



# Aportta

Serie Contribuciones a la  
Gobernanza del Sector Forestal



## Supervisión, control y vigilancia

UNA MIRADA A LOS AVANCES EN SUPERVISIÓN, CONTROL  
Y VIGILANCIA FORESTAL EN LA AMAZONÍA PARA LA LUCHA  
CONTRA LA TALA ILEGAL Y FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA





## Supervisión, control y vigilancia

UNA MIRADA A LOS AVANCES EN SUPERVISIÓN, CONTROL  
Y VIGILANCIA FORESTAL EN LA AMAZONÍA, PARA LA LUCHA  
CONTRA LA TALA ILEGAL Y EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD

Programa de cooperación técnica FOREST  
de USAID y el Servicio Forestal de los Estados Unidos.

[www.forest.pe](http://www.forest.pe)

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo de Estados Unidos a través de USAID. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID, el Servicio Forestal de los Estados Unidos o del Gobierno de los Estados Unidos.

*Aporta, Serie Contribuciones a la Gobernanza del Sector Forestal* es un documento que da cuenta del avance y retos del sector forestal y de las autoridades forestales nacionales y regionales a cargo del patrimonio forestal peruano, en el marco de la cooperación técnica brindada por USAID y el Servicio Forestal de los Estados Unidos, a través del programa FOREST, desarrollado entre los años 2018 y julio de 2022 con el objetivo de contribuir al fortalecimiento institucional de SERFOR, OSINFOR y las autoridades forestales y de fauna silvestre de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, así como a contribuir con una mayor cantidad de hectáreas de bosques bajo manejo sostenible.

Por ello, esta serie pone a disposición temas importantes para el sector, dando cuenta de lo sucedido en este ámbito geográfico y temporal.

## Siglas y abreviaturas

<b>CCCC</b>	: Comunidades campesinas
<b>CMPLCTI</b>	: Comité Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal
<b>CTP</b>	: Centro de Transformación Primaria
<b>ENLCTI</b>	: Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021-2025
<b>FEMA</b>	: Fiscalías Especializadas en Material Ambiental del Ministerio Público
<b>GORE</b>	: Gobierno Regional
<b>LFFS</b>	: Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763
<b>MDD</b>	: Madre de Dios
<b>MEF</b>	: Ministerio de Economía y Finanzas
<b>OSINFOR</b>	: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
<b>PCM</b>	: Presidencia del Consejo de Ministros
<b>SERFOR</b>	: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
<b>SIGOSFC 3</b>	: Sistema de Información Gerencial del OSINFOR, en su tercera versión
<b>SINAFOR</b>	: Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
<b>SNCVFFS</b>	: Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre
<b>TH</b>	: Título habilitante
<b>USFS</b>	: U.S. Forest Service o Servicio Forestal de los Estados Unidos

## Índice

<b>Antecedentes</b>	<b>5</b>
<b>Una nueva ley</b>	<b>10</b>
<b>I. Un marco estratégico en implementación</b>	<b>12</b>
<b>1. Institucionalidad</b>	<b>12</b>
Autoridades y mesas regionales	12
Articulación operativa	12
Lucha contra la tala ilegal	14
<b>2. Mecanismos</b>	<b>15</b>
Regencia forestal: un aporte a la reducción de información falsa	15
Presupuesto adicional para las autoridades forestales: más presencia de la autoridad en el territorio	18
Más comités de vigilancia comunitaria reconocidos a partir del mecanismo de compensación de multas	20
<b>3. Herramientas: tecnología al servicio del bosque</b>	<b>21</b>
Sistemas y servicios de información forestal	21
En camino a una mayor cobertura y mejores supervisiones a menor costo	23
<b>II. Apostando por la sostenibilidad de los avances</b>	<b>24</b>

## Antecedentes

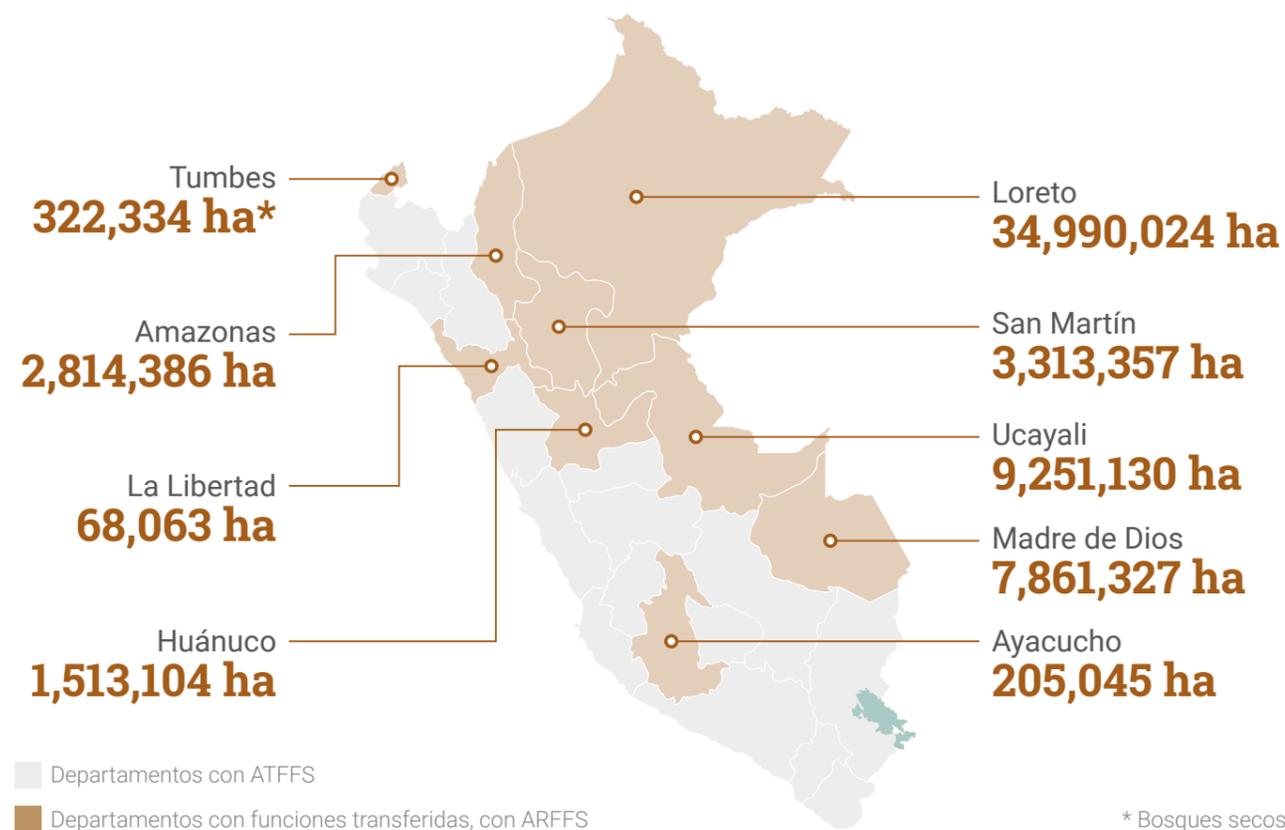
Los Gobiernos Regionales se crearon en 2003, en el marco de una nueva política de descentralización. Dentro de la transferencia de funciones de los ministerios a las regiones, se encontraban las relacionadas con temas agrarios y, por ende, también forestales. Las funciones transferidas en materia forestal estaban relacionadas con el desarrollo de acciones de control y vigilancia para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales en cada jurisdicción; el otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones forestales; y el ejercicio de labores de promoción y fiscalización<sup>1</sup>.

En los casos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios —regiones donde se desarrolla más del 90% del aprovechamiento forestal maderable del país— recién el año 2008 se concluye la transferencia de funciones forestales. Este proceso, sin embargo, presentó muchos desafíos:

1. El gobierno nacional no destinó presupuesto adicional para las nuevas funciones del Gobierno Regional (GORE).
2. No se contó con personal capacitado suficiente y no se recibió acompañamiento técnico desde el gobierno nacional para actualizar y adecuar la organización y funciones de los GORE.

