

Guía

PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DE DEMANDAS ADICIONALES



PERÚ

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

SERFOR Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

 **Siempre con el pueblo**

GUÍA PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DE DEMANDAS ADICIONALES

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO

Ministro de Desarrollo Agrario y Riego
Andrés Rimsky Alencastre Calderón

Viceministro de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario
Juan Rodo Altamirano Quispe

Viceministro de Desarrollo de Agricultura Familiar e
Infraestructura Agrario y Riego
Hugo Fernando Obando Concha

SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (SERFOR)

Directora Ejecutiva
Nelly Paredes Del Castillo

Gerenta General
Nelly Patricia Zavaleta Vértiz

Director General de la Oficina General de Planeamiento y
Presupuesto
Manuel A. Pachas Ochoa

Director de la Oficina de Presupuesto
Daniel R. Sánchez Salas

Director de la Oficina de Planeamiento y Racionalización
Jorge F. Castro Trkovic

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)
Av. Javier Prado Oeste N° 2442
Urb. Orrantia, Magdalena del Mar
Lima-Perú.
Teléfono: (511) 225-9005
www.gob.pe/serfor
informes@serfor.gob.pe

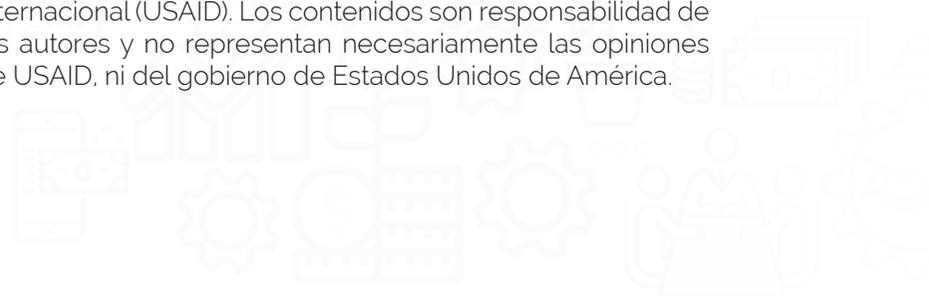
Proyecto USAID Pro-Bosques
Av. República de Colombia 643, piso 7, San Isidro
Lima, Perú
Teléfono +511 644-9534
comunicaciones@probosquesperu.org

Primera edición:
Agosto 2022

Diseño y diagramación
Caligrafik SAC.
Lima - Perú
Agosto 2022

AVISO DE DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

La realización de esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de USAID, ni del gobierno de Estados Unidos de América.



I. MARCO CONCEPTUAL



Planificación

Es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos y, a la vez, una herramienta de gestión que permite formular y establecer objetivos de carácter prioritario, establecer cursos de acción y asignar recursos para alcanzar los resultados en un contexto de cambio (CEPLAN, 2013). Se emplea como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país, así como el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho.

La planificación del sector público se rige por el Decreto Legislativo N.° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), definido como un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. El ente rector y orientador de dicho sistema es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico define una visión nacional de futuro compartida, proponiendo los objetivos estratégicos del desarrollo sustentable y descentralizado del país, así como las prioridades del gasto, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las necesidades actuales.

El planeamiento estratégico es el proceso sistemático de construcción sobre el análisis de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, buscando generar información para tomar decisiones con el fin de lograr los objetivos estratégicos. Es preciso aclarar que dichos objetivos estratégicos deben orientarse al logro de resultados a favor de la ciudadanía.

El planeamiento estratégico se implementa mediante planes de diferentes niveles de análisis que se articulan con las políticas:



Nacional:

- **Políticas de Estado¹:** Definen los lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional. Están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el PEDN.

¹ Artículo 6 del Decreto Supremo N.° 029-2018-PCM



- **Acuerdo Nacional (AN):** Documento que aprueba las 31 políticas de Estado, las cuales fueron agrupadas en 4 ejes temáticos.
- **Políticas nacionales:** Estas se enmarcan en las políticas de Estado y responden a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población y que son priorizados en la agenda pública. Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría, las que aplican a todos los niveles de Gobierno.
- **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN):** Documento que contiene las políticas nacionales de largo plazo y en el que se plantean objetivos, metas y acciones para cada una de las políticas planteadas en el AN, agrupadas en 6 ejes estratégicos.
- **Políticas de Gobierno²:** Es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno. Están bajo la dirección del presidente de la República y deben ser presentadas por el/la presidente/a del Consejo de Ministros al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.



Sectorial:

- **Políticas nacionales sectoriales³:** Es el subconjunto de las políticas nacionales acotadas a una determinada actividad económica y social específica, pública o privada, en el ámbito de competencia de un ministerio.
- **Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM):** Documento mediante el cual cada Ministerio del Poder Ejecutivo presenta la estrategia de desarrollo del sector bajo su rectoría para lograr los objetivos establecidos en el PEDN que le correspondan.



Regional:

- **Política regional y local:** Los Gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en concordancia con las políticas nacionales, conforme a lo dispuesto en sus respectivas leyes orgánicas.
- **Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC):** Documento mediante el cual los Gobiernos regionales plantean la estrategia de desarrollo concertada del territorio para el logro de los objetivos establecidos en el PEDN y los objetivos establecidos en los PESEM respecto a las competencias compartidas, tomando como referencia el Marco Macroeconómico Multianual elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

² Artículo 7 del Decreto Supremo N.° 029-2018-PCM

³ Artículo 8 del Decreto Supremo N.° 029-2018-PCM





Institucional:

- **Plan Estratégico Institucional (PEI):** Documento mediante el cual una entidad pública desarrolla sus acciones estratégicas para el logro de los objetivos establecidos en el PESEM o PDRC de acuerdo con el alcance sectorial y territorial de este.
- **Plan Operativo Institucional (POI):** Documento mediante el cual una entidad pública desagrega las acciones estratégicas del PEI en actividades. El documento aporta para que su gestión logre sus objetivos estratégicos, vinculando dichas acciones al presupuesto público.

Finalmente, los planes enmarcados en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico deben vincularse con los instrumentos del Sistema Nacional de Presupuesto Público para la asignación de presupuesto, cuya principal herramienta es el Programa Presupuestal:



Presupuestal:

- **Programa Presupuestal (PP):** Es una unidad de programación de las acciones de los pliegos presupuestales. Estas, integradas y articuladas, se orientan a proveer productos para el logro de resultados u objetivos estratégicos institucionales y permiten operacionalizar la estrategia de Presupuesto por Resultados en el Presupuesto del Sector Público. Al mismo tiempo, se orientan a proveer el conjunto de bienes y servicios necesarios para el logro de los resultados u objetivos estratégicos institucionales.

Es importante recalcar que el planeamiento estratégico permite materializar las políticas públicas desarrolladas por los diferentes niveles de Gobierno, mediante la formulación de planes que definen intervenciones públicas, las cuales deben culminar en acciones concretas que son pasibles de ser monitoreadas y evaluadas respecto a su desempeño. En el cuadro N.º 1 se esquematiza la relación entre las políticas públicas y los planes en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Cuadro N.º 1. Articulación de las políticas públicas y el planeamiento estratégico

Políticas	→	Planes
Políticas de Estado	→	PEDN
Política nacional	→	PESEM
Política regional	→	PDRC
Política local (provincial y distrital)	→	PDLC
Política institucional	→	PEI-POI

Fuente: CEPLAN (2021)



A continuación, se presenta un ejemplo de cómo se concatenan las herramientas descritas:

Cuadro N.º 2: Cadena de valor de las diferentes herramientas del planeamiento estratégico

	Impacto agregado	Resultado Final	Resultado Intermedio	Resultado Inicial	Productos	Actividades
Acuerdo Nacional	Política de Estado					
PEDN	Objetivo Estratégico Nacional	Objetivo Estratégico Específico				
PESEM		Objetivo Estratégico Sectorial		Acciones estratégicas sectoriales		
PDRC		Objetivo Estratégico Territorial		Acciones estratégicas territoriales		
PEI				Objetivos estratégicos institucionales	Acciones estratégicas institucionales	
POI						Actividad operativa

