

Sector forestal: Potencialidades, desafíos e incentivos PARA SU DESARROLLO

CARLOS MENDIBURU* E IVÁN COSAVALENTE**

El Perú posee un vasto potencial forestal por sus condiciones para desarrollar plantaciones forestales comerciales, las cuales todavía no son aprovechadas de manera óptima, no obstante los avances normativos y de gestión de la última década. En este artículo se describe las potencialidades y desafíos que enfrenta el sector forestal, y algunas opciones de políticas que favorecerían su desarrollo.



* Jefe, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
carlos.mendiburu@bcrp.gob.pe



** Supervisor Líder, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP
ivan.cosavalente@bcrp.gob.pe

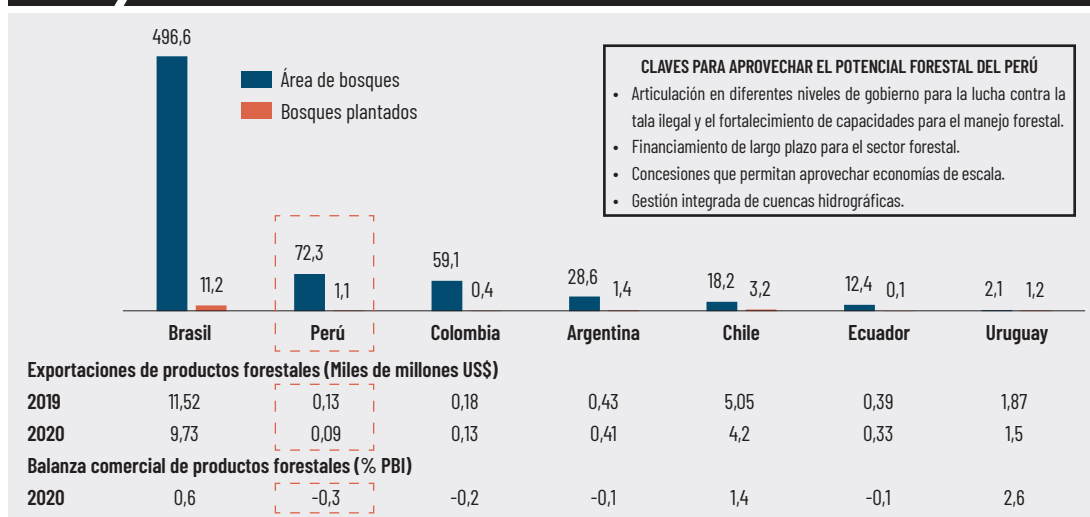
Los bosques peruanos son importantes. Aproximadamente el 60 por ciento del territorio peruano está cubierto por bosques, concentrados principalmente en la Amazonía (94,6 por ciento de los bosques). A nivel mundial, el Perú es el noveno país con mayor superficie de bosques (72 millones de hectáreas), el cuarto en superficie de bosques tropicales y el segundo con mayor cobertura de bosque amazónico del mundo (INEI y Serfor 2021; FAO, 2021; y Minam, 2015). A nivel nacional, Perú tiene 10,5 millones de hectáreas aptas para reforestar, mientras que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor)¹ reporta 7,2 millones de hectáreas con potencial para plantaciones forestales con fines comerciales² (Serfor, 2021). Asimismo, la ubicación geográfica del Perú, cerca de la línea ecuatorial, representa una ventaja competitiva, debido a que permite que los árboles en las zonas tropicales crezcan dos o tres veces más rápido que los árboles en zonas con inviernos prolongados y fríos (por ejemplo, Chile), lo que favorece a las plantaciones forestales peruanas (BCRP 2015, p. 41), así como a los bosques de producción permanente. Sin embargo, **el desarrollo del sector forestal en el Perú es incipiente y los recursos forestales del país todavía no se están aprovechando de forma óptima.** Según estimaciones del INEI y Serfor (2021), el aporte del bosque al Producto Bruto Interno (PBI) —que incluye actividades directamente relacionadas como la silvicultura, productos derivados de la madera,

pulpa, papel y cartón, y muebles de madera y de mimbre, entre otros— disminuyó de 1,5 a 1,0 por ciento entre 2007 y 2019. Además, la balanza comercial de productos forestales es deficitaria, como se indica en el Gráfico 1.