### MAPA 1

#### Tipos de administración de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional



Fuente: Resoluciones Ministeriales del MIDAGRI, elaborado por Zamora Velazco (2020) / Geobosques MINAM - PNCBMCC

1. Artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, literal e) y q).

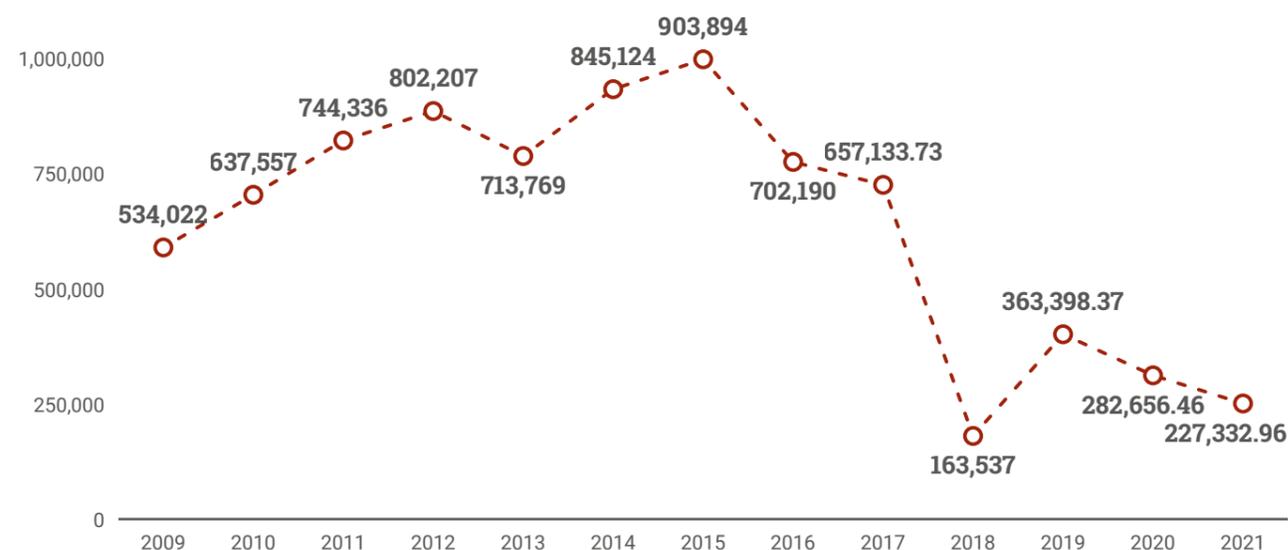
En relación al financiamiento de las funciones y actividades relacionadas con el desarrollo forestal, las regiones utilizaron la recaudación que les correspondía por el canon forestal — ley aprobada en 2001— y el pago por derecho de aprovechamiento. En ese sentido, el presupuesto dependía principalmente del aprovechamiento forestal.

En términos generales, hasta el año 2017 la producción de madera presentaba cifras

importantes (ver gráfico 1 sobre la producción de madera en Loreto). Por ello, las direcciones forestales podían funcionar con autonomía y contar con presupuesto propio. Sin embargo, desde el 2016 (cuando se empezó a controlar más eficientemente la tala ilegal a propósito del caso Yacu Kallpa) la producción de madera descendió, así como el presupuesto de las direcciones; limitando su capacidad operativa y presencia en el campo.

### GRÁFICO 1

#### Evolución madera rolliza movilizada en Loreto 2009 - 2021



Fuente: ARA/GOREL - SERFOR

Por otro lado, uno de los principales problemas para tener un mejor control forestal fue la falta de personal especializado y permanente. Ello se quiso solucionar con contratos de personal bajo la modalidad de locación de servicios o servicios no personales, lo que generó que se contratara personal calificado pero sin responsabilidad administrativa sobre lo actuado<sup>2</sup>.

Respecto a la organización del GORE para el ejercicio de las funciones forestales, en 2009 Loreto creó el Programa Regional Forestal y de Fauna Silvestre, que dependía de la gobernación regional. Años más tarde, en 2015, creó la Autoridad Regional Ambiental (ARA), la que absorbió el anterior programa que convirtió en la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre. Por su parte, Ucayali y Madre de Dios crearon las direcciones regionales forestales y de fauna silvestre, que dependían de la Gerencia de Recursos Naturales respectiva.

2. Esta situación se mantiene hasta la fecha. Por ejemplo, en 2021 en Loreto la autoridad forestal contaba con aproximadamente 317 trabajadores, de los cuales casi el 90% eran personas bajo contrato de locación de servicios (sin responsabilidad administrativa).



Sobre la información forestal necesaria para la adecuada toma de decisiones, se contaba con el Sistema de Información Forestal Local (SIFAL), pero esta herramienta tenía problemas de seguridad y era bastante limitada en cuanto al volumen de información que podía procesar. Además, no se tenía planeado adquirir o desarrollar un sistema que propicie la recolección y sistematización de datos e información que sirviera para que las nuevas autoridades tomen decisiones y sean más eficientes en su función de control y vigilancia de los recursos del bosque.

Años después, gracias al trabajo realizado en 2011 en Loreto y en 2013 en Ucayali, se realizan los inventarios de Bosques de Producción Permanente (BPP)<sup>3</sup> con los que se identifica el potencial del recurso forestal en esas regiones y se continúa con el proceso de otorgamiento de concesiones. Entre el 2014 y 2017 se trabajó para contar con información geoespacial que contribuyó a sincerar la cantidad de concesiones y sus respectivas áreas, identificar problemas de superposición y planificar las actividades de supervisión y control, por primera vez, en un mapa.

Como se describe, las regiones amazónicas de Loreto, Ucayali y Madre de Dios tuvieron grandes retos para ejercer adecuadamente las funciones asociadas a la gestión, control y vigilancia de los recursos forestales de sus territorios, así como para posicionar dentro de sus respectivos gobiernos regionales al sector forestal como un pilar del desarrollo.

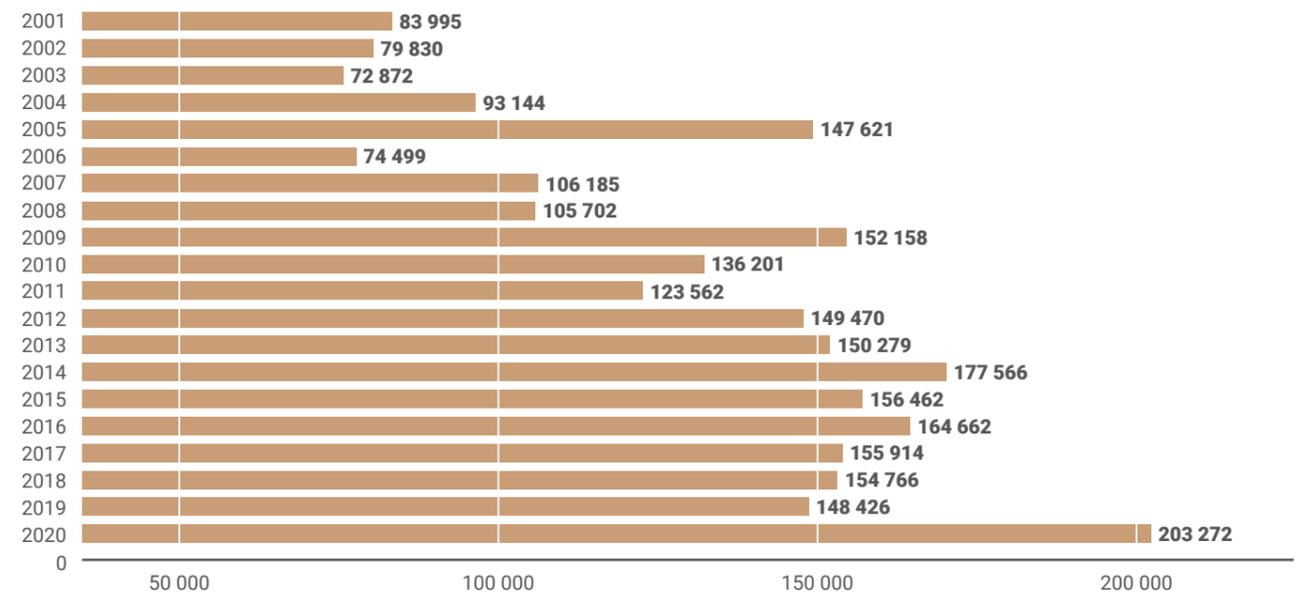
En el año 2008 se crea el OSINFOR<sup>4</sup>, organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y encargado de supervisar y fiscalizar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y fauna silvestre. Aquí recién se empieza a recolectar y procesar data sobre lo que sucedía en los bosques donde el Estado había otorgado derechos de aprovechamiento forestal.