Fuente: Elaboración propia

El cuadro N.º 2, líneas arriba, muestra claramente la articulación interinstitucional y territorial entre los instrumentos de planificación de diferente nivel. Este debería ser analizado antes de desarrollar cualquiera de estos instrumentos, con las siguientes finalidades:

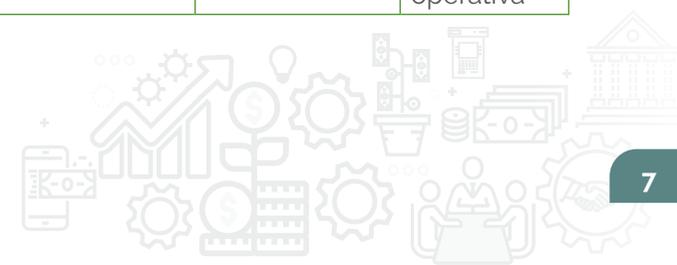
- ☑ Lograr resultados e impactos visibles en las regiones y en el país.
- ☑ Lograr que los instrumentos de las diferentes instituciones se complementen para lograr resultados como sector.
- ☑ Lograr la concatenación entre los diferentes instrumentos de una institución para evitar duplicar esfuerzos en la construcción de estas.
- ☑ Evitar realizar actividades que no sumen a las acciones estratégicas y a los objetivos.

A continuación, se presenta un ejemplo donde se vincula el planeamiento estratégico con el Programa Presupuestal 0130 **“Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre”**:



Cuadro N.º 3: Articulación del planeamiento estratégico con el PP 0130

	Impacto agregado	Resultado final (SINAPLAN) Resultado específico (en el PP)	Resultado intermedio (SINAPLAN) Resultado específico (en el PP)	Resultado inicial (producto en el PP)	Productos	Actividades
Acuerdo Nacional	Desarrollo sostenible y gestión ambiental					
PEDN	Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, con un enfoque integrado y ecosistémico, y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo	Recursos naturales y diversidad biológica conservados y aprovechados de manera sostenible, con participación y beneficio de las poblaciones locales				
Política nacional de Gobierno	Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible	Fomentar la competitividad basada en las potencialidades de desarrollo económico de cada territorio facilitando su articulación al mercado nacional e internacional, asegurando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural				
PESEM		Gestionar los recursos naturales y la diversidad biológica de competencia del sector agrario en forma sostenible		Fortalecer el manejo sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Prioridad		
PEI				Objetivos estratégicos institucionales	Acciones estratégicas institucionales	
POI						Actividad operativa



En el cuadro que antecede se puede observar lo siguiente:

En el ámbito de la planificación:

- ✓ El Perú tiene como fin último el desarrollo sostenible y la gestión ambiental; ello lo especifica mejor en el PEDN de la siguiente manera: "conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad (...)"
- ✓ Lo nacional es recogido por el sector correspondiente, en este caso sería el sector forestal, liderado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), en su PESEM.
- ✓ El SERFOR se rige por lo establecido en el PESEM y lo contextualiza en el ámbito de sus competencias en el PEI, pues este ya tiene objetivos estratégicos institucionales (que deberían ser los mismos o análogos a las acciones estratégicas y acciones estratégicas institucionales)
- ✓ Finalmente, el POI, que tiene las actividades, tareas e insumos, se debe desarrollar para cumplir con las acciones estratégicas institucionales. Cabe indicar que el POI es el único instrumento de planificación que cuenta con financiamiento. Este POI debe tener las actividades priorizadas.



Articulación intergubernamental:

Comprende el conjunto de acciones coordinadas e integradas de los tres niveles de Gobierno, que, según roles particulares, son necesarias para la provisión efectiva y eficiente de productos hacia el logro de resultados establecidos en los programas presupuestales.



Población beneficiaria u objetivo:

Dicha población es un grupo humano o no humano (personas, hogares, organizaciones, comunidades, empresas, ecosistemas), de características comunes, que es afectada directa o indirectamente por una situación o característica denominada condición de interés, lo cual justifica que reciban de forma directa o indirecta los bienes y servicios generados durante una intervención pública.



Problema público:

Es preciso hacer un enlace entre el concepto de problema público que se emplea para CEPLAN y para el MEF.

Según el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, un problema público⁴ se define como la diferencia entre una situación actual y una situación deseada posible, donde deben cumplirse tres condiciones:

- i. Existe evidencia de carencias y necesidades en las personas o en su entorno, una oportunidad de mejora o un riesgo que se desea evitar.
- ii. Los actores del ámbito político junto a la sociedad civil califican a esa situación como indeseable, en tanto que afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos o bienestar de la población.
- iii. La solución requiere de la intervención del sector público, lo que puede implicar también la intervención del sector privado y actores sociales.

⁴ Guía de Políticas Nacionales, modificada mediante RPCD N.° 00057-2018/CEPLAN/PCD



Según el Sistema Nacional de Presupuesto Público de MEF, un problema se identifica mediante una condición de interés⁵. Esta es una cualidad o atributo, intrínseco o extrínseco, de las personas, hogares, organizaciones, comunidades, o de su entorno natural y no natural (construcción o modificación del entorno realizado por las personas), sobre la cual se desea incidir por ser de interés para el desarrollo sostenible.

Por ello, es necesario entender un problema público como sigue:

“ Aquel que afecta a un grupo poblacional específico, generando una condición negativa sobre la ciudadanía; para cuya solución se requiere un bien o un servicio público (considerando los principios de no exclusión y no competencia). ”

Es necesario que dicho problema se defina, acote y cuantifique adecuadamente, empleando información alfabética y cuantitativa.

II. PROCESO DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

En su rol de autoridad nacional forestal y cumpliendo con lo establecido en la directiva de programas presupuestales en el marco de presupuesto por resultados⁶, el SERFOR debe velar por la adecuada programación o planificación de las actividades en los diferentes niveles de Gobierno; así como por su correcta ejecución física y financiera para la adecuada provisión de los productos y el logro de resultados del sector forestal. En tal sentido, el SERFOR debe contemplar la programación de acciones de acompañamiento, seguimiento y monitoreo.

Para tal efecto, el SERFOR, a través de su Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, debe coordinar con las gerencias regionales forestales y de fauna silvestre de los Gobiernos regionales. Considerando que las gerencias regionales no son unidades ejecutoras, estas deberían establecer puntos focales de coordinación.

Por otro lado, el trabajo debe articularse desde el inicio del ciclo presupuestario; por ello, se plantean las siguientes necesidades:

- Definir las actividades que realizarán el SERFOR y las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre (ARFFS) en el marco del PP 130.

⁵ Anexo 1, literal f, de la directiva para el diseño de programas presupuestales en el marco del diseño de presupuesto por resultados

⁶ Directiva N.° 0005-2020-EF/50.01, Directiva para el Diseño de Programas Presupuestales



- ✓ Identificar las tareas en función a las actividades previamente identificadas.
- ✓ Acompañar en la programación de metas físicas y formulación presupuestal.
- ✓ Realizar el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las metas físicas programadas, para asegurar resultados sectoriales.

III. PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN Y LA IDENTIFICACIÓN DE BRECHA

Una constante en las instituciones es la falta de presupuesto, y esto se justifica o se entiende debido a que las necesidades siempre serán ilimitadas, frente al presupuesto asignado que siempre será insuficiente (limitado). En este contexto, que es constante y generalizado, las instituciones tienen que realizar una buena planificación, priorizando las intervenciones más relevantes, que se vinculen lo más directamente al cierre de brechas.

La planificación bien estructurada que cierre brechas —es decir, que vaya hacia resultados que motiven cambios o mejoras en el sector forestal— usualmente no es cubierta por la asignación presupuestal anual. En tal sentido, las instituciones pueden solicitar un presupuesto adicional, mediante una demanda al Ministerio de Economía y Finanzas.

Pero esta demanda adicional de presupuesto público debe estar bien sustentada, debe ser el diferencial entre lo que se programó o planificó y lo que se puede hacer con el monto asignado en el PIA.