En 2020, **el Perú se ubicó en el puesto 73 del ranking mundial de exportaciones de productos forestales (exportaciones por US\$ 94 millones), muy por debajo de países de la región con menor dotación de recursos forestales como Chile (US\$ 4,2 mil millones) y Uruguay (US\$ 1,5 mil millones), que equivalen a 44 y 16 veces las de Perú, respectivamente, y que fueron impulsadas en parte con políticas de desarrollo productivo, incentivos a plantaciones forestales y con mejoras en el entorno para los negocios**³. Esto representa una oportunidad para optimizar el aprovechamiento de los bosques y para aumentar la oferta de forma sostenible y competitiva, tanto para el mercado externo como interno.

En cuanto al potencial de los bosques de producción permanentes, Fischer (2022) refiere que, bajo un esquema de manejo forestal sostenible (1/20)⁴, **se podría generar, en un escenario conservador, alrededor de US\$ 5 mil millones de producción primaria de recursos maderables**, lo cual podría incrementarse significativamente añadiéndose valor agregado mediante la transformación del producto con la tecnología. Por el lado de las plantaciones forestales, si bien apenas unas 50 mil hectáreas actualmente pueden ser

GRÁFICO 1 Superficie total de bosques naturales y área de plantaciones forestales, 2020 (Millones de hectáreas)



FUENTE: FAO. FAOSTAT Y EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES MUNDIALES 2020.

¹ Entidad que ejerce la rectoría técnica y normativa en la gestión y promoción de la sostenibilidad y competitividad del sector forestal y de fauna silvestre, adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
² Según Serfor, las plantaciones forestales comerciales se instalan en suelos que permiten actividades de extracción y se orientan predominantemente al suministro de madera, fibra y productos forestales no maderables, incluyendo fauna silvestre y servicios ambientales. Asimismo, pueden desempeñar también funciones protectoras, recreativas, paisajísticas y otras, no excluidas por la extracción de productos.
³ Respecto a las importaciones de productos forestales, Perú se sitúa en el puesto 51 a nivel mundial.
⁴ Se asume que un árbol que crece en 20 años permite anualmente cosechar y volver a plantar 1/20 del área reforestada.

CUADRO 1 ■ Comercio exterior de productos forestales 1/ y extensión boscosa en países seleccionados, 2020

	Brasil	Chile	Uruguay	Argentina	Ecuador	Colombia	Perú
Exportaciones de productos forestales							
Ranking mundial	8	15	31	53	59	68	73
Valor FOB en millones de US\$	9 734	4 155	1 471	412	330	131	94
- % de las exportaciones de productos forestales mundiales	4,30	1,84	0,65	0,18	0,15	0,06	0,04
- % del PBI	0,67	1,64	2,74	0,11	0,33	0,05	0,05
Importaciones de productos forestales							
Ranking mundial	49	57	103	48	64	52	51
Valor CIF en millones de US\$	755	633	92	772	456	711	746
- % de las importaciones de productos forestales mundiales	0,32	0,27	0,04	0,33	0,19	0,30	0,32
- % del PBI	0,05	0,25	0,17	0,20	0,46	0,26	0,37
Extensión boscosa							
Área de bosques (Millones de ha)	496,6	18,2	2,0	28,6	12,4	59,1	72,3
Bosques plantados (Millones de ha)	11,2	3,2	1,2	1,4	0,1	0,4	1,1

1/ CONSIDERA MADERA EN ROLLO; CARBÓN VEGETAL DE MADERA; ASTILLAS, PARTÍCULAS Y RESIDUOS DE MADERA; PELLETS DE MADERA Y OTROS PRODUCTOS AGLOMERADOS; MADERA ASERRADA; CHAPAS; TABLEROS A BASE DE MADERA; PULPA DE MADERA; PULPA DE OTRAS FIBRAS DISTINTAS DE LA MADERA; PAPEL RECUPERADO Y PAPEL Y CARTÓN.

