

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LAS AUTORIDADES REGIONALES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE Y SUS EFECTOS SOBRE LA GOBERNANZA DESCENTRALIZADA:

**LOS CASOS DE
LORETO Y AMAZONAS**

SEPTIEMBRE 2026

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LAS AUTORIDADES REGIONALES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE Y SUS EFECTOS SOBRE LA GOBERNANZA DESCENTRALIZADA:

**LOS CASOS DE
LORETO Y AMAZONAS**

SEPTIEMBRE 2026

Autores: Renato Poire Azabache
Colaboración: Ray Carrera Tellería
Revisión técnica: Luis Zari
Foto de portada: Diego Perez
Diseño y diagramación: Negrapata S.A.C.
Coordinación editorial: Ximena Mejia

Cita sugerida

Poire, R. (2026). *Cambios en la estructura de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre y sus efectos sobre la gobernanza descentralizada: los casos de Loreto y Amazonas.* SPDA.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú
www.spda.org.pe
Presidente: Jorge Caillaux
Directora ejecutiva: Isabel Calle
Director del Programa Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la posición institucional de la SPDA

Primera edición digital, septiembre 2026
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional N° 2026-13510
IISBN: 978-612-5180-64-3

Esta publicación es de acceso abierto en:
www.spda.org.pe/publicaciones

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que desde su fundación en el año 1986 ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Esta publicación ha sido trabajada en el marco del proyecto Bienestar Sostenible, gracias a la valiosa contribución de Mackenzie Scott.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	6
Resumen ejecutivos	8
1. Introducción	12
2. Metodología y base de evidencia	18
3. Descentralización, marco normativo y criterios de análisis institucional	24
4. Loreto: especialización e inestabilidad organizacional	34
5. Amazonas: continuidad institucional, integración y capacidades	48
6. Análisis comparado: factores explicativos, efectos y lecciones	60
7. Las demandas adicionales y su impacto en la creación de Gerencias Regionales Forestales y de Fauna Silvestre	70
8. Propuesta para fortalecer la institucionalidad regional forestal y de fauna silvestre	72
9. Conclusiones	86
10. Recomendaciones	90
11. Referencias	104
Anexos	108

Siglas y acrónimos

ARA	Autoridad Regional Ambiental
ARFFS	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
DAPT	Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial
DEGBFS	Dirección Ejecutiva de Gestión de Bosques y Fauna Silvestre
DEMA	Declaración de Manejo
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
FEMA	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
GORE	Gobierno regional
GRDFFS	Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre
GRRNGA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MAPRO	Manual de Procedimientos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PAS	Procedimiento administrativo sancionador
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
POI	Plan Operativo Institucional
PP 0130	Programa Presupuestal 0130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre
PRMRFFS	Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
RDR	Recursos Directamente Recaudados
RO	Recursos Ordinarios
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SEIFFS	Seguimiento a la Ejecución de Intervenciones Forestales y de Fauna Silvestre
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

SIG	Sistema de Información Geográfica
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UGFFS	Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
Ley N.º 27506	Ley de Canon
Ley N.º 27658	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
Ley N.º 27783	Ley de Bases de la Descentralización
Ley N.º 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Ley N.º 29763	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Ley N.º 31953	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024
Decreto Legislativo N.º 1085	Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)
Decreto Legislativo N.º 1440	Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público
Decreto Supremo N°006-2026-JUS	Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM	Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado
Resolución Ministerial N.º 0793-2009-AG	Declara concluida la transferencia de funciones específicas en materia forestal y de fauna silvestre al Gobierno Regional de Loreto
Resolución Ministerial N.º 0696-2010-AG	Declara concluida la transferencia de funciones específicas en materia forestal y de fauna silvestre al Gobierno Regional Amazonas
Ordenanza Regional N.º 014-2018-GRL-CR	Ordenanza que crea la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto
Ordenanza Regional N.º 004-2022-GRL-CR	Ordenanza que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Loreto
Ordenanza Regional N.º 004-2025-GRL-CR	Ordenanza que aprueba la reorganización del Gobierno Regional de Loreto y la creación de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental
Ordenanza Regional N.º 327-2013-GRA/CR	Ordenanza que crea la Autoridad Regional Ambiental de Amazonas y organiza la Dirección Ejecutiva de Gestión de Bosques y Fauna Silvestre
Ordenanza Regional N.º 003-2021-GRA/CR	Ordenanza que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional Amazonas

Resumen ejecutivo

Este estudio parte de una pregunta concreta: **¿qué cambia realmente cuando una autoridad forestal y de fauna silvestre sube, baja o se desplaza dentro del organigrama regional?**

Para responderla se revisaron normas, documentos de gestión, presupuestos, registros administrativos y diez entrevistas. El organigrama importa, pero no explica por sí solo el funcionamiento. Hay que mirar, al mismo tiempo, quién decide, quién ejecuta, con qué recursos y hasta dónde llega la autoridad en el territorio.

Loreto y Amazonas recibieron competencias parecidas y tomaron caminos distintos. Loreto pasó por un programa regional, una dirección ambiental, una gerencia especializada y, desde 2025, una subgerencia dentro de una gerencia más amplia. Amazonas, mantuvo por más de una década el esquema de Autoridad Regional Ambiental y una Dirección subordinada.

La diferencia no está solo en los nombres. Está en la distancia respecto de la alta dirección, en la claridad con que se reparten las funciones y en el margen cotidiano para resolver contrataciones, desplazamientos o decisiones técnicas.

En Loreto, el paso al segundo nivel sí tuvo efectos reconocibles: mejoró la interlocución, se dio mayor visibilidad a la agenda forestal y de fauna silvestre y permitió distinguir equipos que antes compartían una estructura más amplia. Coincidió también con la expansión del presupuesto en el marco del PP 0130 y con la creación de espacios especializados para fauna, información y manejo forestal comunitario. Coincidencia no significa causalidad. Las transferencias de 2019-2023 y la incorporación de recursos desde 2024 respondieron también a brechas, costos, capacidad de ejecución y prioridades nacionales. La reorganización de 2025 conservó las competencias y las ocho UGFFS, pero volvió a concentrar funciones centrales que antes tenían responsables diferenciados.

Amazonas cuenta otra parte de la historia. Sin cambiar de modelo, la Dirección de Bosques y Fauna Silvestre ganó personal, conectividad, equipos y transporte desde el 2024. Eso mejoró la operación, aunque todavía descansa en asignaciones recientes y contratos poco estables. Fauna silvestre ganó espacio, pero sigue cediendo cuando coincide con operativos forestales y hay una sola movilidad, poco presupuesto flexible o ninguna infraestructura para cuarentena y atención veterinaria. La continuidad evitó el costo de varias reorganizaciones; no eliminó la dependencia administrativa ni la concentración de decisiones en Chachapoyas.

Los dos casos descartan una respuesta fácil. Una jerarquía mayor ayuda a conducir y negociar; no compra combustible ni reemplaza especialistas. Un presupuesto más alto puede activar sedes y operativos; no corrige por sí mismo una cadena de decisiones confusa. Y la pérdida de bosque responde a presiones que desbordan a la ARFFS. El razonamiento del estudio sigue esa secuencia: primero estructura y recursos, luego capacidades y servicios y, recién después, resultados territoriales.

Las primeras demandas adicionales muestran una relación más matizada entre jerarquía y financiamiento. La normativa presupuestaria no exigió que la ARFFS tuviera rango de gerencia; sin embargo, el Equipo Especializado de Mesas Ejecutivas a través de la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal (en adelante Mesas Ejecutivas) acompañaron los expedientes iniciales y promovieron autoridades más visibles, con responsables claramente identificables y mayor capacidad de rendición de cuentas. Este respaldo facilitó la articulación y el seguimiento, pero la asignación dependió de las brechas, costos, metas y capacidad de ejecución.

Hay, sin embargo, una separación que no conviene diluir. La gestión ambiental y la gestión forestal y de fauna silvestre se cruzan, pero no son intercambiables. Trabajan con normas, procedimientos, usuarios y capacidades técnicas distintas. La solución puede ser orgánica o funcional; lo importante es que haya responsables visibles, equipos, presupuesto y reglas de coordinación. Integrar no debería significar volver indistinguibles las funciones.

Las diferencias territoriales y operativas justifican respuestas institucionales distintas. En Loreto, la extensión del territorio, la cartera de 974 concesiones y permisos vigentes, las 277 autorizaciones de transformación o comercialización y la conducción de ocho UGFFS sustentan, como alternativa prioritaria, una Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre especializada y de segundo nivel. Si el Gobierno Regional decide mantener la gestión dentro de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, deberá asegurar una unidad forestal y de

fauna silvestre fortalecida, con acceso efectivo a la alta dirección, equipos especializados, presupuesto identificable y facultades suficientes para conducir la red territorial. En cualquiera de los dos escenarios, la escala alcanzada permite priorizar la evaluación de una unidad ejecutora, siempre que se acrediten su viabilidad administrativa, financiera y operativa.

En Amazonas, la presencia de 231 CCUSAF, el predominio comunal de los permisos, las seis sedes provinciales compartidas y las presiones asociadas con el cambio de uso, los incendios y la expansión agropecuaria requieren una respuesta institucional integrada. Por ello, se recomienda convertir la actual Autoridad Regional Ambiental en una Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental de segundo nivel, con una dirección o subgerencia forestal y de fauna silvestre claramente diferenciada. Una gerencia forestal especializada e independiente constituye la alternativa secundaria si el diseño integrado no asegura jerarquía sectorial, autonomía técnica, presupuesto identificable y capacidad de decisión oportuna

Las medidas comunes no forman un catálogo cerrado. Empiezan por ordenar la relación entre ROF, procesos, TUPA, delegaciones, planeamiento y puestos. Continúan con algo más básico: saber cuánto presupuesto y personal llega realmente a cada función y a cada sede. Sobre esa base se plantea estabilizar equipos, diferenciar capacidades territoriales y exigir una transición verificable cuando cambie la estructura. El financiamiento debe justificarse con brechas, costos y resultados; el nombre de la oficina no puede reemplazar ese sustento.



01.

Introducción

1.1.

Contexto y relevancia del problema

La gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre constituye una responsabilidad estratégica para los gobiernos regionales amazónicos. Su ejercicio comprende el otorgamiento y seguimiento de derechos, la evaluación de instrumentos de manejo, la promoción del aprovechamiento sostenible, la generación de información, la atención a comunidades y productores, el control del transporte y la comercialización, la fiscalización de obligaciones y la protección del patrimonio forestal y de fauna silvestre frente a actividades ilegales y procesos de pérdida de bosque. Asimismo, todo ello debe regirse bajo el principio de gobernanza forestal y de fauna silvestre, participación, equidad, entre otros, previstos en Artículo II de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS).

En el marco de la descentralización, estas funciones fueron transferidas progresivamente desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales. La LFFS, reconoce al gobierno regional como Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) dentro de su jurisdicción. Sin embargo, tanto la legislación forestal como la legislación sobre la organización de los gobiernos regionales (N° 27867) o de modernización de la gestión del Estado (N° 27658), no establecen específicamente un modelo organizacional único para ejercer dichas competencias. Cada gobierno regional define, mediante sus instrumentos de organización, la dependencia responsable, su nivel jerárquico, la distribución interna de funciones y su presencia en el territorio.

Esta flexibilidad ha producido configuraciones institucionales distintas. Loreto transitó desde un programa regional y una dirección integrada en la autoridad ambiental hacia una gerencia forestal especializada de segundo nivel; en 2025, las funciones fueron incorporadas en una gerencia de recursos naturales y gestión ambiental. Amazonas mantuvo una trayectoria de mayor continuidad mediante la Autoridad Regional Ambiental (ARA) y la Dirección Ejecutiva de Gestión de Bosques y Fauna Silvestre (DEGBFS). Los dos casos permiten comparar los beneficios y límites de la especialización sectorial, la integración ambiental, la jerarquía y la estabilidad organizacional.

El problema analizado no se reduce a la denominación de una oficina ni a la posición de una dependencia en el organigrama. Un cambio de estructura puede modificar la capacidad de interlocución con la alta dirección del gobierno regional, la visibilidad

de las responsabilidades, la programación de recursos, la especialización de los equipos, la cadena de decisiones y la relación con las unidades territoriales. No obstante, sus efectos sobre el presupuesto, el personal, los servicios o los resultados dependen también de decisiones de financiamiento, liderazgo, procesos, soporte administrativo, logística y condiciones territoriales.

Por ello, el estudio diferencia entre estructura formal y capacidad efectiva. Una gerencia especializada puede mejorar el posicionamiento institucional y, al mismo tiempo, mantener brechas de personal o de operación. Una dirección de menor nivel puede fortalecer sus capacidades sin una reforma orgánica cuando recibe recursos, equipos y soporte suficientes. De igual manera, una reorganización puede conservar formalmente las competencias y el personal, pero reducir la diferenciación visible de funciones que requieren atención especializada. Esta distinción evita atribuir a la estructura resultados que dependen de múltiples factores y permite identificar qué capacidades deben preservarse frente a futuros cambios.



1.2.

Objetivo y preguntas de la investigación

El estudio consolida los resultados del diagnóstico institucional, el análisis normativo, el trabajo de campo y el contraste de entrevistas para explicar los efectos institucionales, normativos y presupuestales de los cambios orgánicos, identificar los factores que producen resultados diferenciados y formular medidas aplicables a Loreto y Amazonas.

Objetivo de la investigación

Analizar el impacto institucional, normativo y presupuestal de los cambios en la estructura orgánica de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre sobre la gobernanza forestal y de fauna silvestre descentralizada, tomando como estudios de caso a los gobiernos regionales de Loreto y Amazonas.

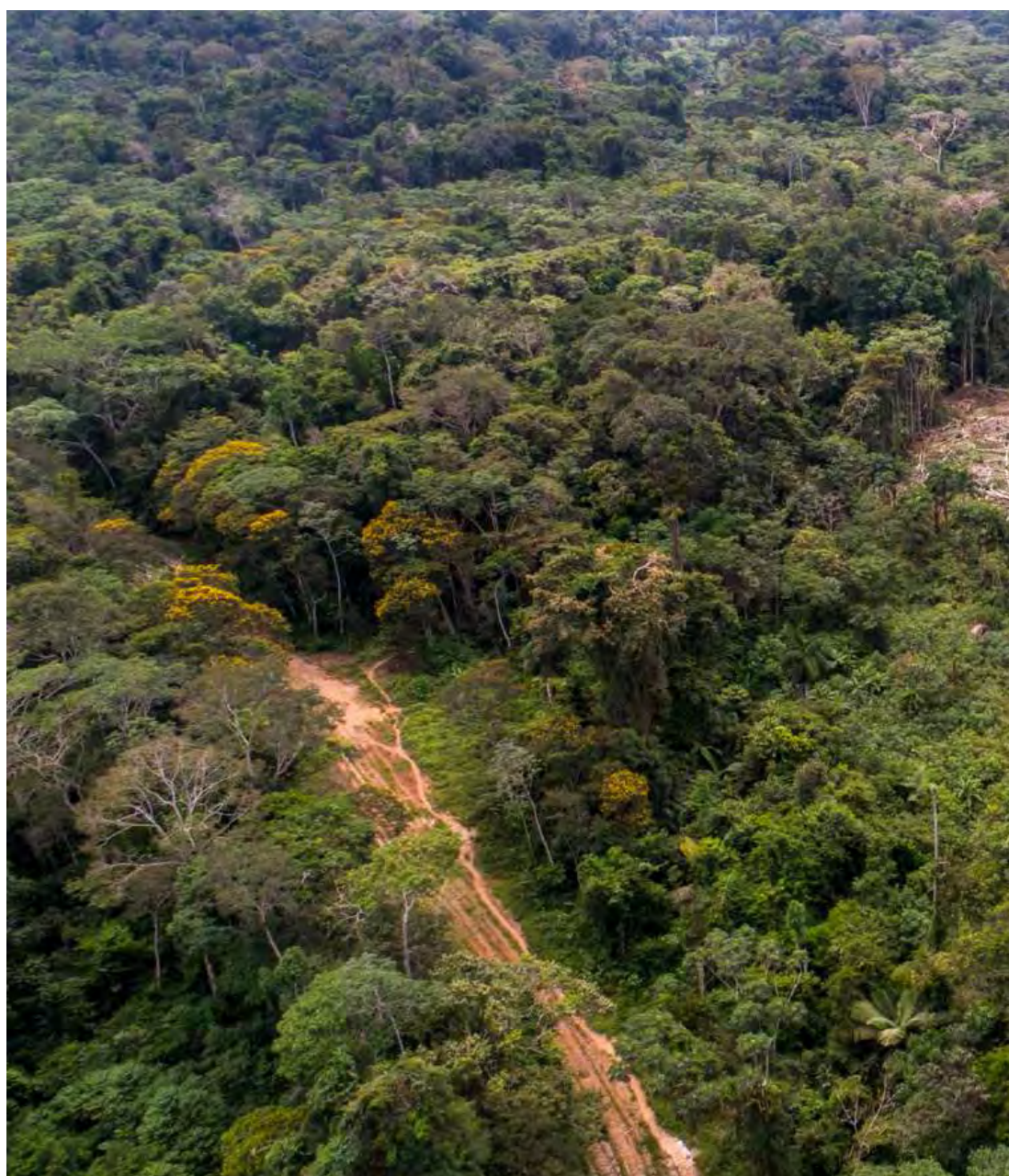
A esto se suma que la investigación identifica los factores que explican los resultados diferenciados de ambas regiones, sistematiza las lecciones derivadas de sus trayectorias y formula recomendaciones de política pública orientadas a fortalecer, proteger y asegurar la sostenibilidad de la institucionalidad forestal y de fauna silvestre regional. La finalidad es prevenir retrocesos, resguardar las competencias transferidas y promover una gobernanza efectiva basada en criterios técnicos, de conservación y de atención a las necesidades territoriales.

Preguntas que orientan el análisis

El estudio se organiza alrededor de cuatro preguntas que permiten vincular el diagnóstico institucional con las propuestas de fortalecimiento:

1. ¿Qué efectos han producido los cambios de jerarquía, dependencia y especialización de las ARFFS sobre su conducción, presupuesto, personal, funcionamiento territorial y prestación de servicios?

2. ¿Qué factores políticos, normativos, presupuestales, administrativos y territoriales explican las diferencias observadas entre Loreto y Amazonas?
3. ¿Qué capacidades institucionales deben preservarse, formalizarse o fortalecerse frente a procesos de reorganización?
4. ¿Qué medidas institucionales, normativas, presupuestales y operativas deberían implementarse para asegurar una gobernanza forestal y de fauna silvestre sostenible en cada región?



1.3.

Alcance del estudio

El alcance combina una lectura temporal de las trayectorias regionales, una comparación de capacidades y una evaluación de los cambios recientes.

El análisis comprende a los gobiernos regionales de Loreto y Amazonas, incluyendo las instancias centrales que ejercen las funciones de ARFFS y sus UGFFS o sedes provinciales. La comparación reconoce que ambas regiones administran competencias semejantes, pero enfrentan escalas, patrones de accesibilidad, composición de usuarios y presiones territoriales diferentes.

La reconstrucción se inicia con la transferencia efectiva de funciones a Loreto en 2009 y a Amazonas en 2010 y se extiende hasta la estructura e información disponibles en 2026. El análisis presupuestal utiliza principalmente el periodo 2016-2025 e incorpora datos de 2026 cuando se encuentran consolidados. La pérdida de bosque se examina para el periodo 2001-2025 como indicador territorial contextual.

Se examinan la trayectoria, jerarquía, dependencia funcional, especialización, instrumentos de gestión, presupuesto, recursos humanos, soporte administrativo, sistemas de información, presencia territorial, coordinación y participación. El análisis considera tanto la configuración formal como las capacidades que operan en la práctica.

El estudio aborda la administración forestal y de fauna silvestre, la prestación de servicios, el control y la fiscalización, la atención a comunidades y usuarios, el funcionamiento territorial y las condiciones necesarias para preservar las competencias durante las reorganizaciones. No evalúa de manera integral todas las políticas ambientales o productivas regionales, salvo cuando inciden directamente en la capacidad de las ARFFS.

La evidencia posterior a la reorganización de Loreto de 2025 sigue siendo limitada. Con ese marco, el estudio distingue entre cambios normativos acreditados, capacidades observadas durante la transición y efectos presupuestales u operativos que todavía requieren una serie temporal más extensa.

02.

Metodología y base de evidencia

2.1.

Diseño comparado y periodos de análisis

El diseño compara dos trayectorias institucionales sujetas a competencias semejantes, pero desarrolladas bajo arreglos orgánicos distintos. En Loreto se distinguen los periodos previos y posteriores a la reorganización de 2025; en Amazonas se analiza la continuidad del modelo ARA-DEGBFS.

La investigación utiliza un estudio comparado de casos con componentes cualitativos y cuantitativos. Este enfoque permite analizar cada experiencia regional según su trayectoria normativa, institucional, territorial y presupuestal y, posteriormente, contrastarlas mediante criterios comunes. La comparación no supone que Loreto y Amazonas presentan condiciones equivalentes; busca establecer cómo sus configuraciones organizacionales responden a las responsabilidades y dificultades concretas de cada territorio.

El eje metodológico es la triangulación entre evidencia documental, testimonios provenientes de posiciones institucionales diferentes e indicadores presupuestales, operativos y territoriales disponibles. La unidad de análisis no es únicamente el órgano formal que aparece en el ROF, sino la capacidad institucional requerida para ejercer de manera continua las competencias transferidas. Por ello, se examina la relación entre jerarquía, especialización, procesos, personal, presupuesto, soporte administrativo y presencia territorial.

El estudio consolida los resultados del diagnóstico institucional, el análisis normativo, el trabajo de campo y el contraste de entrevistas para explicar los efectos institucionales, normativos y presupuestales de los cambios orgánicos, identificar los factores que producen resultados diferenciados y formular medidas aplicables a Loreto y Amazonas.

La investigación se desarrolló en dos etapas acumulativas: la primera estableció la línea de base normativa, institucional, territorial, presupuestal y de recursos humanos; la segunda convirtió los principales hallazgos en hipótesis, las contrastó mediante entrevistas y diferenció los efectos relativamente asociados con la estructura de aquellos que dependen de otros factores. El presente estudio integra y sintetiza ambas etapas, orientando la evidencia hacia lecciones y recomendaciones aplicables.

La comparación entre Loreto y Amazonas considera una serie de dimensiones, analizadas según la demanda y complejidad territorial de cada región, pero también acorde a la disponibilidad de la información: jerarquía y capacidad de conducción, especialización, distribución funcional, presupuesto, recursos humanos, capacidad administrativa, presencia territorial, procedimientos y servicios, participación de usuarios del bosque, coordinación interinstitucional y resultados institucionales.

2.2.

Fuentes normativas, documentales y cuantitativas

La revisión normativa comprende la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus reglamentos; El TUO la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; la Ley N.º 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024; los Lineamientos de Organización del Estado; los lineamientos de SERFOR emitidos para la ejecución y seguimiento de los recursos otorgados en 2024; las normas de transferencia de funciones; y las disposiciones nacionales y regionales relacionadas con la organización y funcionamiento de las ARFFS.

En el nivel regional se revisaron las ordenanzas, resoluciones, reglamentos de organización y funciones y organigramas que permitieron reconstruir los cambios de Loreto y Amazonas.

La revisión institucional incorporó el ROF, TUPA, Manual de Procedimientos (MA-PRO) o instrumentos equivalentes, Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI), delegaciones, documentos de recursos humanos, registros administrativos, información presupuestal, directorios, organigramas y documentos relacionados con las unidades territoriales.