En ese sentido, según datos de OSINFOR, hasta 2015 entre el 30% y el 40% de los planes

de manejo supervisados no contaban con árboles en sus declaraciones. Ese mismo año se registró el máximo volumen histórico de madera ilegal que ascendía al 89% del total supervisado. Por otro lado, hasta el 2016, en promedio el 85% de los planes de manejo supervisados estaban en calidad de riesgo de incumplimiento de la normativa forestal. Respecto al manejo forestal comunitario, hasta el 2021, 437 comunidades indígenas habían recibido multas de OSINFOR por un valor total de S/ 130 millones.

Como consecuencia de esta problemática, de los desafíos descritos y de factores relacionados (el cambio de uso de suelo para actividades agrícolas, la minería ilegal, entre otros) la deforestación en el Perú creció desproporcionadamente y el país perdió 2,636,585 hectáreas de bosque entre los años 2001 y 2020.

**GRÁFICO 2**  
**Pérdida de Bosque (2001-2020)**



Pérdida de Bosque (2001-2020) ► **2,636,585 ha**

Fuente: Geobosques del PNCBMCC

3. Este proceso contó con el apoyo técnico de USAID y el Servicio Forestal de los Estados Unidos, a través del programa PFSI. Los especialistas en inventarios forestales del U.S. Forest Service participaron con apoyo técnico y asesoría en la realización de ambos inventarios. Durante su trabajo, además, transfirieron capacidades al personal de las regiones para el desarrollo de estos instrumentos de evaluación de los recursos del bosque.

4. El OSINFOR se crea por el Decreto Legislativo N° 1085, en el marco de las facultades delegadas al poder ejecutivo para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.



Luego de la descentralización y transferencia de funciones forestales, las regiones amazónicas de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, tuvieron grandes desafíos para ejercer adecuadamente las funciones asociadas a la gestión, control y vigilancia de los recursos forestales de sus territorios, así como para posicionar dentro de sus respectivos gobiernos regionales al sector forestal como un pilar del desarrollo regional.

## Una nueva Ley

En 2011 se aprobó la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; y en septiembre de 2015 se hizo efectiva tras la aprobación de sus cuatro reglamentos. Esta ley surge de la decisión del gobierno peruano de impulsar una gestión integral del territorio como eje para asegurar un manejo sostenible de los bosques y, a su vez, trabajar en la inclusión y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. Así, se trata de la primera norma peruana que ha pasado por un proceso libre e informado de consulta previa.

Por medio de esta ley, en julio de 2014, se creó el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), dándole autoridad nacional para ejercer la rectoría técnica y normativa, y para gestionar y promover la sostenibilidad y competitividad del sector forestal y de la fauna silvestre del país.

En relación con el control y la vigilancia forestal y de la fauna silvestre, la ley creó la figura del regente forestal: un actor clave para asegurar el manejo forestal sostenible e integral del territorio.

Por otro lado, esta ley genera una nueva institucionalidad forestal, con autoridades competentes para la gestión del patrimonio forestal que cuentan con espacios de coordinación y cooperación. Esta ley también define el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS), y establece las reglas para su implementación. Este sistema es parte del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR)<sup>5</sup> que, a su vez, tiene como ente rector al SERFOR, el cual orienta sus actividades y coordina con

las autoridades que intervienen en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre.

Se debe señalar también que la ley trajo consigo algunos problemas y desafíos. Por ejemplo, cuando se implementaron los cuatro reglamentos habían más de 150 lineamientos pendientes, la aplicación de las sanciones era desproporcionada, entre otros.

Hasta aquí hemos realizado un breve recuento del contexto en el que se desarrolló el sector forestal hasta antes de 2018 y los desafíos de las autoridades forestales y de fauna silvestre responsables de la supervisión, control y vigilancia de los bosques. A continuación, resaltaremos algunos de los principales avances que las autoridades forestales peruanas han tenido desde 2018 a la actualidad, que han aportado favorablemente en los procesos de supervisión, control y vigilancia forestal, y que han contado con el apoyo técnico de USAID y el Servicio Forestal de los EE. UU., a través del programa FOREST.

Ley N° 29763 surge de la decisión del gobierno peruano de impulsar una gestión integral del territorio como eje para asegurar un manejo sostenible de los bosques y, a su vez, trabajar en la inclusión y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

5. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el SINAFOR es un sistema funcional integrado por los ministerios, organismos e instituciones públicas de los niveles nacional, regional y local, que ejercen competencias y funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre; por los gobiernos regionales y gobiernos locales, y por los comités de gestión de bosques reconocidos. El SINAFOR integra la política, las normas y los instrumentos de gestión; las funciones públicas y relaciones de coordinación 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.

# I Un marco estratégico en implementación

## 1. Institucionalidad

### Autoridades y mesas regionales

Las acciones de vigilancia y control de los recursos forestales y de fauna silvestre se inician en el territorio, en el bosque. Allí, las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, como parte del SNCVFFS, cumplen un rol importante en el ámbito de su competencia territorial.

Entre 2018 y 2021, las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre de Loreto, Ucayali y Madre de Dios han pasado por un proceso de fortalecimiento institucional, dejando de ser direcciones regionales para convertirse en gerencias regionales forestales y de fauna silvestre. Este cambio significó que la autoridad forestal regional pueda participar en las decisiones gerenciales del GORE y, de esta manera, priorizar el desarrollo forestal en su región. Además, le permitió administrar sus recursos con mayor autonomía en un nuevo entorno con estructuras organizacionales que favorecen el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, en el marco del funcionamiento de las Mesas Regionales de Control y Vigilancia establecidas en Loreto, Ucayali y Madre de Dios, la GERFFS de Ucayali, por ejemplo, destaca por su actividad: decomisó en los últimos tres años más de 11,800 m<sup>3</sup> de madera, culminó 132 procesos administrativos sancionadores y presentó informes de pérdida de co-

bertura boscosa en su región. Asimismo, las gerencias forestales y de fauna silvestre de Loreto y Ucayali reconocieron, respectivamente, a 68 y 109 Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario. Estos comités y sus integrantes ejercen la facultad de custodios de los recursos forestales y de fauna silvestre en sus respectivas comunidades, ubicadas en distintos ámbitos territoriales.

### Articulación operativa

La coordinación y articulación interinstitucional entre las autoridades forestales nacionales, regionales y otras instituciones relacionadas con el sector, se ha fortalecido en los últimos cuatro años. En esos espacios, se han generado compromisos y logros que han significado, entre otros, la transferencia de mayores recursos de parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la firma de convenios interinstitucionales.