NOTA: EL ÁREA DE BOSQUES Y DE LOS BOSQUES PLANTADOS CORRESPONDE AL AÑO 2020. EN EL CASO DE BOSQUES PLANTADOS, EN TODOS LOS PAÍSES SELECCIONADOS CORRESPONDEN CASI EN SU TOTALIDAD A PLANTACIONES FORESTALES.

FUENTES: FAO. FAOSTAT Y EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES MUNDIALES 2020.

ELABORACIÓN: PROPIA.

consideradas industriales⁵ (Dourojeanni *et al.*, 2021), el aprovechamiento de las 7,2 millones de hectáreas (Serfor, 2021) con condiciones para plantaciones forestales con fines comerciales en el mediano y largo plazo representa una oportunidad que requiere investigación para impulsar especies de menor periodo de maduración y con las características que demanda el mercado para la producción de madera orientada al sector construcción, tableros de fibras y partículas, parihuelas y muebles. Cabe destacar que la industria forestal en Chile, Uruguay y Brasil está basada en plantaciones comerciales.

Asimismo, el cambio climático, la urgencia para realizar acciones de adaptación y mitigación para enfrentarlo, y el desafío de alcanzar la neutralidad en carbono en 2050 representan una oportunidad para promover inversiones privadas para un aprovechamiento sostenible de los bosques e impulsar las plantaciones forestales comerciales, con un enfoque territorial y de gestión de cuencas hidrográficas.

PRINCIPALES LIMITANTES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR FORESTAL

De acuerdo con especialistas del sector, aún persisten algunas restricciones que limitan el desarrollo del sector; entre ellas destacan:

- Informalidad y deforestación.** Por un lado, se estima que el 33 por ciento de la oferta efectiva de madera rolliza movilizada en 2017 no contaba con autorización (INEI y Serfor, 2021), en parte por las debilidades en el control y fiscalización de las entidades responsables (según nivel de gobierno), que dan espacio a la presencia de la tala ilegal de madera. Por otro lado, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO (2021), la pérdida de área de bosques (cambio neto) en el Perú aumentó de 125 mil hectáreas en promedio por año en el decenio 2000-2010 a 172 mil hectáreas en el periodo 2010-2020. Cepal y OCDE (2016) refieren que la región amazónica es la más afectada en el proceso de deforestación, causado por cambios de uso de suelo, principalmente, realizado por numerosos productores de muy pequeña escala en búsqueda de mayores superficies para la agricultura y ganadería⁶. Asimismo, indican que las actividades que más presionan sobre la conservación de bosques se relacionan con la agroindustria, la agricultura de exportación, la ganadería, el narcotráfico, la tala ilegal como legal de la industria extractiva, la apertura o mejoramiento de carreteras, entre otros.

⁵ Del total de 1,07 millones de hectáreas plantadas (reforestadas) declaradas oficialmente.

⁶ Asimismo, indican que se estima que más del 90 por ciento de la deforestación es resultado de la expansión de la agricultura.



A nivel mundial, el Perú es el noveno país con mayor superficie de bosques (72 millones de hectáreas), el cuarto en superficie de bosques tropicales y el segundo con mayor cobertura de bosque amazónico del mundo.



- b) **Falta de productos financieros acordes al negocio forestal.** Como se señaló en el Recuadro 3 de la *Memoria 2015* (BCRP, 2015), el financiamiento constituye una de las principales barreras en el sector forestal. La inversión en plantaciones forestales se caracteriza por ser de madurez larga, por lo que es percibida como de alto riesgo por los intermediarios financieros, reflejándose en un financiamiento insuficiente y no de acuerdo con las necesidades de los empresarios que invierten en ellas.
- c) **Implementación lenta de mejoras institucionales en la gobernanza forestal.** Si bien se han registrado mejoras en el marco normativo, en particular, lo establecido por la Ley N.º 29763⁷, y realizado los esfuerzos por fortalecer instituciones como el Serfor, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor)⁸, entre otras, los desafíos están asociados principalmente a su implementación, dado el lento proceso de cambio institucional (Glave y Borasino, 2019). Asimismo, se enfrentan problemas de coordinación y articulación intersectorial

rial y entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), así como la aún débil capacidad institucional en materia de gestión forestal de los gobiernos regionales (capacidades técnicas, recursos humanos, equipamiento y presupuestario), sobre todo de aquellos a los que se les ha transferido competencias en materia forestal y de fauna silvestre⁹. De otro lado, debido a que la dimensión de los bosques suele superar los límites políticos administrativos territoriales, se requiere una coordinación y articulación multinivel desde una perspectiva integral de gestión de cuencas hidrográficas; no obstante, esta es aún débil.