La información cuantitativa fue organizada en seis grupos principales:

1. **Presupuesto institucional:** Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM), devengado y ejecución, con atención al PP 0130, otras categorías presupuestales, fuentes de financiamiento y proyectos de inversión.
2. **Ejecución física y capacidad operativa:** metas programadas, bienes y medios disponibles y, cuando existe información comparable, actividades desarrolladas por las dependencias regionales.
3. **Títulos habilitantes y registros:** concesiones, permisos, autorizaciones y establecimientos que permiten aproximar la carga administrativa y territorial.



4. **Procedimientos y servicios:** expedientes, evaluaciones, inspecciones, actos resolutivos, control, asistencia técnica y otros registros disponibles, reconociendo que las series históricas no siempre emplean denominaciones uniformes.
5. **Presencia territorial:** número y distribución de UGFFS, sedes provinciales y puestos de control, así como personal, conectividad, logística y facultades efectivas.
6. **Bosque y pérdida de bosque¹:** superficie de bosque húmedo amazónico y pérdida anual entre 2001 y 2025, utilizada como indicador territorial complementario y no como medida única del desempeño institucional.

1 Se emplea la pérdida de bosque reportada por Geobosques por ser el único indicador territorial con información oficial, comparable entre regiones y con una serie histórica amplia; otros indicadores, como tala ilegal, pérdida de fauna silvestre e incendios forestales, no presentan datos regionales consistentes y comparables.

2.3.

Entrevistas y sistematización del trabajo de campo

Las entrevistas se utilizaron para comprender el funcionamiento real de las estructuras y contrastar la evidencia documental. Los testimonios fueron codificados por región y perfil, y sus afirmaciones se calificaron por nivel de convergencia y respaldo.²

La evidencia cualitativa comprende diez entrevistas semiestructuradas. En Loreto se consideraron cinco perfiles: alta dirección o asesoría técnica, responsable o exresponsable de UGFFS, sociedad civil o representación gremial, usuario especializado o regente forestal y especialista en fauna silvestre. En Amazonas se incluyeron cuatro perfiles: dirección o exdirección de la DEGBFS, responsable de sede provincial, usuario especializado o regente forestal y especialista en fauna silvestre. Se incorporó, además, un perfil nacional de la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF.

La selección buscó observar la institucionalidad desde la conducción, la operación territorial, la experiencia del usuario, la representación externa, la especialización técnica y la perspectiva nacional sobre asignación, programación y sostenibilidad presupuestal. Además, las entrevistas sirvieron para validar y ampliar las recomendaciones y conclusiones que se fueron construyendo durante el proceso del estudio.

Cada entrevista fue desagregada en afirmaciones relevantes y organizada mediante una matriz de sistematización. Las dimensiones incluyeron trayectoria institucional, actores y proceso de decisión, jerarquía, especialización, distribución funcional, presupuesto, recursos humanos, instrumentos de gestión, presencia territorial, procedimientos y servicios, participación, coordinación interinstitucional, resultados, efectos no previstos y modelo institucional.

Los resultados de las entrevistas se integraron por temas y no por entrevistas individuales. Esta decisión permite observar convergencias entre perfiles y evita que una narrativa particular determine el análisis o genere conclusiones no representativas.

Para reconstruir el origen de las demandas adicionales se contrastó el testimonio complementario sobre el papel de las Mesas Ejecutivas con las normas y transferencias presupuestarias disponibles. Cuando la incidencia o coordinación descrita no se refleja en un oficio, decreto o acta, se presenta como una evidencia cualitativa del proceso y no como una exigencia formal del MEF.

2 Las entrevistas fueron identificadas mediante códigos que combinan región y perfil: LOR-AD-01, LOR-UG-01, LOR-SC-01, LOR-US-01, LOR-FS-01, AMA-AD-01, AMA-SP-01, AMA-US-01, AMA-FS-01 y NAC-MEF-01. Los códigos permiten utilizar la evidencia sin revelar la identidad personal de las fuentes.



03.

Descentralización, marco normativo y criterios de análisis institucional

3.1.

Competencias forestales y de fauna silvestre transferidas a los gobiernos regionales

Las competencias transferidas comprenden administración, control, promoción, otorgamiento de derechos y gestión de fauna silvestre. Su ejercicio requiere una autoridad regional identificable y capacidades compatibles con la complejidad de los procedimientos y del territorio (Ley N.º 27867, 2002; Ley N.º 29763, 2011).

La descentralización forestal trasladó progresivamente funciones que antes eran ejercidas por la autoridad nacional. Los literales e) y q) del artículo 51 de la Ley N.º 27867 atribuyen a los gobiernos regionales responsabilidades de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales, así como el otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones forestales y el ejercicio de funciones de promoción y fiscalización.

La transferencia fue declarada concluida para Loreto mediante la Resolución Ministerial N.º 0793-2009-AG y para Amazonas mediante la Resolución Ministerial N.º 0696-2010-AG. Desde entonces, ambos gobiernos regionales asumieron la responsabilidad de organizar las dependencias encargadas de administrar los recursos forestales y de fauna silvestre, evaluar instrumentos de manejo, otorgar derechos, controlar el aprovechamiento y transporte, fiscalizar obligaciones, imponer sanciones dentro de sus competencias y atender a los usuarios en el territorio.

La Ley N.º 29763 consolidó posteriormente el modelo descentralizado al reconocer al gobierno regional como ARFFS dentro de su jurisdicción. Sus reglamentos ampliaron y precisaron responsabilidades de planificación, plantaciones, sistemas agroforestales, manejo forestal comunitario, fauna silvestre, promoción, asistencia técnica, información, control y fiscalización. Con ese marco, la transferencia no implicó únicamente administrar expedientes; trasladó servicios permanentes, especializados y de alta complejidad territorial.

Un elemento común a ambos casos es que la transferencia de funciones no estuvo acompañada por una asignación financiera equivalente y permanente. Según la

entrevista a la especialista del MEF, las demandas adicionales dirigidas a gobiernos regionales amazónicos entre 2019 y 2023 respondieron a la prioridad que adquirió la agenda forestal y de fauna silvestre, a brechas de servicios, a la extensión y dificultad de acceso de los territorios, a las presiones sobre los bosques y al conocimiento de cuellos de botella obtenido mediante espacios de articulación. La lógica fue fortalecer capacidades para funciones ya transferidas, no premiar una determinada forma de organización.

La Ley N.º 31953 incorporó desde el inicio del año fiscal 2024 hasta S/ 43,1 millones para doce gobiernos regionales con trayectorias y arreglos orgánicos distintos. La asignación buscó fortalecer la gestión institucional, transparencia, digitalización, control y vigilancia, y fue acompañada por lineamientos de SERFOR sobre actividades, estructuras de costos, metas y seguimiento. Esta decisión permitió pasar de transferencias de presupuesto adicionales durante el año (a Loreto, Ucayali y Madre de Dios entre 2019 y 2023) a un presupuesto otorgado a inicios de año (desde el 2024 en adelante a los doce gobiernos regionales), aunque su continuidad quedó vinculada con la capacidad de ejecutar y demostrar avances. Fuente: Ley N.º 31953, Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final.



3.2.

Marco normativo e instrumentos de gestión aplicables

El análisis normativo no se limita al ROF. Examina la correspondencia entre competencias, estructura, procedimientos, procesos, puestos, planeamiento y presupuesto, así como la continuidad de esas relaciones durante una reorganización.³

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre delimitan las responsabilidades sustantivas; la Ley del Procedimiento Administrativo General exige claridad sobre competencia y autoridad; y los Lineamientos de Organización del Estado orientan la definición de órganos y unidades. En el nivel regional, el ROF debe articularse con el MAPRO o instrumento equivalente, el TUPA, las delegaciones, el PEI, el POI y los documentos de recursos humanos.

En Loreto, la Ordenanza Regional N.º 004-2025-GRL-CR marca el cambio más reciente. La pregunta ya no es si el nuevo ROF existe, sino qué ocurrió con el personal, el presupuesto, los expedientes, los sistemas y los procedimientos al concentrarse las funciones. Amazonas plantea el problema inverso: la continuidad del ARA-DEGBFS evitó una transición costosa, pero dejó sin resolver la jerarquía discutida por la PCM y una distribución interna de funciones poco visible.

3 El marco revisado comprende, entre otras fuentes, la Ley N.º 27867, la Ley N.º 29763, el TUO de la Ley N.º 27444, el Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM, las normas de transferencia de funciones y los instrumentos de gestión de los gobiernos regionales de Loreto y Amazonas.

3.3.

Autonomía regional y diseño institucional de las ARFFS



Autonomía regional y ausencia de un modelo organizacional único para las ARFFS

La autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales comprende la facultad de aprobar su organización interna y determinar qué órgano o unidad ejercerá las funciones sectoriales transferidas. La condición jurídica de las ARFFS corresponde al gobierno regional; su ejercicio concreto puede recaer en una gerencia especializada, una dirección integrada en una autoridad ambiental o una subgerencia dependiente de un órgano con competencias más amplias.

Esta flexibilidad permite adaptar la organización a las características regionales, pero también genera diferencias de jerarquía, especialización, autonomía administrativa y presencia territorial. **La normativa vigente no establece un modelo mínimo ni parámetros sectoriales vinculantes para determinar la suficiencia de la ARFFS según superficie de bosque, especies endémicas, carga de procedimientos, número de comunidades, complejidad de control o costos de acceso.**

La autonomía organizativa no permite eliminar ni reducir las competencias transferidas. Una reorganización puede modificar denominación, dependencia o nivel jerárquico, pero debe preservar la totalidad de funciones, la continuidad de los procedimientos y las condiciones para ejercerlas. La validez formal del nuevo ROF no demuestra por sí sola que exista capacidad suficiente: la implementación requiere funciones delimitadas, procesos internos formales, personal, presupuesto, bienes, sistemas de información, archivos, delegaciones e instrumentos de gestión alineados.

La jerarquía tampoco debe interpretarse como una solución automática. Una posición superior que se constituye con una Gerencia Regional de segundo nivel puede favorecer el acceso a decisiones, la coor-

dinación y la visibilidad sectorial; sin embargo, la capacidad operativa depende de especialistas, procesos, soporte administrativo, movilidad, combustible y facultades territoriales. De forma inversa, una unidad de menor nivel como una subgerencia o dirección regional de tercer nivel puede mejorar su funcionamiento cuando recibe recursos y acompañamiento, aunque mantenga restricciones para defenderlos o decidir con autonomía.



Financiamiento no condicionado a una forma orgánica

Los criterios presupuestales revisados tampoco establecen un modelo orgánico obligatorio. La Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31953 (Ley de Presupuesto para el año 2024) asignó recursos a doce gobiernos regionales y los lineamientos de SERFOR utilizaron las fórmulas «gerencia regional encargada», «gerencia/dirección» y «quien haga sus veces». Las condiciones se refirieron al destino del gasto, la programación, las estructuras de costos, las metas físicas, la ejecución financiera y el reporte de avances, no a la conversión de la ARFFS en gerencia.⁴ Este es un dato relevante porque a partir de dicha Ley se marca un hito en la asignación de recursos a las ARFFS de al menos 12 regiones, es decir fue la primera vez que desde el gobierno regional se asignaba recursos en materia forestal y de fauna silvestre.



Alcance interpretativo

Las fuentes oficiales no contienen una exigencia del MEF, la PCM o el SERFOR que obligue a crear una gerencia forestal para acceder al presupuesto. La reconstrucción de los antecedentes sí muestra que, durante las primeras demandas adicionales, las Mesas Ejecutivas promovieron una mayor jerarquía como forma de identificar responsables, reducir intermediaciones y facilitar la rendición de cuentas. Una gerencia podía defender mejor la demanda y fortalecer el seguimiento, pero el sustento presupuestal continuó dependiendo de funciones, brechas, costos, capacidad de ejecución, metas y resultados, aspectos requeridos por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF para evaluar cualquier solicitud de demandas adicionales.

⁴ La base normativa comprende la Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31953 y los lineamientos aprobados por SERFOR para la ejecución y seguimiento de los recursos de 2024. El contraste cualitativo corresponde a la entrevista NAC-MEF-01, profesional de la DAPT de la DGPP del MEF, 2026.



Trayectorias institucionales de Loreto y Amazonas

Las trayectorias regionales muestran respuestas diferentes frente a competencias semejantes. Loreto experimentó sucesivos cambios de modelo y alcanzó en 2022 su mayor grado de jerarquía y especialización formal. Amazonas mantuvo una configuración integrada más estable, con la DEGBFS dentro de la ARA y sedes provinciales de competencias compartidas.



3.4.

Tensiones normativas, condiciones territoriales y dimensiones de evaluación

Comparar no significa fingir que las regiones enfrentan la misma tarea. Loreto opera en una escala enorme y depende en gran medida de rutas fluviales. Amazonas combina corredores terrestres, zonas fluviales y una presencia indígena particularmente alta en el norte. Por eso el número de oficinas dice poco si se separa de la carga, la accesibilidad, el personal disponible y las facultades que cada sede puede ejercer.



Condiciones territoriales y demanda institucional

La suficiencia institucional debe evaluarse en relación con el territorio administrado. Loreto y Amazonas comparten responsabilidades forestales y de fauna silvestre, pero difieren en extensión, conectividad, distribución de usuarios, composición de títulos, presencia de comunidades y patrones de presión sobre el bosque. Estas diferencias modifican la cantidad y el tipo de personal requerido, los costos de operación, la ubicación de las sedes y la necesidad de especialización.



Loreto

Loreto tiene una superficie de 368 851,95 km², concentrando aproximadamente al 28,7 % del territorio nacional (equivalente casi a 10 veces la superficie de Amazonas), y mantiene alrededor de 34,88 millones de hectáreas de bosque húmedo amazónico al 2025. Sus ocho provincias se distribuyen en un territorio fronterizo, disperso y articulado principalmente por ríos. Iquitos concentra la administración regional, pero no se encuentra conectada directamente con la red vial nacional; fuera de algunos corredores terrestres, el transporte fluvial constituye el principal medio de acceso.

Esta configuración incrementa los tiempos y costos de inspecciones, control, atención de denuncias, asistencia técnica y seguimiento de derechos. La movilidad fluvial, el combustible, las comunicaciones, la permanencia en campo y la existencia de equipos en las provincias no son gastos complementarios, sino condiciones básicas para ejercer

las funciones. La red de ocho UGFFS responde a esta necesidad de acercar servicios y capacidad de intervención a Maynas, Alto Amazonas, Datem del Marañón, Loreto-Nauta, Mariscal Ramón Castilla, Putumayo, Requena y Ucayali.

La demanda también deriva de la escala de derechos y establecimientos administrados, de la atención a comunidades y usuarios dispersos y de las presiones sobre el bosque. Sin embargo, la existencia de una UGFFS en el organigrama no acredita una capacidad equivalente en todas las provincias. La evaluación debe considerar personal, perfiles, logística, acceso a sistemas, facultades y carga real por territorio.

Además, las UGFFS fueron constituidas siguiendo la división geográfica provincial. No se evaluó su delimitación desde un enfoque territorial que considerara las cuencas hidrográficas, la continuidad física, la accesibilidad para las labores de administración, control y vigilancia, la densidad poblacional, las áreas de producción forestal o los títulos habilitantes y las propuestas de los actores forestales locales, criterios mínimos establecidos en el artículo 21 de la LFFS.



Amazonas

Amazonas tiene una superficie aproximada de 39 249 km² y conserva cerca de 2,78 millones de hectáreas de bosque húmedo amazónico al 2025. Su territorio articula espacios andinos, de selva alta y de selva baja y presenta una conectividad predominantemente terrestre, aunque amplias zonas de Condorcanqui dependen del transporte fluvial y, en determinados casos, aéreo.

La demanda institucional no se explica únicamente por una escala menor que la de Loreto. La región combina corredores viales terrestres y fluviales, áreas de difícil acceso, expansión agropecuaria, incendios forestales, cambio de uso y una importante presencia de comunidades awajún y wampis, especialmente en Condorcanqui y Bagua. Esto requiere capacidades interculturales, asistencia técnica, articulación con las autoridades agrarias y ambientales y una combinación de movilidad terrestre y fluvial.

Las seis sedes provinciales de la ARA constituyen la principal plataforma territorial. Acercan la recepción, evaluación e inspección, pero sus capacidades y especialidades son heterogéneas y determinados componentes técnicos o actos resolutivos continúan concentrados en Chachapoyas. Por ello, la presencia de sedes representa desconcentración territorial, pero no necesariamente descentralización completa de la decisión.

Además, como en el caso de Loreto, la distribución de las sedes provinciales no tomaron en cuenta lo dispuesto por la LFFS.



Implicancias comparadas

Loreto requiere una autoridad capaz de operar a gran escala, sostener una red provincial en un territorio predominantemente fluvial y administrar una cartera amplia de derechos, establecimientos y obligaciones de control. Amazonas necesita responder a una heterogeneidad ecológica y social mayor, combinar medios de transporte, atender territorios con accesibilidad desigual y fortalecer la atención intercultural y comunal.

En ambas regiones, distribuir recursos de manera uniforme entre sedes puede ser ineficiente. La dotación debería responder a una carga ponderada que considere volumen y complejidad de expedientes, superficie bajo gestión, número de comunidades, dificultad de acceso, obligaciones de control, rutas de movilización y presión sobre el bosque. Además, el presupuesto forestal y de fauna silvestre no debería depender exclusivamente de tasas o derechos de aprovechamiento. El control, la vigilancia, la fiscalización, la asistencia técnica, el monitoreo y la coordinación no generan necesariamente recaudación directa, pero son indispensables para proteger el patrimonio. La sostenibilidad exige combinar recursos identificables, capacidad administrativa y programación multianual.



Dimensiones que determinan la capacidad institucional de una ARFFS

El organigrama es apenas una parte de la capacidad institucional. Para saber si una ARFFS funciona hay que seguir la cadena completa: posición jerárquica, responsables, procesos, presupuesto, personas, soporte administrativo, presencia territorial e información. Si uno de esos eslabones falla, los demás pierden eficacia.

Los componentes no se compensan de manera automática. Una gerencia sin especialistas puede tener acceso político y poca operación. Una dirección con dinero puede seguir esperando semanas por una contratación o un viático. Una sede provincial puede existir y, aun así, remitir casi todas las decisiones a la capital regional. Esa tensión — entre estructura formal y capacidad real— guía la lectura de los dos casos.

La evaluación utiliza ocho dimensiones relacionadas: jerarquía, especialización, procesos, presupuesto, personal, capacidad administrativa, presencia territorial e información. No operan por separado. Una autoridad puede tener rango alto y poca operación, presupuesto sin soporte administrativo o sedes que reciben expedientes pero no resuelven. Ese encadenamiento sirve como criterio común para los dos casos.

04.

**Loreto:
especialización e
inestabilidad
organizacional**



Loreto no siguió una trayectoria lineal. Ganó jerarquía y especialización y luego volvió a integrar sus funciones en una gerencia más amplia. El capítulo examina qué capacidades se conservaron, cuáles perdieron respaldo formal y qué todavía no puede afirmarse con la información de 2026.

La magnitud territorial de Loreto ayuda a dimensionar su carga institucional. La autoridad regional ejerce sus funciones sobre 368,851,95 km² y ocho provincias, en un territorio fronterizo, disperso y articulado principalmente mediante rutas fluviales. Al 2025, la región conservaba 34,875,328 ha de bosque húmedo amazónico y registró 20,563 ha de pérdida antrópica o deforestación. Estas cifras no constituyen por sí mismas una medida del desempeño de la autoridad, pero permiten dimensionar la superficie que debe ser administrada, las presiones que requieren respuesta y los costos de realizar inspecciones, control, asistencia técnica y seguimiento fuera de Iquitos. La existencia de ocho UGFFS responde a esa necesidad de presencia territorial, aunque su funcionamiento efectivo depende de que cada una cuente con personal, logística, conectividad y facultades proporcionales a su ámbito de intervención (MINAM-PNCBMCC, 2026; SERFOR, 2026a).

La carga de gestión también se expresa en la cantidad y diversidad de derechos administrados. Loreto cuenta con 314 concesiones vigentes: 287 con fines maderables, 20 de conservación, seis de ecoturismo y una de fauna silvestre. A ellas se su-

man 660 permisos vigentes, de los cuales 330 corresponden a comunidades nativas, 297 a predios privados y 33 a comunidades campesinas. En conjunto, la autoridad debe gestionar 974 títulos habilitantes que demandan evaluación de instrumentos de manejo, inspecciones, seguimiento de obligaciones, actualización de registros y atención permanente a titulares y comunidades. Por ello, el número de derechos no representa únicamente expedientes resueltos, sino una cartera activa que continúa generando responsabilidades durante toda su vigencia (SERFOR, 2026a).

La cadena de servicios se amplía con 81 centros de transformación primaria y 196 depósitos, centros de acopio o establecimientos comerciales vigentes, cuya operación requiere trazabilidad, verificación documental y control del origen y movilización de los productos forestales. En fauna silvestre se registran 29 establecimientos de manejo —16 zoocriaderos, ocho centros de rescate, cuatro zoológicos y un centro de conservación—, 28 de ellos concentrados en Maynas. Esta composición muestra que la autoridad debe atender simultáneamente aprovechamiento forestal, transformación, comercio, control, manejo comunitario y fauna silvestre, mediante perfiles y procedimientos que no son intercambiables entre sí.

Los indicadores presupuestales y operativos muestran una base institucional importante, pero no acreditan por sí solos capacidad suficiente. Entre 2019 y 2025, el PIM promedio del PP 0130 alcanzó S/ 16,06 millones y en 2025 se programaron 51 actividades operativas, de las cuales 48 obtuvieron un desempeño alto. Sin embargo, estos resultados corresponden principalmente a la etapa de funcionamiento de la anterior GRDFFS y todavía no permiten evaluar integralmente la estructura aprobada en 2025. Asimismo, persisten vacíos de información sobre la distribución del personal, la situación de los puestos de control y los resultados específicos de algunas funciones. La escala de la gestión exige, por tanto, conducción sectorial visible, especialización interna, presupuesto trazable y una organización territorial capaz de convertir los recursos disponibles en servicios oportunos y sostenibles (SERFOR, 2026b; MEF, 2026).

4.1.

Trayectoria institucional y reorganización de 2025

Loreto pasó de la integración a la especialización y, en 2025, otra vez a una estructura integrada. El último cambio mantuvo las competencias y las ocho UGFFS. Lo que sí redujo fue la jerarquía específica de la autoridad y la separación visible de varias funciones centrales (Gobierno Regional de Loreto, 2018, 2022, 2025).

La transferencia de funciones fue declarada concluida en 2009 y dio lugar al Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, operativo desde 2010. En 2015, las competencias fueron incorporadas en la Autoridad Regional Ambiental mediante una Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre. En 2018, la Ordenanza Regional N.º 014-2018-GRL-CR creó la GRDFFS como órgano de línea de segundo nivel y, en 2022, su estructura alcanzó la mayor diferenciación formal del periodo mediante tres subgerencias, dos unidades funcionales y ocho UGFFS provinciales.