La Mesa Ejecutiva de Desarrollo Forestal del MEF es un espacio que ha logrado fortalecer la articulación entre SERFOR, OSINFOR, MEF, GORE y el sector privado. En los últimos años, la participación de las Autoridades Regionales se volvió permanente y estratégica, lo cual contribuyó a tener una agenda priorizada con enfoque territorial. Desde 2019, las gerencias forestales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios

8. Lo que equivale a más de 5 millones de pies tablares. Esto correspondería aproximadamente a 176 *containers*.

9. Algunos de estos espacios que han facilitado el trabajo conjunto de las autoridades desde 2018 son, el espacio de coordinación entre OSINFOR y las tres regiones amazónicas que se formalizó en convenios de trabajo conjunto a inicios de 2020, convenios que este 2022 se revalidarán. Desde 2021, bajo el nombre "Hoja de Ruta", las gerencias forestales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, establecieron una agenda de trabajo conjunto para destrabar cuellos de botella, espacio al que se unió SERFOR, MEF, y donde participan también los regentes forestales. Otro espacio es el Bloque Amazónico formado en 2019 por Loreto, Ucayali y Madre de Dios inicialmente para trabajar conjuntamente los expedientes para tramitar la solicitud ante el MEF de demandas adicionales de recursos. La Mesa Ejecutiva del MEF es otro espacio donde coordinan y toman acuerdos las instituciones relacionadas al sector forestal.



participaron en más de treinta reuniones presenciales y virtuales, lo que permitió desarrollar medidas y acciones de control y vigilancia más articuladas y eficientes, destrabar cuellos de botellas, recibir presupuesto del MEF y otras mejoras que se presentan en este documento.

Otro espacio de intercambio y de trabajo se generó entre el OSINFOR y las gerencias regionales forestales y de fauna silvestre de Loreto, Ucayali y Madre de Dios; a partir de convenios suscritos en 2019 que vencieron en mayo 2022 pero que han sido revalidados por tres años más hasta 2025. Los convenios marco han permitido acciones de capacitación, de acuerdo con las necesidades de cada región en temas como la identificación de especies maderables, la creación del Libro de Operaciones para Títulos Habilitantes, entre otros. Por su parte, los convenios específicos han permitido acciones conjuntas de fiscalización a centros de transformación primaria: siete visitas a CTP en Loreto, nueve en Madre de Dios y cuatro en Ucayali, además de seis supervisiones por encargo de gestión. También han permiti-

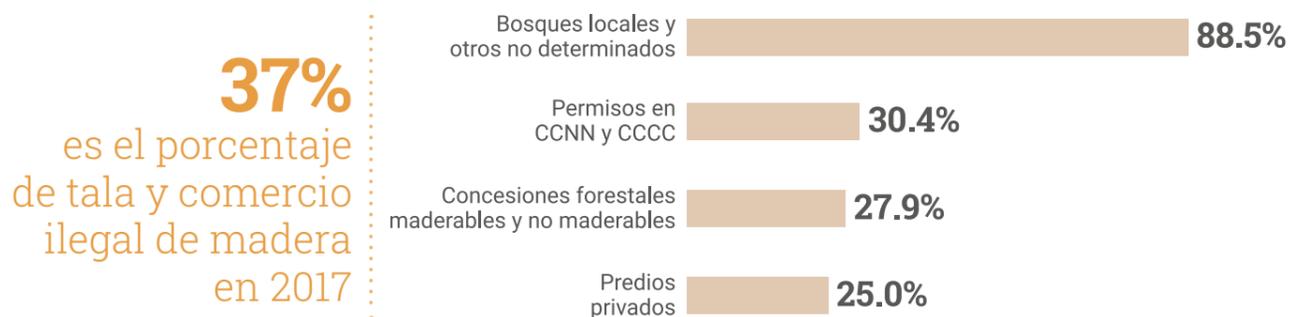
do, el intercambio de información sobre títulos habilitantes y el uso compartido de sistemas de información a través del SIADO región.

### La lucha contra la tala ilegal

La Estrategia Nacional de Lucha Contra la Tala Ilegal (ENLCTI) del período 2021-2025, también es una buena noticia para el sector.

Desarrollada por una renovada Comisión Multisectorial Permanente de la Lucha Contra la Tala Ilegal (CMLCTI)<sup>6</sup> y aprobada por diecisiete instituciones públicas de diez sectores miembros de esta comisión, la ENLCTI es un instrumento sumamente importante para medir la efectividad de las acciones desplegadas por el Estado peruano para reducir los indicadores de la tala ilegal. Así, por primera vez y de manera oficial, el año 2017 el Estado estimó en 37% la tala ilegal en Perú<sup>7</sup>. Este porcentaje es uno de los varios indicadores establecidos en la estrategia para hacer un monitoreo constante que permita medir resultados en las actividades que las instituciones realizan en conjunto.

**GRÁFICO 3**  
**Índice de ilegalidad de madera por modalidad de acceso al bosque**



Fuente: PCM, USAID, US Forest Service. 2021. Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú

6. La CMLTI, creada por el Decreto Supremo N°076-2014-PCM, tiene la responsabilidad de articular acciones que contribuyan a combatir y disuadir la tala ilegal en el Perú. Constituida por autoridades del Poder Ejecutivo y el Ministerio Público se enfoca en los recursos maderables. Liderada por el MIDAGRI, cuenta con OSINFOR como secretaria técnica. En parte, ello le ha inyectado una nueva dinámica a la comisión, logrando propiciar su reactivación y que cuenten con una nueva estrategia para guiar las acciones orientadas a disminuir la tala y comercio ilegal de madera en el Perú. La CMLTI complementa al SNCVFFS en temas relacionados al tráfico de recursos maderables, y puede hacer uso de los mecanismos que este tiene a nivel nacional, como las Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre.

7. Cifra según el estudio *Estimando y Mejorando la Legalidad de la Madera en el Perú*, desarrollado por la PCM con el apoyo técnico del U.S.Forest Service, USAID y FAO-UE- FLEGT: <https://www.gob.pe/institucion/osinfor/informes-publicaciones/1775696-estudio-estimando-y-mejorando-la-legalidad-de-la-madera-en-el-peru>

En ese sentido, otro avance significativo es que Perú cuenta con una metodología directa y práctica —compartida como parte del legado del estudio antes señalado— que le permite realizar mediciones continuas sobre la tala ilegal. Este método se basa en la diferencia entre los flujos de oferta y demanda de madera. Por ello, el OSINFOR ha sido designado oficialmente por la PCM para realizar esta medición cada dos años, proceso que se encuentra en marcha.

La ENLCTI tiene como ejes prioritarios asociados al control y vigilancia forestal, la implementación del programa de supervisiones optimizadas, la fiscalización de los planes de manejo del bosque, la instalación de un sistema de vigilancia forestal<sup>8</sup> y la implementación de puestos de control estratégicos en todo el país. Asimismo, se pondrá en funcionamiento un laboratorio forense para la identificación de especies maderables y, con respecto al comercio de productos maderables, gestionará la mejora de los mecanismos de coordinación para realizar operativos de control del transporte fluvial y terrestre.

## 2. Mecanismos

Existen mecanismos que han contribuido con el desarrollo del sector forestal, específicamente en los campos del control y vigilancia. Entre ellos tenemos la regencia forestal, las demandas adicionales de presupuesto otorgadas por el MEF a las autoridades forestales regionales y el reconocimiento de los comités de vigilancia comunitarios y custodios como parte de la puesta en marcha de procesos de compensación de multas por actividades de conservación o reforestación.

### Regencia forestal: un aporte a la reducción de información falsa

Las actividades de control y vigilancia buscan cambiar un comportamiento que es desfavorable y, a su vez, promover buenas prácticas que ya se realizan. Un personaje nuevo para la gestión del bosque, que fue introducido por la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, es el regente forestal<sup>9</sup>. Este rol —ejecutado por un profesional forestal o afín, y licenciado por SERFOR— es clave

para evitar la ilegalidad en el primer eslabón de la cadena de valor, donde se elaboran e implementan los planes de manejo y extracción del recurso forestal. En ese sentido, un resultado importante de la participación de los regentes es la disminución significativa de información inexacta en los planes de manejo. De acuerdo con el OSINFOR, la inexistencia de árboles en los planes de manejo y operativos se ha reducido de 32% en 2015 a 7% en 2021<sup>10</sup>.

8. Principalmente en aquellos bosques no categorizados y sin derechos asignados, donde se calcula que la mayor pérdida de bosques oscila alrededor del 33,8%.

