

D

esarrollo DEL SECTOR FORESTAL

JORGE IBERICO*

Con el propósito de realizar un debate técnico sobre el potencial de sector forestal y sus problemas, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) organizó el Foro “Desarrollo del Sector Forestal” el 22 de abril de 2014.

El Foro contó con la participación de los expositores: Fabiola Doderó, Directora de la Dirección General Forestal y Fauna Silvestre, y Eduardo Vial, ex Director de la Corporación Nacional Forestal de Chile.¹

* Supervisor Senior en Políticas de Crecimiento Económico del BCRP.
jorge.iberico@bcrp.gob.pe

¹ Participaron como panelistas: Enrique Toledo, Director Gerente de Reforesta Perú SAC; Felipe Koehlin, Director Ejecutivo de Reforestadora Amazónica S.A; Erik Fischer, Presidente del Comité de Industria de la Madera de ADEX; y Elsa Galarza, profesora e investigadora de la Universidad del Pacífico.

El Perú tiene 68 millones de hectáreas (has) de bosques naturales (53 por ciento de su territorio), y ocupa el décimo primer lugar en el mundo en este tipo de superficie, y el segundo lugar en América Latina. Sin embargo, la explotación de sus bosques registra una participación marginal en la producción nacional (0,5 por ciento del PBI), y las exportaciones peruanas explican menos del 1 por ciento de la exportación mundial de productos forestales. Además, nuestra balanza comercial forestal es deficitaria, y una proyección pasiva para el año 2021 la estima en -US\$ 2 511 millones (ver Gráfico 1).

Los problemas del sector forestal son diversos, entre los que destacan los siguientes:

- Mal funcionamiento del sistema de concesiones.
- Deforestación impulsada por el narcotráfico y la agricultura migratoria.
- Falta de capacidad y claridad respecto a las responsabilidades regionales.
- Limitado empoderamiento de las comunidades para el aprovechamiento forestal de sus territorios.

En 2011, se promulgó la Ley 29763 para solucionar estos problemas y coadyuvar al desarrollo de todo el potencial del sector. Su reglamento todavía no ha sido aprobado. Sin embargo, para que la nueva ley tenga éxito deben superarse las fallas de gobernabilidad que se resumen en la necesidad de tener una acción más efectiva del Estado en todos sus niveles para hacer cumplir las regulaciones, lo que redundará en: i) una mejor defensa de los derechos de propiedad en las concesiones (protección contra el narcotráfico); ii) un mejor diseño de adjudicación de concesiones; iii) mayor monitoreo y eficaz sanción a incumplimientos de los concesionarios; iv) sanciones efectivas a la tala ilegal; y v) un mejor cuidado del bosque en general.

Adicionalmente, deben promoverse las plantaciones forestales, un complemento eficiente a las concesiones de Bosques de Producción Permanente (BPP) para el desarrollo del sector forestal basado en bosques naturales. Existen más de 10 millones de has. que pueden y deberían reforestarse. La visión debiera ser: el Perú posicionado en el mercado internacional conservando sus bosques naturales y desarrollando plantaciones forestales, que generan riqueza de manera sostenible.

Dada la existencia de externalidades positivas de la industria forestal, es conveniente analizar la adaptabilidad al caso peruano de estrategias de política pública utilizadas con éxito a nivel internacional.

Así, por ejemplo, el desarrollo de plantaciones forestales en países vecinos como Chile, Brasil y Uruguay comenzó hace más de 30 años, con un programa de incentivos que incluían beneficios tributarios, financiamiento, y apoyo comercial, científico y tecnológico.

Como se mencionó, el 22 de abril de 2014 se llevó a cabo el Foro “Desarrollo del Sector Forestal”, que el BCRP organizó para facilitar un debate técnico sobre el tema.