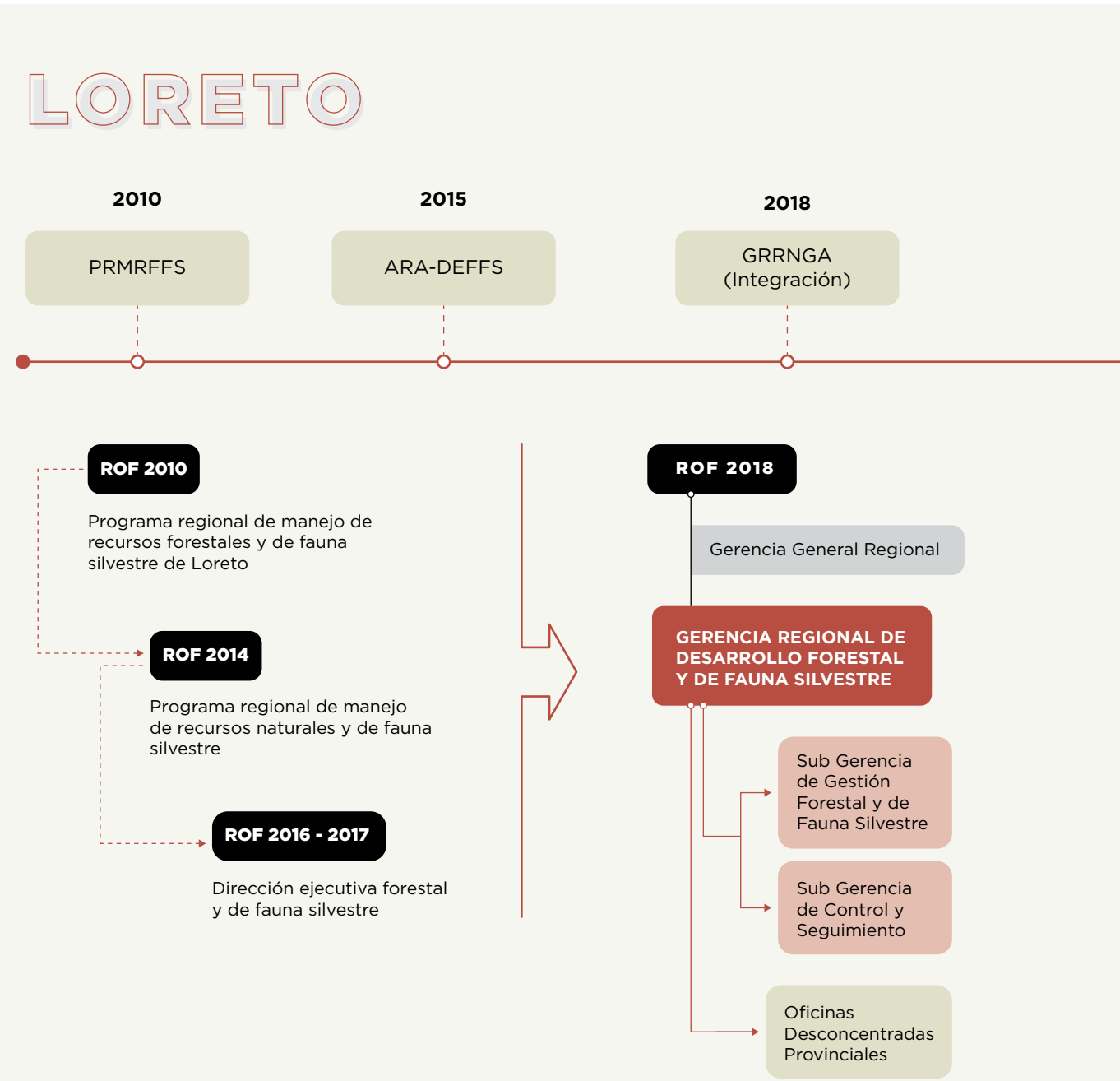
La Ordenanza Regional N.º 004-2025-GRL-CR eliminó la gerencia especializada y creó la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental (GRRNGA). La nueva gerencia siguió vinculada directamente con la Gerencia General, mientras que la conducción forestal y de fauna silvestre bajó a una subgerencia. Las ocho UGFFS permanecieron. No fue, por tanto, un simple retorno a la antigua ARA: el nivel central se concentró, pero la red territorial construida durante la etapa de la GRDFFS sobrevivió.

La reorganización de 2025 cambió con claridad la sede central; en el territorio, el movimiento fue menor. Las cinco personas entrevistadas en Loreto reconocen la pérdida de diferenciación formal. No describen, sin embargo, un deterioro simultáneo de todas las funciones. Conviene separar lo que ya está acreditado en el ROF de aquello que solo podrá comprobarse con información operativa de 2026.

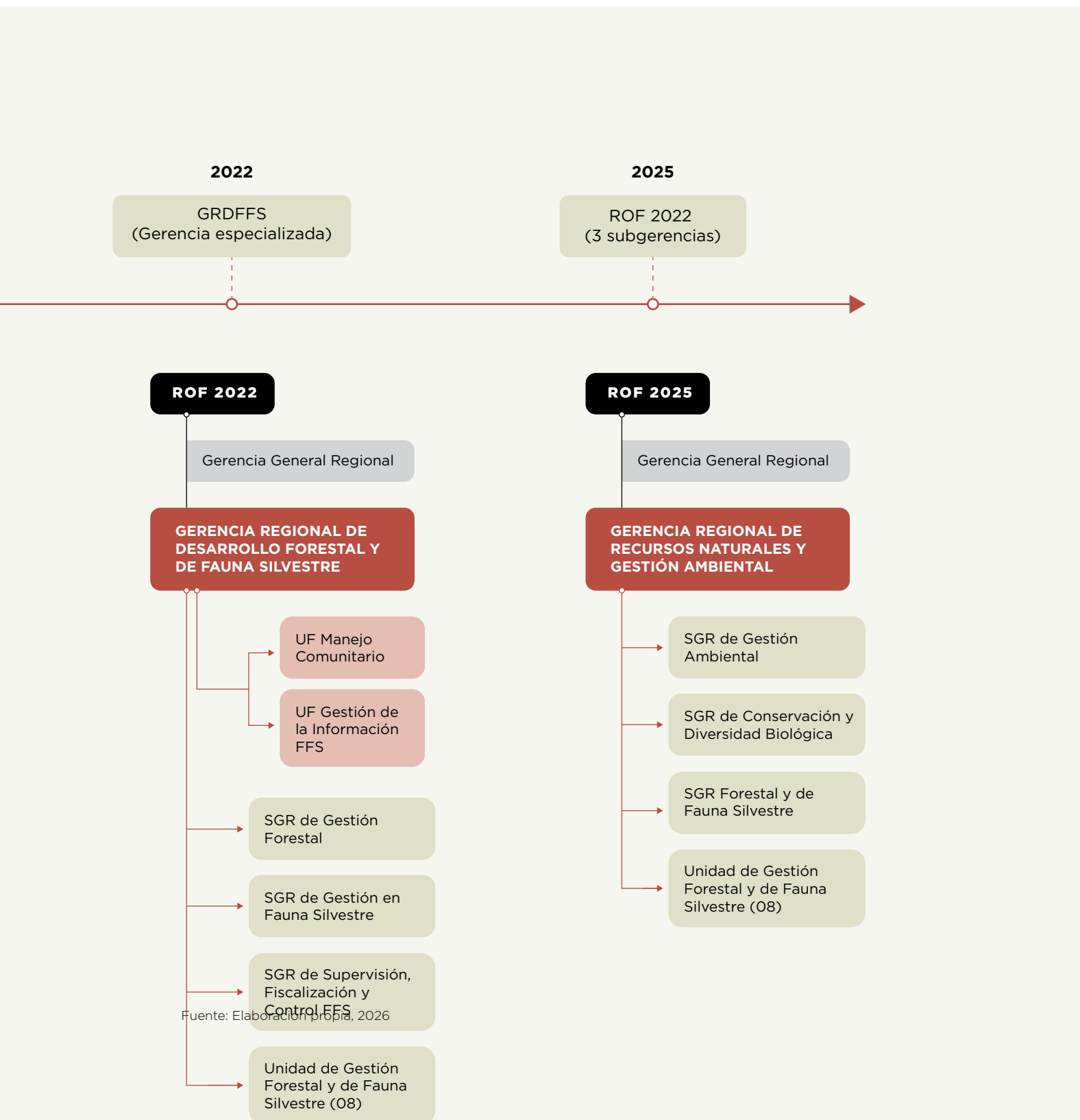
Fauna silvestre muestra el costo más visible del cambio. Perdió una subgerencia propia. Esto no prueba, por sí solo, que haya menos personal o dinero, pero sí borró del organigrama a un responsable especializado. Rescates, custodia, centros de cría, denuncias, conflictos con fauna y procedimientos sancionadores compiten ahora dentro de una cartera más amplia. Si no se identifica equipo, presupuesto, movilidad y protocolos, la integración podría terminar siendo postergada.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución de la ARFFS en el tiempo:

Gráfico 1: Línea de tiempo de cambios institucionales en la ARFFS Loreto



Fuente: Elaboración propia, 2026.



4.2.

Diseño orgánico, jerarquía y especialización funcional

La etapa de la GRDFFS muestra que una gerencia especializada puede mejorar visibilidad, interlocución y diferenciación de funciones; también muestra que estas ventajas dependen de equipos, instrumentos y recursos que sostengan la estructura. Las entrevistas convergen en que la reorganización redujo la diferenciación formal, con efectos particularmente sensibles en fauna silvestre.

- **La creación de una gerencia regional especializada y sus efectos.** La creación de la GRDFFS modificó la posición de la agenda forestal dentro del Gobierno Regional. El efecto más directamente atribuible a la estructura fue reducir la cadena jerárquica entre la autoridad sectorial y la Gerencia General Regional, hacer visibles sus responsabilidades y permitir una conducción especializada. Otros resultados, como el crecimiento presupuestal, las inversiones o la mejora del equipamiento, coincidieron con esta etapa, pero dependen también de decisiones presupuestales nacionales, liderazgo, cooperación y capacidad de gestión.
- **Jerarquía y capacidad de decisión.** Las entrevistas de alta dirección, representación gremial y usuario especializado coinciden en que la GRDFFS dispuso de mayor acceso a las instancias regionales de decisión. El gerente podía presentar directamente necesidades, participar en espacios de planeamiento y presupuesto y conducir una agenda sectorial identificable. Esta relación fortaleció la autonomía para ordenar prioridades y coordinar a las unidades técnicas, aunque no eliminó las reglas generales de administración ni convirtió a la gerencia en unidad ejecutora.
- **Especialización interna y construcción de capacidades.** El ROF de 2022 diferenciaba cinco grupos funcionales que presentan exigencias técnicas y operativas distintas. La utilidad de esta especialización no radica únicamente en ampliar el organigrama, sino en asignar responsables, perfiles y programación a materias que requieren conocimiento acumulado. Las entrevistas confirman que varios componentes funcionaron, aunque la dotación no fue uniforme en todas las unidades ni territorios.

- **Gestión forestal.** La Subgerencia Regional de Gestión Forestal concentró la administración de títulos habilitantes, evaluación de instrumentos de manejo, catastro, plantaciones, sistemas agroforestales, promoción y asistencia técnica. Su existencia permitía separar la conducción general de la evaluación especializada y ofrecer soporte técnico común a las UGFFS. Persistieron, no obstante, demoras en determinadas evaluaciones y dependencia de perfiles especializados para análisis cartográfico, legal y de manejo.
- **Fauna silvestre.** La Subgerencia Regional de Gestión en Fauna Silvestre hizo visible una función que suele quedar subordinada a la agenda maderable. Permite identificar un responsable para autorizaciones, centros de cría, rescates, custodia, control del tráfico, investigación, posicionamiento en la agenda regional la conservación y gestión sostenible de la fauna silvestre y coordinación con entidades especializadas. La entrevista técnica confirma que esta diferenciación favoreció la organización de capacidades. También evidencia que los especímenes requieren transporte, combustible, infraestructura temporal, protocolos y personal con perfiles que no son intercambiables con los de gestión forestal.
- **Supervisión, fiscalización y control.** La subgerencia especializada permitió diferenciar control y fiscalización de la administración ordinaria de derechos. El modelo de 2022 separaba, además, la instrucción de procedimientos sancionadores desarrollada por las UGFFS de la decisión a cargo del nivel central. Esta diferenciación favorecía claridad de responsabilidades y debido procedimiento. Su desempeño efectivo, sin embargo, dependía de puestos de control, movilidad fluvial, combustible, coordinación interinstitucional y capacidad para atender zonas y horarios de mayor riesgo.
- **Información y monitoreo.** La Unidad Funcional de Gestión de la Información Forestal y de Fauna Silvestre organizó registros, catastro, cartografía, producción, movilización e interoperabilidad. Su carácter transversal permitía sostener otorgamiento, trazabilidad, control y planificación. Las entrevistas posteriores a la reorganización muestran que parte de esta capacidad continúa siendo reconocida por los usuarios, pero su ubicación institucional no siempre resulta clara. Cuando una función permanente depende de personas identificadas informalmente, su continuidad queda expuesta a rotaciones y cambios administrativos.
- **Manejo forestal comunitario.** La unidad funcional correspondiente reconoció que la atención a comunidades nativas requiere asistencia técnica, enfoque intercultural, acompañamiento para el acceso legal y articulación con organizaciones indígenas. Su relevancia no se reduce al número de expedientes, pues la implementación de instrumentos de manejo demanda seguimiento y transferencia de capacidades. La función continúa materialmente prevista en el ROF vigente, pero debe contar con responsable, equipo, programación y relación definida con las UGFFS.

4.3.

Presupuesto, recursos humanos y capacidad administrativa

Según la información extraída de la consulta amigable⁵ del MEF, la evolución presupuestal muestra un cambio de escala que coincide con la etapa de mayor jerarquía y especialización de la autoridad forestal y de fauna silvestre. Como se observa en el Gráfico 2, desde 2019 aumentaron tanto el presupuesto operativo registrado en el PP 0130 como la cartera de proyectos de inversión. La coincidencia es institucionalmente relevante, pero no demuestra por sí sola una relación causal: también intervinieron las transferencias nacionales, las decisiones de programación presupuestaria y la capacidad regional para formular, sustentar y ejecutar mayores recursos.

Entre 2016 y 2018, cuando las funciones forestales y de fauna silvestre se encontraban dentro de la ARA, el PIM del PP 0130 alcanzó un promedio anual de S/ 0,59 millones. Entre 2019 y 2025, periodo correspondiente al funcionamiento de la GRD-FFS como gerencia especializada, el promedio aumentó a S/ 16,09 millones anuales, más de veintisiete veces el registrado en la etapa anterior. El primer año completo de funcionamiento de la nueva estructura coincidió, por tanto, con una ampliación sustantiva de los recursos asignados a estas funciones.

El cambio también modificó la composición del financiamiento. Desde 2019, los Recursos Ordinarios sustituyeron en gran medida la dependencia inicial de los Recursos Directamente Recaudados y permitieron cubrir funciones permanentes que no generan ingresos propios. Para sostener esta base, los recursos deben incorporarse desde el inicio del año fiscal y en la programación multianual, mantenerse identificados en productos, metas y centros de costo y vincularse con resultados de cobertura, atención, trazabilidad y control. El PP 0130 ofrece una protección relativa al vincular los recursos con finalidades forestales y de fauna silvestre, pero no reemplaza la capacidad para programar, ejecutar y demostrar resultados.

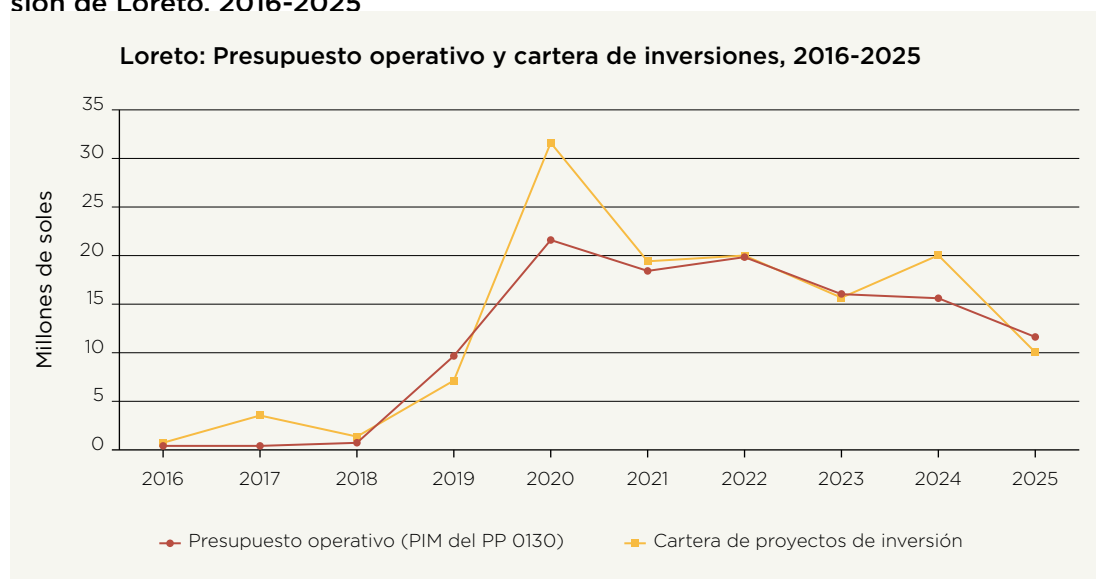
La inversión siguió una trayectoria semejante. En 2018, la cartera ambiental y forestal estuvo compuesta por dos proyectos, con un PIM conjunto de S/ 1,39 millones. Entre 2019 y 2025 se identificaron 22 proyectos distintos; 20 se incorporaron por

5 Plataforma donde se pueda apreciar la información histórica del presupuesto de los diferentes niveles de gobierno a través de los años. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504

primera vez durante ese periodo y dos provenían de años anteriores. La suma de sus asignaciones presupuestales anuales alcanzó S/ 123,69 millones. Esta cifra expresa el presupuesto acumulado registrado en los ejercicios analizados, no el costo total de los proyectos, porque un mismo CUI puede recibir asignaciones durante varios años. Dentro de esa cartera, seis proyectos estuvieron expresamente vinculados al PP 0130 y acumularon asignaciones por S/ 47,06 millones.

El aumento de los recursos no resolvió todas las brechas. En recursos humanos continúa faltando información consolidada sobre número, modalidad contractual, antigüedad, especialidad, ubicación y dedicación. Tampoco puede afirmarse una pérdida cuantificada posterior a la reorganización de 2025, aunque sí existe menor trazabilidad orgánica. El riesgo es que los equipos contruidos durante la GRDFFS se dispersen o dependan de arreglos informales. La nueva estructura debe identificar el presupuesto destinado a gestión forestal, fauna silvestre, control, información y atención territorial y vincular cada puesto con procesos, sedes y productos presupuestales.

Gráfico 2. Evolución del presupuesto operativo y la cartera de proyectos de inversión de Loreto. 2016-2025



Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Amigable del MEF, 2026.

La trayectoria resumida en el Gráfico 2 coloca a Loreto en una posición comparativamente favorable para evaluar una unidad ejecutora, debido a la escala de sus operaciones, su red de ocho UGFFS y la continuidad de asignaciones superiores a S/ 10 millones durante varios ejercicios. Aun así, superar el umbral presupuestal ordinario no basta. El estudio de viabilidad debe identificar créditos efectivamente transferibles, personal, bienes, sistemas, costos administrativos y sostenibilidad multianual, y demostrar que una administración presupuestal diferenciada reducirá tiempos y mejorará los servicios forestales y de fauna silvestre.

4.4.

Desconcentración territorial, procedimientos y servicios

Las ocho UGFFS constituyen la principal capacidad territorial acumulada de Loreto, pero su existencia formal no garantiza un desempeño homogéneo. La carga, accesibilidad, personal, logística, criterios técnicos y facultades deben analizarse por unidad y por tipo de procedimiento.

- **Las UGFFS y la presencia territorial.** Las ocho UGFFS constituyen la principal capacidad territorial preservada por la reorganización. Su valor se explica por la extensión regional, la conectividad fluvial y el costo que implicaría concentrar en Iquitos la atención de procedimientos, inspecciones y control. La evidencia testimonial confirma su continuidad, pero también muestra que la presencia formal no equivale a una dotación suficiente ni homogénea.
- **Diferencias de carga territorial.** Las provincias no enfrentan la misma carga ni el mismo costo operativo. El volumen de DEMA, PMFI, planes operativos, denuncias, inspecciones, títulos y rutas de movilización varía considerablemente. Distribuir personal y presupuesto de manera uniforme puede profundizar desigualdades, porque una UGFFS con mayor demanda termina operando con la misma o menor dotación que otra con una carga reducida. La asignación debe utilizar una carga ponderada que incorpore complejidad, superficie, accesibilidad, comunidades, dificultad de acceso, obligaciones de control, rutas de movilización y presión sobre el bosque.
- **Personal y capacidades técnicas.** No existe una relación histórica y actual suficientemente consolidada que permita comparar la dotación por UGFFS. La evidencia cualitativa muestra diferencias en número de evaluadores, disponibilidad de soporte legal, SIG y perfiles especializados. La continuidad de servidores experimentados ha permitido preservar memoria y criterios técnicos, pero también genera dependencia de personas específicas. El fortalecimiento debe combinar estabilidad, perfiles mínimos y mecanismos de transferencia de conocimiento.



- **Logística y capacidad operativa.** La movilidad fluvial, el combustible, los viáticos, la comunicación y la permanencia en campo son condiciones básicas para operar. La existencia de una oficina provincial no compensa la falta de embarcaciones, equipos, conectividad o puestos de control en corredores estratégicos. En fauna silvestre, además, las capacidades especializadas se concentran en mayor medida en Iquitos. La planificación territorial debe diferenciar la atención administrativa, el control permanente y la respuesta a contingencias.
- **Procedimientos, servicios y predictibilidad técnica.** Los principales problemas de servicio no se explican únicamente por la jerarquía. Las entrevistas identifican burocracia, costos de acceso, restricciones de asistencia técnica, demoras en evaluaciones y señales de criterios diferentes entre UGFFS. La magnitud de estos problemas requiere medición mediante expedientes y tiempos por etapa; aun así, constituye evidencia suficiente para priorizar un rediseño de procesos y mecanismos de uniformidad.
- **Asistencia técnica y atención al usuario.** La atención no debe limitarse a recibir documentos. Titulares, comunidades y productores requieren orientación para formular instrumentos, cumplir obligaciones, utilizar sistemas y sostener el manejo formal. La asistencia técnica puede reducir observaciones, tiempos y costos, además de mejorar el cumplimiento. Debe programarse según grupos de usuarios y territorio, con especial atención a comunidades nativas y ámbitos alejados.

4.5.

Proceso político, actores y percepciones del cambio

La reorganización debe evaluarse tanto por su contenido como por el proceso que la produjo. Los registros y testimonios revisados muestran participación limitada de actores sectoriales y versiones distintas sobre el origen de la decisión; por ello, el estudio diferencia hechos documentados de percepciones pendientes de corroboración.

En una etapa anterior, el proceso de creación de la GRDFFS en 2018 recibió acompañamiento técnico vinculado al trabajo de las Mesas Ejecutivas. Según la reconstrucción cualitativa, este apoyo comprendió la revisión del expediente y la promoción de una autoridad regional con mayor visibilidad para sustentar y ejecutar las primeras demandas adicionales. El acompañamiento ayuda a explicar el contexto político e institucional de la reforma, pero no convierte la creación de la gerencia en requisito formal ni permite atribuirle, de manera exclusiva, el crecimiento presupuestal posterior.

Un complemento de la entrevista al representante de la alta dirección / asesor técnico de la GRRNGA señala que las observaciones de la Secretaría de Gestión Pública habrían estado relacionadas con puestos clasificados como empleados de confianza. Según el relato, una primera respuesta regional planteó invocar la autonomía organizativa y solicitar a SERVIR la excepción correspondiente, dado el cambio de director a gerente.

4.6.

Efectos y balance del caso Loreto

El balance no conduce a restaurar mecánicamente el organigrama anterior. Conduce a preservar una conducción forestal equivalente al segundo nivel, formalizar especialidades críticas, proteger la red territorial y asegurar que cualquier estructura vigente disponga de personal, presupuesto, procesos e información coherentes.

Loreto ganó durante la etapa especializada una posición jerárquica alta, responsabilidades visibles, mayor diferenciación funcional, capacidad de interlocución y una red provincial consolidada. También construyó experiencia en información, manejo comunitario y fauna. Estas capacidades no fueron homogéneas y coexistieron con brechas de personal, logística, predictibilidad y distribución territorial.