Con la finalidad de contar con una demanda adicional bien estructurada, se propone el desarrollo de los siguientes pasos:

→1. Definir y cuantificar el problema que se desea atender

La institución debe revisar el marco normativo vigente, considerando las políticas nacionales, las políticas sectoriales y los planes estratégicos (PESEM y PEI), con el fin de identificar en estos documentos el problema público y los objetivos y acciones estratégicos que se ha priorizado resolver. En el caso específico del sector forestal y fauna silvestre, el problema público de más alto alcance está definido en la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Vale precisar que un problema público es una condición negativa que afecta a la ciudadanía en el ámbito territorial en el que opera la entidad. Este debe ser descrito y medido según las unidades de medida que mejor expresen la forma cómo el problema se manifiesta en la vida real.

En caso de que el problema observado en el territorio no esté incorporado en los objetivos definidos en los instrumentos antes mencionados, se debe cumplir con lo siguiente:

- a. Identificar, acotar y cuantificar el problema sobre el cual se requiere que el SERFOR o la autoridad regional forestal realice una intervención pública, en el marco de sus competencia y funciones. Dicho problema debe ser definido como una condición intrínseca o restricción concreta ("visible") que deba cambiarse, y no puede definirse como la falta de una intervención pública.



- b. Definir la intervención que resulte más adecuada para su resolución (empleando conceptos como efectividad, eficiencia, economía), definiendo los bienes y servicios que deben ser provistos, así como sus respectivas actividades y tareas.
- c. Identificar y proponer las oportunidades de mejora en la herramienta de planificación que corresponda, en el marco de sus competencias.

En caso de que dichos instrumentos no hayan logrado identificar un problema cuya definición y acotación no permita sustentar la intervención pública, se deberá realizar un análisis para identificar un problema, el que puede estar definido en el PP.

En el caso de un PP, el resultado específico (resultado final o intermedio, según la nomenclatura de la planificación) es puede responder a la solución de un problema o a una de las causas que lo componen. En tal sentido, se puede aterrizar en el planteamiento de problemáticas específicas considerando las siguientes causas:

- ✓ La deforestación de la Amazonía peruana (o en un departamento específico), que puede cuantificarse como la pérdida acumulada de cobertura boscosa.
- ✓ La extracción ilegal de fauna silvestre, que puede cuantificarse como el número de especies amenazadas de fauna silvestre.

Por otro lado, en relación con el mismo PP, un problema no puede ser definido como la ausencia de una actividad específica; por ejemplo:

- ✓ Las ATFFS no emiten guía de transporte forestal (GTF). (En este caso, la falta de emisión de GTF no puede ser un problema, i) porque la mera emisión de una GTF no soluciona los problemas vinculados con la gestión y control forestal, y ii) porque la falta de dicha actividad no impide que el propio titular de un título habilitante o un centro de transformación primaria emita sus propias GTF).



Resultado específico o esperado

Luego de definir el problema específico, debe establecerse el **resultado esperado**, el cual está definido **como el cambio que se desea lograr respecto a la problemática sobre una población definida en una cantidad y temporalidad determinada**.

Su definición debe contener lo siguiente:

- i. la dirección / tipo de cambio que se desea generar;
- ii. la condición de interés sobre la cual se desea intervenir;
- iii. el sujeto sobre quien se interviene; y
- iv. la magnitud del cambio y temporalidad de realización.

Ejemplo:

Respecto al caso anterior:

- ✓ **Reducir** la tasa de **deforestación** de los **bosques de la Amazonia (o de un departamento específico) en X %, durante el periodo 2021-2025, respecto a la media del periodo 2001-2019.**
- ✓ **Mantener** el número de **especies de fauna silvestre que se encuentran amenazadas por su extracción ilegal en el periodo 2021-2025 respecto al 2014.**



→2. Definir y cuantificar la población potencial y beneficiaria

La población potencial es el grupo humano (o su entorno) que es afectado directa o indirectamente por una situación o característica denominada condición de interés⁷ (problema) y que justifica la implementación de una intervención pública. La población está compuesta por el conjunto de individuos o colectivos⁸ que presentan características comunes (organizaciones, empresas, ecosistemas, etc.).

Por otro lado, la población beneficiaria u objetivo es el subconjunto de la población potencial que debe recibir directa o indirectamente la intervención pública, de acuerdo con criterios de focalización existentes. La población beneficiaria u objetivo puede ser igual a la población potencial si no existen criterios para focalizar.

Luego de definir y acotar la población potencial y la objetivo, estas deben ser cuantificadas con fuentes de información objetivas, veraces y confiables.

A continuación, se enlistan algunos ejemplos posibles de población potencial:

- ✓ Los ecosistemas forestales; pueden cuantificarse las hectáreas de bosques (a nivel nacional, en la Amazonía peruana, en un departamento específico, etc.) y la fauna que los habitan.

- ✓ Los actores de la cadena de valor forestal y de fauna silvestre (a nivel nacional o en un departamento específico), sean personas naturales o jurídicas.

Por otro lado, las siguientes son posibles población objetivo:

- ✓ Los ecosistemas forestales focalizados en "bosques de producción permanente" (si es que no se desea trabajar con plantaciones forestales ni con bosques dentro de las áreas naturales protegidas (ANP)).
- ✓ Las actoras de la cadena de forestal y de fauna silvestre que sean personas naturales (si es que todos los actores forestales, solo deseamos trabajar temas de género con mujeres).

→3. Describir los beneficios de forma cuantitativa

Con la información disponible, deben estimarse los beneficios que conllevará la implementación de la intervención pública. Estos deben guardar relación con el resultado específico definido y con la población objetivo.

Ejemplo:

- ✓ Mantenimiento de las hectáreas de superficie forestal.
- ✓ Uso adecuado de hectáreas cuya madera ingresa al mercado formal.
- ✓ Aumento del aporte económico nacional o departamental de los recursos forestales.

⁷ Es una cualidad o atributo intrínseco o extrínseco de las personas, hogares, organizaciones, comunidades, o de su entorno natural y no natural (construcción o modificación del entorno realizado por las personas), sobre la cual se desea incidir por ser de interés al desarrollo sostenible.

⁸ La población está compuesta por el conjunto de individuos o colectivos que presentan características comunes (hogares, organizaciones, comunidades, empresas, ecosistemas).



→4. Definir las brechas de atención

Luego de definir al problema específico que afecta la condición de interés de la población, es necesario definir el conjunto de factores específicos que explican la ocurrencia de la condición de interés (las causas que ocasionan el problema), los cuales deben estar claramente identificados y jerarquizados. Dichos factores específicos deben ser definidos y cuantificados mediante brechas de atención (es decir, como una condición negativa o una restricción al acceso de un servicio público), en un ámbito geográfico determinado sobre el cual es necesario que se realice una intervención pública.

En caso no se disponga de un listado de causas que sustenten adecuadamente el problema específico determinado, es necesario realizar un análisis de causas sustentado en la mejor información disponible. Algunas metodologías para realizar dicho análisis son la teoría de cambio y los árboles de causas y de medios, siempre sustentados en datos cuantitativos y evidencia.

Estas brechas deben ser cuantificadas con un patrón de métrica que permita el monitoreo del avance respecto a su cierre.

Ejemplo:

- ✓ Hectáreas de bosques concesionados cuyos instrumentos de gestión no han sido adecuada y oportunamente evaluados, dificultando el manejo sostenible del bosque.

- ✓ Establecimientos vinculados a la transformación y comercialización de la madera que no implementan su libro de operaciones de centros de transformación primaria (LO-CTP).

→5. Identificar los productos que atienden las brechas

La entidad debe establecer las intervenciones⁹ que aseguren el cierre de las brechas definidas, preferentemente sustentadas en evidencia. Luego, la entidad debe identificar, respecto a dichas intervenciones, cuáles ya vienen proveyendo y cuáles deben ser propuestas. Estas últimas deben ser incorporadas en la planificación y priorizadas en una demanda adicional, de ser necesario. Vale aclarar que un producto es un conjunto articulado de bienes o servicios que reciben los grupos poblacionales a intervenir con el objetivo de generar un cambio. Estos son la consecuencia de haber realizado las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos, acorde a las especificaciones técnicas determinadas.