9. El regente forestal es el profesional que suscribe, elabora e implementa planes de manejo del bosque en títulos habilitantes, para garantizar la sostenibilidad de los recursos forestales y de fauna silvestre. Es responsable, junto con el titular del título habilitante, por la veracidad del contenido del plan de manejo y de las acciones para su implementación. En la actualidad, en Perú existen 245 regentes con licencia vigente: 219 forestales, 25 de fauna, y 1 forestal y de fauna silvestre.

10. La inexistencia de árboles declarados en los planes de aprovechamiento significa que la extracción se da en zonas forestales no autorizadas, ya sea dentro de un bosque que pertenece a un título habilitante (madera lavada) o de un bosque que no pertenece a un título habilitante (flujo clandestino). El lavado de madera es un modo de ilegalidad por el cual se extraen árboles maderables de zonas no autorizadas que luego son «legalizadas» haciéndolas pasar por extracciones autorizadas en los planes de manejo. Para ello, en el plan se declaran árboles que no existen.

Esto significa que regentes y concesionarios están trabajando de la mano, adecuando sus operaciones al marco legal.

**GRÁFICO 4**  
 Planes de manejo con inexistencia de árboles en el periodo 2015-2021



**Análisis 2021**



Fuente: OSINFOR

Cabe destacar que el regente también fue pieza fundamental para que aumentaran los planes de manejo en la Lista Verde del Observatorio del OSINFOR, que hoy cuenta con 63% de planes en Lista Verde vs. 37% en Lista Roja. Asimismo, la participación de los regentes forestales fue importante en el trabajo articulado con las autoridades forestales, ya que ayudó a lograr con-

sensos y a definir los estándares de medición de árboles, inspección y aprovechamiento en los bosques, proceso conocido con el nombre de Convergencia<sup>11</sup>. Gracias a este, hoy existen cada vez menos casos de discrepancia entre las autoridades con respecto a la medición de los árboles y la determinación de los volúmenes de madera que salen de los bosques.

11. El proceso de convergencia interinstitucional para la estandarización de los criterios de medición de los recursos forestales maderables, permite que hoy las autoridades forestales cuenten con las mismas variables y una metodología estándar para evaluar los árboles maderables en campo. Esto, a su vez, hace posible contar con márgenes permisibles de error y genera mayor confianza en todos los actores sobre las mediciones que se realizan para la obtención de los volúmenes de madera que salen del bosque. El protocolo establecido como producto del proceso de convergencia, es hoy reconocido por las diferentes entidades del Estado peruano vinculadas al control y fiscalización de los recursos forestales y tiene carácter de norma nacional. El proceso, iniciado en 2012 y retomado en 2017 y 2018 contó con el apoyo técnico de USAID y el U.S. Forest Service.



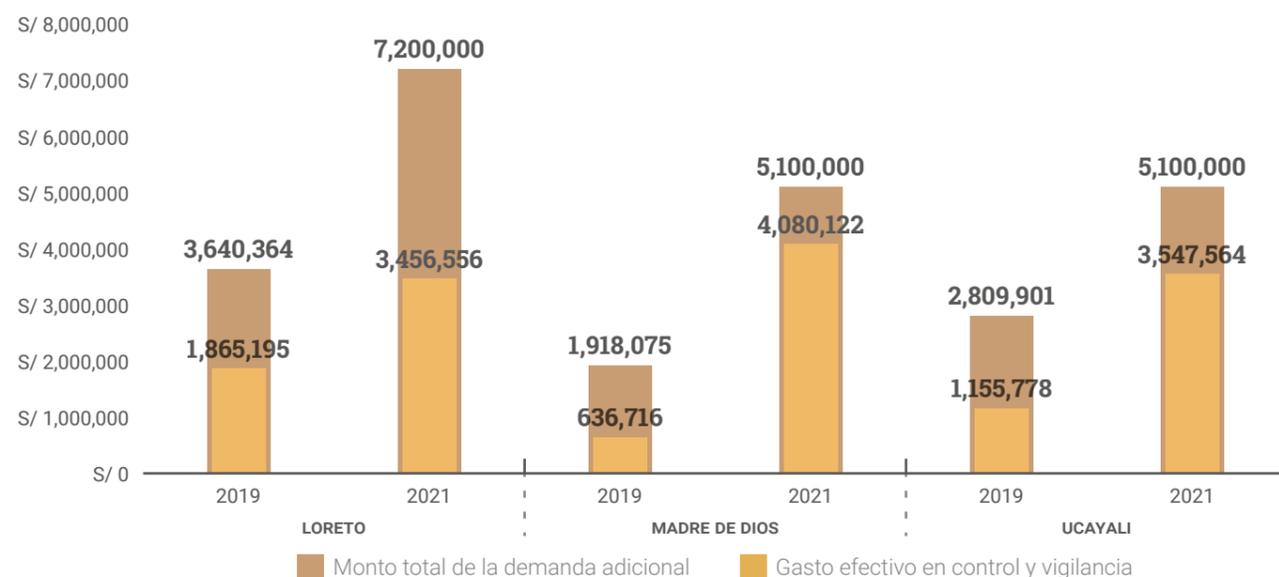
### Presupuesto adicional para las autoridades forestales: más presencia de la autoridad en el territorio

Un elemento clave para mejorar las acciones de control y vigilancia es el presupuesto, pues permite tener una mayor presencia en un territorio (que suele ser bastante amplio). La demanda adicional de recursos económicos es una facultad del MEF a la que pueden acceder las instituciones públicas luego de recibir los presupuestos iniciales de apertura (PIA), previa evaluación por esta cartera<sup>12</sup>.

Gracias a este mecanismo y a que las direcciones regionales forestales y de fauna silvestre de Loreto, Ucayali y Madre de Dios se convirtieron

en gerencias regionales forestales y de fauna silvestre, entre 2019 y 2021 la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo Forestal liderada por el MEF pudo gestionar una asignación adicional para estas tres regiones, por S/ 26 millones<sup>13</sup>, de los cuales más de la mitad fue destinado a acciones relacionadas con el control y la vigilancia de los recursos del bosque. Este incremento sirvió también para contratar más personal en los puestos de control y en los centros de transformación primaria, además de tener recursos operativos (gasolina, botes, entre otros) para más y oportunas acciones y operativos de control, atención de denuncias y mayor personal para el envío oportuno de la información de los planes de manejo al OSINFOR.

**GRÁFICO 5**  
Presupuesto transferido del MEF a las gerencias regionales forestales y de fauna silvestre de Loreto, Ucayali y Madre de Dios y su % para control y vigilancia forestal (en nuevos soles)



Fuente: MEF

12. Las autoridades forestales regionales tienen dos formas de generar ingresos para poder financiar sus gastos: los recursos ordinarios asignados por el MEF, a través de sus gobiernos regionales, y los recursos directamente recaudados por los servicios que brindan las autoridades forestales a los administrados en el marco de la cadena de la madera. Dado que desde hace algunos años los presupuestos eran insuficientes y que los recursos son necesarios para poder realizar una adecuada gestión del bosque, las gerencias forestales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios se propusieron como meta a inicios del 2019, aumentar sus ingresos ordinarios. Todo el proceso para lograr estos recursos adicionales de fondos, se realizó con el asesoramiento y acompañamiento técnico del programa FOREST de USAID y el U.S. Forest Service.

13. Con este presupuesto se ha priorizado la prevención, control y vigilancia sobre actividades que atenten contra los recursos forestales y de fauna silvestre, así como, el otorgamiento de derechos de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre; la generación, administración y difusión de información forestal y de fauna silvestre; el manejo forestal comunitario y la zonificación forestal.