La reorganización preservó las competencias y las UGFFS, pero debilitó la especialización orgánica de la sede central y generó una desalineación con procesos e instrumentos anteriores. El principal riesgo no es la desaparición inmediata de todas las capacidades, sino su pérdida gradual si dependen de personas, no cuentan con presupuesto trazable o no se adecuan MAPRO, TUPA, delegaciones, planeamiento y documentos de recursos humanos.

Loreto no necesita restituir mecánicamente el ROF de 2022 ni inmovilizar la estructura vigente. Requiere una conducción equivalente al segundo nivel, capacidades permanentes, una red territorial fortalecida según demanda y salvaguardas que impidan reducirlas sin evaluación previa.

05.

Amazonas: continuidad
institucional, integración
y capacidades



Amazonas ofrece un contraste útil. Desde 2013, la gestión forestal y de fauna silvestre permanece dentro del ARA y la DEGBFS. Esa continuidad redujo el desgaste de reorganizarse, pero mantuvo a la dirección en tercer nivel, con una cartera amplia y una red provincial compartida con otras materias ambientales. Aquí interesa tanto lo que la estabilidad preservó como lo que dejó pendiente.

Amazonas presenta una escala territorial menor que Loreto, pero una composición institucional particularmente compleja. La autoridad regional ejerce sus funciones sobre aproximadamente 39,249 km² y siete provincias, en un territorio que combina espacios andinos, selva alta y selva baja, así como rutas terrestres y ámbitos de acceso predominantemente fluvial. Al 2025, la región conservaba 2,783,431 ha de bosque húmedo amazónico y registró 4,632 ha de pérdida antrópica o deforestación. La distribución territorial de estas presiones, la expansión agropecuaria, los incendios y el cambio de uso demandan una actuación coordinada entre las funciones forestales, agrarias, ambientales y de ordenamiento territorial. Las seis sedes provinciales constituyen la principal plataforma para esta atención, pero su existencia no significa que todas dispongan de iguales especialistas, recursos o capacidad de decisión (MINAM-PNCBMCC, 2026; SERFOR, 2026a).

La región administra 06 concesiones de conservación y 69 permisos vigentes. De estos últimos, 55 corresponden a comunidades nativas, equivalentes al 79,71 % de la cartera activa; históricamente, las comunidades nativas concentran el 74,48 % de los

permisos y el 94,35 % de la superficie otorgada mediante esta modalidad. A esta cartera se añaden 231 Contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales (CCU-SAF) a septiembre de 2026. La información revela que la carga de Amazonas no puede medirse solamente por el volumen de aprovechamiento maderable. Una parte sustantiva de su gestión se encuentra vinculada con la formalización agroforestal, el manejo comunitario, el acompañamiento técnico, el seguimiento de contratos y la atención intercultural, especialmente en territorios awajún y wampis.

La cadena de control y trazabilidad comprende también 26 centros de transformación primaria y 158 depósitos, centros de acopio o establecimientos comerciales vigentes. La diferencia entre el reducido número de concesiones y la dimensión de esta red comercial muestra que la autoridad debe controlar flujos de productos que no se explican exclusivamente por los títulos otorgados dentro de la región. Esto requiere coordinación con otras autoridades, control de rutas, verificación documental y capacidad territorial para intervenir fuera de Chachapoyas. En fauna silvestre, la región registra un establecimiento de manejo, mientras que el equipo central cuenta con cuatro integrantes y no dispone de un centro de rescate plenamente operativo ni de un área definitiva de cuarentena. Aunque el número de establecimientos es reducido, las emergencias, rescates, traslados, custodia y procedimientos sancionadores exigen capacidades especializadas y recursos de respuesta inmediata.

Los indicadores institucionales muestran avances recientes, pero también brechas que deben consolidarse. En 2025 se programaron 43 actividades operativas y solo 22 alcanzaron desempeño alto. El PIM promedio del PP 0130 ascendió a S/ 2,90 millones en 2024-2025, frente a un promedio considerablemente menor durante los años anteriores. Este fortalecimiento se produjo sin modificar la ubicación de la DE-GBFS dentro del ARA, lo que confirma que el acceso a mayores recursos no estuvo condicionado a una reforma orgánica. Sin embargo, persisten la dependencia de órdenes de servicio, la concentración de determinadas decisiones y especialidades en Chachapoyas y la falta de información consolidada sobre el personal de la dirección y de las sedes. En consecuencia, Amazonas necesita aprovechar la articulación ambiental construida por el ARA, pero complementarla con una unidad forestal y de fauna silvestre visible, equipos estables, presupuesto identificable y facultades territoriales diferenciadas (SERFOR, 2024, 2026b; MEF, 2026).

5.1.

Trayectoria y continuidad del modelo ARA-DEGBFS

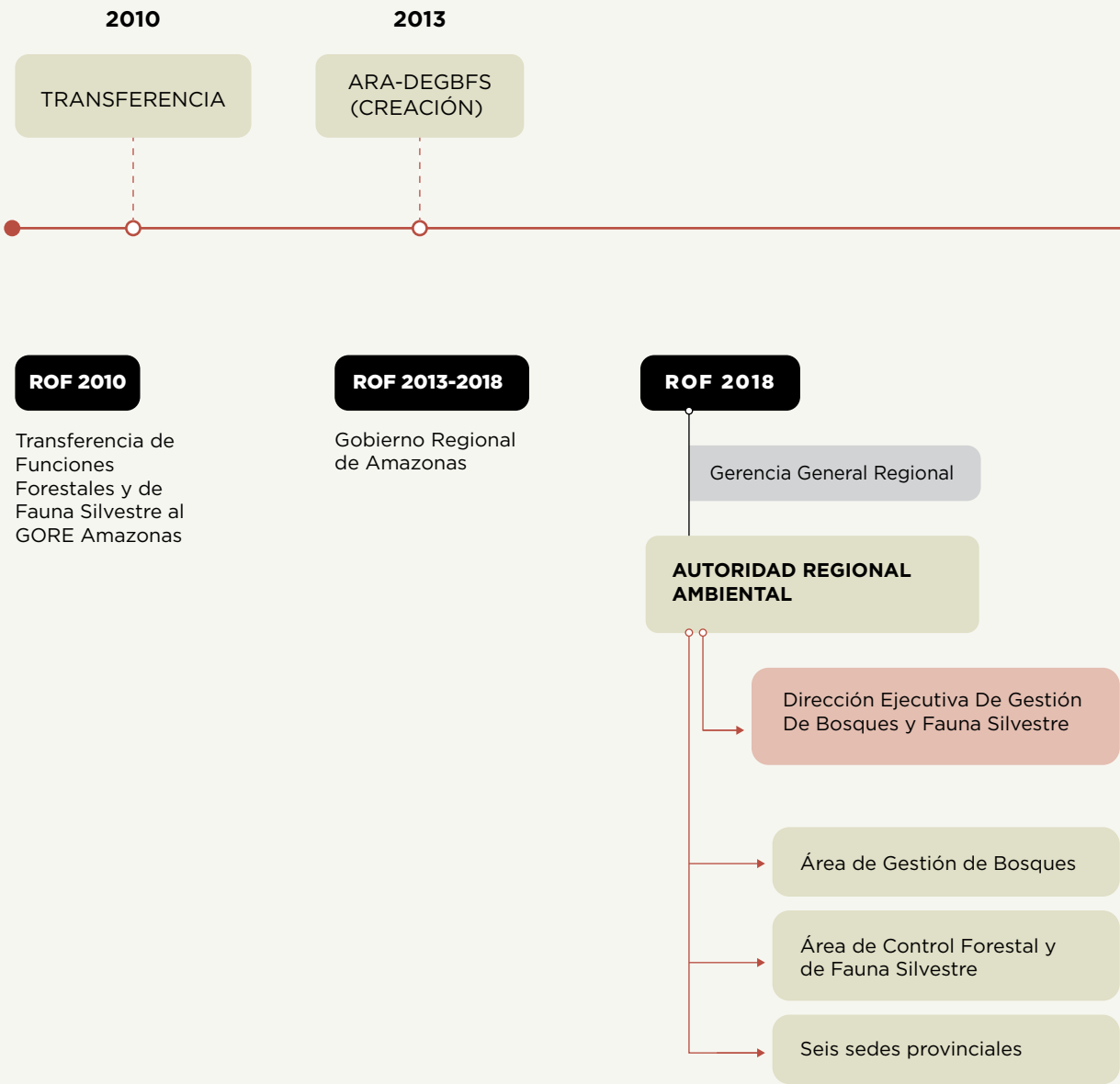
Amazonas mantuvo una trayectoria más estable que Loreto. Desde 2013, la DEGBFS se integra en la ARA y conserva seis sedes provinciales, una continuidad que reduce costos de reorganización pero también prolonga limitaciones de jerarquía, autonomía y diferenciación interna (Gobierno Regional Amazonas, 2013, 2021, 2024).

La transferencia fue declarada concluida en 2010. La ARA fue formalizada mediante la Ordenanza Regional N.º 327-2013-GRA/CR y articuló gestión ambiental, recursos naturales, ordenamiento territorial, bosques y fauna silvestre. La DEGBFS contó inicialmente con áreas de Gestión de Bosques y de Control Forestal y de Fauna Silvestre. Los ROF de 2021 y 2024 mantuvieron a la dirección como unidad de tercer nivel, pero dejaron de mostrar esas áreas internas y concentraron formalmente la administración de derechos, promoción, fauna, información, control, fiscalización y sanción. La continuidad constituye una fortaleza porque preserva una cadena institucional conocida, relaciones territoriales y memoria organizacional. Sin embargo, la estabilidad no equivale a suficiencia. La ARA continuó clasificada como órgano desconcentrado pese a ejercer funciones propias de un órgano de línea y mantener relación con la Gerencia General Regional. Esta inconsistencia fue observada por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y no fue resuelta integralmente en 2024.

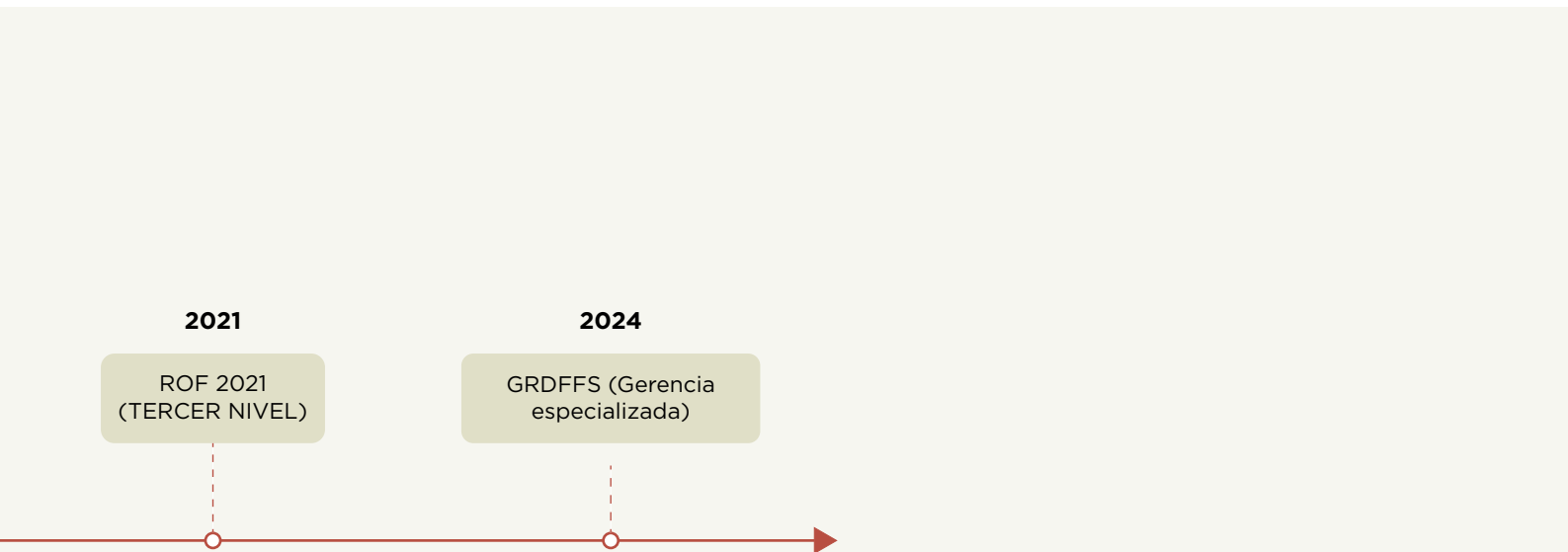
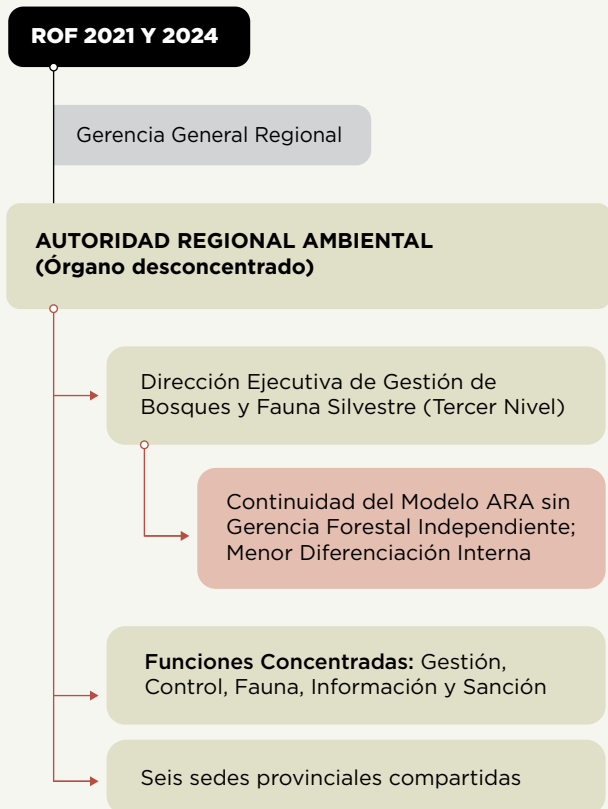
En el siguiente gráfico se puede apreciar la continuidad de la ARFFS en el tiempo:

Gráfico 3: Línea de tiempo de la continuidad institucional de la ARFFS Amazonas

AMAZONAS



Fuente: Elaboración propia, 2026.



5.2.

Integración institucional, jerarquía y especialización

La integración de la gestión forestal y de fauna silvestre dentro de la ARA facilita su articulación con la conservación de la biodiversidad, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental. También ha contribuido a preservar la continuidad institucional. Sin embargo, concentra una cartera extensa de funciones en la DEGBFS, ubicada en el tercer nivel organizacional. Las entrevistas reconocen las ventajas del modelo, pero señalan dependencia administrativa, limitada capacidad de decisión y necesidad de equipos especializados.

La clasificación de la ARA como órgano desconcentrado fue observada por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM mediante el Oficio N.º D00458-2023-PCM-SGP. Esto ofrece una oportunidad para convertirla en una Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental de segundo nivel, manteniendo una unidad especializada en gestión forestal y de fauna silvestre. El cambio debe acompañarse de facultades claras, soporte administrativo, presupuesto identificable y equipos diferenciados.

- **Capacidad para la gestión de fauna silvestre.** Según la entrevista AMA-FS-01, el equipo central pasó de dos a cuatro integrantes entre 2024 y 2026. Pese a este avance, la región no cuenta con un centro de rescate plenamente operativo ni con un área definitiva de cuarentena. Los traslados hacia otras regiones dependen frecuentemente de cooperación y el presupuesto ordinario ofrece poca flexibilidad para atender gastos variables de alimentación, diagnóstico, tratamiento y custodia.
- **Centralización y capacidad territorial.** La concentración de la firma y la evaluación veterinaria en Chachapoyas, sumada al predominio de órdenes de servicio, limita la capacidad de las sedes provinciales. La brecha es particularmente visible en Condorcanqui y Bagua, donde existe mayor demanda, pero no personal dedicado exclusivamente a fauna silvestre. En consecuencia, elevar la jerarquía de la ARA debe acompañarse de especialización interna, mayor continuidad del personal y facultades territoriales claramente definidas.

5.3.

Presupuesto, recursos humanos y capacidad administrativa

Teniendo como base la información extraída de la Consulta Amigable del MEF, la evolución presupuestal de Amazonas muestra un fortalecimiento reciente que no estuvo precedido por una reforma orgánica. Como se observa en el Gráfico 3, desde 2024 aumentó el presupuesto operativo registrado en el PP 0130, mientras que la cartera de proyectos de inversión mantuvo una escala menor. Esta diferencia confirma que el presupuesto puede mejorar la operación sin modificar el organigrama, pero también advierte que su sostenibilidad depende de decisiones de programación y financiamiento que deben institucionalizarse.

Entre 2016 y 2023, el PIM del PP 0130 alcanzó un promedio anual de S/ 0,46 millones. En 2024 aumentó a S/ 3,43 millones y en 2025 se situó en S/ 2,36 millones. El promedio de estos dos últimos años fue de S/ 2,90 millones, más de seis veces el registrado durante el periodo anterior. Según las entrevistas, el incremento permitió mejorar la contratación de personal, el equipamiento, la conectividad, el transporte y la presencia territorial de la DEGBFS. Sin embargo, no estuvo asociado con un cambio del ROF ni resolvió su dependencia administrativa dentro de la ARA.

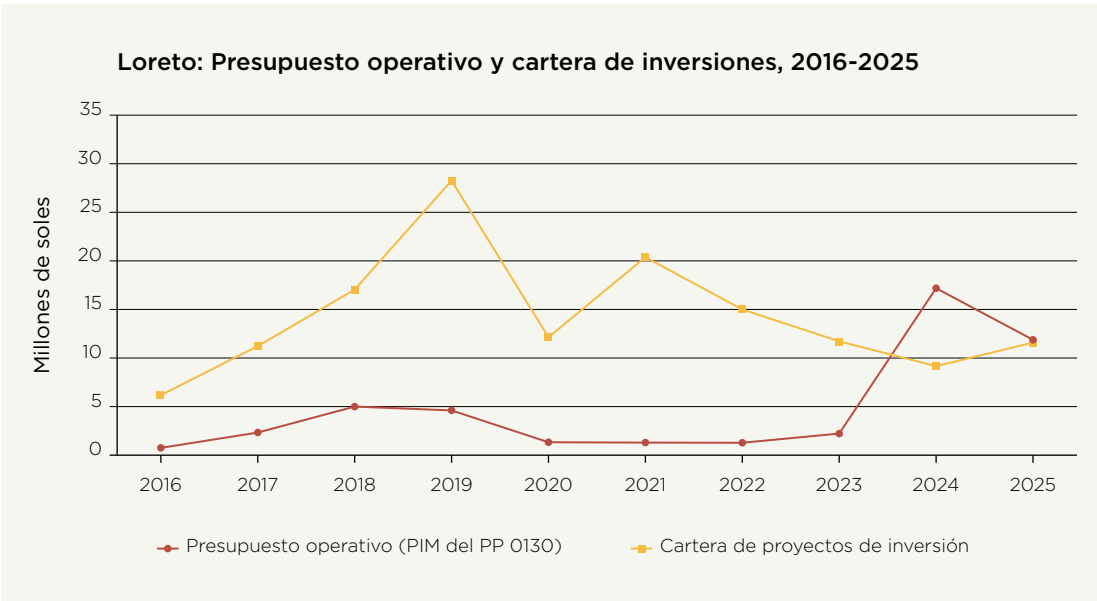
El caso de Amazonas confirma que el rango de gerencia no fue una condición para acceder al fortalecimiento presupuestal. La región recibió mayores Recursos Ordinarios desde 2024 manteniendo a la DEGBFS dentro del ARA. Su experiencia separa dos decisiones distintas: elevar la jerarquía puede mejorar conducción e interlocución, mientras que la asignación presupuestal debe responder a las funciones, brechas, costos y resultados de la autoridad, cualquiera sea la denominación adoptada por el gobierno regional.

La sostenibilidad de este fortalecimiento todavía no está asegurada. Los recursos para funciones permanentes deben incorporarse en la programación multianual, mantenerse identificados en metas y centros de costo de la DEGBFS y vincularse con resultados verificables. En 2025, la ejecución financiera alcanzó el 98,6 %, mientras que el desempeño físico agregado fue de 70 %. La diferencia puede responder a problemas de programación, cumplimiento o registro y no debe interpretarse automáticamente como falta de actividad. Corresponde revisar la consistencia entre gasto, metas físicas y productos, especialmente en administración de derechos, información, control y gestión de fauna silvestre.

La inversión no siguió la misma trayectoria que el presupuesto operativo. Entre 2016 y 2023 se identificaron 14 proyectos ambientales y forestales distintos, cuyas asignaciones presupuestales anuales sumaron S/ 24,34 millones. En 2024 y 2025 continuaron cuatro proyectos iniciados anteriormente, sin incorporarse nuevos CUI, y sus asignaciones acumuladas alcanzaron S/ 4,13 millones. En toda la serie, solo un proyecto estuvo expresamente vinculado al PP 0130 y acumuló asignaciones por S/ 0,82 millones.

El aumento presupuestal tampoco resolvió las brechas de recursos humanos. La información disponible no permite determinar con precisión el número, modalidad contractual, especialidad, ubicación y dedicación del personal de la DEGBFS y de las sedes provinciales. Las entrevistas muestran un crecimiento reciente de los equipos, incluido el de fauna silvestre, pero también una elevada dependencia de órdenes de servicio. Esta modalidad limita la firma de documentos, favorece la rotación y concentra decisiones en el director y en Chachapoyas. Las funciones permanentes requieren perfiles especializados y modalidades de contratación que aseguren continuidad

Gráfico 4. Evolución del presupuesto operativo y la cartera de proyectos de inversión de Amazonas, 2016-2025



Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Amigable del MEF, 2026.

Respecto a posibles medidas para aumentar y sostener el presupuesto de la ARFFS, la prioridad debe ser consolidar el financiamiento multianual, identificar los costos de la DEGBFS, estabilizar el personal y fortalecer la capacidad administrativa de la futura Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental.

5.4.

Presencia territorial, procedimientos y servicios

Las sedes provinciales acercan el servicio, pero la desconcentración permanece incompleta cuando evaluación especializada, soporte SIG, asesoría legal o decisión resolutive continúan concentrados en Chachapoyas. La capacidad debe medirse por el tramo del procedimiento que puede resolverse en territorio y por el costo efectivo para el usuario.

- **Presencia territorial y funcionamiento de las sedes provinciales.** La ARA cuenta con sedes en Condorcanqui, Bagua, Utcubamba, Bongará, Rodríguez de Mendoza y Luya. Estas oficinas reducen costos de acceso y permiten recibir expedientes, realizar inspecciones y ejecutar control. Su existencia constituye una fortaleza, pero no acredita capacidades equivalentes: las sedes atienden también ambiente y recursos naturales, tienen dotaciones distintas y dependen de la sede central para determinadas especialidades y decisiones.
- **Condorcanqui.** Condorcanqui concentra una demanda singular por extensión, cobertura forestal, presencia de comunidades awajún y wampis y accesibilidad predominantemente fluvial. La entrevista provincial registra mejoras recientes en profesionales, puestos de control, GPS, computadoras, internet satelital y transporte. Persisten restricciones de contratación, viáticos y continuidad operativa. La sede requiere un nivel reforzado con capacidades interculturales, SIG, soporte legal y movilidad que responda a rutas y tiempos reales de desplazamiento.
- **Bagua y otras sedes.** Bagua articula corredores terrestres y, junto con la zona norte, presenta una demanda relevante de atención de fauna silvestre; Condorcanqui combina alta diversidad, prácticas locales de caza y recolección y dificultades de acceso. Pese a ello, no existe personal dedicado exclusivamente a fauna en estas provincias. Utcubamba, Bongará, Rodríguez de Mendoza y Luya presentan cargas y riesgos diferentes. La clasificación de sedes debe considerar también denuncias, emergencias, rescates y capacidad de iniciar y concluir procedimientos sancionadores de fauna.