- d) **Concesiones de recursos forestales con fines maderables no permitieron aprovechar economías de escala.** Los concursos públicos en Madre de Dios, Ucayali y Loreto entre 2001 y 2004 priorizaron extensiones pequeñas intensivas en mecanismos artesanales, venta de madera en pie o extracción de madera rolliza (Serfor *et al.*, 2019). Ante ello, de las 11,1 millones de hectáreas de concesiones forestales maderables, solo el 56 por ciento de los contratos otorgados se encuentran vigentes. Se requeriría de un rediseño del modelo de concesiones que propicie concursos claros y transparentes, mercados de concesiones forestales maderables con condiciones habilitantes claras y que promueva la sostenibilidad y eficiencia económica (Silva *et al.*, 2019).
- e) **Retrasos persistentes en titulación y regularización de la tenencia de la tierra.** Este es un problema que enfrenta en conjunto con el sector agropecuario en general desde hace décadas y los avances registrados son limitados, puesto que, según el IV Censo Nacional Agropecuario 2012 (INEI, 2012), del total de unidades agropecuarias con tierra¹⁰ (2,2 millones), solo el 48,9 por ciento tenía título de propiedad registrado y comprendía una superficie de 13,3 millones de hectáreas, equivalente al 34,4 por ciento de la superficie total.

⁷ Ley Forestal y de Fauna Silvestre, del 22 de julio de 2011 y sus 4 reglamentos: para la Gestión Forestal (Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI, de 2015), Gestión de Fauna Silvestre (Decreto Supremo N.º 019-2015-MINAGRI), Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales (Decreto Supremo N.º 020-2015-MINAGRI), y Gestión Forestal y Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo N.º 021-2015-MINAGRI). Esta ley se aplica a las diferentes personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, vinculadas a la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, a los recursos forestales y de fauna silvestre, a los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, y a las actividades forestales y de fauna silvestre y conexas, en todo el territorio nacional.

⁸ Autoridad nacional encargada de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales, de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque vinculados a los títulos habilitantes, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

⁹ El gobierno regional es la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) en Tumbes, La Libertad, Huánuco, Amazonas, Loreto, Ucayali, San Martín, y Madre de Dios. Según la Ley N.º 29763, los gobiernos regionales otorgan, mediante la concesión forestal, en áreas de dominio público, derecho para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, y derecho de uso y disfrute de dichos recursos naturales, es decir, la propiedad de los frutos y productos extraídos legalmente.

¹⁰ Comprende tierra agrícola (7,1 millones de ha) y no agrícola (31,6 millones de ha). La tierra agrícola incluye áreas con cultivo (58 por ciento), tierras en barbecho (20 por ciento), en descanso (11 por ciento) y no trabajadas (11 por ciento); mientras que la no agrícola, pastos naturales (57 por ciento), montes y bosques (35 por ciento) y otros usos (8 por ciento).

Blackman *et al.* (2017) analizaron el efecto de la titulación de tierras de las comunidades nativas entre 2002 y 2005 en el cambio de la cobertura forestal de la Amazonía peruana de 2000 a 2005 y constataron que, luego de haberse concedido los títulos de propiedad a las comunidades nativas, se reducía el aclareo y las perturbaciones en los bosques.