Considerando que el PP 0130 es la expresión presupuestaria de las intervenciones públicas vinculadas a la administración y control de los recursos forestales y de fauna silvestre, se debe revisar su estructura funcional programática e identificar cuáles de dichos productos son provistos por la entidad. En caso de que la entidad no pueda relacionar una intervención que realice con los productos del PP 0130, deberá incorporarla dentro de la categoría presupuestaria.

⁹ Para la guía, entiéndanse intervenciones públicas como las actuaciones o trabajos que realiza una entidad pública, de forma articulada, para generar un beneficio en la ciudadanía.



Es preciso acotar que, por la naturaleza de la temática forestal y el propio diseño de la intervención, el PP 0130 proveerá principalmente servicios.

Ejemplo:

- ☑ Productores y manejadores forestales y de fauna silvestre con acceso y trazabilidad eficiente sobre los recursos forestales y de fauna silvestre.

→6. Definir los grupos poblacionales que reciben los productos

Los productos se proveen a la población objetivo de forma directa o indirecta. Es directa cuando el bien o servicio recae sobre la propia población objetivo, pudiendo cuantificarse el producto de acuerdo con la unidad de medida de producción física de esta población, la cual ya está caracterizada y cuantificada. Sin embargo, en caso el bien o servicio recaiga sobre otro **grupo poblacional** que luego ayudará a conseguir el cambio sobre la población objetivo, dicho grupo poblacional deberá ser caracterizado y cuantificado, y deberá ser este tomado como unidad de medida para cuantificar la provisión del producto.

Ejemplo:

- ☑ **Grupo poblacional bajo provisión indirecta:** Toda persona que labora en una concesión forestal debe ser capacitada en manejo sostenible, a fin de que su accionar contribuya al adecuado aprovechamiento de los recursos del bosque.
- ☑ **Grupo poblacional bajo provisión directa:** Los bosques cuyas superficies están delimitadas mediante un título habilitante otorgado y deben ser aprovechadas de manera sostenible.

→7. Articulación intergubernamental

Comprende el conjunto integrado de actividades de los tres niveles de Gobierno. Cada nivel de Gobierno tiene un rol determinado y articulado a otro nivel de Gobierno para la provisión eficiente y efectiva de un producto, el que será realizado en el marco de sus funciones.



Cuadro N.º 4:

Ejemplo: Es importante identificar las tareas que realizan los diferentes actores y cómo éstas se relacionan entre sí dentro de una actividad.

Producto	Actividad	Tarea	SERFOR: Nivel Nacional		ARFFS: Nivel Regional
3000886.	5006321. "Vigilancia y control en el acceso y aprovechamiento del bosque y sus recursos forestales", se detallan algunas tareas que realizan las autoridades nacional y regionales dentro de la referida actividad.	1	La autoridad nacional recibe denuncias de deforestación, extracción ilegal de recursos naturales, entre otros.	Articulación intergubernamental	Operativos de oficio o inopinados de acuerdo con la denuncia realizada.
		2	Monitoreo del bosque para detectar algún factor disruptivo que vulnere su integridad.	→	Operativos de oficio o inopinados a los lugares identificados por el SERFOR.
	5006322 . . .	1		←	
		2 ...			



→8. Definición de actividades y tareas

Actividad:

Es el conjunto de acciones que concurren en la operatividad y mantenimiento de los servicios públicos, representando la producción de los bienes y servicios que la entidad pública lleva a cabo de acuerdo con sus competencias, dentro de los procesos y tecnologías vigentes de forma permanente y continua en el tiempo. Las acciones se ejercen sobre una lista específica y completa de insumos que, en conjunto con otras actividades, garantizan la provisión del producto (establecido en un PP) o de una acción estratégica institucional (establecida en un PEI).

En caso las actividades definidas en la estructura funcional programática (EFP) del PP 0130 no expresen la complejidad o integridad de las acciones realizadas por la entidad, estas pueden ser subdivididas en actividades operativas, siempre y cuando la ejecución física de estas coadyuve al cumplimiento de las actividades del PP y tenga como finalidad la provisión del producto.

Ejemplo:

Para las siguientes actividades presupuestarias, se han identificado algunas actividades operativas que realizan el SERFOR y las autoridades forestales.

5006321 Vigilancia y control en el acceso y aprovechamiento del bosque y sus recursos forestales

☑ **Actividad operativa:** evaluación de documentos de gestión para el aprovechamiento forestal en títulos habilitantes por titulares de concesiones forestales maderables.

☑ **Actividad operativa:** inspecciones oculares para la aprobación de Plan de Manejo en el marco de CITES

En este caso, la primera actividad operativa puede ser realizada por una autoridad nacional o regional forestal, mientras que la segunda es exclusiva del SERFOR.

5006322 Vigilancia y control en el transporte de los recursos forestales desde el origen (bosque) al destino (centro de transformación)

☑ **Actividad operativa:** control de los productos forestales transportados en los puestos de control.

☑ **Actividad operativa:** implementación del procedimiento administrativo sancionador (PAS) de manera adecuada y oportuna.

☑ **Actividad operativa:** ejecución de operativo adecuada y oportunamente.

Se recomienda que, al diseñar las actividades, estas se concatenen bajo un enfoque de procesos que establezca una secuencia lógica. Para el ejemplo desarrollado líneas arriba, el proceso lógico indica que primero se debe realizar una acción de control a una carga de productos forestales maderables realizada por la autoridad forestal en un puesto de control. Si durante dicha acción se encontraran indicios



razonables acerca del posible origen ilegal de la madera, la autoridad forestal debería iniciar un procedimiento administrativo sancionador. Según esta lógica, queda establecida la secuencialidad de dichas actividades. Por otro lado, si deseo mejorar el control y vigilancia del recurso forestal durante su traslado, de manera paralela y complementaria al control en los puestos de control, la autoridad forestal puede ejecutar operativos para luchar contra la tala ilegal.

Tareas:

Luego de definidas, las actividades¹⁰ pueden ser desagregadas a nivel de tarea, que son las acciones que deben realizar las entidades para asegurar el desarrollo e implementación de las actividades. Es importante que las tareas tengan un orden secuencial y ordenado para que su ejecución contribuya a la generación de una unidad de producción física de la actividad. Si bien las guías del CEPLAN no decantan las actividades en tareas, la experiencia indica que generalmente es necesario establecer tareas para poder visualizar los insumos con pertinencia.

Ejemplo:

A continuación, se presentan algunas alternativas de tareas identificadas para las actividades operativas arriba especificadas.

Evaluación de documentos de gestión para el aprovechamiento forestal en títulos habilitantes por titulares de concesiones forestales maderables:

- Evaluación en gabinete del expediente para realizar el manejo forestal dentro de una concesión forestal maderable.
- Inspección ocular de documento de gestión forestal en el campo.
- Elaboración de informe técnico con aprobación o desestimación de documento de gestión forestal bajo la modalidad de concesión forestal maderable, y de su correspondiente resolución administrativa.

Control de los productos forestales transportados en los puestos de control:

- Revisión documentaria y física (cubicación) de la madera.
- Sellado y registro de GTF, si la documentación y la carga están en orden.
- Decomiso del producto forestal o de fauna silvestre, de ser el caso.

Teóricamente, no debería haber diferencia entre las actividades del PP y las establecidas en el POI; pero, a la luz de lo evidenciado, esto puede suceder; en ese

¹⁰ De acuerdo con lo establecido en la Guía para el Planeamiento Institucional (modificada con RPCD N.° 016-2019/CEPLAN/PCD, la programación del POI se realiza al nivel de formulación de actividades operativas e inversiones necesarias para ejecutar las acciones estratégicas institucionales (AEI) definidas en el PEI.



sentido, líneas arriba se identifican soluciones prácticas (actividades del PP relacionadas a actividades operativas). Sin embargo, se debe recomendar que, durante el diseño de las actividades de los programas presupuestales, se consideren como un posible insumo las intervenciones que realizan los pliegos que pudieran estar definidas en el POI, luego del análisis y revisión respectivo, a fin de utilizarlas siempre que aporten al resultado esperado y que se cuente con evidencia que sustente su efectividad y viabilidad, de acuerdo a la normativa vigente. Esto facilitará la definición y seguimiento de la ejecución física de las metas de dichos instrumentos (PP y POI).