5.5.

Proceso político, actores y percepciones institucionales

La estabilidad del modelo se explica por continuidad normativa, menor presión de reforma y fortalecimientos graduales apoyados por decisiones regionales y cooperación. Esa estabilidad debe aprovecharse para introducir cambios focalizados sin generar una transición que destruya capacidades recientes.

El fortalecimiento reciente se explica por la interacción de la ARA, la DEGBFS, SERFOR, las asignaciones nacionales y la cooperación. En fauna, el trabajo con FEMA, Policía Ambiental y Policía Nacional incrementó la visibilidad de intervenciones desde 2024, pero persisten casos que concluyen como hallazgos sin avanzar oportunamente hacia un procedimiento sancionador. La cooperación ha permitido traslados e infraestructura provisional, aunque no constituye una fuente sostenible para alimentación, atención veterinaria, custodia o movilización de especímenes.

La reforma debe involucrar a Gerencia General, planeamiento, presupuesto, recursos humanos, sedes, organizaciones indígenas, usuarios y entidades nacionales. La observación de la PCM puede ordenar la clasificación; SERFOR puede aportar estándares sectoriales; y la cooperación puede apoyar sistemas, capacidades y transición. La decisión orgánica corresponde al Gobierno Regional y debe sustentarse en funciones, costos y resultados esperados.

5.6.

Efectos y balance del caso Amazonas

El modelo integrado de Amazonas tiene una base aprovechable: continuidad, articulación ambiental y sedes provinciales. El problema está en el margen de conducción. La DEGBFS necesita especialidades reconocibles y sedes con capacidades distintas según su demanda. Elevar el nombre de la oficina, sin mover decisiones, personal o presupuesto, repetiría la brecha bajo otra etiqueta.

Amazonas presenta tres fortalezas principales: continuidad del modelo, integración de agendas ambientales y presencia provincial. El fortalecimiento presupuestal reciente demuestra capacidad de mejora sin reforma orgánica. Estas ventajas coexisten con una clasificación institucional inconsistente, menor acceso directo a la alta dirección, concentración funcional, dependencia administrativa y descentralización incompleta de la decisión.

El reto es convertir mejoras recientes en capacidad permanente. Ello exige formalizar especialización interna, estabilizar personal, consolidar presupuesto, clasificar sedes por demanda y rediseñar el circuito sede-DEGBFS. En fauna silvestre, implica además asegurar capacidad de respuesta simultánea, infraestructura de cuarentena y rescate, atención veterinaria, movilidad, presupuesto flexible y enlaces territoriales. Una reforma que se limite a elevar la denominación reproduciría las brechas; una continuidad sin ajustes mantendría capacidades dependientes de asignaciones y apoyos temporales.

06.

Análisis comparado:
factores explicativos,
efectos y lecciones



Los casos se comparan con criterios comunes, no como un ranking de desempeño. Loreto combina una superficie regional más de nueve veces mayor, 974 concesiones y permisos vigentes y una red de ocho UGFFS; Amazonas administra una cartera menor de esos títulos, pero registra 231 CCUSAF, alta participación comunal y presiones que exigen coordinación agraria, ambiental e intercultural. La diferencia de escala y composición de la demanda explica que las soluciones institucionales también deban ser distintas.

6.1.

Factores políticos, normativos e institucionales que explican los resultados diferenciados

Ningún resultado proviene de una sola decisión. En Loreto pesaron los ciclos de reorganización, el salto jerárquico y la continuidad de ciertos equipos. En Amazonas, la estabilidad del modelo convivió con un fortalecimiento presupuestal tardío. En ambos casos, la participación durante el cambio (o su ausencia) alteró la calidad de la transición.

Los registros y testimonios muestran que las variables políticas, normativas e institucionales operan conjuntamente. Un cambio de ROF puede elevar o reducir visibilidad, pero sus efectos dependen de si presupuesto, personal, procesos y sistemas acompañan la nueva cadena de mando. Del mismo modo, la continuidad organizacional puede preservar conocimiento, aunque también mantener brechas cuando no se revisan funciones, delegaciones y capacidades territoriales.

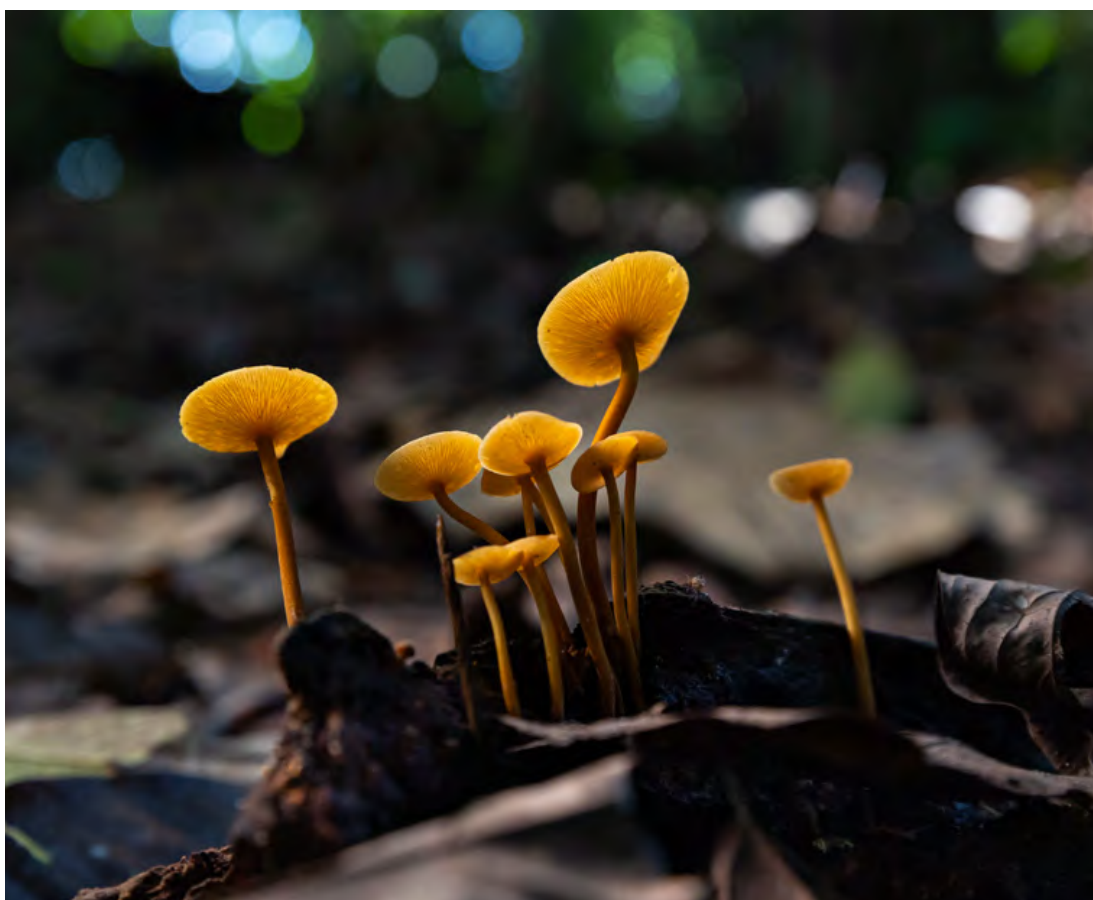
La evidencia de Loreto muestra que una reorganización que afecta competencias transferidas puede ser decidida con participación limitada de equipos y usuarios. Amazonas ofrece una oportunidad para que una eventual adecuación se construya con mayor anticipación. La participación no sustituye las competencias de organización del Gobierno Regional, pero mejora la información sobre cargas, costos, riesgos y capacidades que podrían perderse.

Todo proceso debe identificar actores afectados, publicar o socializar la propuesta técnica, recibir aportes de unidades centrales y territoriales y dejar trazabilidad de las decisiones. PCM y SERFOR deben intervenir dentro de sus competencias, evitando que las reglas generales de simplificación desconozcan la complejidad sectorial o que la autonomía regional se utilice para debilitar capacidades transferidas.

6.2.

Jerarquía, especialización, integración y estabilidad institucional

La comparación descarta una oposición simple entre especialización e integración. Loreto evidencia las ventajas de una posición sectorial alta; Amazonas evidencia el valor de la continuidad. El diseño más sólido combina jerarquía suficiente, especialización visible, articulación ambiental y reglas que eviten cambios frecuentes sin evaluación.



6.3.

Presupuesto, inversión, recursos humanos y capacidad administrativa

Loreto y Amazonas muestran trayectorias presupuestales distintas. En Loreto, según la Consulta Amigable del MEF, el PIM promedio del PP 0130 pasó de S/ 0,59 millones entre 2016 y 2018 a S/ 16,09 millones entre 2019 y 2025. En este último periodo, a través de la misma plataforma estadística del MEF, también se identificaron 22 proyectos, cuyas asignaciones anuales acumularon S/ 123,69 millones. Este crecimiento coincidió con la etapa de mayor jerarquía y especialización de la autoridad forestal y de fauna silvestre, aunque no puede atribuirse únicamente al cambio organizacional.

En Amazonas, según la Consulta Amigable del MEF, el promedio del PP 0130 aumentó de S/ 0,46 millones entre 2016 y 2023 a S/ 2,90 millones en 2024-2025, sin que se modificara la posición de la DEGBFS dentro de la ARA. Sin embargo, la inversión perdió dinamismo: entre 2024 y 2025 continuaron cuatro proyectos y no se incorporaron nuevos CUI. La futura Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental deberá proteger el presupuesto alcanzado y recuperar la capacidad para formular inversiones forestales y de fauna silvestre.

La secuencia histórica agrega una precisión: las Mesas Ejecutivas respaldaron técnica e institucionalmente las primeras demandas adicionales y promovieron autoridades con responsables visibles para facilitar el seguimiento. Ese papel fue catalizador, especialmente en la experiencia inicial de Loreto, Ucayali y Madre de Dios; no constituyó una competencia presupuestaria propia ni una condición formal para transferir recursos. La posterior ampliación a doce regiones muestra que el mecanismo evolucionó hacia criterios funcionales aplicables a estructuras orgánicas diferentes.

En ambas regiones persisten vacíos de información sobre el personal. Loreto enfrenta el riesgo de dispersar los equipos conformados durante la GRDFFS; Amazonas mantiene alta dependencia de órdenes de servicio, concentración de facultades en Chachapoyas y limitada especialización territorial. La prioridad común es vincular presupuesto, personal y proyectos con funciones, procesos, resultados y ámbitos territoriales claramente definidos.

La capacidad administrativa debe fortalecerse mediante presupuesto identificable, programación multianual, delegaciones internas y soporte oportuno para las unidades territoriales. Una eventual unidad ejecutora podría evaluarse en Loreto si resuelve obstáculos concretos, pero no constituye la principal alternativa ni garantiza por sí sola una mejor gestión.

6.4.

Presencia territorial, procedimientos y calidad de los servicios

La red territorial es una fortaleza común, pero adopta formas distintas: UGFFS en Loreto y Sedes Provinciales de Amazonas. La comparación debe considerar facultades, carga, accesibilidad, tiempos, predictibilidad y soporte, no solo el número de oficinas.

Loreto cuenta con ocho UGFFS; Amazonas con seis sedes provinciales. Ambas configuraciones representan a la autoridad en el territorio, pero presentan capacidades diferentes y dependencias centrales. La desconcentración debe medirse por facultades, personal, logística, sistemas, expedientes resueltos y control efectuado, no por el número de oficinas.

La asignación territorial requiere una metodología común de carga ponderada y niveles de capacidad. Algunas unidades pueden emitir actos; otras deben cerrar técnicamente etapas o concentrarse en inspección y control. La uniformidad técnica debe preservarse mediante protocolos, consultas registradas, supervisión y revisión de expedientes comparables.

En esa línea, la reorganización de las ARFFS también abre una oportunidad para revisar la delimitación territorial de las UGFFS. En Loreto y Amazonas, estas unidades fueron organizadas principalmente siguiendo la división provincial. Este criterio facilita ciertas relaciones administrativas, pero no necesariamente refleja las condiciones en las que se desarrolla la gestión forestal y de fauna silvestre. La discusión debería considerar las cuencas hidrográficas, la continuidad física, las rutas de acceso, la conectividad fluvial o terrestre, la concentración de títulos habilitantes, la presencia de comunidades y las zonas con mayores presiones sobre los bosques y la fauna silvestre. Estos elementos guardan correspondencia con los criterios mínimos establecidos en el artículo 21 de la Ley N.º 29763

6.5.

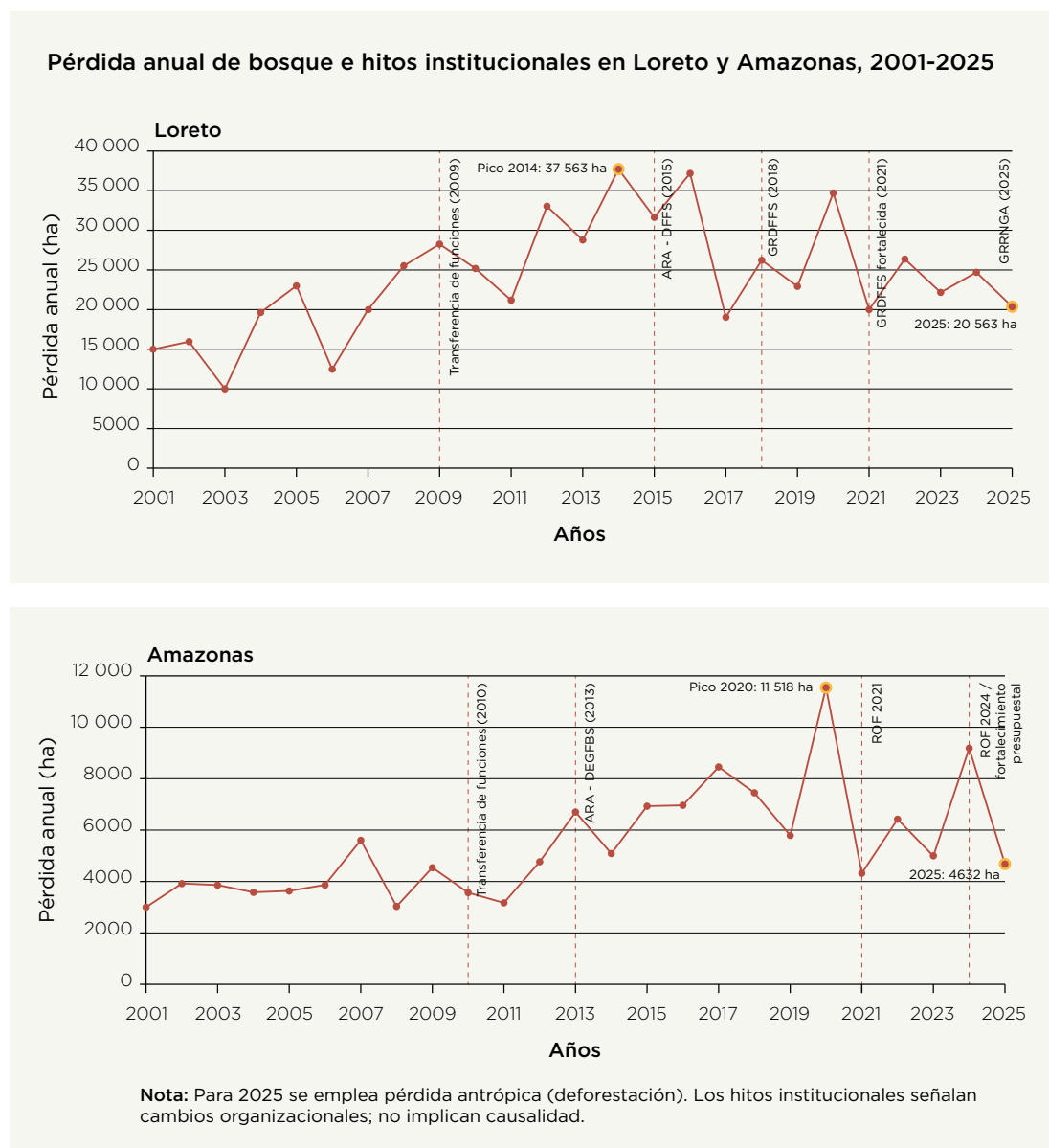
Efectos sobre la gobernanza forestal y de fauna silvestre

La especialización institucional puede mejorar la organización, visibilidad y asignación de recursos para funciones como control, información y fauna silvestre. Sin embargo, sus efectos territoriales no son automáticos. La pérdida de bosque también responde a la expansión agropecuaria, los incendios, la infraestructura, la ilegalidad, los precios, el clima y la actuación de otras entidades. Por ello, se utiliza como indicador complementario y no como evidencia causal del diseño orgánico (MINAM-PN-CBMCC, 2026; SERFOR, 2026a, 2026b).

El Gráfico 5 relaciona la evolución institucional de Loreto y Amazonas con la pérdida anual de bosque. En Loreto, el promedio disminuyó de 29 298 hectáreas durante la etapa ARA-DEFFS a 25 986 hectáreas entre 2018 y 2021 y a 24 448 hectáreas entre 2022 y 2024, durante la GRDFFS. Esta coincidencia temporal no permite atribuir la reducción únicamente a la especialización institucional, pues la serie mantuvo oscilaciones importantes, incluido el incremento de 2020.

En 2025, Loreto registró aproximadamente 20 563 hectáreas de pérdida antrópica. Este resultado todavía no permite evaluar la GRRNGA, debido a que la nueva estructura se encontraba en una etapa inicial y la deforestación responde a procesos acumulados. En Amazonas, pese a la continuidad del ARA-DEGBFS, la pérdida varió significativamente: alcanzó 11 518 hectáreas en 2020, descendió en 2021, aumentó a 9 164 hectáreas en 2024 y registró 4 632 hectáreas en 2025. Como muestra el gráfico, la estabilidad institucional tampoco produce por sí sola resultados territoriales uniformes.

Gráfico 5: Pérdida de bosque y evolución institucional



Fuente: elaboración propia con base en Geobosques, bosque y pérdida de bosque húmedo amazónico 2001-2025, y en la trayectoria institucional reconstruida a partir de las normas, instrumentos de gestión y entrevistas revisadas. Para 2025 se considera pérdida antrópica o deforestación.

Tabla 1: Pérdida promedio anual por períodos institucionales seleccionados

Región	Periodo	Referencia institucional	Promedio anual
Loreto	2001-2009	Etapas previas y transferencia	18 916 ha
Loreto	2010-2014	PRMRFFS	29 183 ha
Loreto	2015-2017	ARA-DEFFS	29 298 ha
Loreto	2018-2021	GRDFFS especializada	25 986 ha
Loreto	2022-2024	GRDFFS fortalecida	24 448 ha
Loreto	2025	GRRNGA	20 563 ha
Amazonas	2001-2012	Etapas previas y transferencia	3 880 ha
Amazonas	2013-2020	ARA-DEGBFS, etapa inicial	7 362 ha
Amazonas	2021-2025	Continuidad ARA-DEGBFS	5 907 ha

Fuente: elaboración propia con base en Geobosques y en los periodos institucionales analizados. Los promedios describen coincidencias temporales y no implican causalidad.

La pérdida de bosque tampoco refleja adecuadamente la gestión de fauna silvestre. Esta función tiene menor visibilidad presupuestal y estadística, pero demanda capacidad para inspección, rescate, cuarentena, alimentación, atención veterinaria, traslado y control del tráfico. Loreto contó con una subgerencia exclusiva y la perdió en 2025; Amazonas mantiene la función dentro de la DEGBFS, con responsabilidades territoriales mixtas, dependencia de la cooperación y limitaciones logísticas.

La recomendación no es reproducir una misma unidad orgánica en ambas regiones, sino asegurar que la fauna silvestre cuente con programación identificable, responsable definido, personal estable, protocolos, indicadores y recursos de respuesta inmediata. En Amazonas corresponde evaluar un equipo especializado, implementar infraestructura de rescate y cuarentena, establecer convenios con centros de recepción y asignar enlaces con dedicación efectiva en Condorcanqui, Bagua y las demás sedes según la demanda.

En consecuencia, la evaluación debe seguir la secuencia estructura y recursos; capacidades y servicios; resultados territoriales. El seguimiento debe combinar la pérdida de bosque con alertas atendidas, cobertura de control, títulos bajo seguimiento, superficie bajo manejo formal, intervenciones de fauna, tiempos de respuesta y procedimientos sancionadores concluidos.

6.6.

Alcance explicativo de la estructura y lecciones aprendidas

La estructura orgánica explica con mayor claridad la jerarquía, la cadena de responsabilidad y la diferenciación formal. El presupuesto, la dotación de personal y el desempeño dependen también de decisiones de gestión; los resultados territoriales dependen aún más de factores externos. Esta distinción evita prometer que un nuevo organigrama resolverá por sí solo brechas acumuladas.

¿Qué efectos dependen de la estructura y cuáles dependen de otros factores?.

Lecciones aprendidas de los dos estudios de caso

- No existe un único modelo de ARFFS adecuado para todas las regiones, pero sí condiciones mínimas verificables.
- La jerarquía mejora la conducción y la interlocución; no sustituye capacidades operativas.
- La especialización debe proteger funciones permanentes sin fragmentar innecesariamente la gestión.
- La estabilidad organizacional es valiosa cuando permite consolidar capacidades y no cuando prolonga brechas.
- El presupuesto debe ser identificable, sostenible y traducirse oportunamente en operación.
- El financiamiento debe sustentarse en funciones, brechas, costos y resultados; la evidencia oficial revisada no respalda usar la denominación o el nivel orgánico de la ARFFS como condición presupuestal.

- Las sedes deben clasificarse por demanda, accesibilidad y riesgo, no recibir dotaciones uniformes.
- La memoria institucional y la estabilidad del personal son activos que deben protegerse durante toda reorganización.
- Los instrumentos de gestión deben adecuarse como parte de la reforma y no varios años después.
- La pérdida de bosque es un indicador complementario, no una medida causal directa del organigrama.
- Toda modificación debe incluir diagnóstico, participación, transición y evaluación posterior.



07.

**Las demandas
adicionales y su
impacto en la
creación de Gerencias
Regionales Forestales
y de Fauna Silvestre**

Los capítulos anteriores mostraron que la posición jerárquica de la ARFFS y su nivel presupuestal responden, en gran medida a decisiones formales, ROF, asignación presupuestal, disponibilidad de recursos ordinarios y transferencias sectoriales. Sin embargo, el ascenso de varias ARFFS al rango de Gerencia Regional no se explica únicamente por esta lógica, existen contextos y procesos políticos que enmarcan estas decisiones también.

Si bien no existe una disposición legal que obligue a los gobiernos regionales a elevar de nivel a su autoridad forestal y de fauna silvestre, es importante mencionar que el impulso decisivo fue, más bien, de naturaleza política y presupuestal indirecta, estuvo asociado a la necesidad de calificar para las demandas adicionales de gasto que gestiona el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de las mesas ejecutivas.

Las mesas ejecutivas del MEF, como espacios de negociación intersectorial para la asignación de recursos adicionales, se convirtieron en un escenario donde la jerarquía institucional de la ARFFS dejó de ser un asunto administrativo para volverse una condición práctica de acceso al financiamiento.

La transferencia de funciones forestales y de fauna silvestre no estuvo acompañada inicialmente por un financiamiento permanente y proporcional. Frente a esta brecha, entre 2019 y 2023 se gestionaron demandas adicionales para Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Esta experiencia focalizada contribuyó posteriormente a que, desde 2024, se incorporaran recursos para doce gobiernos regionales.

La revisión normativa y presupuestal no identifica una disposición del MEF, del SERFOR o de la PCM que exigiera convertir a la ARFFS en gerencia. Las normas regularon las transferencias, actividades, metas y seguimiento, pero no condicionaron la asignación a una denominación o nivel orgánico. La gerencia, por tanto, no fue un requisito legal ni presupuestario.