COMENTARIOS FINALES

El 30 de diciembre de 2021 se publicó el Decreto Legislativo N.º 1517 que modifica la Ley N.º 29763 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre), con el cual se aplican a las personas naturales o jurídicas receptoras de rentas de tercera categoría del sector forestal y de fauna silvestre los beneficios tributarios consistentes en las **tasas reducidas del impuesto a la renta** y la **depreciación acelerada** previstos en Ley N.º 31110 (Ley del Régimen Laboral Agrario y de Incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, del 31 de diciembre de 2020). Con ello, desde 2022, a las empresas del sector cuyos ingresos netos en el ejercicio gravable no superen las 1 700 UIT (Unidades Impositivas Tributarias) se les aplicará una tasa de impuesto a la renta de 15 por ciento hasta el año 2030, y del 2031 en adelante se aplicará la tasa del régimen general (29,5 por ciento); mientras que para aquellas cuyos ingresos netos sean mayores a 1 700 UIT, la tasa será de 15 por ciento en 2022, 20 por ciento en 2023 y 2024, y 25 por ciento de 2025 a 2027, y se aplicará del 2028 en adelante la tasa del régimen general. Asimismo, las empresas del sector podrán depreciar, a razón de 20 por ciento anual, el monto de inversiones en obras de infraestructura destinadas al manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre

hasta el 31 de diciembre de 2025. Sin embargo, esta normativa beneficiaría principalmente a las plantaciones existentes, debido al periodo de maduración que se requiere para nuevas plantaciones, que fluctúa entre 6 y 25 años, según la especie forestal. Por lo tanto, no se tendría un panorama tributario claro que coadyuve a dinamizar las inversiones en el sector.

No obstante, las barreras que impiden un desarrollo acelerado del sector forestal requieren soluciones integrales que involucran a muchos agentes e instituciones, motivo por el cual, **la política de incentivos tributarios tendría un impacto acotado, considerando además que las inversiones en el sector forestal demandan de un plazo más largo que en la agroindustria.** El desarrollo de este sector exige de una perspectiva sistémica con un enfoque de **gestión integrada de cuencas hidrográficas** (con estrategias acorde a sus zonas funcionales alta, media y baja) que permita **aprovechar de manera sostenible las oportunidades que generan la demanda externa e interna, y eliminar las restricciones por el lado de la oferta para propiciar la potenciación de las ventajas comparativas y competitivas del sector.** Ello se lograría, por ejemplo, preservando y fortaleciendo la mesa ejecutiva del sector forestal, espacio que coadyuva a la búsqueda conjunta de soluciones de las principales barreras (Cornick *et al.*, 2018). **La estabilidad jurídica y el respeto de las reglas del juego, aunados a una sólida gobernanza forestal, facilitarían la predictibilidad y reducirían los riesgos de la inversión, y también permitirían aprovechar las potencialidades del sector, coadyuvar a la diversificación productiva y afianzar las relaciones urbano-rurales en beneficio de una mayor inclusión económica y social de la población,** en particular, la rural.

REFERENCIAS

- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2015). *Memoria*.
- Blackman, A., Corral, L., Lima, E. S. y Asner, G. P. (2017). Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon. *PNAS*, 114(16), 4123–4128. <https://doi.org/10.1073/pnas.1603290114>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). *Evaluación del desempeño ambiental Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones*.
- Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G. y Stein, E. (eds.). (2018). *Building Capabilities for Productive Development*. Inter-American Development Bank (IDB).
- Dourojeanni, M., Malleux, J., Sabogal, C., Lombardi, I., Tarazona, R., Rincón, C., Scheuch, H., y Barriga, C. (2021). Fundamentos de una nueva política forestal para el Perú. *Revista Forestal del Perú*, 38(2), 118–179. <http://dx.doi.org/10.21704/rfp.v38i2.1796>
- Fischer, E. (2022). *Sector forestal: factor de desarrollo*. Presentación de la Asociación de Exportadores (ADEX).
- Glave, M. y Borasino, E. (2019). *Gobernanza forestal y sostenibilidad en la Amazonía: avances y desafíos de políticas en el Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) (2021). *Cuenta de Bosques del Perú. Documento metodológico*.
- Ministerio del Ambiente (Minam). (2015). *Estrategia nacional sobre bosques y cambio climático*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2021). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020. Informe principal*. <https://doi.org/10.4060/ca9825es>
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor). (2021). *Estrategia para la promoción de plantaciones forestales comerciales 2021-2050*. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), Silva, J., Von Hesse, M., Capella, J. y Kometter, R. (2019). *Día 2-Evaluación del Modelo de Concesiones en Perú*. Serfor. <http://repositorio.serfor.gob.pe/handle/SERFOR/785>