→9. Definición de unidades de medida y sistemas de medición

Un sistema de medición es la convención estandarizada que nos permite medir el valor numérico de la meta de ejecución de un producto, actividad o tarea. La unidad de medida debe establecer la dimensión en la que se realizará la medición (superficie, longitud, tiempo), así como la escala métrica para esta (hectáreas, kilómetros, horas).

La planificación debe definir unidades de medida que estén vinculadas al objetivo o producto, o a las actividades presupuestarias, actividades específicas y tareas que realizó para su consecución. Dichas unidades sirven para a) medir

el avance de la ejecución física del producto o la actividad, y b) estimar costos a nivel de actividad o tarea.

Para términos presupuestales, debe evitarse emplear unidades de medida que cuantifiquen aspectos administrativos (informe, reporte, etc.), salvo que el objetivo de la intervención sea la producción de documentos.

En caso se haya optado por desagregar las actividades presupuestales a nivel de "actividades operativas", la definición de unidades de medida debe llegar a ese nivel; debiéndose además tener claramente definido el método de agregación¹¹ de cada actividad presupuestal respecto a sus actividades operativas, así como del producto respecto a sus actividades presupuestales. Finalmente, también se puede agregar la meta física de una actividad operativa con base en sus tareas.

Ejemplo:

Se detallan unidades de medida adecuadas e inadecuadas para poder cuantificar el avance físico de algunas actividades.

¹¹ El método de agregación es aquel que permite obtener la meta de producción física de un producto en función a la realización de sus respectivas actividades, o de estas con base en la ejecución de forma adecuada de las actividades operativas que la componen. Dependiendo la naturaleza del producto o la actividad, el método puede contabilizar a uno o más de los elementos que la componen.



Cuadro N.º 5:

Actividad operativa/Tarea	UM adecuada	UM inadecuada	Unidad de producción física
1. Evaluación de documentos de gestión para el aprovechamiento forestal en TH	Hectáreas	Expediente	1 ha
Tareas			
1.1 Evaluación en gabinete de expediente para manejo forestal en concesión forestal	Expediente	Carta	1 expediente
1.2 Inspección ocular del documento de gestión forestal en campo	Hectárea	Expediente	1 ha
1.3 Elaboración de informe técnico que aprueba o desestima el documento de gestión forestal	Expediente	Documento	1 expediente
2. Control de los productos forestales transportados en los puestos de control	Carga	GTF	1 carga
Tareas			
2.1 Revisión documentaria y física de la carga para su constatación	Carga	GTF	1 carga
2.2 Elaboración de informe con hallazgos de infracción, de ser el caso	Informe	Detención	1 informe
3. Asistencia técnica y acompañamiento a titulares de TH	Persona asistida	Talleres	1 persona
Tareas			
3.1 Capacitaciones a titulares de TH en manejo forestal sostenible y uso e implementación de documentos de gestión forestal	Persona asistida	Talleres	1 persona

Se recomienda que las unidades de medida de las actividades más relevantes para el logro del objetivo a nivel técnico o presupuestario



(llamadas actividades trazadoras) guarden relación con las unidades de medida del producto y con las variables que se emplean para medir los indicadores de producción física o de desempeño.

→ 10. Definir fuentes de información y bases de datos

Fuente de información: es el sistema o entidad encargada de recolectar la información para el cálculo de la producción física (meta) y del costeo. La fuente debe proveer información con las siguientes características:

- i. de origen confiable;
- ii. no manipulable;
- iii. estable en el tiempo;
- iv. con un responsable bien definido;
- v. oportuna;
- vi. verificable.

Base de datos: es el medio físico o electrónico que contiene el conjunto de datos registrados con los cuales se puede elaborar información relevante para la toma de decisiones en las intervenciones públicas realizadas.

Ejemplo:

- ✓ Fuente de información: SNIFFS - Componente Estadístico
- ✓ Base de datos: Registros Administrativos Forestales y de Fauna Silvestre (RAFFS)

11. Definir una estructura de costos

Una estructura de costos nos permite conocer el costo de ejecución de una unidad de medida de la producción física de una actividad (presupuestal u operativa), permitiendo un mejor control del empleo de cada uno de los insumos necesarios y de la variabilidad de estos según la cantidad de producción física deseada.

La estructura de costos se realiza sobre un listado de todos los insumos necesarios para ejecutar cada una de las actividades, que pueden ser de los siguientes tipos:

- ✓ **Recursos humanos:** el personal que ejecuta los productos y sus actividades.
- ✓ **Equipamiento:** incluye infraestructura, aparatos y herramientas que son necesarios.
- ✓ **Materiales:** todo insumo fungible que intervenga en la totalidad o parte de la ejecución de la actividad.
- ✓ **Servicios:** todo bien no material que se realiza durante la ejecución de la actividad.

Ejemplo:

Para la actividad *“Evaluación de documentos de gestión para el aprovechamiento forestal en títulos habilitantes por titulares de concesiones forestales maderables”*, se pueden identificar los siguientes insumos:



☑ **Recursos humanos:** Incluye a los especialistas forestales que realizan la revisión en gabinete de los expedientes, así como de las inspecciones oculares.

☑ **Equipamiento:** Incluye las computadoras e impresoras que se emplean para generar los documentos, así como el GPS y otros equipos de campo empleados en las inspecciones oculares

☑ **Materiales:** Podemos considerar el papel y la tinta empleado en la elaboración de informes de gabinete, así como los alimentos, el combustible y las pilas que se emplean durante una inspección.

☑ **Servicios:** Podemos considerar los servicios de restauración (cuando se contrata el servicio de preparación de alimentos) y de hospedaje durante las salidas de campo; así como la contratación de personas para brindar servicios de transporte (motoristas) o de apoyo en las labores de campo (materos, logísticos de campamento) en momentos puntuales.

Ejemplo:

Para la actividad “*Control de los productos forestales transportados en los puestos de control*”, se pueden identificar los siguientes insumos:

☑ **Recursos humanos:** Incluye a los especialistas o técnicos de control destacados en los puestos de control.

☑ **Equipamiento:** Incluye la infraestructura del puesto de control, así como la computadora, impresora, cámara fotográfica y celular.

☑ **Materiales:** Podemos considerar el papel, la tinta y la papelería empleada cuando se realiza el control de los vehículos que transportan la madera.

☑ **Servicios:** Podemos considerar los servicios de estiba y desestiba de madera, cuando se considera que la carga debe ser revisada a profundidad o decomisada.

→ 12. Clasificación de los insumos

Los insumos pueden clasificarse como costos directos o indirectos y costos fijos o variables:

☑ **Insumos de costos directos o indirectos:**

- Son directos cuando están asociados directamente a la entrega del producto.
- Son indirectos si no hay una asociación directa a la prestación del producto.

Ejemplo:

Para la actividad “*Evaluación de documentos de gestión para el aprovechamiento forestal en títulos habilitantes por titulares de concesiones forestales maderables*”, se pueden identificar los siguientes costos:

☑ **Directos:** Podemos considerar las horas hombre de los especialistas que revisan los expedientes en gabinete, así como los costos logísticos vinculados a la inspección ocular.

☑ **Indirectos:** Podemos considerar los costos vinculados a los servicios de soporte (pago de servicios básicos,



de coordinación y remisión de documentos, etc.) Es preferible que estos costos no se asignen directamente a un producto o actividad en específico.

Insumos de costos fijos o variables

- Son fijos cuando los bienes o servicios no dependen de la meta a alcanzar.
- Son variables cuando los insumos se consumen con la ejecución de una única unidad de producción física.