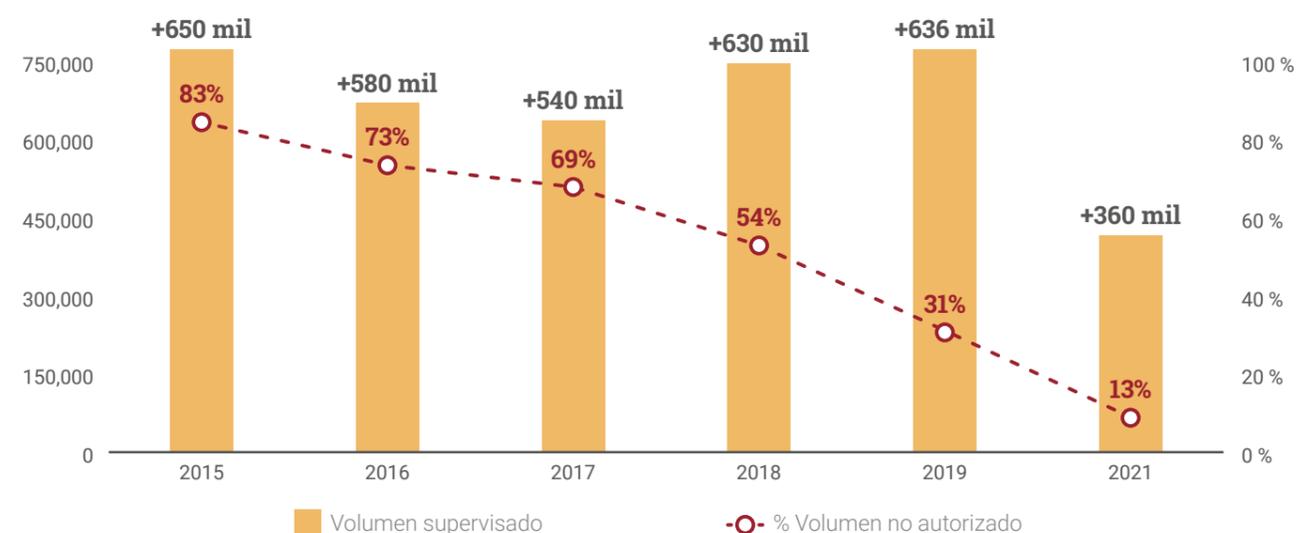
Como se puede observar en el Gráfico 5, en 2019, S/ 3.66 millones fueron destinados a actividades de control y vigilancia forestal en las tres regiones amazónicas, mientras que en 2021 la cifra ascendió a S/ 11.08 millones.

Es importante destacar el caso de Ucayali. En 2021, la GERFFS Ucayali mejoró su presupuesto para acciones de control y vigilancia y triplicó el personal asignado a dichas funciones. En un año sin demanda adicional, suele contar con un total de 196 trabajadores, de los cuales 29 trabajan en control y vigilancia forestal, 10 para supervisar centros de transformación primaria (CTP) y 19 en los catorce puestos de control terrestres y fluviales. Sin embargo, en un año con presupuesto adicional el personal se incrementa a 300 trabajadores en total, de los cuales 90 están enfocados en control y vigilancia forestal, 30 en CTP y 60 en puestos de control. Gracias a este incremento, la GERFFS Ucayali decomisó, entre 2019 y 2021, 11,800 m<sup>3</sup> de madera (el equivalente a 176 contene-

dores) que transfirió a los sectores más necesitados de la región, dándole valor social a este recurso del bosque.

Otro importante avance de esta región —gracias a los recursos adicionales y a la articulación de las autoridades y los regentes— es la reducción en el volumen de extracción no autorizada (ENA) reportada por OSINFOR. Esto quiere decir que hay una disminución en la extracción ilegal de madera (cantidad no autorizada en el plan de manejo o extraída de lugares no autorizados). Si bien esta mejora solo da cuenta del volumen de madera supervisado en los títulos habilitantes, es una tendencia. De los 47,980 m<sup>3</sup> de madera extraída no autorizada en 2021, 57% proviene de Loreto (asociada a la modalidad de acceso al bosque de permisos en comunidades nativas y predios privados), 36% de Madre de Dios (asociada a las concesiones de castaña y predios privados), 3% de Ucayali (asociada a concesiones maderables y permisos en comunidades), y 4% de otras regiones.

**GRÁFICO 6**  
Volumen de Extracción No Autorizada (m<sup>3</sup>)



Fuente: OSINFOR

### **Más comités de vigilancia comunitaria reconocidos a partir del mecanismo de compensación de multas**

Sobre la vigilancia de los recursos forestales en los bosques de las comunidades indígenas, la situación es compleja porque estas comunidades mantienen más de S/ 130 millones en multas por infracciones a la legislación forestal, siendo grave la situación en Loreto que tiene a más del 50% de sus comunidades con sanciones.

En atención a ello, la Gerencia de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre (GERFOR) de Loreto, en coordinación con OSINFOR, ha puesto en marcha un mecanismo de

compensación de multas por actividades de conservación o reforestación; que busca ayudar a las comunidades e incentivarlas para que retornen al manejo forestal sostenible. A partir de esta iniciativa, treinta comunidades indígenas de Loreto están en proceso de retornar al manejo forestal sostenible, donde compensarán multas por S/ 11 millones y conservarán 33 mil hectáreas de bosques.

Este proceso está contribuyendo a aumentar la cantidad de Comités de Vigilancia y Control Comunitario y custodios reconocidos por la autoridad, como parte de los requisitos de implementación requeridos. Es así como, en la actualidad, Loreto cuenta con 85 comités de vigilancia y 32 en proceso de reconocimiento. Por su parte, Ucayali cuenta con 109 comités de vigilancia. Este mecanismo contribuye a las buenas prácticas solicitadas para la compensación de multas.

En este proceso, la Unidad Funcional de Manejo Forestal Comunitario de la GERFOR Loreto, ha cumplido un rol fundamental, al agilizar el trámite de reconocimiento y capacitar a los integrantes del comité<sup>14</sup>. Asimismo, los espacios de articulación entre el OSINFOR y las tres regiones amazónicas han permitido recoger aprendizajes para revisar y realizar ajustes en la norma, con el objetivo de facilitar su uso en el futuro con el resto de comunidades multadas.

A partir del mecanismo de compensación de multas impulsado por la GERFOR Loreto y el OSINFOR, 30 comunidades indígenas de Loreto están en proceso de retornar al manejo forestal sostenible, donde compensarán multas por S/ 11 millones y conservarán 33 mil hectáreas de bosques.

14. El establecimiento de unidades funcionales de manejo forestal comunitario como parte de la estructura de las gerencias forestales, así como las acciones para agilizar los trámites de reconocimientos de estos comités, contaron con el apoyo de USAID y el U.S. Forest Service.

## **3. Herramientas: tecnología al servicio del bosque**

### **Sistemas y servicios de información forestal**

Uno de los factores clave para implementar mecanismos de vigilancia y control de los recursos del bosque es la información oportuna, de alta calidad transmitida de manera constante. La información con esos atributos mejora la toma de decisiones de los actores clave en el proceso de control y vigilancia. Además, crea conciencia y promueve el involucramiento de los ciudadanos.

Es el caso de las plataformas de estadística forestal y fauna silvestre implementadas por las gerencias forestales y de fauna silvestre de Loreto, Ucayali y Madre de Dios entre 2019 y 2020. Son valiosas para la vigilancia forestal porque aportan información oportuna sobre los títulos habilitantes y planes de manejo registrados y aprobados por las autoridades forestales en cada región. Luego de un proceso de mejora realizado en catorce oficinas descentralizadas (8 en Loreto, 4 en Ucayali y 2 en Madre de Dios) donde se realiza el registro, ingreso, análisis y priorización de la información forestal, las plataformas en las tres regiones transparentan la información sobre ocho rubros temáticos, entre los que destacan: información sobre los títulos habilitantes, planes de manejo, madera rolliza, madera aserrada, registros de industria, entre otros.