La reconstrucción cualitativa muestra, sin embargo, un papel relevante de las Mesas Ejecutivas: articularon a gobiernos regionales, cooperación, sectores y MEF, acompañaron expedientes y promovieron autoridades con mayor visibilidad y responsabilidad. Una gerencia facilitaba identificar al responsable, reducir intermediaciones y relacionarse con la Gerencia General Regional y el gobernador. La jerarquía operó así como factor de confianza, rendición de cuentas y seguimiento, no como candado presupuestal.

En Loreto, este acompañamiento coincidió con la creación de la GRDFFS en 2018 y la posterior ampliación presupuestal, pero no demuestra una causalidad exclusiva: también intervinieron brechas, costos territoriales, prioridades, calidad de los expedientes y capacidad de ejecución. Amazonas fortaleció su presupuesto desde 2024 sin modificar la ubicación de la DEGBFS dentro del ARA, confirmando que el rango no condicionaba el financiamiento. La lección es separar ambos planos: la jerarquía fortalece representación y responsabilidad; el presupuesto se sustenta en competencias, brechas, costos y resultados. Las Mesas vincularon estos planos y respaldaron las primeras demandas sin sustituir las competencias del MEF ni la autonomía regional.

08.

**Propuesta para
fortalecer la
institucionalidad
regional forestal y de
fauna silvestre**



La propuesta se orienta a mejorar el funcionamiento y no únicamente la estructura. Cada modificación orgánica debe indicar qué brecha resuelve, qué funciones asume, qué personal y presupuesto requiere, qué instrumentos deben adecuarse y qué resultado se espera en los servicios. El diseño combina medidas diferenciadas para Loreto y Amazonas con estándares mínimos comunes y salvaguardas aplicables a futuras reorganizaciones.

8.1.

Estándares mínimos para el funcionamiento de una ARFFS

8.1.1. Comparación territorial, operativa e institucional de Loreto y Amazonas

Loreto y Amazonas ejercen un núcleo semejante de competencias forestales y de fauna silvestre, pero lo hacen sobre territorios, carteras de derechos y condiciones operativas diferentes. Por ello, la suficiencia de sus autoridades no puede evaluarse únicamente a partir de su denominación o nivel jerárquico. También debe considerarse la extensión que administran, la dispersión de los usuarios, el tipo de aprovechamiento, la presión sobre los bosques, la presencia de comunidades, la demanda de servicios de fauna silvestre y los recursos disponibles para intervenir en el territorio. La siguiente tabla organiza los indicadores comparables identificados en el estudio. Cuando las fuentes utilizan periodos distintos o no permiten consolidar una cifra equivalente para ambas regiones, la diferencia se señala expresamente. Los vacíos no se completan mediante estimaciones, porque la falta de información sobre personal, puestos de control y resultados específicos constituye, en sí misma, una brecha institucional que debe corregirse.

Tabla 2: Comparación territorial, operativa e institucional de Loreto y Amazonas

Dimensión o indicador	Loreto	Amazonas	Implicancia para el diseño institucional
Territorio	368 851,95 km ² ; ocho provincias. Predominan los accesos fluviales y los ámbitos fronterizos (BCRP, 2025; INEI, 2018b).	39 249 km ² y siete provincias. Combina accesos terrestres y fluviales y territorios andinos, de selva alta y de selva baja (CEPLAN, 2025; INEI, 2018a).	Loreto requiere una red territorial y una logística fluvial de mayor escala. Amazonas necesita capacidades diferenciadas según accesibilidad y contexto intercultural.
Bosque y pérdida	34 875 328 ha de bosque húmedo y 20 563 ha de pérdida antrópica en 2025 (MINAM-PNCBMCC, 2026).	2 783 431 ha de bosque húmedo y 4 632 ha de pérdida antrópica en 2025 (MINAM-PNCBMCC, 2026).	Ambas regiones requieren monitoreo y control territorial. La pérdida de bosque dimensiona la presión, pero no demuestra el efecto causal de una estructura orgánica.
Aprovechamiento y títulos habilitantes	En 2023 se reportaron 359 791 m ² de madera rolliza y 91 926 m ² de madera aserrada. De 456 concesiones registradas entre 2004 y 2026, 314 permanecían vigentes sobre 3 823 578,76 ha. De 2 095 permisos registrados entre 2008 y 2026, 660 estaban vigentes (SERFOR, 2024, 2026a).	En 2023 se reportaron 75,01 m ² de madera rolliza y 3 449,43 m ² de madera aserrada. Las 06 concesiones de conservación registradas permanecían vigentes sobre 137 921,35 ha. De 192 permisos registrados entre 2017 y 2026, 69 estaban vigentes (SERFOR, 2024, 2026a).	Loreto administra una cartera contractual y productiva mayor. En Amazonas, el predominio comunal de los permisos exige asistencia técnica y atención intercultural.
Transformación y comercialización	81 centros de transformación primaria y 196 depósitos, centros de acopio o establecimientos comerciales vigentes: 277 autorizaciones (SERFOR, 2026a).	26 centros de transformación primaria y 158 depósitos, centros de acopio o establecimientos comerciales vigentes: 184 autorizaciones (SERFOR, 2026a).	Ambas autoridades necesitan capacidad de trazabilidad, inspección y control; la red de Loreto es mayor y más dispersa.
CCUSAF	40 contratos al 4 de septiembre de 2026.	231 contratos al 4 de septiembre de 2026.	La cartera de Amazonas demanda mayor coordinación agroforestal, asistencia técnica y seguimiento territorial.
Fauna silvestre	29 establecimientos de manejo registrados: 16 zoológicos, 08 centros de rescate, 04 zoológicos y 01 centro de conservación. También se registraron 45 autorizaciones de establecimientos entre 2019 y 2026 (SERFOR, 2026a).	01 zoológico y 01 autorización de establecimiento comercial. Se registraron 114 licencias de caza deportiva entre 2016 y 2026; 111 figuran aprobadas y 03 extintas (SERFOR, 2026a).	La escala de establecimientos es mayor en Loreto, pero ambas autoridades requieren personal, protocolos y recursos específicos para fauna silvestre.

Dimensión o indicador	Loreto	Amazonas	Implicancia para el diseño institucional
Control y desempeño operativo	numero de opeativos opinasdos e inopinados numero de pas numero de madera decomisada numero de animales o restos de animales decomisados presupuesto asignado a control Presupuesto asignado a control: 3,440,298. Operativos de control, atención de denuncias y patrullajes en vías de transporte, en materia de fauna silvestre: 42 Operativos de control y atención de denuncias en materia forestal (no incluye actividades referidas al control en el transporte o patrullajes en vías de transporte): 73 Número de PAS en fauna silvestre (fase instructor y decisora): 30 Número de PAS en materia forestal (fase instructor y decisora): 98	numero de operativos opinasdos e inopinados numero de pas numero de madera decomisada numero de animales o restos de animales decomisados presupuesto asignado a control Presupuesto asignado a control: 1,576,625 Operativos de control, atención de denuncias y patrullajes en vías de transporte, en materia de fauna silvestre: 09 Operativos de control y atención de denuncias en materia forestal (no incluye actividades referidas al control en el transporte o patrullajes en vías de transporte): 05 Número de PAS en fauna silvestre (fase instructor y decisora): 09 Número de PAS en materia forestal (fase instructor y decisora): 12	Se requieren indicadores comunes de inspección, vigilancia, fiscalización, tiempos y cobertura. Las cifras de 2023 no son directamente comparables con los resultados de 2025.
Personal y funciones	121 trabajadores	54 trabajadores	.
Presencia territorial	08 UGFFS. Puestos de control estratégicos: 10 Puestos de control regulares: 47	06 sedes provinciales compartidas. Puestos de control estratégicos: 02 Puestos de control regulares: 03	Loreto debe asegurar la operatividad de su red forestal. Amazonas debe identificar la capacidad forestal efectiva de cada sede compartida.
Presupuesto y capacidad administrativa	En 2025, PIM de S/ 11 511 955, ejecución financiera de 91,6 % y desempeño físico de 98,5 %. El promedio del PIM entre 2019 y 2025 fue aproximadamente S/ 16,06 millones (MEF, 2026; SERFOR, 2026b).	En 2025, PIM de S/ 2 363 820, ejecución financiera de 98,6 % y desempeño físico de 70,0 %. El promedio del PIM entre 2024 y 2025 fue S/ 2,90 millones (MEF, 2026; SERFOR, 2026b).	Loreto presenta mejores condiciones iniciales para evaluar una unidad ejecutora. Amazonas debe consolidar previamente su financiamiento y soporte administrativo. Los promedios corresponden a periodos distintos.

Fuente: Elaboración propia con base en BCRP (2025); CEPLAN (2025); INEI (2018a, 2018b); MEF (2026); MINAM-PNCBMCC (2026); SERFOR (2024, 2026a, 2026b); Gobierno Regional de Loreto (2025); Gobierno Regional Amazonas (2024); normas, instrumentos institucionales y entrevistas realizadas durante 2026. Para los CCUSAF se emplea información proporcionada para la actualización del estudio, con fecha de corte al 4 de septiembre de 2026

8.1.2. Estándares mínimos para el funcionamiento de una ARFFS

Los estándares propuestos no imponen un organigrama uniforme. Establecen un piso verificable de jerarquía, especialización, estabilidad, presupuesto, personal, capacidad administrativa, presencia territorial, información y predictibilidad que debe preservarse bajo cualquier modelo regional.

Tabla 3: Condiciones mínimas comunes para el funcionamiento de las ARFFS

Condición	Contenido mínimo
Jerarquía suficiente	Acceso a decisiones y capacidad para posicionar necesidades en planeamiento, presupuesto e inversiones.
Especialización visible	Responsables y perfiles diferenciados para gestión, fauna, control, información y atención territorial, sin depender de arreglos informales.
Procesos definidos	ROF, MAPRO, TUPA, delegaciones y procedimientos coherentes con el funcionamiento real.
Personal suficiente y estable	Dotación según funciones y territorio; perfiles especializados; estabilidad y transferencia de conocimiento.
Presupuesto sostenible	Recursos identificables para funciones forestales y costos recurrentes, incorporados en programación multianual.
Capacidad administrativa	Contratación, adquisiciones, combustible, viáticos y mantenimiento oportunos.
Presencia territorial efectiva	UGFFS o sedes con facultades y capacidades proporcionales a demanda, accesibilidad y riesgo.
Información e interoperabilidad	SIG, trazabilidad, registros y sistemas disponibles en sede central y territorio.
Predictibilidad técnica	Criterios y protocolos que reduzcan diferencias injustificadas frente a casos equivalentes.
Participación y coordinación	Mecanismos estables con comunidades, usuarios, entidades nacionales y sociedad civil.
Protección frente a reorganizaciones	Evaluación previa, trazabilidad, plan de transición y revisión posterior de resultados.

8.2.

Propuesta institucional para Loreto

El problema institucional de Loreto radica en la reducción de la jerarquía sectorial y en la concentración de 14 ámbitos funcionales en una sola subgerencia. La reorganización de 2025 mantuvo las competencias y las ocho UGFFS, pero disminuyó la diferenciación formal entre gestión forestal, fauna silvestre, control y fiscalización, información y manejo forestal comunitario. También se encuentra pendiente acreditar la adecuación integral del MAPRO, el TUPA, las delegaciones y los documentos de personal a la estructura vigente (Gobierno Regional de Loreto, 2022, 2025).

La Tabla 2 muestra que Loreto administra 34,9 millones de hectáreas de bosque, 974 concesiones y permisos vigentes y una red de ocho UGFFS en un territorio predominantemente fluvial. En 2025, el PP 0130 alcanzó un PIM de S/ 11,51 millones. Esta carga requiere una autoridad con capacidad para conducir equipos especializados, defender el presupuesto y resolver las necesidades operativas de las provincias. La evidencia no demuestra que una gerencia produzca por sí sola mejores resultados ni que reduzca la deforestación; sustenta que la estructura debe guardar proporción con las funciones y el territorio administrado.

- **Alternativa prioritaria:** Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre especializada. La gerencia deberá depender de la Gerencia General Regional y asegurar capacidades diferenciadas para gestión forestal, fauna silvestre, control y procedimiento sancionador, información y SIG, y manejo forestal comunitario y territorial. La propuesta no supone restablecer sin ajustes el ROF de 2022, sino diseñar una estructura acorde con la carga actual y con responsabilidades claramente identificadas.
- **Segunda alternativa:** permanencia fortalecida dentro de la GRRNGA. Esta opción será viable si la unidad forestal (a través de una Subgerencia forestal y de fauna silvestre) mantiene acceso efectivo a la Gerencia General, equipos y centros de costo diferenciados, delegaciones suficientes y capacidad para conducir las ocho UGFFS. El Gobierno Regional deberá demostrar que la integración no dispersa el personal, el presupuesto ni la responsabilidad sobre los resultados sectoriales.

- **Potencialidad de unidad ejecutora.** La escala presupuestal y territorial de Loreto justifica un estudio de viabilidad. Este deberá identificar los créditos transferibles, el personal, los sistemas, los bienes y los costos de funcionamiento y demostrar que la administración diferenciada mejorará contrataciones, logística y servicios. La unidad ejecutora no deriva automáticamente de la creación de una gerencia ni constituye una condición para recibir recursos nacionales (Ley N.º 31953, 2023; SERFOR, 2024; MEF, 2026).

Cualquiera de las alternativas deberá garantizar jerarquía suficiente, personal estable, especialización técnica, presupuesto trazable, soporte administrativo y UGFFS con facultades y recursos acordes con su carga. También deberá mantener coordinación formal con las dependencias ambientales, agrarias y de ordenamiento territorial y con las entidades competentes en supervisión y control. La aprobación del ROF representa el componente formal de la reforma; su capacidad efectiva deberá verificarse mediante tiempos de atención, cobertura, operatividad de las UGFFS, continuidad de los equipos y cumplimiento físico y financiero.

Corto plazo: 0 a 6 meses

Conformar un equipo de implementación con participación técnica, administrativa y territorial; elaborar la propuesta de gerencia forestal especializada y su plan de transición; inventariar personal, procesos, presupuesto, sistemas, bienes y expedientes; formalizar responsables temporales; asegurar la continuidad de fauna, información y manejo comunitario; e iniciar el estudio comparado de unidad ejecutora. Esta etapa debe contener los riesgos inmediatos de la reorganización y producir la información necesaria para adoptar la decisión orgánica y presupuestal con sustento.

Mediano plazo: 6 a 18 meses

Aprobar e implementar el ROF correspondiente a la gerencia forestal especializada o, si el GORE sustenta la segunda alternativa, formalizar la unidad forestal fortalecida dentro de la GRRNGA. En paralelo, actualizar MAPRO, TUPA, PEI, POI y documentos de personal; clasificar las UGFFS; cerrar brechas críticas; uniformizar criterios técnicos; y concluir el estudio de unidad ejecutora. Si el estudio resulta favorable, deberá aprobarse una hoja de ruta administrativa y presupuestal para su constitución.

Largo plazo: 18 a 36 meses

Consolidar la gerencia forestal especializada, una dotación estable, las inversiones territoriales y los sistemas de información; o verificar que la alternativa integrada alcance resultados equivalentes. Si la viabilidad de la unidad ejecutora fue acreditada, corresponde completar su implementación y evaluar su efecto sobre tiempos, cobertura, ejecución y servicios. La evaluación a los 24 y 36 meses debe permitir corregir el modelo sin abrir un nuevo ciclo de reorganización carente de evidencia.

8.3.

Propuesta institucional para Amazonas

El problema institucional de Amazonas se relaciona con la ubicación de la DEGBFS en un tercer nivel, la concentración de 13 responsabilidades en una sola dirección y la dependencia administrativa de la Sede Central. La continuidad del modelo ARA-DEGBFS ha preservado experiencia y relaciones territoriales, pero no ha resuelto la limitada diferenciación interna ni la inconsistencia entre la clasificación de la ARA como órgano desconcentrado y las funciones de conducción que ejerce (Gobierno Regional Amazonas, 2013, 2021, 2024; PCM-SGP, 2022-2023).

La Tabla 2 muestra una carga distinta de la de Loreto. Amazonas administra una cartera menor de títulos, pero registra 231 CCUSAF, un predominio comunal de los permisos, 184 autorizaciones activas de transformación o comercialización y seis sedes provinciales compartidas. Estas condiciones exigen atención intercultural y coordinación con las dependencias agrarias, ambientales y territoriales. El menor volumen maderable registrado no representa toda la demanda institucional asociada con cambio de uso, incendios, fauna silvestre y sistemas agroforestales.

- **Alternativa prioritaria:** Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental de segundo nivel. La conversión del ARA en gerencia permite corregir su ubicación organizacional y preservar la articulación entre gestión forestal, ambiente, ordenamiento territorial, conservación e incendios. Dentro de ella deberá existir una dirección o subgerencia forestal y de fauna silvestre visible, con autoridad técnica, presupuesto identificable y equipos para gestión, control, fauna, información, manejo comunitario y atención territorial.
- **Alternativa secundaria:** Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre especializada. Esta opción deberá evaluarse si el expediente demuestra que el modelo integrado no garantiza conducción sectorial, autonomía técnica, especialización o decisiones oportunas. Su diseño deberá conservar las capacidades y sedes desarrolladas por la DEGBFS y establecer mecanismos obligatorios de coordinación agraria, ambiental y territorial. Mantener el ARA-DEGBFS sin cambios prolongaría las brechas de jerarquía y concentración funcional.
- **Fortalecimiento de fauna silvestre.** La autoridad requiere personal especializado, protocolos de atención, movilidad, infraestructura de rescate y cuarentena y recursos para alimentación, tratamiento, custodia y traslado de especímenes.

La cooperación puede apoyar la inversión inicial, pero los costos recurrentes deben incorporarse en el presupuesto regional.

La nueva estructura deberá definir el personal, las facultades y la cartera de servicios de cada sede, con atención prioritaria a Condorcanqui y Bagua por sus condiciones de acceso y presencia comunal. También deberá vincular el presupuesto con productos y resultados. En 2025, la ejecución financiera del PP 0130 alcanzó 98,6 %, mientras el desempeño físico agregado fue de 70,0 %; esta diferencia exige revisar la programación y los medios de verificación antes de atribuirla a la estructura (MEF, 2026; SERFOR, 2026b).

El cambio de denominación no garantizará una mayor capacidad de gestión. El modelo será efectivo si dispone de jerarquía, especialización, personal estable, presupuesto trazable, soporte administrativo y sedes capaces de prestar servicios. Su evaluación deberá considerar tiempos, cobertura, seguimiento de CCUSAF, atención de fauna, control y calidad del servicio, sin utilizar la deforestación como una medida causal directa del desempeño organizacional.

Corto plazo: 0 a 6 meses

Constituir un equipo de adecuación con la ARA, la DEGBFS, las sedes y las áreas de soporte; elaborar el expediente funcional, económico y de transición para convertir el ARA en Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental; consolidar información de personal y presupuesto; medir los tiempos del circuito actual; diseñar la unidad forestal y de fauna silvestre especializada; definir la cartera de servicios de cada sede; y aprobar un plan urgente de fauna. La línea de base debe estar cerrada antes de mover puestos, expedientes o recursos.

Mediano plazo: 6 a 18 meses

Aprobar el ROF que convierta la ARA en Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental e incorpore una unidad forestal y de fauna silvestre especializada; actualizar TUPA, delegaciones, planeamiento y documentos de personal; fortalecer Condorcanqui y las sedes prioritarias; y consolidar Recursos Ordinarios en la programación multianual. Si el expediente demuestra que esta opción no resuelve las brechas de conducción, deberá evaluarse la alternativa secundaria de una gerencia forestal y de fauna silvestre independiente.

Largo plazo: 18 a 36 meses

Evaluar resultados, ampliar delegaciones únicamente en las sedes que acrediten capacidad, estabilizar puestos permanentes y determinar la viabilidad de una unidad ejecutora para la estructura de segundo nivel adoptada. La evaluación debe demostrar mejoras en tiempos, cobertura, atención de fauna, control y calidad del servicio, y verificar que la coordinación ambiental se mantiene mediante mecanismos institucionales, cualquiera sea la alternativa implementada.

8.4.

Salvuardas jurídicas e institucionales frente a futuras reorganizaciones

Toda reorganización futura debe demostrar antes de su aprobación cómo preservará competencias, personal, presupuesto, procesos, sistemas, archivos y servicios. La transición debe tener responsables, cronograma, participación técnica y evaluación posterior, de modo que el cambio no produzca vacíos de autoridad ni pérdida de memoria institucional.

Las competencias transferidas son permanentes aunque la estructura regional pueda modificarse. Las salvuardas propuestas no limitan la autonomía organizativa, sino que obligan a hacer visible el efecto de la reforma y a preservar capacidades necesarias para el servicio. Deben incorporarse en lineamientos regionales y, cuando corresponda, en criterios nacionales de asistencia y seguimiento.

La salvaguarda mínima combina cinco piezas: evaluación previa de impacto; matriz de continuidad de competencias; trazabilidad de personal, presupuesto, bienes y expedientes; plan de transición con participación técnica y territorial; y evaluación posterior a los 6, 12 y 24 meses. El cronograma de adecuación debe abarcar ROF, MAPRO, TUPA, delegaciones, planeamiento y documentos de recursos humanos.

8.5.

Agenda de fortalecimiento de capacidades

El diseño orgánico sólo será sostenible si se acompaña de una agenda operativa común. Esta agenda debe incorporarse en la programación multianual, los instrumentos de gestión y los acuerdos de cooperación, con metas verificables y responsables identificados.

La agenda operativa común prioriza una base estable de Recursos Ordinarios (presupuesto), puestos críticos menos dependientes de contratos discontinuos, procesos y registros interoperables, sedes diferenciadas por carga y equipos permanentes para fauna, control, información y manejo forestal comunitario. Estas medidas deben incorporarse en la programación multianual y en los acuerdos de cooperación.



8.6.

Ruta de implementación y sistema de seguimiento

La implementación debe organizarse en tres momentos: estabilización inmediata, adecuación de instrumentos y consolidación multianual.

Tabla 4: Dimensiones institucionales con indicadores, fuentes y periodicidad para evaluar si las medidas producen mejoras verificables

Dimensión	Indicadores propuestos	Fuente y periodicidad
Indicadores de estructura institucional	Nivel de la dependencia responsable y número de intermediaciones hasta la Gerencia General. Funciones con responsable formal, equipo y proceso identificado. Porcentaje de instrumentos de gestión alineados con el ROF vigente. Cumplimiento de salvaguardas y cronograma de transición.	ROF, organigrama y resoluciones; cuando se modifique la estructura.
Indicadores presupuestales	PIA, PIM, devengado y ejecución física por producto, función y sede. Participación de Recursos Ordinarios y grado de incorporación multianual. Costos recurrentes cubiertos y requerimientos administrativos atendidos dentro del plazo. Presupuesto identificable para fauna, información, control y asistencia territorial.	MEF y registros regionales; seguimiento trimestral y cierre anual.
Indicadores de recursos humanos	Personal por función, sede, modalidad contractual y antigüedad. Vacantes, rotación, días sin cobertura y relación de carga por evaluador. Perfiles críticos cubiertos y horas de capacitación. Transferencias de expedientes y conocimiento realizadas al producirse cambios.	CAP, PAP y base nominal; actualización semestral.
Indicadores de procedimientos y servicios	Tiempo mediano por etapa y procedimiento; expedientes ingresados, resueltos, observados y pendientes; títulos habilitantes y CCUSAF vigentes, supervisados o con asistencia técnica; número de desplazamientos requeridos al usuario; variaciones de criterio detectadas en expedientes equivalentes; y consultas técnicas resueltas	TUPA, registros de expedientes, registros de títulos y CCUSAF e informes de las sedes; seguimiento trimestral

Dimensión	Indicadores propuestos	Fuente y periodicidad
Indicadores de presencia territorial	Sedes con cartera de servicios, facultades y dotación completa según su nivel. Presupuesto operativo, días de movilidad disponible y conectividad. Inspecciones y atenciones realizadas fuera de la capital regional. Costo y tiempo promedio de acceso para usuarios priorizados.	Reportes de UGFFS y sedes; actualización semestral.
Indicadores de control y vigilancia	Operativos, puestos activos, rutas cubiertas y alertas atendidas. Tiempo de respuesta a denuncias y contingencias. Infracciones detectadas, procedimientos iniciados y decisiones emitidas. Seguimiento de obligaciones de títulos habilitantes según riesgo.	SEIFFS y reportes operativos; seguimiento trimestral.
Indicadores de fauna silvestre	Autorizaciones, inspecciones, denuncias, rescates y especímenes atendidos. Tiempo de respuesta, destino y costo por caso. Procedimientos sancionadores iniciados y concluidos. Sedes con responsable de fauna. Personal, movilidad, presupuesto flexible, cuarentena, infraestructura y protocolos disponibles.	Registros de la ARFFS; seguimiento trimestral.
Indicadores territoriales y pérdida de bosque	Pérdida anual, alertas atendidas, superficie bajo manejo, títulos en seguimiento e incendios, por territorio. Contraste temporal sin atribución causal automática.	Geobosques y reportes territoriales; actualización anual.