Ejemplo:

Para la actividad "*Control de los productos forestales transportados en los puestos de control*", se pueden identificar los siguientes costos:

- Fijos:** Podemos considerar el pago del personal, porque no importa cuántos camiones pasen, se requiere una cantidad determinada de personas que estén controlando las cargas de madera todos los días del año en el puesto de control.
- Variables:** Podemos considerar el costo del servicio de estiba y desestiba, el cual variará dependiendo la cantidad de vehículos que sean intervenidos y cuyas cargas deban ser descargadas de estos.

→13. Cuantificación de los insumos

Los insumos deben ser cuantificados respecto a la dosis en que se emplean al ejecutar una unidad de producción de cada una de las actividades. Por ello, cada insumo deberá contar con la siguiente información¹²:

- Unidad de medida de uso:** unidad mínima estándar en que se puede fraccionar el insumo que será utilizado en una atención o una intervención.
- Cantidad de unidades por vez:** cantidad de unidades mínimas de uso del insumo que serán utilizadas en una atención o una intervención.
- Número de veces:** número de veces que se realiza la actividad, atención o intervención para proveer el producto completo por unidad de medida durante un año.
- Cantidad por caso:** permite conocer la cantidad de veces que se utilizan las unidades del insumo necesario para proveer el producto. Es igual a la multiplicación de la cantidad por vez por el número de veces.
- Indicar el factor logístico:** la cantidad de unidades del insumo contenidas en la unidad de adquisición.
- Indicar el factor de pérdida:** la merma o porcentaje que no se utiliza de un determinado insumo.

¹² La información fue extraída de la "Guía para el desarrollo de línea de producción y costeos de productos de Programas Presupuestales", en el siguiente enlace: https://www.mef.gob.pe//contenidos/presu_publ/comunicados/Guia_para_desarrollo_lineas_produccion.pdf



- ☑ **Porcentaje de uso:** representa el grado de utilización del insumo.
- ☑ **Código del catálogo de bienes y servicios del MEF¹³:** siguiendo la codificación del catálogo, cada insumo cuenta con un código que determina el grupo, clase y familia a los que pertenece y, finalmente, su código de ítem. El código de un insumo consta de doce dígitos.
- ☑ **Clasificador de gasto¹⁴:** cada insumo está asociado a un clasificador de gasto. Esto permite agregar el costo de todos los insumos para determinar el presupuesto por clasificador de gasto, a nivel de específico detalle.

Ejemplo:

A continuación, se detallan los datos respecto a las pilas tipo AA empleadas para la operatividad del GPS durante la inspección ocular como parte de la actividad *“Evaluación de documentos de gestión para el aprovechamiento forestal en títulos habilitantes por titulares de concesiones forestales maderables”*:

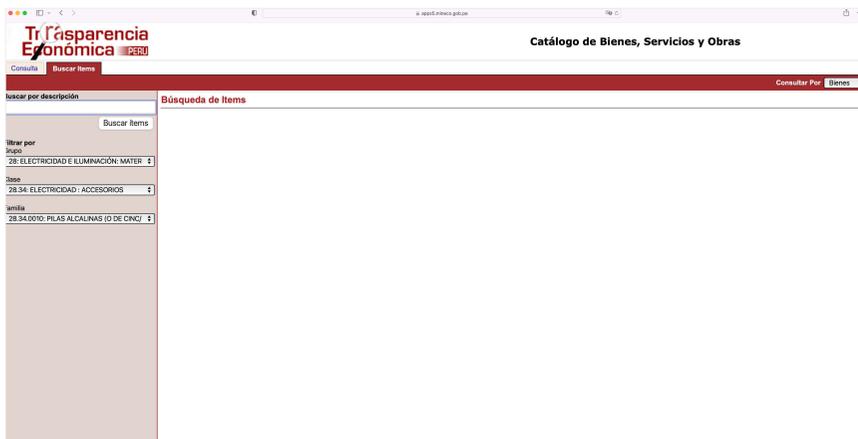
- ☑ **Unidad de medida de uso:** pares de pilas (porque el GPS funciona con dos pilas).
- ☑ **Cantidad de unidades por vez:** es la cantidad de pares de pilas que se necesitan emplear en una sola inspección ocular (por ejemplo, en este caso serían dos, si es que el GPS gasta cuatro pilas en una salida en promedio).

- ☑ **Número de veces:** considerando que en cada inspección se realiza una única toma de coordenadas (no importa cuántas sean estas), el número de veces sería uno.
- ☑ **Cantidad por caso:** $2 \times 1 = 2$.
- ☑ **Cantidad por caso:** es el resultado de multiplicar la cantidad por vez y el número de veces
- ☑ **Indicar el factor logístico:** si las pilas se compran por docena, pero se requieren dos por cada vez, el factor sería $2 / 12 = 0.16$.
- ☑ **Indicar el factor de pérdida:** en el supuesto de que el GPS deba actualizar la información geodésica luego de 24 inspecciones oculares realizadas y que dicha actualización consuma un par de pilas; entonces, para realizar 24 inspecciones se emplearán $48 + 2$ pilas. El factor de pérdida será 0.04.
- ☑ **Porcentaje de uso:** si en cada inspección ocular se emplea toda la energía de las pilas y estas se descargan, el factor sería 100%.
- ☑ **Código del catálogo de bienes y servicios del MEF:** si el insumo fuera un par de pilas alcalinas tamaño AA de 1,5 voltios, se emplearía el código 28.34.0010.0070; el cual significa que pertenece al Grupo “28: Electricidad e iluminación, a la Clase “34. Electricidad: Accesorios” y a la Familia “0010: Pilas alcalinas”.

¹³ El catálogo está disponible en el siguiente enlace: <https://apps5.mineco.gob.pe/signa/catalogo/Busqueda/BuscarItem.aspx>

¹⁴ El listado completo de los clasificadores de gasto actualizado se encuentra en el siguiente enlace: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/Clasificador_economico_gastos_RD0034_2020EF5001.pdf





- Clasificador de gasto:** el insumo puede ser incorporado en el siguiente clasificador 2.3.1.5.1.2. PAPELERÍA GENERAL, ÚTILES Y MATERIALES DE OFICINA, que está dentro de la genérica "Bienes y Servicios", en la subgenérica "Compa de Bienes" en lo relativo a materiales de oficina.

→14. Establecimiento de metas físicas

La programación de metas físicas consiste en estimar los valores para los hitos de producción física tanto para los productos como para las actividades, lo cual definirá la cantidad de insumos requeridos para su ejecución. Las metas deben estar expresadas en las unidades de medida de los indicadores de producción física respectivos.

Previamente a la estimación de las metas físicas, deben definirse los **criterios de programación**, que es la regla o conjunto de reglas para determinar la cantidad de producción

física de un producto (y sus respectivas actividades) que debe ser provista en un año fiscal, y cuya atención da el marco para la programación de recursos. El criterio debe formularse de forma sencilla de comprender y aplicar.

Un criterio debe contener al menos:

- la fuente de información que se emplea para estimar el valor de la meta;
- las variables con que se calcula la meta física;
- la regla o explicación de cómo se emplean las variables para calcular la meta.

Los criterios pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- Según cobertura:** Se programa la meta con base en que se pueda cubrir con un producto a un grupo poblacional intervenido previamente definido y cuantificado.

Ejemplo:

Criterio para la actividad *"Evaluación de documentos de gestión para el aprovechamiento forestal en títulos habilitantes por titulares de concesiones forestales maderables"*: Se evalúan todos los documentos de gestión que presentan los titulares de títulos habilitante vigentes y activos.

- La **fuentes de información** es el registro actualizado de los títulos habilitantes activos y vigentes en su jurisdicción. Dicha fuente de información sirve para cuantificar el número de títulos habilitantes y media de superficie por título habilitante.



- La **variable** es el "expediente" que cada titular debe presentar para poder realizar el aprovechamiento forestal dentro del título habilitante.
- La **regla** es que se debe atender a todos los títulos habilitantes activos y vigentes, los cuales deben presentar al menos un "expediente". Para poder agregar la meta dentro de la actividad 5006321, "Vigilancia y control en el acceso y aprovechamiento del bosque y sus recursos forestales", cada evaluación debe ser multiplicada por la media de superficie de los títulos habilitantes que son intervenidos.