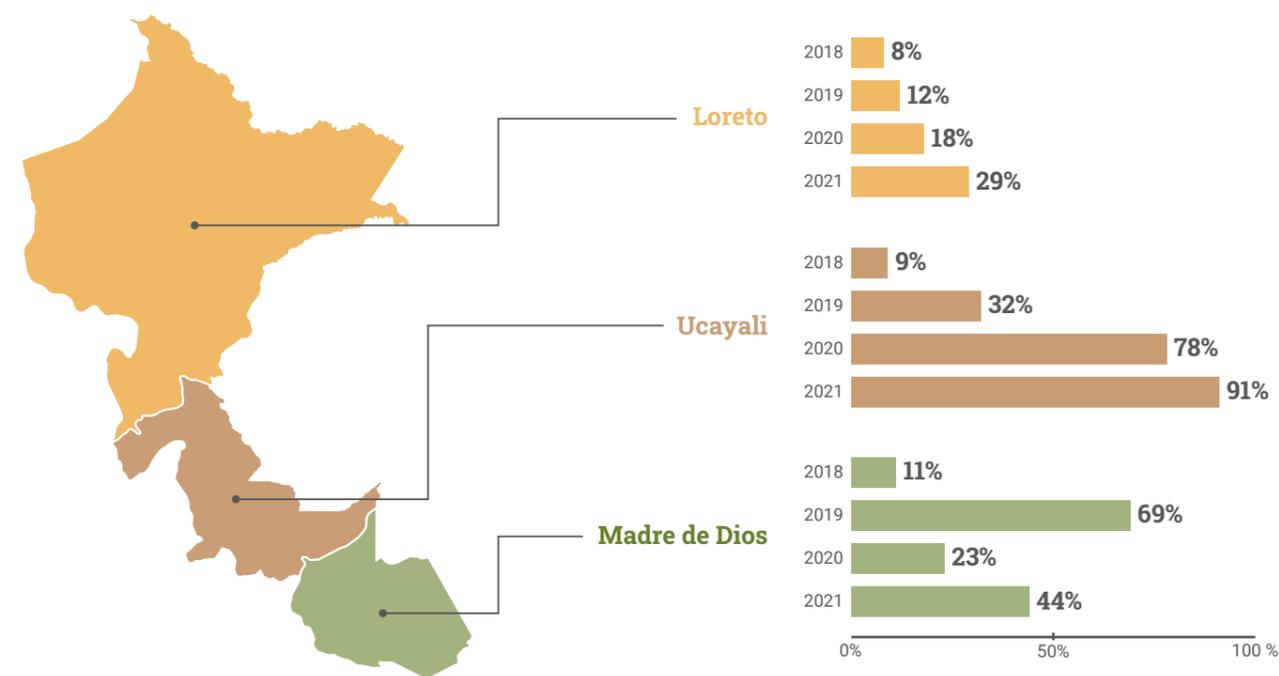
Asimismo, el proceso de implementación supuso la digitalización de toda la información sobre los planes de manejo del bosque aprobados<sup>15</sup>. Las gerencias forestales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios implementaron portales de transparencia forestal, que organizan y estandarizan el acceso público a estos documentos digitalizados que, por ejemplo, son utilizados como evidencia documentaria en los procesos de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA).

La digitalización de información también facilitó mucho otros procesos posteriores como el establecido entre el OSINFOR y las regiones, a través del sistema de archivos digitalizados SIADO<sup>16</sup>. A través de esta herramienta se ha quintuplicado el porcentaje de planes de manejo presentados por las gerencias forestales regionales al OSINFOR dentro del plazo establecido por ley, aspecto sumamente importante para el diseño oportuno de los planes de supervisión del OSINFOR. Históricamente, antes de este avance, las autoridades forestales de las tres regiones no compartían información con OSINFOR. Finalmente, cabe indicar que la digitalización de la información también ha sido importante para el trabajo del SERFOR.

15. La información disponible desde el año 2018 en adelante contaba con 245,536 documentos escaneados en Ucayali, 73,203 en Loreto y 20,000 en Madre de Dios.

16. El SIADO del OSINFOR es una herramienta de manejo de archivos digitalizados que contiene los expedientes que se generan en el cumplimiento de los objetivos misionales del OSINFOR. Dentro de los documentos digitalizados se encuentran los planes de manejo aprobados por las autoridades forestales regionales, entre otros. Los procesos de articulación y acuerdos interinstitucionales entre el OSINFOR y las gerencias forestales regionales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios han sido apoyados y acompañados por USAID y el U.S. Forest Service, a través del programa FOREST. El SIADO-Región implementado en los últimos tres años por el OSINFOR contó inicialmente con el apoyo del programa FOREST.

GRÁFICO 7  
Envío oportuno de información con SIADO Región



Fuente: OSINFOR

Otro avance importante, que genera valor a los procesos de vigilancia y control forestal, es el mejorado SIGOSFC 3 del OSINFOR. Este sistema permite, desde fines de 2021, identificar actividades de alto riesgo contra el patrimonio forestal y de fauna silvestre. Por ejemplo, a través de su servicio Alertas OSINFOR se le comunica de forma oportuna a las FEMA sobre casos graves identificados en el proceso de supervisión para proteger el recurso forestal, con el objetivo de impedir su comercialización ilegal.

Un servicio que contribuye al control forestal es el Observatorio OSINFOR que, usualmente, tiene una lista en verde con los TH que cumplen la legislación; y otra en rojo, con los TH que no. En esta nueva versión del SIGOSFC 3, se asignarán nuevos indicadores de calificación a los TH en función a su desempeño. La otra cara del control es la prevención, y el nuevo Reporte del Comportamiento del TH visibilizará a los

titulares que tienen un buen desempeño en el tiempo, otorgándoles una constancia de cumplimiento. En unos años se verá el impacto de todas estas mejoras en la competitividad del sector y en el cuidado y detección de posibles delitos contra el patrimonio forestal. Sin embargo, es indudable que desde ahora ayudan a dinamizar las decisiones de los integrantes del SNCVFFS y generan información valiosa que ayuda a la transparencia del sector.

Finalmente, productos como las plataformas regionales de estadística forestal y fauna silvestre, los portales de transparencia forestal y de fauna silvestre y SIGOSFC han servido como soporte para la rendición de cuentas, aspecto necesario para que el MEF otorgue recursos financieros. Asimismo, han contribuido a hacer visible con mayor precisión dónde están los problemas de ilegalidad, en el abanico de las diversas modalidades de acceso legal al bosque.

### En camino a una mayor cobertura y mejores supervisiones a menor costo

La mejora de los procesos de supervisión y fiscalización de los bosques otorgados por el Estado a través de concesiones u otros derechos de uso, es clave para el SNCVFFS y para la promoción del uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Los usuarios del bosque, en especial los titulares de títulos habilitantes, demandan celeridad y precisión en estos procesos que, por llevarse a cabo en lugares alejados, suelen tardar mucho tiempo, causando demora en las actividades de aprovechamiento del bosque programadas en el plan de manejo, y generando pérdida de tiempo y recursos.

OSINFOR ha respondido a estas necesidades optimizando sus procesos de supervisión y fiscalización con tecnología e información geoespacial. A través de su programa de Supervisiones Optimizadas<sup>17</sup>, el OSINFOR usa imágenes de satélite de alta resolución, fotos tomadas por drones, algoritmos y herramientas de última generación en sus supervisiones. Todo esto, según los resultados de la primera etapa de implementación, puede reducir hasta en 70% los costos de una supervisión convencional (menos costo para la institución y para la empresa concesionaria o titular del TH), acortar hasta en 58% el número de días que toma una supervisión e incrementar hasta en 35% el área de bosque supervisada anualmente. No es difícil imaginar el impacto

que traerán estos cambios, si consideramos lo lejanos que son los bosques amazónicos supervisados y el enorme costo y tiempo invertido en esta necesaria actividad.

Este modelo de supervisión optimizada se implementará progresivamente a partir de este 2022. Con relación a esto, cabe señalar que el 20% de las supervisiones de 2022 se viene desarrollando con esta metodología. Eso significa que, de un total de 151 TH que están supervisándose en todas las modalidades —68 concesiones forestales maderables (147,587 ha.) y permisos en comunidades (222,911 ha.)— 30 TH con 55,615 ha. se están supervisando bajo esta metodología.

Este sistema complementa las supervisiones convencionales y mejora la priorización de las áreas por supervisar allí donde se requiere, contribuyendo a reducir los costos institucionales. El modelo también es útil para las gerencias forestales y para sus inspecciones oculares. Por ello, ha sido diseñado para ser transferible.