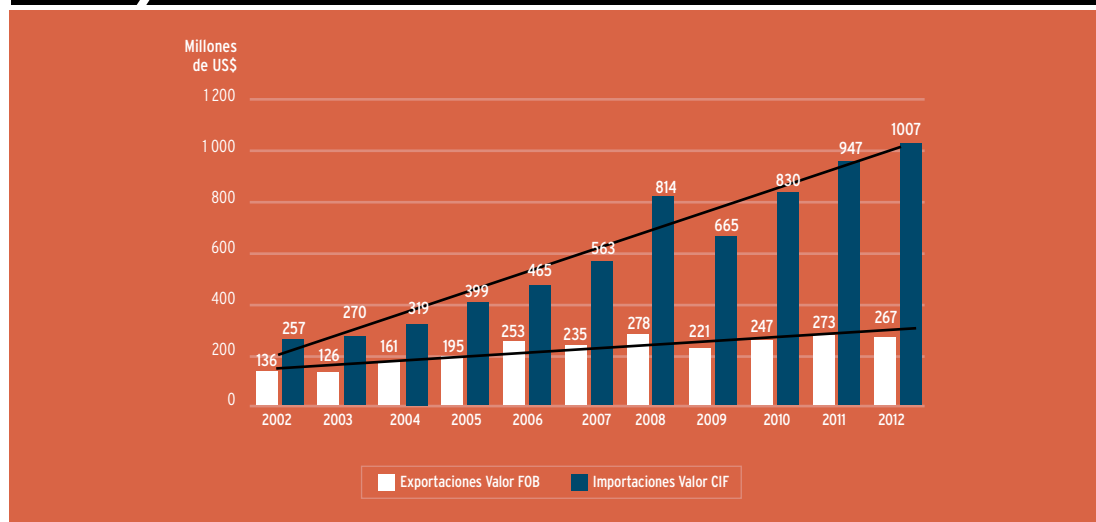
A continuación presentamos un resumen de las participaciones.

FABIOLA DODERO: Directora de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.

La demanda mundial de maderas irá en aumento permanente por lo menos en los próximos 35 años, lo que convierte a la madera en un *commodity* excepcional. Si se tiene en cuenta que el mundo tiene nueve billones de habitantes, y que la demanda de madera rolliza asciende 4,5 billones de metros cúbicos (m³), cada persona consume 0,5 m³ de madera al año.

Los países que han desarrollado su industria forestal lo han hecho a través de plantaciones forestales

GRÁFICO 1 ■ Evolución de la Balanza Comercial de productos maderables



comerciales con tecnología punta. Chile, Ecuador, Uruguay y otros países ya han tomado decisiones de política pública para impulsar decididamente las plantaciones forestales con fines comerciales.

La contribución actual del sector forestal al PBI es de menos del 1 por ciento, aunque está subestimada, pues no considera la contribución del medio ambiente (bosques) a la economía. Los países más desarrollados han incluido en sus sistemas de cuentas nacionales un sistema de cuentas satélite de bosques, que da cuenta de la contribución de los bosques al turismo, al agua, a la salud, etc.

De cualquier forma, el potencial del sector forestal peruano es muy grande. Sólo se han concesionado 7,9 millones de has. (ver Cuadro 1), es decir 44 por ciento del área total de bosques naturales que podría concesionarse (17,8 millones de has.), y sólo el 35 por ciento de las concesiones otorgadas se encuentran activas. Además, el país cuenta con condiciones muy favorables para el desarrollo de plantaciones forestales:

- a) 19 millones de has. son aptas para reforestación.
- b) Hay una gran variedad de especies nativas y exóticas que podrían explotarse.
- c) Existe experiencia inicial en desarrollo de plantaciones.
- d) Nuestra situación geopolítica es privilegiada.

Sin embargo, existen “cuellos de botella” para el crecimiento del sector forestal peruano. La combinación de excesiva burocracia y baja gobernanza trae como consecuencia que los migrantes prefieran deforestar las superficies y dedicarse a la agricultura antes que a la forestería. En este sentido, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763) y su reglamento contribuirán a solucionar los problemas de sector mediante lo siguiente:

- a) La promoción de un aprovechamiento integral del bosque (enfoque eco sistémico).

- b) El tratamiento adecuado a las plantaciones forestales, reconociéndolas como cultivos y no como bosque primario.
- c) La implementación del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como un servicio nacional forestal de clase mundial, lo que comprenderá:
 - La reingeniería total de la actual Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.
 - Mejorar la calidad de su capital humano.
 - Un cambio de enfoque, hacia un Estado más facilitador y promotor que controlista. El servicio eficiente y oportuno al ciudadano será el centro de la gestión y se procurará alcanzar la calidad total en todos los procesos.
 - Simplificación de todos los procedimientos.
 - Trámites presenciales serán todos *on-line*.
- d) La incorporación de la sociedad civil en la gestión forestal.
- e) Un mejor tratamiento y mayor promoción al Manejo Forestal Comunitario.