Según demanda: Se programa la meta con base en la proyección de solicitud de dicho producto por parte de una población que no puede ser acotada, según información histórica.

Ejemplo:

Criterio para la actividad "*Control de los productos forestales transportados en los puestos de control*": Se debe controlar toda carga de producto forestal maderable que es transportado en algún vehículo.

La fuente de información es el registro de las cargas transportadas que son controladas durante su tránsito en cada puesto de control en los últimos "n" años.

Las variables son el número de vehículos que transitan y el volumen (en metros cúbicos) que ocupa cada carga. Para fines prácticos, se puede estimar un volumen promedio para las cargas según la capacidad del vehículo que los transporta.

La regla es que se debe tener personal destacado suficiente para controlar todas las cargas de productos forestales que transiten en cada puesto de control. Para ello, deben proyectar el valor de su meta con base en el promedio de cargas controladas en los últimos "n" años.

Las entidades suelen establecer la estimación de sus metas a cumplir durante el año fiscal en sus instrumentos de planificación: Plan Estratégico Institucional (PEI) y Plan Operativo Institucional (POI).

→ 15. Estimación del costo total (programación)

Para cada producto, se estiman las metas de sus actividades y tareas respectivas, calculando el costo de ejecución de cada una de estas metas con base en la estructura de costos previamente definida. Se requiere diferenciar entre los costos fijos y los costos variables:

- **Costos fijos:** Se refiere al costo de adquisición de todos los insumos fijos (equipamiento, herramientas, programas informáticos) que se requieren según el número de unidades de producción de las tareas. Se estima en función a los requerimientos para una unidad de producción de la entidad (oficina, brigada, personal, etc.).
- **Costos variables:** Se multiplica el valor de cada meta por la estructura de costos basada en insumos críticos para ejecutar una unidad física de producción.



Ejemplo:

En la actividad “Evaluación de documentos de gestión para el aprovechamiento forestal en títulos habilitantes por titulares de concesiones forestales maderables” se pueden identificar los siguientes costos:

- **Costos fijos:** Una inspección ocular en campo requiere de una brigada de 5 personas, la cual requiere una serie de insumos indiferentemente del número de inspecciones que realicen.

Su costo podría estimarse como sigue:

Cuadro N.º 6:

Insumo	Unidad	Cantidad requerida	Costo unitario (S/)	Costo total (S/)
Botas	Par	10	100	1000
Colchonetas	Unidad	5	20	100
Bolsa de dormir	Unidad	5	200	1000
Linterna	Unidad	5	50	250
Machete	Unidad	2	25	50
Total				2400

- **Costos variables:** Para realizar 44 inspecciones oculares, se requieren los siguientes insumos:

Cuadro N.º 7:

Insumo	UM de uso	Cantidad por caso (a)	% de uso (b)	Otras variab. (c)	Cantidad por UM de la tarea (d); (a*b*c)	Precio (e)	Costo unitario de insumo (f); (d*e)	Meta física (g)	Costo total (f*g)
Alquiler auto	Día	2	0.9	1	1.8	500.0	900.0	44	39 600.0
Gasolina	Galón	25	0.1	1	2.5	14.0	35.0	44	1540.0
Pilas AA	Par	2	1.0	1	2.0	4.0	8.0	44	352.0
Viveres	Día	6	0.4	1	2.4	70.0	168.0	44	7392.0
Total								44	48 884.0



→ 16. Sinceramiento de metas acorde al presupuesto asignado para un año fiscal determinado

Una vez que el MEF asigna el presupuesto a la entidad, esta debe replantear las metas físicas de sus diversas intervenciones (productos, actividades y tareas) en función de los recursos financieros disponibles.

Considerando muy probable que el presupuesto asignado sea insuficiente para la provisión adecuada y oportuna por parte de las entidades de las intervenciones públicas a la ciudadanía en la magnitud que esta estime pertinente, quedaría un diferencial o brecha de atención de dichas intervenciones.

Para poder cerrar dicha brecha, la entidad puede solicitar una demanda adicional de recursos al MEF, siguiendo la normativa vigente.

→ 17. Elaboración de una demanda adicional de recursos

Las instituciones del Estado cuentan con una asignación presupuestal más o menos constante sobre la que se deben regir. Sin embargo, al hacer el análisis de su planificación estratégica (PESEM, PEI, POI y otros planes institucionales) o al establecer una nueva política de Gobierno o institucional, pueden identificar que se requiere mayor presupuesto para lograr las metas establecidas. Dadas estas circunstancias, la institución evalúa la posibilidad de acceder a una demanda

adicional, sea para gasto corriente o para gasto de inversión, esto dependerá de la naturaleza de la intervención que se quiere solventar.

La entidad puede solicitar una demanda adicional de recursos, en el marco del artículo 37 de la Directiva N.° 0002-2021-EF/50.01, Directiva para la Ejecución Presupuestaria. Según dicho artículo, antes de realizar una solicitud, la entidad debe evaluar la ampliación progresiva de la prestación de sus intervenciones con sus propios recursos, mediante la readecuación de las prioridades de gasto de la entidad y la ejecución de las respectivas modificaciones presupuestarias a nivel funcional programático, según la normatividad presupuestaria vigente y con cargo a su presupuesto institucional.

Si luego de realizar dicho ejercicio se evidencia que los recursos son insuficientes, la entidad puede elaborar la solicitud. Dicho pedido se realiza a nivel de pliego y debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Sustentar que no se dispone de recursos en el pliego para atender progresivamente la demanda de gasto con cargo a su presupuesto institucional aprobado por toda fuente de financiamiento, detallando el cronograma mensualizado de certificación del crédito presupuestario, compromiso y devengado de los recursos sin comprometer.

En este punto, la entidad debe asegurar que todos los recursos formulados a nivel de **PLIEGO**, dentro de su Presupuesto Institucional Modificado (PIM), no



pueden ser reasignados a las intervenciones motivo de la solicitud de demanda adicional. Para demostrar que los recursos formulados disponibles ya cuentan con un objetivo definido, el pliego debe presentar las proyecciones de sus recursos certificados, comprometidos y devengados. Se sugiere que los conceptos de gasto se desagreguen a nivel de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda.

- b. Sustentar por qué la demanda adicional no pudo ser prevista en el presupuesto institucional del Pliego durante las fases de programación multianual y formulación presupuestaria, por su naturaleza y coyuntura, de conformidad con el artículo 53 del Decreto Legislativo N.° 1440. Las demandas adicionales de recursos no atendidas durante dichas fases del proceso presupuestario no representan sustento de imprevisibilidad de gasto.
Es preciso explicar las razones por las cuales no se pudieron asignar recursos a las intervenciones motivo de la demanda, sea a nivel técnico o presupuestario.

Algunas alternativas de enfoque son las siguientes:

- i. Explicar la manifestación real de un problema que requiere una intervención pública, el cual no viene siendo atendido o se atiende de manera parcial por el Estado.

Ejemplo

A nivel nacional, se pierden aproximadamente 150 mil hectáreas por deforestación.

- ii. Plantear cómo un problema previamente identificado y atendido ha aumentado en magnitud en el año fiscal en curso.

Ejemplo

En el departamento de X, se identificó que, en el periodo de enero a agosto del 2021, hubo una deforestación estimada de 13 397 hectáreas, en comparación a las 15 978 hectáreas deforestadas durante el año 2020. Esto hace proyectar que la deforestación total acumulada en el 2021 superará en 50% a la ocurrida en el 2020.

- iii. Evidenciar la ocurrencia de manera imprevista de un suceso que obligó al pliego a redireccionar sus recursos, generando un déficit al financiamiento de sus intervenciones.

Ejemplo:

Debido a la urgencia de la contención de la COVID-19, un Gobierno regional realizó modificaciones presupuestarias para fortalecer intervenciones sanitarias, desfinanciando las del sector agricultura.



El SERFOR reasignó recursos a la erradicación de la minería ilegal en Madre de Dios, desfinanciando las intervenciones públicas vinculadas al otorgamiento de derechos en las concesiones forestales.