Se espera que las supervisiones optimizadas se conviertan en aliadas de la vigilancia de los bosques. Saber de manera remota y oportuna qué está sucediendo en los TH contribuye a la lucha contra la tala ilegal. Esta información se procesa y publica en el SIGOSFC 3, para los actores que necesitan la información para sus propios procesos.

17. El programa de Supervisiones Optimizadas del OSINFOR se inició en 2020 y contó durante todo el proceso con el apoyo técnico de USAID y el U.S. Forest Service, a través del programa FOREST. Las supervisiones optimizadas utilizan un algoritmo de tala selectiva desarrollado con la colaboración de especialistas del USFS, la Universidad de Sheffield, el World Resources Institute (WRI), ambas instituciones socias del U.S. Forest Service.

## II Aportando por la sostenibilidad de los avances

Para fortalecer los avances en supervisión, control y vigilancia forestal, se propone:

### • Un presupuesto permanente para las autoridades forestales nacionales y regionales

El hecho de contar con presupuesto adecuado y oportuno para las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre sigue siendo un desafío para autoridades con responsabilidades tan complejas como las de Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Este presupuesto debe venir de fuentes seguras y permanentes, basadas en el desempeño de estas autoridades para cumplir con resultados establecidos de gestión del patrimonio forestal. Hacia ello se debería orientar el esfuerzo futuro. Mientras tanto, no cabe duda de que la posibilidad de que las regiones reciban nuevos recursos a través del mecanismo de la demanda adicional, se ha convertido en un apoyo fundamental para las gerencias forestales y de fauna silvestre. Por ejemplo, para el año 2022 y bajo este mecanismo, las tres regiones contarán con un incremento conjunto de aproximadamente S/ 38 millones.

Adicionalmente, como se evidencia en este documento, SERFOR y OSINFOR también necesitan de mayor presupuesto para acompañar y ser parte de los esfuerzos de las regiones por un mayor y mejor control y vigilancia. Para ello, se debe discutir la implementación de un mecanismo de presupuesto adicional permanente para el sector forestal, que establezca prioridades, metas, y actividades sectoriales articuladas y con enfoque territorial.

### • Promover los espacios de articulación interinstitucional

La firma de los convenios entre OSINFOR y las gerencias forestales, así como el trabajo de coordinación permanente de la Mesa Ejecutiva de Desarrollo Forestal con SERFOR, OSINFOR y los GORE han sido espacios claves de coordinación que han contribuido a los avances del sector. Han demostrado que se puede avanzar cuando existe confianza entre las instituciones, voluntad de diálogo y análisis de los problemas, una agenda clara de trabajo y compromiso para el cumplimiento de acuerdos. Sin embargo, es importante que la Comisión Multisectorial de Lucha Contra La Tala Ilegal y las Mesas Regionales de Control y Vigilancia sigan fortaleciéndose. Se requiere que logren implementar las estrategias y los planes ya elaborados y que se conviertan en espacios de articulación claves para un sector que busca acercarse a la legalidad y la formalidad.

Finalmente, para tener un norte claro y consensuado sobre las acciones y el enfoque a desarrollar para el control y vigilancia forestal, es necesario que el Estado peruano apruebe el reglamento del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre y, con ello, se instale la Mesa Nacional de CVFFS. Esto permitirá que las acciones y estrategias que se desarrollen desde las Mesas Regionales de Control y Vigilancia e incluso desde la CMLCTI y el SINAFOR —que debe empezar a tener un rol más activo y protagónico— se articulen y se complementen desde este sistema nacional.

### • Manejo forestal comunitario, herramienta de gestión con mayores desafíos a futuro

Como se ha podido evidenciar en este documento, aunque existen algunos avances para reducir la tala ilegal y promover un aprovechamiento forestal sostenible desde las comunidades indígenas, el trabajo aun es incipiente. Por ello, es indispensable trabajar para reducir el número de comunidades indígenas multadas, facilitar y simplificar los procesos para que estas puedan volver a la actividad forestal de manera legal y sostenible. La creación de los Comités de Vigilancia Comunal, sin duda, es una buena noticia. Sin embargo, se necesitan herramientas que ayuden a estos comités a trabajar en el cuidado de sus bosques, así como establecer una permanente comunicación con las autoridades forestales nacionales y regionales, para poder reducir la tala ilegal en esos espacios. Es necesario un esfuerzo conjunto y una política de Estado que se aplique a favor de las comunidades. Un paso importante en esa dirección es que SERFOR cree una unidad o dirección de manejo forestal comunitario dentro de su institución, que articule con las unidades funcionales de MFC existentes en el territorio.

### • Fortalecer los sistemas y servicios de información forestal y la vocación de innovación en ellos

Se ha generado un flujo de información constante y oportuna entre las regiones amazónicas analizadas y las autoridades forestales nacionales. Este flujo alimenta las decisiones de diversos actores del sector y beneficia la transparencia y el trabajo en control y vigilancia forestal, permitiendo que las instituciones tomen decisiones y actúen de manera más rápida. Sin embargo, aún hay desafíos en la recopilación de otras variables de información y, sobre todo, en relación con el análisis de la información recabada para la generación de más evidencia que favorezca la toma de decisiones.

Por otro lado, existe una tendencia por la innovación en sistemas ya existentes, como lo ocurrido con SIGOSFC 3, lo cual no se debe perder. Un ejemplo no mencionado anteriormente es Forest Data Connect, una iniciativa de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), que está creando herramientas para la reducción de entornos permisibles a la ilegalidad que incluyen análisis sobre la eficiencia en concesiones, análisis de la distribución de especies, proximidad y eficiencia en el transporte de productos forestales, entre otros. Estas herramientas son de carácter preventivo, pues están diseñadas para fomentar las decisiones de las autoridades antes de que se afecte al bosque. Ese ecosistema de innovación y de trabajo conjunto entre diversos actores del sector debe seguir fomentándose.

La interoperabilidad entre las herramientas que surgen sigue siendo un reto para el sector.

- **Fortalecer la gestión institucional de las autoridades nacionales y regionales forestales y de fauna silvestre**

Para lograr la sostenibilidad de los avances mostrados en materia de control y vigilancia, y para que estos contribuyan a generar un sector más formal y legal, es necesario seguir fortaleciendo la capacidad institucional. También es importante seguir apoyando la implementación de las gerencias regionales forestales y de fauna silvestre de Loreto, Ucayali y Madre de Dios. En SERFOR y OSINFOR es necesario contribuir a que ambas instituciones se fortalezcan y trabajen con enfoque un territorial y de procesos. Asimismo, los acontecimientos de los últimos años han demostrado, con más claridad, la necesidad de contar con mayor estabilidad institucional en las autoridades nacionales y regionales. Del mismo modo, es necesario contar con mayor personal en regímenes laborales más formales, estables, y que fortalezca constantemente sus capacidades en material de control y vigilancia forestal, de manera muy articulada y planificada entre las regiones, OSINFOR y SERFOR. Finalmente, en este proceso de articulación, es necesario incorporar al Ministerio de la Producción y exigirle que cuente con data actualizada, toda vez que cumple un rol de control y vigilancia para la segunda transformación, almacenes forestales, entre otros.



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



Aporta, Serie Contribuciones a la Gobernanza del Sector Forestal es un documento que da cuenta del avance y retos del sector forestal y de las autoridades forestales nacionales y regionales a cargo del patrimonio forestal peruano, en el marco de la cooperación técnica brindada por USAID y el Servicio Forestal de los Estados Unidos, a través del programa FOREST, desarrollado entre los años 2018 y julio de 2022 con el objetivo de contribuir al fortalecimiento institucional de SERFOR, OSINFOR y las autoridades forestales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, así como a contribuir con una mayor cantidad de hectáreas de bosques bajo manejo sostenible.

Debido a ello, parte del análisis que esta serie pone a disposición en distintos temas importantes para el sector, da cuenta de lo sucedido en ese ámbito geográfico.



**SERFOR**  
Servicio Nacional  
Forestal y  
de Fauna Silvestre



**OSINFOR**  
Organismo de Supervisión de los  
Recursos Forestales y de Fauna Silvestre