EDUARDO VIAL: ex Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal de Chile.

Hacia 1950, el modelo forestal chileno basado en los bosques nativos no era sostenible, ni social ni ambientalmente. El recurso era gratis y no había exigencias legales de protección o regeneración. Se perdía competitividad paulatinamente. En cambio, las 190 000 hectáreas sembradas de especies exóticas, de pino insignia (Monterrey) y de eucalipto, mostraban un gran rendimiento y el camino para un desarrollo forestal sostenible. El Estado chileno entendió esto y decidió apoyar un modelo de desarrollo forestal sobre la base de plantaciones, desde la Corporación de Fomento (CORFO)². El apoyo de la CORFO consistió en:

- a) Viveros.
- b) Convenios con el sector privado mediante los cuales el Estado sembraba y el sector privado cuidaba y protegía la plantación. Al final, compartían los rendimientos.
- c) Creación del Instituto Forestal.
- d) Instalación de plantas de celulosa.
- e) Inicio de contactos internacionales para alianzas con el sector construcción, para utilizar el recurso forestal.

Hacia 1970, el desarrollo de las plantaciones forestales (450 000 hectáreas) ya permitía el abastecimiento del mercado interno, y el Estado decidió consolidar el sector atrayendo capital privado mediante las siguientes acciones:

- a) Definió suelos para plantar. El fomento del Estado fue sólo para estos suelos.
- b) Dejó de sembrar, e incentivó a las empresas privadas para que lo hicieran, subsidiando directamente (“bonificando”) el 75 por ciento

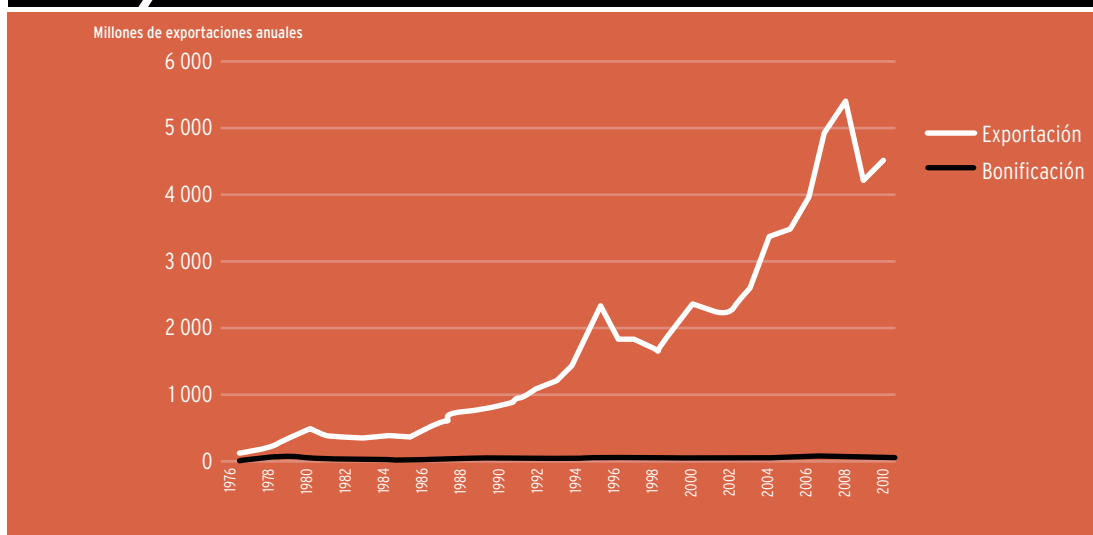
CUADRO 1 Concesiones otorgadas maderables a abril 2013 ^{1/}			
Departamento	Nº contratos	Superficie (ha)	% del total de has.
Huánuco	48	276 372	3%
Junín	6	59 950	1%
Loreto	254	2 780 165	35%
Madre de Dios	87	1 289 911	16%
Pasco	1	8 644	0%
San Martín	39	572 970	7%
Ucayali	174	2 917 395	37%
Total	609	7 905 407	100%

^{1/} Mayores a 1 000 has.