- c. Sustentar la necesidad y prioridad de realizar el gasto, así como el detalle de los montos por específicas del gasto, cronograma mensualizado de ejecución de los conceptos solicitados (certificación del crédito presupuestario, compromiso y devengado). Asimismo, de corresponder, el sustento debe contener el código y nombre del proyecto o actividad, y el monto total solicitado.

Para el sustento de la necesidad y prioridad del gasto motivo de la demanda adicional, es necesario desarrollar los numerales 1 al 12, respecto a las brechas de metas de producción física no atendidas con el presupuesto asignado.

Como ejemplo práctico para ilustrar todo lo expresado en la presente guía, se desarrolla el siguiente ejercicio:

1. Identificar el problema y las intervenciones estratégicas a nivel nacional y subnacional que se hayan identificado para resolverlo e implementarlas.

Numeral 1: Definir y cuantificar el problema a atender

Problema	Unidad de medida	Magnitud
Deforestación de la Amazonía peruana	Hectáreas de bosque perdidas (Acumuladas 2000-2020)	2,636,585

La condición de interés es la pérdida de superficie de bosque en la Amazonía peruana, cuantificada o medida como el total de superficie deforestada en los últimos 20 años.

Numeral 2 y 3: Definir y cuantificar la población potencial beneficiaria

Población	Unidad de Medida	Magnitud
Bosques amazónicos peruanos	Hectáreas	68'070,889

Numeral 4: Definir las brechas de atención

Brecha	Unidad de medida	Magnitud
Bosques controlados y adecuadamente aprovechados	Hectáreas	68'070,889



Numeral 5: Definir el/los productos que atiende(n) las brechas

Producto 1	Bosques con control y vigilancia efectivos
-------------------	--

Numeral 6: Definir los grupos poblacionales que reciben los productos

Población intervenida	Unidad de medida	Magnitud
Superficie bajo concesión maderable	Hectárea	7,044.496
Superficie para reforestación	Hectárea	112,911

2. Identificar los servicios/actividades que contribuirán a los resultados, objetivos y acciones estratégicas que no podrán ser atendidos parcial o totalmente con el presupuesto institucional asignado.

- Analizar la relevancia de estas actividades/servicios y priorizar las que son impostergables y que deben formar parte de la demanda adicional.
- Respecto a las actividades priorizadas, analizar si cuentan con la base de datos que respaldará la solicitud de las metas que se plantearán.
- Las actividades planteadas deben estar claramente planteadas, y deben contar con tareas y sus metas que permitan identificar claramente los insumos necesarios.

Numeral 7: Definición de actividades y tareas

Producto PP	Actividad PP	Actividad operativa	Tarea
3000886 Bosques con control y vigilancia efectivos	5006322 Vigilancia y control en el transporte de los recursos forestales desde el origen (bosque) al destino (centro de transformación)	Control de los productos forestales transportados en los puestos de control	Revisión documentaria y física (cubicación) de la madera.
			Sellado y registro de GTF, si la documentación y la carga están en orden.
			Decomiso del producto forestal o de fauna silvestre, de ser el caso



Numeral 8: Definición de unidades de medida y sistemas de medición

Actividad / Tarea	Unidad de medida
Control de los productos forestales transportados en los puestos de control	Carga
Revisión documentaria y física (cubicación) de la madera	Carga
Sellado y registro de GTF, si la documentación y la carga están en orden	GTF
Decomiso del producto forestal o de fauna silvestre, de ser el caso	Informe

Numeral 9: Definir fuentes de información y bases de datos

Base de datos	Nombre	Variable	Sintaxis
RAFFS	Formato A "Registro forestal"	GTF registrada/emitida	Sumatoria de las GTF registrada/emitida
Registro del PC de la Autoridad Forestal	Libreta de control de vehículos que transportan madera	Placa de vehículo GTF controladas M3 de madera movilizadas	Para cada vehículo, se contabiliza la madera correspondiente a todas las GTF transportadas.

3. Sobre la base de los insumos, se realiza el costeo. Para desarrollar este punto, se debe considerar lo indicado en los puntos 11 al 15 del presente documento.

Numeral 10: Definir una estructura de costos

Actividad	Tarea	Componente	Estructura
"Control de los productos forestales transportados en los puestos de control"	Revisión documentaria y física (cubicación) de la madera	Recursos humanos	Personal en el puesto de control
		Equipamiento	Equipos computacionales Equipos de comunicación
		Materiales	Papelería Tinta
		Servicios	Servicio de estiba y desestiba de madera
.....



*Identificar las horas hombre que el personal asigna a la tarea.

Numeral 11: Clasificación de los insumos

Actividad	Componente	Estructura	Insumo
"Control de los productos forestales transportados en los puestos de control"	Recursos humanos	Personal en el puesto de control	Especialista de control
			Técnico de control
	Equipamiento	Equipos computacionales	Computadora CORE i7 novena generación
			Impresora multifuncional
			Equipos de comunicación
	Materiales	Papelera	Formatos hechos en papel bond A4 80 gr
		Tinta	Tóner de impresión con rendimiento de 2100 páginas
		Servicios	Servicios de terceros

Numeral 12: Cuantificación de los insumos

Categoría	Insumo	UM	Cantidad x vez	N.º de veces	Cantidad x caso	Factor logístico	Factor pérdida	% de uso	Cantidad x UM de la tarea	Precio	Costo unitario
Material	Formato	Unidad	1	1	1	1	0	100	1	0.1	0.1
Material	Tóner	Hoja impresa	10	1	10	15 000	0	100	0.0006	420	0.28

Numeral 13: Establecimiento de metas físicas

Actividad	UM Act.	Meta	Tarea	UM Tarea	Meta
Control y vigilancia del transporte de productos forestales	Vehículos controlados	23 000	Revisión del vehículo	Vehículo controlado	23 000
			Elaboración de informe de hallazgo	Expediente	2300



Numeral 14: Estimación del costo total

Insumo	Unidad	Cantidad requerida	Costo unitario (S/)	Meta	Costo total (S/)
Formato de evaluación de campo	Par	1	0.10	23 097	2309.70
Papel bond 80 gr A4	Unidad	0.02000	0.30	2 311	693.30
Tóner de Impresión (rendimiento de 2100 páginas)	Hoja impresa	0.00067	0.28	2 311	647.08
Computadora CORE i7 novena generación	Unidad	4	540.00	4	2160.00
Celular con cámara incorporada y 20 GB de memoria	Unidad	6	4500.00	6	27 000.00
Total					32 810.08

FUENTES DE INFORMACIÓN

SERFOR:

<http://sniffs.serfor.gob.pe/estadistica/es/tableros/fauna-silvestre/centro-de-manejo-cria-de-fauna-silvestre>

Otras fuentes:

<http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

<https://observatorio.osinfor.gob.pe/Estadisticas/Home/Reportes/g>



BIBLIOGRAFÍA

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2013). La importancia de la Planificación Estratégica para el desarrollo económico y social del país [diapositivas]. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/la-importancia-de-la-planificacion-estrategica-para-el-desarrollo-economico-y-social-del-pais/

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (8 de febrero de 2021). Directiva para la formulación y actualización del plan estratégico de desarrollo nacional [Directiva N.º 001-2017-CEPLAN/PCD].

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (15 de noviembre de 2018). Guía de políticas nacionales, modificada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 00057-2018/CEPLAN/PCD.

Congreso de la República (27 de junio de 2008). Ley del sistema nacional de planeamiento estratégico y del centro nacional de planeamiento estratégico [Decreto Legislativo N.º 1088].

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (31 de diciembre de 2021.). Directiva para la ejecución presupuestaria [Directiva 000002-2021-EF/50.01].

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (5 de diciembre de 2020). Directiva para el diseño de los programas presupuestales en el marco del presupuesto por resultados [Directiva N.º 005-2020-EF/50.01].

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2015). Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los programas presupuestales.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (diciembre de 2020). Guía para el desarrollo de línea de producción y costos de productos de programas presupuestales.

Ministerio del Ambiente (MINAM) (noviembre de 2014). Estrategia nacional de diversidad biológica al 2021.

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) (2013). Política nacional forestal y fauna silvestre.





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Norad