Fuente: Elaboración propia con base en las normas, instrumentos de gestión y entrevistas revisadas, registros regionales, MEF, SERFOR y Geobosques.

09.

Conclusiones

La descentralización requiere jerarquía funcional y capacidad efectiva

- La descentralización transfirió competencias permanentes en materia forestal y de fauna silvestre, pero no estableció un modelo organizacional mínimo ni un financiamiento proporcional a las funciones asumidas. La flexibilidad permitió adaptar las estructuras regionales, aunque también produjo diferencias de jerarquía, especialización y capacidad. El objetivo no debería ser uniformar los organigramas, sino asegurar condiciones mínimas de funcionamiento.
- La jerarquía determina la participación de la ARFFS en las decisiones sobre presupuesto, inversiones, personal y prioridades regionales. Las primeras demandas adicionales muestran que las Mesas Ejecutivas promovieron autoridades más visibles y responsables para facilitar la interlocución, la confianza y el seguimiento. No obstante, el MEF no estableció la creación de una gerencia como requisito para recibir recursos. Loreto evidencia la utilidad institucional de una posición alta; Amazonas confirma que el presupuesto también puede fortalecerse sin una reforma orgánica. La jerarquía se justifica por la gobernanza; el financiamiento, por las funciones, brechas, costos y resultados que debe atender.
- Las reorganizaciones también deberían revisar la distribución territorial de los servicios. En Loreto y en Amazonas, corresponde evaluar si la delimitación provincial de las UGFFS y sedes provinciales responde a los criterios del artículo 21 de la Ley N.º 29763, como cuencas, continuidad física, accesibilidad, población y concentración de títulos habilitantes. En ambos casos, la organización territorial y la asignación de recursos deberían responder a las condiciones efectivas de acceso, demanda, riesgo y prestación de servicios.

Loreto sustenta priorizar una gerencia forestal especializada

- La recomendación de restituir una gerencia forestal y de fauna silvestre especializada en Loreto se sustenta en la escala del territorio, la amplitud de la cartera de derechos y establecimientos, la logística fluvial y la conducción de ocho UGFFS. La etapa de la GRDFFS mostró ventajas en visibilidad, interlocución y diferenciación funcional, aunque el crecimiento presupuestal y los resultados operativos no pueden atribuirse exclusivamente al rango orgánico. La reorganización de 2025 conservó las competencias y la red territorial, pero redujo la jerarquía específica y volvió a concentrar funciones que requieren responsables y capacidades diferenciadas.
- La prioridad es, por ello, una gerencia especializada de segundo nivel con un diseño actualizado y capacidades verificables. Mantener la gestión dentro de la GRRNGA constituye una segunda alternativa si se garantiza acceso a decisio-

nes, equipos especializados, presupuesto trazable y conducción efectiva de las UGFFS. La escala institucional también justifica evaluar una unidad ejecutora, pero su creación deberá depender de la existencia de créditos transferibles, capacidad administrativa y mejoras demostrables en los servicios

Amazonas requiere elevar jerarquía sin perder capacidades acumuladas

- En Amazonas, la menor escala de títulos maderables convive con una cartera de 231 CCUSAF, predominio comunal de los permisos, seis sedes compartidas y presiones asociadas con el cambio de uso, los incendios y la expansión agropecuaria. Esta composición sustenta convertir el ARA en una Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental de segundo nivel y resguardar dentro de ella una unidad forestal y de fauna silvestre especializada. La continuidad institucional constituye un activo, pero debe complementarse con mayor capacidad de conducción, personal estable, presupuesto identificable, facultades territoriales y una respuesta específica para fauna silvestre. Una gerencia forestal independiente permanece como alternativa si la integración no garantiza estas condiciones.
- Los Recursos Ordinarios (presupuesto) sostienen el fortalecimiento reciente de ambas autoridades y son más adecuados para funciones permanentes que una dependencia principal de la recaudación o del canon. Su sostenibilidad requiere identificar necesidades permanentes, costearlas con unidades de medida territoriales y vincularlas con resultados. La continuidad del financiamiento no debe confundirse con la creación de una gerencia o unidad ejecutora; esta última solo se justifica cuando existe masa crítica, capacidad administrativa y una mejora demostrable de los servicios.

La presencia territorial sólo produce resultados cuando dispone de capacidades reales

- Las ocho UGFFS de Loreto y seis sedes de Amazonas reducen barreras de acceso, pero sus capacidades son heterogéneas. La desconcentración debe medirse por facultades, personal, sistemas, logística y resultados. La asignación uniforme no es equitativa frente a cargas distintas. Los servicios requieren, además, medición de tiempos, asistencia técnica y mecanismos que aseguren criterios consistentes entre unidades.
- La pérdida de bosque no presenta una relación lineal con jerarquía o especialización. Una mejor estructura puede fortalecer información, control y asistencia, pero los resultados territoriales dependen también de cambio de uso, incendios, infraestructura, actividades ilegales, mercados y clima. La evaluación debe combinar indicadores de estructura, capacidades, servicios y resultados, sin utilizar la deforestación como medida causal única.

La sostenibilidad institucional exige estándares, salvaguardas y seguimiento

- La sostenibilidad institucional depende de que cualquier modificación orgánica vaya acompañada de procesos actualizados, delegaciones vigentes, personal suficiente, centros de costo identificables, sistemas operativos y reglas de transición. La información testimonial sobre las observaciones formuladas durante la reorganización de Loreto contribuye a reconstruir el proceso, pero no permite atribuir a la PCM una instrucción específica mientras no se disponga del expediente oficial. Esta limitación refuerza la necesidad de documentar las observaciones, alternativas evaluadas y decisiones que sustentan toda reorganización.
- En síntesis, la estructura asigna jerarquía, autoridad y responsabilidad, mientras que la capacidad efectiva depende de personal, presupuesto, procedimientos, información y presencia territorial. En Loreto, la combinación de estos elementos sustenta priorizar una gerencia forestal y de fauna silvestre especializada y evaluar una unidad ejecutora. En Amazonas, conduce a elevar el ARA como Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental y fortalecer dentro de ella una unidad forestal y de fauna silvestre especializada. Las diferencias entre ambas propuestas responden a sus respectivas escalas, trayectorias y demandas territoriales.



10.

Recomendaciones

10.1.

Recomendaciones para los gobiernos regionales

- Cada gobierno regional debería revisar periódicamente si la estructura y los recursos de su ARFFS guardan proporción con las funciones que ejerce. La revisión debe incluir personal, presupuesto operativo, inversiones, procesos y presencia territorial. Si se plantea una reorganización, el expediente necesita una línea de base y un plan de transición para expedientes, sistemas, bienes, delegaciones, metas y equipos. Después vendrá la rendición de cuentas: indicadores separados para gestión forestal y fauna silvestre, y una asignación territorial basada en carga, riesgo, acceso e interculturalidad.
- Incorporar en todo proceso de reorganización de las ARFFS una evaluación de la delimitación territorial de las UGFFS, sedes u oficinas desconcentradas. Esta evaluación no debe reproducir automáticamente los límites provinciales, sino aplicar los criterios del artículo 21 de la Ley N.º 29763 y considerar cuencas hidrográficas, continuidad física, accesibilidad, conectividad, densidad poblacional, concentración de derechos forestales, presencia de comunidades, demanda de servicios y presiones sobre los recursos forestales y de fauna silvestre. Cuando corresponda, el gobierno regional deberá redefinir ámbitos, establecer sedes diferenciadas o adoptar mecanismos de atención que permitan operar en más de una provincia o cuenca.

10.2.

Recomendaciones al Gobierno Regional de Loreto

- Aprobar la creación o restitución de una Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre como órgano de línea de segundo nivel, con acceso directo a la Gerencia General y participación efectiva en planeamiento, presupuesto e inversiones. El ROF debe definir su relación con la GRRNGA, las UGFFS y las áreas de soporte, preservando la coordinación ambiental y evitando duplicidades. La estructura interna deberá responder a la carga real de gestión, fauna, control, información, manejo comunitario y territorio.
- Si el GORE opta por mantener la función dentro de la GRRNGA, formalizar una unidad forestal y de fauna silvestre de alto nivel con equipos permanentes para gestión, fauna, control y fiscalización, información, manejo forestal comunitario y soporte a las UGFFS. Esta segunda alternativa debe contar con responsables, perfiles, presupuesto, delegaciones e indicadores propios; de lo contrario, no compensará la pérdida de jerarquía y diferenciación producida por la reorganización de 2025.
- Elaborar en seis meses una matriz nominal y funcional del personal y una matriz de trazabilidad presupuestal posterior a la reorganización de 2025. Ambas deben comparar la situación anterior y vigente por función, sede, modalidad contractual, centro de costo y producto presupuestal. Esta línea de base permitirá determinar qué capacidades se preservaron, cuáles se dispersaron y dónde existen brechas que requieren una decisión correctiva.
- Actualizar coordinadamente MAPRO, TUPA, delegaciones, PEI, POI y documentos de recursos humanos, priorizando la separación de las funciones sancionadoras y la continuidad de las facultades de las UGFFS. El paquete debe establecer equivalencias transitorias con plazo definido, evitar autoridades o flujos que ya no existen y asegurar que el usuario pueda reconocer sin ambigüedad quién evalúa, resuelve y supervisa cada procedimiento.
- Clasificar las ocho UGFFS por demanda, accesibilidad y riesgo, y aprobar una programación plurianual de personal, logística, conectividad, SIG y puestos de control. La clasificación debe utilizar información sobre expedientes, superfi-

cie, comunidades, rutas de movilización y presión de ilegalidad, para sustituir la distribución uniforme por una asignación diferenciada que responda a la carga real de cada territorio.

- Crear un mecanismo regional de uniformidad técnica que registre consultas, emita criterios y revise expedientes equivalentes entre las UGFFS. El mecanismo debe identificar divergencias recurrentes, documentar precedentes y comunicar oportunamente los acuerdos, reduciendo observaciones contradictorias y costos de incertidumbre sin limitar la valoración técnica que corresponda a las particularidades de cada caso.
- Implementar un equipo especializado de fauna silvestre con protocolos, enlaces territoriales, capacidad de rescate y custodia, y presupuesto trazable. La medida debe restituir un responsable institucional reconocible y asegurar que autorizaciones, control del tráfico, atención de emergencias y coordinación con centros especializados no dependan de consultas informales ni queden subordinadas a la carga de la gestión maderable.
- Iniciar con prioridad un estudio de viabilidad de unidad ejecutora que compare una unidad vinculada a la gerencia forestal especializada y, como segundo escenario, una unidad ejecutora de la GRRNGA con protección expresa de los recursos de la ARFFS. El estudio debe identificar créditos transferibles, costos administrativos, personal, sistemas, bienes y sostenibilidad multianual, y demostrar que la nueva capacidad reducirá tiempos y mejorará la operación territorial. La unidad ejecutora debe tratarse como un medio estratégico de gestión y no como una consecuencia automática del cambio orgánico.
- Incorporar salvaguardas de evaluación previa, participación, transición y seguimiento en toda reorganización futura que afecte las competencias forestales. El expediente deberá mostrar el destino de funciones, personal, presupuesto, bienes, sistemas y sedes, y prever una evaluación a los 6, 12 y 24 meses. Con ello se busca compatibilizar la autonomía organizativa regional con la continuidad efectiva de las competencias transferidas.

10.3.

Recomendaciones al Gobierno Regional de Amazonas

- Elaborar y someter a decisión la conversión de la actual ARA en una Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental de segundo nivel, dependiente de la Gerencia General Regional. El expediente debe explicar funciones, costos, personal, presupuesto, soporte administrativo y transición, y demostrar cómo la nueva gerencia coordinará gestión ambiental, ordenamiento territorial, conservación, restauración, incendios y las respuestas frente a la expansión agropecuaria y el cambio de uso.
- Crear dentro de la nueva gerencia una dirección o subgerencia forestal y de fauna silvestre especializada, con autonomía técnica, presupuesto identificable y responsables permanentes para gestión, control y fiscalización, fauna, información y SIG, manejo forestal comunitario y atención territorial. La creación de una gerencia forestal y de fauna silvestre independiente debe mantenerse como alternativa secundaria si el diseño integrado no garantiza estas condiciones. No se recomienda conservar sin cambios el esquema actual ARA-DEGB-FS.
- Implementar un paquete regional de fauna silvestre que combine equipo especializado y estable, responsables territoriales, movilidad para atenciones simultáneas, infraestructura de cuarentena y rescate, presupuesto flexible para alimentación y atención veterinaria y seguimiento de procedimientos sancionadores. Condorcanqui y Bagua deben recibir una dotación diferenciada; la cooperación debe complementar la inversión y no sustituir los costos permanentes del Gobierno Regional.
- Consolidar los Recursos Ordinarios asignados desde 2024 en la programación multianual, las metas y los centros de costo forestales. La continuidad de estos recursos debe vincularse con resultados de personal, equipamiento, control, información y servicios, reduciendo la vulnerabilidad frente a decisiones anuales y permitiendo distinguir el esfuerzo forestal dentro del presupuesto integrado de la ARA.

- Levantar una relación nominal del personal de la dirección y de las sedes, diferenciando dedicación forestal, modalidad contractual, experiencia y ubicación. A partir de esa línea de base, reducir discontinuidades contractuales y priorizar perfiles críticos en evaluación, SIG, asesoría legal, control, fauna e interculturalidad. La finalidad es preservar la memoria institucional y evitar que cada interrupción obligue a reiniciar expedientes y capacitación.
- Medir el circuito sede-Chachapoyas por etapa y procedimiento, identificando tiempos, observaciones, devoluciones, desplazamientos y costos efectivos para los usuarios. El rediseño debe eliminar revisiones duplicadas, fijar tiempos máximos de soporte central y definir qué etapas pueden cerrarse territorialmente. Esta evidencia permitirá mejorar el servicio antes de transferir facultades de manera general.
- Clasificar las seis sedes por nivel de capacidad, considerando demanda, comunidades, accesibilidad, rutas de movilización, incendios y riesgos de ilegalidad. Condorcanqui debe reconocerse como sede reforzada por su escala y complejidad intercultural, mientras Bagua y las demás provincias requieren dotaciones diferenciadas. La clasificación debe traducirse en personal, movilidad, conectividad, soporte SIG y facultades concretas.
- Delegar progresivamente facultades a las sedes que acrediten personal estable, acceso a SIG, asesoría legal, soporte administrativo y aplicación consistente de criterios. La delegación debe avanzar por niveles —recepción e inspección, cierre técnico y resolución de procedimientos definidos—, con indicadores y supervisión. Así se acerca la decisión al territorio sin trasladar cuellos de botella ni generar respuestas contradictorias.
- Actualizar ROF, MAPRO, TUPA, delegaciones, PEI, POI y documentos de personal como un solo paquete de reforma y transición. El ROF debe convertir el ARA en Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, ubicar con claridad la unidad forestal y de fauna silvestre y preservar la continuidad de expedientes, personal, sistemas, bienes y servicios. Si se adopta la alternativa secundaria, el expediente deberá demostrar por qué una gerencia forestal independiente ofrece mejores resultados que la opción integrada.
- Fortalecer la capacidad administrativa y la sostenibilidad desde el inicio. En el corto plazo deben resolverse contratación, viáticos, combustible, mantenimiento y soporte a sedes. En el mediano plazo podrá evaluarse una unidad ejecutora para la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, siempre que existan créditos transferibles, masa crítica y capacidad suficiente. La eventual unidad ejecutora deberá proteger la trazabilidad del gasto forestal y de fauna silvestre y demostrar mejoras en los servicios.

10.4.

Recomendaciones al SERFOR

- Como autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, el SERFOR puede reducir la actual dispersión de capacidades sin imponer un organigrama único. Sus lineamientos de 2024 (Lineamientos para el fortalecimiento de la gestión institucional, transparencia, digitalización, control y vigilancia del patrimonio forestal y la fauna silvestre en cumplimiento de los recursos otorgados en la Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31953) reconocieron expresamente a la gerencia, dirección encargada o quien hiciera sus veces, y concentraron el seguimiento en programación, costos, metas y ejecución. Este enfoque funcional debe convertirse en estándares, información comparable y asistencia técnica para advertir cuándo una reorganización o una brecha de capacidad compromete las competencias transferidas.
- Proponer estándares mínimos, pero no uniformizadores, para evaluar jerarquía, especialización, personal, presupuesto, procesos y presencia territorial de las ARFFS. Los estándares deben mantener el enfoque funcional de los lineamientos de 2024 —gerencia, dirección o quien haga sus veces— y concentrarse en capacidades verificables, evitando convertir una denominación orgánica en requisito para acceder a financiamiento o asistencia.
- Diseñar una guía para evaluar el impacto sectorial de las reorganizaciones y una matriz de correspondencia de competencias transferidas. La guía debe exigir línea de base, destino de recursos, plan de transición y evaluación posterior, y permitir que SERFOR advierta tempranamente vacíos o superposiciones sin sustituir la potestad del Gobierno Regional para definir su estructura.
- Consolidar un tablero de indicadores institucionales, de servicios y de resultados con definiciones comunes y desagregación por sede y función. El tablero debe integrar presupuesto, personal, tiempos, cobertura, control, fauna y manejo comunitario, y permitir comparaciones temporales prudentes. Su valor será convertir el seguimiento de las ARFFS en una herramienta de gestión y alerta, no solo de reporte agregado.

- Brindar asistencia técnica para actualizar procesos, delegaciones, criterios de evaluación, interoperabilidad y trazabilidad, priorizando los puntos donde se producen mayores demoras o diferencias territoriales. La asistencia debe dejar procedimientos adoptados, equipos regionales capacitados y mecanismos de mantenimiento, evitando soluciones externas que funcionen solo mientras permanece el proyecto o consultor que las impulsó.
- Establecer mecanismos periódicos de coordinación técnica entre las sedes y los niveles centrales para reducir diferencias injustificadas. Las consultas, criterios y precedentes deben registrarse y difundirse, y los expedientes equivalentes revisarse de manera comparada. Esto reforzará la predictibilidad sin eliminar la responsabilidad regional ni la evaluación técnica de las particularidades de cada territorio.
- Incorporar indicadores específicos de fauna silvestre, manejo comunitario y continuidad de capacidades, materias actualmente menos visibles en los reportes agregados. Deben medirse demanda atendida, tiempos, cobertura territorial, recursos disponibles y sostenibilidad de equipos, para evitar que la evaluación institucional quede concentrada en títulos, movilización o gasto y no refleje funciones igualmente obligatorias.
- Informar oportunamente a la PCM y al MEF cuando una reorganización o brecha presupuestal pueda comprometer el ejercicio efectivo de competencias transferidas. La alerta debe sustentarse en evidencia sobre funciones, personal, presupuesto y servicios afectados, y acompañarse de alternativas de corrección. De esta manera, la rectoría sectorial puede activar coordinación antes de que la pérdida de capacidad se vuelva permanente.

10.5.

Recomendaciones a la Presidencia del Consejo de Ministros

- La PCM tiene un papel decisivo para que la organización regional sea jurídicamente consistente y funcional a las competencias transferidas. Su intervención debe distinguir las observaciones generales sobre clasificación organizacional y puestos de confianza de las decisiones sectoriales y presupuestales. Las comunicaciones y respuestas que motiven una reorganización deben quedar incorporadas en el expediente, evitando que la falta de trazabilidad genere interpretaciones posteriores sobre órdenes, condicionamientos o responsabilidades no acreditadas.
- Aplicar los Lineamientos de Organización del Estado considerando la complejidad de las funciones forestales y la diferencia entre conducción regional y desconcentración territorial. La evaluación debe verificar si la clasificación facilita dirección, coordinación y rendición de cuentas, sin asumir que simplificar unidades internas reduce por sí mismo costos o mejora servicios en territorios extensos y de difícil acceso.
- Brindar asistencia para corregir la clasificación de la ARA Amazonas y sustentar su conversión en Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental de segundo nivel, con una unidad forestal y de fauna silvestre especializada, siguiendo la recomendación brindada para Loreto. La PCM debe verificar la consistencia entre funciones, tipo de órgano, nivel jerárquico y puestos de confianza, sin imponer una estructura uniforme. También debe revisar la alternativa secundaria de una gerencia forestal independiente si el expediente regional acredita que la integración no asegura conducción ni especialización suficientes.
- Requerir que las propuestas de reorganización que afecten a las ARFFS incluyan un informe de impacto y el expediente completo de observaciones, respuestas y alternativas evaluadas. El análisis debe cubrir competencias, puestos de confianza, personal, presupuesto, procesos, sistemas, bienes, expedientes y territorio; distinguir la exigencia jurídica de la opción organizacional escogida; e impedir que una observación general se interprete posteriormente como mandato para adoptar o eliminar una gerencia específica.



- Coordinar con SERFOR criterios para preservar capacidades sectoriales dentro del respeto de la autonomía regional. La PCM debe aportar consistencia organizacional y el SERFOR la lectura funcional de las competencias transferidas; ambas perspectivas deben encontrarse antes de aprobar el cambio. Esta coordinación reducirá observaciones posteriores y ayudará a evitar vacíos de autoridad o pérdida de especialización.
- Promover disposiciones transitorias con plazos, responsables y productos verificables para evitar una desalineación prolongada entre el ROF y los demás instrumentos. Las equivalencias deben cubrir autoridades, procedimientos, delegaciones, expedientes, sistemas y personal, y extinguirse cuando culmine la adecuación. La transición no puede convertirse en un arreglo indefinido que traslade incertidumbre a servidores y usuarios.

10.6.

Recomendaciones al Ministerio de Economía y Finanzas

- El MEF puede contribuir a que el fortalecimiento deje de depender de asignaciones coyunturales y se convierta en capacidad permanente. La experiencia de la DAPT muestra que el presupuesto debe sustentarse en necesidades permanentes, costos territoriales, capacidad de ejecución y resultados, y no en la denominación de la ARFFS. Las alternativas de mayor autonomía administrativa deben evaluarse por su capacidad para mejorar servicios y no únicamente por el volumen de recursos o el nivel jerárquico.
- Mantener y consolidar Recursos Ordinarios del PP 0130 en la programación multianual de las ARFFS, vinculándolos con productos, metas y medios de verificación. La continuidad debe sustentarse en funciones permanentes, brechas, estructuras de costos y resultados, y no en que la autoridad regional adopte la denominación de gerencia, dirección u otra forma organizacional. El financiamiento resulta indispensable para control, vigilancia, fauna, información y asistencia técnica, aun cuando estas funciones no generen recaudación directa.
- Mejorar la identificación presupuestal por función y sede, evitando que la integración ambiental impida seguir los recursos forestales. Los clasificadores, centros de costo y metas deben permitir conocer cuánto se destina a gestión, fauna, control, información y territorio, y contrastar la ejecución financiera con productos. La trazabilidad es una condición para evaluar sostenibilidad y no una exigencia meramente contable.
- Incorporar criterios de territorio, accesibilidad, carga, costos y resultados en las asignaciones, además de los antecedentes de ejecución. Una distribución basada principalmente en el gasto previo puede reproducir brechas en sedes con menor capacidad inicial. El financiamiento debe reconocer hectáreas atendidas, distancias, movilidad fluvial o terrestre, operativos, comunidades, rutas, incendios, emergencias de fauna y presión de ilegalidad mediante unidades de medida comparables y verificables.

