



DIAGNÓSTICO DE LAS ASOCIACIONES FORESTALES EN EL PERÚ: CAPACIDADES Y NECESIDADES ORGANIZACIONALES





**DIAGNÓSTICO DE LAS ASOCIACIONES FORESTALES EN EL PERÚ:
CAPACIDADES Y NECESIDADES ORGANIZACIONALES**

© Cooperación Alemana para el Desarrollo,
implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
GmbH a través del programa Contribución a las
Metas Ambientales del Perú (ProAmbiente II)
www.proambiente.org.pe

© Global Timber Forum (GTF)
www.gtf-info.com

Edición de contenido
Alfredo Rodríguez (GIZ)
Rachel Butler (GTF)

Basado en el documento
Rochabrunn, J. (Abril 2017): Diagnóstico de las asociaciones gremiales
del sector forestal en el Perú a fin de identificar recomendaciones y
fortalecer las organizaciones para promover la competitividad y
la gestión responsable de los recursos naturales.


Diseño y diagramación
César Caballero

Fotografías
GIZ/Thomas J. Müller (fotografía de portada 1; páginas 3, 5, 6 y 9)
GIZ/Alfredo Rodríguez (fotografía de portada 2; páginas 7 y 8)
GIZ/Fabian Schmidt-Pramov (página 4)
GIZ/CITEmadera (página 10)

Documento digital
Primera edición, Octubre 2017

Este estudio fue encargado por el Global Timber Forum y la Cooperación Alemana para el Desarrollo implementada por la GIZ, a través de su programa ProAmbiente II, y fue producido con el apoyo del programa FAO-EU FLEGT. Las opiniones expresadas en este estudio no necesariamente reflejan la posición o las políticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura o de la Unión Europea.

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente,
bajo la condición de que se cite la fuente.





CONTENIDO

4 INTRODUCCIÓN

PRINCIPALES HALLAZGOS 5

7 DISCUSIONES Y
RECOMENDACIONES

EL CAMINO A SEGUIR 9



INTRODUCCIÓN

El sector forestal peruano ha sufrido un duro revés en los últimos años. Desde la intervención e incautación de importantes volúmenes de madera de origen ilegal entre el 2015 y 2016, y las alertas emitidas en los países de destino, la demanda de productos maderables ha disminuido considerablemente. Según la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), las exportaciones de madera han disminuido en un 20% en comparación con enero de 2016¹, mientras que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) reporta que los volúmenes de producción de la primera transformación disminuyeron cerca de 35% para el mismo periodo². Así, no solo los exportadores de madera se enfrentan ante una difícil situación, sino toda la industria de transformación.

De acuerdo al INEI, se encuentran registradas oficialmente 26 605 empresas relacionadas a la industria de la madera y el mueble. De estas, 96,5% son microempresas, 3,2% pequeñas empresas, y 0,3% medianas y grandes empresas. Adicionalmente, más de 7000 empresas registradas oficialmente por la SUNAT³ participan directamente o están vinculadas a las actividades de aprovechamiento forestal, principalmente, en los

departamentos de la Amazonía peruana. Sin embargo, estos números solo representan a la economía formal, pero es ampliamente conocido que una gran mayoría de empresas opera en la informalidad.

Adicionalmente, según la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) hay una amplia diversidad de asociaciones forestales, encontrándose registros de por lo menos 603 organizaciones. 68% de estas organizaciones se identifican a sí mismas como industriales, menos del 20% se denominan organizaciones forestales, y 13% se agrupan como organizaciones representantes de carpinteros⁴. Sin embargo, no todas estas organizaciones están necesariamente involucradas o mantienen relación con la cadena de valor forestal. Es necesario realizar un análisis de mayor profundidad para poder identificar el estado y situación de estas numerosas organizaciones, por ejemplo, su ubicación, objetivos específicos, relación con el sector, así como el número exacto de sus miembros.