FUENTE: MINAG- Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.

² Otros sectores seleccionados fueron la agricultura y la pesquería.

GRÁFICO 2 ■ Evolución de las exportaciones de productos forestales y costo de la bonificación (1976-2010)



FUENTE: Eduardo Vial.

- de los costos de una plantación.
- c) Transfirió las plantas de celulosa al sector privado.
- d) Aseguró los predios con plantaciones forestales contra expropiaciones.
- e) Formó la institucionalidad forestal, mediante la creación de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), para controlar, gestionar la ley y proteger el recurso forestal.

Como resultado de estas políticas, Chile hoy tiene 2,6 millones de hectáreas de bosques plantadas: de éstas, 1,4 millones de hectáreas corresponden a la superficie que ha sido “bonificada”, siendo el costo del subsidio US\$ 518 millones. Esta inversión del Estado (US\$ 518 millones) ha sido extremadamente rentable pues:

- a) Ha habido un crecimiento extraordinario de las exportaciones de productos forestales en el periodo 1976-2010 (ver Gráfico 2), habiéndose acumulado US\$ 60 000 millones. Existen más de 800 empresas exportando productos forestales. Las exportaciones bordean los 6 000 millones de dólares al año (2013), y llegan a más de 45 países. Por su parte, las ventas en el mercado interno ascienden aproximadamente a US\$ 3 000 millones.
- b) Se han protegido de la erosión más de dos millones de hectáreas.
- c) Se ha bajado la presión por la corta del bosque nativo, dando tiempo para tener una ley que incentive su uso racional.
- d) Se ha logrado atraer inversionistas importantes, locales e internacionales, que han respaldado el desarrollo de productos, capacitación y tecnología de punta.

En resumen, Eduardo Vial señaló que las claves del éxito del desarrollo forestal chileno son las siguientes: a) Selección de especies con

alto potencial competitivo (en el caso de Chile se identificaron dos especies, eucalipto y pino Monterrey o Insignia); b) Acción decidida del Estado; c) Certeza en la propiedad de la tierra y bosques; d) Institucionalidad sólida para el sector forestal y, e) Participación de inversionistas grandes.

Sin embargo, mencionó también algunos aspectos a tomar en cuenta para mejorar el proceso: a) No puede haber sustitución de bosque nativo por plantaciones, para lo cual debe fomentarse simultáneamente al Bosque Nativo; b) Debe cuidarse la relación bosque/agua; c) Debe trabajarse mejor la relación de las plantaciones con las comunidades rurales.

ENRIQUE TOLEDO: Director Gerente, Reforesta Perú SAC.

En los últimos 50 años, se ha deforestado 8,5 millones de has., provocando un daño ambiental muy grande a la Amazonía peruana, que al mismo tiempo significa una gran oportunidad de inversión en plantaciones forestales y agroforestería. Los beneficios de ambas actividades son evidentes:

- a) Mayor productividad: con inversiones modernas se puede producir hasta 40 veces más madera por hectárea que los bosques naturales. Con mejoramiento genético y biotecnología se logra competitividad a nivel mundial.
- b) Generación de empleo: se estima un empleo directo por cada 2 has.
- c) Incremento en exportaciones: el potencial exportador llegaría a US\$ 3 mil millones.
- d) Control de la erosión, mejoramiento de suelos y mitigación de desastres. “Perú es exportador de tierras a Brasil a través del río Amazónico, por la erosión”.
- e) Captura de carbono.
- f) Ecoturismo y biodiversidad.

CUADRO 2 ■ Incentivo para plantaciones forestales en América Latina

País	Monto de incentivo	Duración de incentivo
Costa Rica	US\$ 910/ha	10 años (35% inicial)
México	US\$ 650/ha	Al cumplir el primer año
Guatemala	US\$ 1450/ha	6 años
Ecuador	75% costos	Primeros 4 años
Colombia	75% costos plantación	50% costos año 2 al 5
Chile	75% costos (antes 90%)	Al validarse la plantación

FUENTE: Reforestadora Amazónica.

g) Mejora en la calidad de vida de la familia rural. Pero para desarrollar este potencial, se requiere de un impulso estatal, como se ve en varias experiencias internacionales. Destacó el caso del Ecuador (inspirado en el de Chile), que reembolsa el 75 por ciento de los costos de plantación durante los primeros cuatro años, o el de Brasil, que financia el 80 por ciento de la inversión total con ocho años de gracia y repago entre el año 12 y 20, con una tasa de interés de 4,12 por ciento al año (el predio forestal y los árboles en pie se constituyen en garantía hipotecaria).