- Brindar asistencia para evaluar con prioridad una unidad ejecutora en Loreto, comparando el escenario de la gerencia forestal especializada con el escenario alternativo de la GRRNGA, y analizar posteriormente una opción integral para la estructura de segundo nivel que adopte Amazonas. El análisis debe definir ámbito institucional, créditos transferibles y capacidad administrativa, diferenciando la autonomía de gestión de una asignación exclusiva para la función forestal. La evaluación debe comparar costos y mejoras esperadas sin presuponer que la denominación orgánica garantiza viabilidad.
- Exigir que los estudios de unidad ejecutora identifiquen créditos transferibles, costos administrativos, personal, sistemas, infraestructura y sostenibilidad multianual, así como la mejora esperada en tiempos y servicios. La aprobación debe depender de que la alternativa reduzca cuellos de botella y no duplique el soporte existente. Superar un umbral presupuestal no basta si los recursos no pueden transferirse o sostener la operación.
- Articular la ejecución financiera con indicadores físicos homogéneos y medios de verificación, especialmente cuando existan diferencias significativas entre gasto y cumplimiento reportado. El seguimiento debe permitir determinar si la brecha se origina en programación, registro o capacidad de ejecución, y vincular el gasto con cobertura, tiempos y productos. Así se evita interpretar un porcentaje financiero alto como evidencia suficiente de fortalecimiento institucional.

10.7.

Recomendaciones a la cooperación internacional

- La cooperación puede acelerar el cierre de brechas que el presupuesto ordinario todavía no cubre, pero su mayor contribución será dejar capacidades incorporadas en la estructura regional. El apoyo debe concentrarse en sistemas, especialidades y metodologías transferibles, con responsables públicos, costos de mantenimiento y mecanismos de adopción que aseguren continuidad una vez concluido el financiamiento externo.
- Priorizar asistencia orientada a institucionalizar capacidades y evitar el financiamiento de equipos paralelos sin sostenibilidad regional. Todo apoyo debe contar con una unidad responsable, presupuesto de continuidad, transferencia de conocimiento y ruta de incorporación en los instrumentos de gestión. El resultado esperado es que la capacidad permanezca cuando finalice el proyecto y no dependa de consultores o contratos externos.
- Apoyar sistemas de información, SIG, trazabilidad e interoperabilidad, asegurando transferencia de conocimiento, documentación y mantenimiento previsto. Las soluciones deben integrarse con los registros nacionales y ser utilizables por las sedes con distintos niveles de conectividad. La inversión será sostenible solo si el Gobierno Regional puede administrar usuarios, actualizar datos y resolver incidencias sin depender permanentemente del cooperante.
- Fortalecer fauna silvestre, manejo comunitario, atención intercultural y capacidades territoriales menos cubiertas por el presupuesto ordinario. El apoyo debe complementar, y no sustituir, obligaciones permanentes del Gobierno Regional, priorizando protocolos, formación, equipamiento inicial y modelos de atención que luego puedan financiarse con recursos públicos. Estas materias son estratégicas porque combinan alta especialización con baja visibilidad presupuestal.
- Apoyar el diseño inicial de metodologías de carga territorial, medición de tiempos y evaluación de reorganizaciones, asegurando su adopción formal por los gobiernos regionales. La asistencia debe producir herramientas sencillas, datos de línea de base y equipos capacitados para actualizarlos. Con ello se busca

que las decisiones sobre personal, delegaciones y estructura se sustenten progresivamente en evidencia comparable.

- Financiar formación de formadores, documentación de procedimientos y mecanismos de transferencia de conocimiento para reducir la dependencia de consultores o personas específicas. Los productos deben incluir manuales operativos, casos, responsables regionales y ciclos periódicos de actualización. Esta estrategia convierte la capacitación en una capacidad institucional reproducible y protege la continuidad frente a rotación de personal y cambios de gestión.
- Coordinar las intervenciones con SERFOR y los gobiernos regionales, utilizando indicadores comunes, agendas compartidas y mecanismos de seguimiento que eviten duplicidades. La cooperación debe complementar las prioridades incorporadas en el planeamiento y presupuesto regional, hacer visibles los costos de continuidad y reportar resultados con las mismas definiciones, para que los aprendizajes puedan integrarse en la gestión pública.
- Las medidas se priorizan por capacidad de reducir riesgos institucionales, mejorar servicios y crear condiciones sostenibles de implementación.

11.

Referencias

Normativa

- **Ley N.º 27506.** Ley de Canon. Diario Oficial El Peruano (2001), y modificatorias.
- **Ley N.º 27783.** Ley de Bases de la Descentralización. Diario Oficial El Peruano (2002).
- **Ley N.º 27867.** Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Diario Oficial El Peruano (2002).
- **Ley N.º 29763.** Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Diario Oficial El Peruano (2011), y reglamentos.
- **Ley N.º 31953.** Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024. Diario Oficial El Peruano (2023).
- **Decreto Legislativo N.º 1085.** Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2008).
- **Decreto Legislativo N.º 1440.** Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (2018).
- **Decreto Supremo N.º 006-2026-JUS** que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- **Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM.** Lineamientos de Organización del Estado (2018), y modificatorias.
- **Resolución Ministerial N.º 0793-2009-AG.** Declara concluida la transferencia de funciones forestales al Gobierno Regional de Loreto (2009).
- **Resolución Ministerial N.º 0696-2010-AG.** Declara concluida la transferencia de funciones forestales al Gobierno Regional Amazonas (2010).
- **Gobierno Regional de Loreto. (2018).** Ordenanza Regional N.º 014-2018-GRL-CR.
- **Gobierno Regional de Loreto. (2022).** Ordenanza Regional N.º 004-2022-GRL-CR, Reglamento de Organización y Funciones.
- **Gobierno Regional de Loreto. (2025).** Ordenanza Regional N.º 004-2025-GRL-CR.
- **Gobierno Regional Amazonas. (2013).** Ordenanza Regional N.º 327-2013-GRA/CR.
- **Gobierno Regional Amazonas. (2021).** Ordenanza Regional N.º 003-2021-GRA/CR, Reglamento de Organización y Funciones.
- **Gobierno Regional Amazonas. (2024).** Modificación del Reglamento de Organización y Funciones.

Documentos institucionales y fuentes primarias

- **Gobierno Regional de Loreto. (2021).** Manual de Procesos de la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre.
- **Gobierno Regional de Loreto. (2023).** Plan de Desarrollo Regional Concertado Loreto al 2033.

- **Gobierno Regional de Loreto. (2024).** Plan Estratégico Institucional 2024-2030.
- **Gobierno Regional Amazonas. (2022a).** Plan de Desarrollo Regional Concertado ampliado al 2027.
- **Gobierno Regional Amazonas. (2022b).** Plan Estratégico Institucional 2022-2027 ampliado.
- **Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de Gestión Pública. (2022-2023).** Observaciones y comunicaciones sobre la clasificación organizacional de la ARA Amazonas [Documentos administrativos].
- **Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2024).** Lineamientos para el fortalecimiento de la gestión institucional, transparencia, digitalización, control y vigilancia del patrimonio forestal y la fauna silvestre en cumplimiento de los recursos otorgados en la Quincuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31953.

Fuentes estadísticas y bases de datos

- **Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018a).** Amazonas: resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017.
- **Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018b).** Loreto: resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017.
- **Ministerio de Cultura. (s. f.-a).** Awajún. Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios.
- **Ministerio de Cultura. (s. f.-b).** Wampis. Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios.
- **Ministerio de Economía y Finanzas. (2026).** Seguimiento de la ejecución presupuestal - Consulta Amigable [Base de datos]. Recuperado el 21 de julio de 2026.
- **Ministerio del Ambiente, Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. (2026).** Geobosques: bosque y pérdida de bosque húmedo amazónico, 2001-2025 [Base de datos]. Recuperado el 21 de julio de 2026.
- **Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2026a).** Sistema de Información de Registros: títulos habilitantes y autorizaciones forestales de Loreto y Amazonas [Base de datos administrativa].
- **Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2026b).** Seguimiento de la Matriz de Actividades y Servicios Públicos de las ARFFS de Loreto y Amazonas, 2025 [Reporte administrativo del SEIFFS].

Bibliografía especializada

- **Baluarté Vásquez, J. R. (1995).** Diagnóstico del sector forestal en la región amazónica (Documento Técnico N.º 13). Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.
- **Banco Central de Reserva del Perú, Sucursal Iquitos. (2025).** Caracterización del departamento de Loreto.
- **Banco Central de Reserva del Perú, Sucursal Iquitos. (2026).** Informe económico y social de la región Loreto 2026.
- **Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2025).** Amazonas: información para el planeamiento con enfoque territorial.
- **Ministerio del Ambiente. (2024).** Reporte sobre la cobertura y pérdida de bosque húmedo amazónico 2023.
- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2007).** Información socioeconómica del transporte acuático en la Amazonía peruana.
- **Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2018).** Manejo forestal comunitario: gestión sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre de la comunidad.
- **Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2024).** Anuario forestal y de fauna silvestre 2023.

Anexos

Los anexos aseguran la trazabilidad entre las fuentes, los hallazgos y las recomendaciones. Las fichas completas, bases editables, actas, ayudas memoria y registros generados durante la investigación forman parte del archivo digital complementario.

Anexo 1. Relación de actores entrevistados e instrumentos metodológicos

Los códigos protegen la identidad de las personas entrevistadas y permiten rastrear el respaldo de cada hallazgo. La selección cubrió dirección, gestión territorial, usuarios, sociedad civil, especialidades técnicas y una perspectiva nacional sobre articulación presupuestal.

Código	Región	Perfil	Experiencia referida
LOR-AD-01	Loreto	Alta dirección / asesor técnico: Henry Martin Lagunas Pilco	2008-2026
LOR-UG-01	Loreto	Responsable o exresponsable de UGFFS: Henry Antonio Vela Flores	2012-2026
LOR-SC-01	Loreto	Sociedad civil / representación gremial: Betsabeth Cortegano Chota	2008-2026
LOR-US-01	Loreto	Usuario especializado / regente forestal: Frank Michael Villacorta Sandoval	2009-2026
LOR-FS-01	Loreto	Especialista en fauna silvestre: Adler Vela Tello	2008-2026
AMA-AD-01	Amazonas	Director o exdirector de la DEGBFS: Wilson Carrasco Barturen	2023-2024
AMA-SP-01	Amazonas	Responsable de sede provincial: Santiago Cortez Neira	2012-2026
AMA-US-01	Amazonas	Usuario especializado / regente forestal: Wilson Ricardo Guerrero Requejo	2012-2026
AMA-FS-01	Amazonas	Especialista en fauna silvestre: Rosa Alvina Sifuentes Portocarrero	2008-2026
NAC-MEF-01	Nacional	Profesional de la DAPT-DGPP del MEF: Anonimo	2019-2026

Fuente: Fichas de entrevistas semiestructuradas del estudio, 2026.

Anexo 2. Matriz de sistematización de entrevistas

Código	Dimensión	Hallazgo sistematizado	Respaldo
LOR-US-01	Jerarquía	La GRDFFS representó un periodo de mayor autonomía, jerarquía y posicionamiento.	Alto
LOR-US-01	Desconcentración	Las UGFFS fortalecieron progresivamente su capacidad para evaluar y resolver procedimientos.	Alto
LOR-US-01	Recursos humanos	La continuidad del personal experimentado favorece memoria y transferencia de conocimiento.	Alto cualitativo
LOR-US-01	Procedimientos	Las mayores demoras se concentran en determinadas etapas de evaluación técnica.	Medio-alto
LOR-FS-01	Especialización	La subgerencia especializada fortaleció la diferenciación institucional de fauna silvestre.	Alto
LOR-FS-01	Reorganización	La integración de fauna en una subgerencia única redujo su diferenciación orgánica.	Alto formal
AMA-AD-01	Capacidad institucional	El fortalecimiento reciente mejoró recursos y condiciones de operación sin cambiar el nivel orgánico.	Alto convergente
AMA-SP-01	Territorio	Las sedes acercan el servicio, aunque mantienen dependencia técnica y resolutive de Chachapoyas.	Alto
AMA-US-01	Servicios	El circuito sede-central incrementa costos y tiempos para usuarios alejados.	Medio-alto
AMA-FS-01	Fauna silvestre	La concentración funcional limita la especialización y continuidad de capacidades específicas.	Medio-alto
LOR-AD-01	Origen de la reorganización	El cambio habría estado influido por observaciones sobre puestos de confianza; no se cuenta con la comunicación oficial.	Bajo-medio; pendiente de contraste documental
AMA-FS-01	Prioridad y logística	Ante demandas simultáneas, fauna suele ser desplazada por intervenciones forestales debido a un solo vehículo y menor presupuesto.	Medio-alto cualitativo
AMA-FS-01	Territorio y sanción	La centralización y la falta de personal exclusivo en Condorcanqui y Bagua dificultan iniciar y concluir procedimientos.	Medio-alto cualitativo
NAC-MEF-01	Financiamiento	Las asignaciones se sustentaron en funciones, brechas, costos, ejecución y resultados, no en el nivel orgánico de la ARFFS.	Alto; converge con la Ley N.º 31953 y los lineamientos de SERFOR

Fuente: Elaboración propia a partir de diez fichas de entrevistas y sus complementos, 2026.

Anexo 3. Trayectorias y organigramas comparados

Periodo	Loreto	Amazonas
2009-2010	Transferencia concluida; creación e inicio del PRMRFFS.	Transferencia concluida y organización inicial de competencias regionales.
2013	Continuidad del PRMRFFS.	Creación de la ARA Amazonas y la DEGBFS, con seis sedes provinciales.
2015	Integración de funciones en la ARA Loreto mediante la DEFFS.	Continuidad del modelo ARA-DEGBFS.
2018	Creación de la GRDFFS como gerencia especializada de segundo nivel.	El ROF mantiene la gestión forestal integrada en la ARA.
2021-2022	El ROF consolida tres subgerencias, unidades funcionales y ocho UGFFS.	El ROF mantiene a la DEGBFS como unidad de tercer nivel.
2024-2025	Las funciones se integran en la GRRNGA y se concentran en una subgerencia.	La modificación del ROF mantiene la ubicación y las funciones principales de la DEGBFS.

Síntesis funcional de los organigramas vigentes y precedentes

Dimensión	Loreto	Amazonas
Nivel organizacional	Gerencia forestal de segundo nivel hasta 2025; luego subgerencia dentro de la GRRNGA.	DEGBFS de tercer nivel dentro de la ARA.
Especialización	Alta diferenciación en 2022; menor diferenciación formal desde 2025.	Funciones concentradas en una dirección, con especialización interna limitada.
Presencia territorial	Ocho UGFFS especializadas.	Seis sedes provinciales compartidas por la ARA.
Autonomía administrativa	Mayor potencialidad para una unidad ejecutora, que debe evaluarse con la gerencia forestal especializada y con la GRRNGA como escenario alternativo.	Dependencia administrativa de la sede central; una eventual unidad ejecutora debe evaluarse después de definir la estructura de segundo nivel.

Fuente: ROF, normas regionales, registros administrativos y entrevistas revisadas.

Anexo 4. Matriz normativa y de instrumentos de gestión

Norma o instrumento	Contenido relevante	Ámbito	Implicancia
Ley N.° 27867	Competencias regionales en materia forestal y de fauna silvestre.	Ambas regiones	Preservar el ejercicio efectivo de las funciones transferidas.
Ley N.° 29763	Marco sectorial forestal y de fauna silvestre.	Ambas regiones	Asegurar autoridad competente, especialización y coordinación con SERFOR.
TUO de la Ley N.° 27444	Reglas de procedimiento, competencia y validez del acto administrativo.	Ambas regiones	Alinear autoridades, delegaciones y procedimientos con el ROF vigente.
D. S. N.° 054-2018-PCM	Lineamientos de Organización del Estado.	Ambas regiones	Sustentar nivel, tipo de órgano y distribución de funciones.
O. R. N.° 004-2025-GRL-CR	Reorganización de Loreto y creación de la GRRNGA.	Loreto	Actualizar procesos, personal, presupuesto y sistemas; evaluar efectos posteriores.
ROF Amazonas 2021 y modificación 2024	Mantiene la ARA-DEGBFS y las sedes provinciales.	Amazonas	Corregir clasificación, fortalecer jerarquía y diferenciar funciones internas.
D. Leg. N.° 1440	Reglas presupuestales y creación de unidades ejecutoras.	Ambas regiones	Acreditar presupuesto, capacidad operativa y sostenibilidad multianual.
Ley N.° 31953, 52.ª DCF	Asigna hasta S/ 43,1 millones a doce GORE para fortalecimiento forestal y de fauna silvestre.	Doce gobiernos regionales	La asignación se vincula con finalidades y resultados, no con una forma orgánica específica.
Lineamientos SERFOR 2024	Regulan actividades, costos, metas, seguimiento físico y financiero de los recursos.	Doce gobiernos regionales	Reconocen gerencia, dirección o quien haga sus veces; no exigen conversión a gerencia.

Fuente: Normativa e instrumentos revisados a partir de las normas, instrumentos de gestión y entrevistas revisadas, Ley N.° 31953 y lineamientos de SERFOR de 2024.

Anexo 5. Información cuantitativa y fichas de fuentes

Fuente	Variables	Periodo	Cautela de uso
MEF - Consulta Amigable	PIA, PIM, devengado y fuentes de financiamiento	Series anuales y consulta 2026	Comparabilidad condicionada por cambios institucionales y centros de costo.
SERFOR - SEIFFS	Actividades, servicios y desempeño físico	2025-2026	Homologación reciente; no todas las series históricas son comparables.
SERFOR - registros	Títulos habilitantes, autorizaciones y procedimientos	Consulta 2026	Calidad dependiente del registro regional y la estandarización de categorías.
MINAM - Geobosques	Bosque y pérdida de bosque húmedo amazónico	2001-2025	Indicador territorial complementario; no prueba causalidad institucional.
INEI	Población y características territoriales	Censos 2017	Base censal anterior al cierre del periodo de análisis.
Gobiernos regionales	ROF, PEI, POI, procesos, personal y reportes	Según disponibilidad	Persisten vacíos y diferencias de desagregación entre regiones.

Anexo 6. Matriz de hallazgos y niveles de respaldo

Hallazgo o hipótesis	Evidencia documental	Contraste cualitativo	Respaldo
El segundo nivel fortaleció a la ARFFS Loreto	Estructura especializada y expansión presupuestal	Alta dirección, gremio y usuarios coinciden en mayor interlocución	Alto
El aumento presupuestal fue causado exclusivamente por la gerencia	Expansión del PP 0130 desde 2019	La jerarquía facilitó gestión, pero intervinieron transferencias y decisiones nacionales	Medio; no causal exclusivo
La reorganización de 2025 redujo la especialización	Concentración formal de funciones	Los cinco perfiles de Loreto convergen; fauna muestra efecto directo	Alto
La reorganización recentralizó todas las UGFFS	Las ocho UGFFS se mantienen	Responsables y usuarios señalan continuidad parcial de facultades	No confirmada en general
La continuidad del personal condiciona la capacidad	Información nominal incompleta	Convergencia sobre memoria, experiencia y transferencia de conocimiento	Alto cualitativo

Hallazgo o hipótesis	Evidencia documental	Contraste cualitativo	Respaldo
El tercer nivel actual de la ARA-DEGBFS limita su capacidad de conducción	DEGBFS ubicada en tercer nivel y clasificación organizacional observada	Las entrevistas reconocen mejoras desde 2024, pero también intermediación, concentración y autonomía insuficiente	Medio-alto; efecto institucional consistente
El fortalecimiento desde 2024 mejoró Amazonas	Incremento presupuestal	Dirección, sede y usuario coinciden en mejoras operativas	Alto
Las sedes descentralizan plenamente el servicio	Existencia de seis sedes	Persiste dependencia de Chachapoyas	No confirmada
Mayor especialización implica menor deforestación	Series de pérdida de bosque	El cruce temporal muestra coincidencias parciales y alta variabilidad	No confirmada como causal
El presupuesto de 2024 exigió que la ARFFS fuera una gerencia	La Ley N.º 31953 asigna recursos a doce GORE sin condicionar su nivel orgánico	NAC-MEF-01 confirma criterios de brecha, costos, ejecución y resultados	No confirmada; contradicha por evidencia oficial
La PCM ordenó eliminar la gerencia forestal de Loreto	No se dispone de la comunicación ni de la respuesta regional	LOR-AD-01 refiere observaciones sobre puestos de confianza y una decisión posterior de Planeamiento	Bajo; pendiente de contraste documental
La integración actual atiende suficientemente la fauna en Amazonas	No existe unidad especializada ni infraestructura regional definitiva de rescate	AMA-FS-01 reporta brechas de logística, personal, presupuesto, territorio y seguimiento sancionador	No confirmada; evidencia cualitativa en sentido contrario

Anexo 7. Matriz detallada de recomendaciones

N.º	Medida	Responsable	Plazo	Prioridad	Producto o indicador
1	Creación de la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto y plan de transición	GORE Loreto	0-12 meses	Alta	ROF aprobado, estructura, perfiles, presupuesto y transición
2	Inventario trazable de personal, presupuesto, procesos, sistemas y bienes	GORE Loreto	0-6 meses	Alta	Matrices nominal, funcional y presupuestal

N.º	Medida	Responsable	Plazo	Prioridad	Producto o indicador
3	Actualización coordinada de MAPRO, TUPA, delegaciones y documentos de personal	GORE Loreto	6-18 meses	Alta	Paquete de instrumentos alineados
4	Clasificación y fortalecimiento diferenciado de las ocho UGFFS	GORE Loreto	6-24 meses	Alta	Fichas de capacidad y programación multianual
5	Conversión del ARA en Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, con unidad forestal y de fauna silvestre especializada	GORE Amazonas	0-18 meses	Alta	Expediente técnico, ROF y plan de transición aprobados
6	Rediseño del circuito sede-DEGBFS y delegaciones graduales	GORE Amazonas	0-18 meses	Alta	Mapa de procesos y cartera por sede
7	Consolidación de personal estable y Recursos Ordinarios	GORE Amazonas	0-24 meses	Alta	Dotación objetivo y programación multianual
8	Estándares y tablero común de capacidad institucional	SERFOR	6-18 meses	Media-alta	Guía técnica y reporte periódico
9	Salvaguardas sectoriales para reorganizaciones regionales	PCM y SERFOR	6-12 meses	Alta	Matriz de impacto y plan de transición
10	Financiamiento ordinario y estudio prioritario de unidad ejecutora para Loreto	MEF y GORE	0-18 meses	Alta	Programación multianual y estudio comparado de viabilidad
11	Apoyo a sistemas, capacidades territoriales, fauna y manejo comunitario	Cooperación	12-36 meses	Media	Intervenciones integradas y transferencia de conocimiento
12	Paquete regional de fauna: equipo estable, responsables territoriales, rescate/cuarentena, movilidad y presupuesto flexible	GORE Amazonas	0-18 meses	Alta	Plan aprobado, dotación, infraestructura, tiempos de respuesta y PAS concluidos