El objetivo de este estudio fue analizar las actuales capacidades y necesidades organizacionales de las asociaciones forestales en el Perú. Así, nos hemos enfocado en organi-

1 Asociación de Exportadores (ADEX) 2017

2 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2017

3 Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) 2014

4 Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) 2017



zaciones que participan activamente en la discusión del sector forestal, en diferentes espacios y niveles. Se realizaron 42 entrevistas (a 20 asociaciones forestales, 12 empresas independientes y 10 instituciones públicas) en las ciudades de Pucallpa, Iquitos, Puerto Maldonado y Lima. Adicionalmente, se realizaron tres talleres de trabajo y validación.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Los representantes y miembros de las organizaciones entrevistadas demuestran escaso conocimiento con relación a la gestión organizacional de asociaciones privadas. La mayoría de los representantes no cuenta con habilidades de liderazgo, experiencia en la conducción de asociaciones de producción, ni capacidades de gestión orientada hacia un desarrollo de mercados. Las asociaciones se enfocan principalmente en atender problemas legales, pero desde una perspectiva política y no sobre la base de discusiones técnicas. Su discurso apunta principalmente hacia el Gobierno nacional y su Poder Ejecutivo, dejando de lado al Poder Legislativo y las autoridades regionales –incluso a sus propias autoridades locales, que son responsables de la mayoría de asuntos forestales desde que se inició la descentralización de funciones del Estado en 2009–.

No se aprecia un discurso diferenciado sobre las necesidades técnicas del sector (p.

ej. problemas en el manejo del bosque, la transformación industrial y la comercialización) y el actual debate político y legal en oposición a la implementación de la nueva ley forestal y otros decretos legislativos. Al mismo tiempo, para la mayoría de las organizaciones, se percibe poco apoyo hacia las bases. La agenda tiene un enfoque de arriba hacia abajo, en vez de abajo hacia arriba, con lo cual los miembros de las organizaciones tienen muy poco espacio para su formación y el propio desarrollo de la organización. Varias de las asociaciones regionales sirven más como una plataforma para el impulso de una carrera política individual, y dejan de lado los beneficios conjuntos que una organización debe lograr para sus miembros.

El pago de cuotas para cubrir los costos operativos básicos es crucial para estas asociaciones, pero para un gran número de casos no proporciona seguridad financiera de largo plazo. Para la mayoría de asociaciones es incluso inusual lograr obtener ingresos a través sus servicios brindados. Adicionalmente, la mayoría de organizaciones analizadas en este estudio muestran una gran debilidad institucional e incluso operan informalmente al carecer de registros legales. Aproximadamente, 50% de las asociaciones entrevistadas no tienen o han perdido sus registros formales en instituciones como la SUNAT o la SUNARP. Algunas de estas organizaciones “informales” participan activamente en las plataformas de diálogo político nacional. Esta estructura “informal” refuerza los problemas de falta de cohesión interna y confianza entre sus miembros. Las asociaciones de pequeños



productores muestran una mayor coherencia, mientras que las asociaciones tradicionales de producción y comercio, principalmente aquellas a escala regional, están gravemente debilitadas; algunas, incluso, próximas a un colapso definitivo. Las asociaciones nacionales, principalmente las que representan al sector exportador, cuentan con mayor poder y marcan la agenda y el discurso político sectorial.

En la cadena de valor forestal maderable, las asociaciones están concentradas principalmente entre el primer y segundo eslabón y representan sobre todo a pequeñas

y microempresas. Estos eslabones de la cadena de valor son cruciales para orientar la formalidad y promover el desarrollo de la industria, la diversificación de la producción y el empleo formal. La estructura de la cadena de valor está altamente fragmentada con una gran brecha entre las organizaciones locales y nacionales, así como también entre asociaciones que representan a los pequeños y aquellas que representan a los grandes productores (ver la tabla 1). Por ejemplo, las asociaciones de escala nacional no muestran interés alguno en ofrecer servicios descentralizados a potenciales miembros regionales.

Tabla N° 1. Estructura organizacional y orientación estratégica

Escala del negocio	Cadena de valor			Actores predominantes
	Manejo y aprovechamiento de bosques	Primera transformación	Segunda transformación	
Grande				Empresas orientadas a la exportación
Mediana				Proveedores de la segunda transformación
Pequeña y micro				Orientación al mercado local y proveedores de grandes industrias

- Representación baja
- Representación mediana
- Representación alta



Existe un fuerte contraste entre las asociaciones conformadas por miembros de una baja escala productiva y las asociaciones de grandes empresas. En las entrevistas y talleres, las asociaciones en el primer eslabón de la cadena, principalmente, mencionaron una fuerte necesidad de realizar reformas en sus organizaciones. Cada vez más estas empresas tienen la aspiración de formalizar sus negocios y el deseo de promover el abastecimiento de madera de origen legal verificado a empresas grandes de escala nacional.