FELIPE KOECHLIN: Director Ejecutivo, Reforestadora Amazónica S.A.

El señor Koechlin mencionó que, no obstante sus potencialmente importantes beneficios sociales y ambientales, el sector de plantaciones forestales enfrenta muchas dificultades para su desarrollo:

- a) Inversión costosa a largo plazo.
- b) Falta de financiamiento.
- c) Escasez de proveedores de bienes y servicios para la reforestación y la transformación de la madera.
- d) Trabas burocráticas.
- e) Deficiencias en la regulación: falta reglamentar la ley forestal.
- f) Desventaja competitiva con países vecinos que cuentan con incentivos.
- g) Inestabilidad social.
- h) Tala ilegal / Minería ilegal / Narcotráfico / Terrorismo.

Respecto al tema de trabas burocráticas, Felipe Koechlin hizo propuestas para simplificar los trámites actuales de Registro de Plantaciones y Permiso de Extracción, lo que permitiría reducir los plazos de ambos procedimientos de 6-12 meses a cinco días hábiles en el primer caso, y de 4-8 meses a cinco días hábiles como máximo en el segundo caso.

Asimismo señaló que las experiencias exitosas de reforestación en Latinoamérica se han desarrollado a partir de la aplicación de incentivos (inversión temporal gubernamental y préstamos) como se aprecia en el Cuadro 2. Concluyó indicando que si en el Perú se fomentara el sector, éste podría alcanzar un crecimiento exponencial en los próximos 10 años, ampliando el área de plantaciones de 30 000 has a 500 000 has. En ese sentido, recomendó que,

aparte de la solución a las trabas administrativas y de proveer estabilidad jurídica, las autoridades deberían establecer un programa de incentivos. Una alternativa sería impulsar que un porcentaje del fondo establecido para el Cierre de Minas (Resolución Ministerial N° 515-2006-MEM-DM) sea destinado efectivamente al establecimiento de plantaciones comerciales a nivel nacional y, buscar un mecanismo para que los Fondos de pensiones puedan participar en el financiamiento del sector desde el inicio de los proyectos.

ERIK FISCHER: Presidente del Comité de Industria de la Madera de ADEX.

Inició su exposición señalando que la selva del Perú, siendo el 60 por ciento del territorio nacional, tiene una enorme riqueza y potencial que actualmente no está debidamente apreciada. El Perú debería ser un país eminentemente forestal. Sin embargo, la inacción del Estado está permitiendo la deforestación de la selva (para su uso en agricultura) por parte de poblaciones migrantes de zonas empobrecidas de la sierra peruana, y la penetración del narcotráfico y otras actividades ilegales e informales.

Realistamente, la explotación de los Bosques de Producción Permanente (BPP) podría rendir en un breve plazo US\$ 5 100 millones de producción primaria y más de 850 000 empleos de mano de obra no calificada.

Para ello, hay que incorporar al modelo de concesiones forestales las experiencias empresariales exitosas. Debe cambiarse el perfil de los futuros concesionarios de los Bosques de Producción Permanente (BPP) mediante el diseño de concursos que promuevan el ingreso de actores con capacidades suficientes que permitan poner en valor el recurso forestal.

ELSA GALARZA: Profesora e investigadora, Universidad del Pacífico.

Los retornos en el negocio forestal no son inmediatos, por lo que el inversionista no va a entrar a menos que esté seguro de que el marco regulatorio no va a cambiar durante el periodo de maduración de su inversión. En ese sentido, cabe preguntarse si la visión actual del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) será la misma en los próximos 15 años, y si es compartida por otros sectores como los Ministerios de Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones o del Ambiente.

Un cuello de botella para el desarrollo forestal es la falta de financiamiento, y allí el Estado puede aportar mediante instrumentos que ya existen como COFIDE.

Como último punto, Elsa Galarza mencionó que hay una deficiencia muy grande de información sobre el sector forestal peruano, lo que hace difícil anticipar el monto de financiamiento que requeriría.