A nivel regional, las percepciones con relación a la Confederación Nacional Forestal del Perú (CONAFOR) fueron muy positivas, porque esta asociación nacional representa intereses comunes de varios actores regionales de una manera más efectiva. Asociaciones como CONAFOR también priorizan el contacto directo con el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) a través de la Mesa Ejecutiva de Desarrollo Forestal, que es considerada la plataforma de diálogo más importante. Los actores en la cadena de valor forestal suelen depender directamente del MINAGRI para resolver sus problemas, mientras que las instituciones de gobernanza directa, tales como el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y los gobiernos regionales, a través de sus autoridades forestales, o incluso el Organismo de Supervisión y Fiscalización Forestal (OSINFOR) no son consideradas como un recurso eficiente de gestión pública orientada al ciudadano.

DISCUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este estudio no solo brinda aportes útiles sobre las asociaciones del sector forestal, sino que también muestra hechos interesantes a destacar con relación a la situación general del sector.

Durante el estudio se hizo evidente que la información sobre las empresas y asociaciones está fragmentada y dispersa entre varias bases de datos de instituciones públicas y, por lo tanto, es poco accesible. Hay una necesidad de mejorar los registros que brinden información adecuada sobre las empresas y las asociaciones. El Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNI-FFS), actualmente en desarrollo, puede jugar un rol clave, especialmente en el seguimiento y gestión de la información.

Varias fuentes reportan altos índices de tala ilegal, los cuales están vinculados con la corrupción de funcionarios, en especial, en el nivel de los gobiernos regionales. Frente a esta realidad, surge la reacción adversa de los principales mercados importadores de madera, como los Estados Unidos, lo que ha reducido significativamente los volúmenes de producción y ventas. Las asociaciones forestales deberían orientarse a la promoción de la legalidad de los recursos forestales y la vinculación comercial con cadenas de abastecimiento sólidas. Iniciativas como las compras públicas responsables promovidas,



por ejemplo, a través del Pacto Nacional por la Madera Legal (liderado por el SERFOR), las ruedas de negocio, el Programa de Apoyo a Clústers (PAC) y el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) del Ministerio de la Producción son una valiosa oportunidad que pueden incrementar su impacto si se dirigen hacia las asociaciones y no solo a través de empresas individuales.

En las entrevistas y talleres se apreció que los actores locales no conocen claramente cuáles son los deberes y responsabilidades de las autoridades regionales y como estas deben promover el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque. Tanto las asociaciones privadas como el SERFOR necesitan asegurar un mayor involucramiento y participación activa de las autoridades regionales en el manejo forestal. Para hacer frente a estas dificultades y permitir un diálogo abierto entre el Estado y los actores del sector forestal, una prioridad debe ser crear, financiar y operar las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS), un nuevo elemento de la ley forestal.

Además, para afrontar esta falta de comunicación entre el sector público y privado, ambos lados deben buscar el diálogo abierto y continuo, en el que las prioridades se

enfocan en aspectos como: (i) la zonificación forestal, (ii) el acceso a diferentes tipos de bosques y método de manejo, (iii) la inclusión de diversos usuarios del bosque (p. ej. pequeños extractores de madera, sistemas silvopastoriles, entre otros), (iv) formalización de usuarios del bosque y sus negocios y (v) herramientas y sistemas para la trazabilidad. Todos estos temas fueron identificados por los participantes de los talleres realizados. Aún más, es importante establecer programas científicos apropiados y basados en las necesidades del sector, así como asesoría técnica y mecanismos de apoyo para la gran diversidad de actores tanto dentro como fuera del bosque.

En la actualidad, la Mesa Ejecutiva de Desarrollo Forestal liderada por el MINAGRI es la única plataforma de diálogo activa, la cual es una plataforma temporal que puede ser luego integrada al Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre – SINAFOR, de acuerdo a la nueva ley forestal. La ley incluye y propone importantes mecanismos de participación como los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS) y la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR, no debe confundirse con la asociación privada con el mismo acrónimo), siendo este último el



máximo órgano consultivo para canalizar y estabilizar las necesidades del sector. Si las necesidades del sector privado se articularan a través de organizaciones funcionales, el debate en estas plataformas podría ser más estructurado y los resultados más constructivos y acordados en consenso.

Existe también una multitud de interpretaciones individuales en relación a la nueva ley forestal y sus reglamentos, incluyendo aspectos importantes directamente relacionados a la industria forestal y el comercio de madera. Las instituciones públicas del sector forestal deben cooperar estratégicamente no solo para desarrollar una visión conjunta sino para llevar un mensaje común a los usuarios del bosque. Como parte de la Política Nacional para la Modernización de la Gestión Pública, este tipo de colaboración puede permitir la provisión de mejores servicios como también mejorar la imagen del sector público en la percepción de los ciudadanos. El SINAFOR, liderado por el SERFOR, puede ser la plataforma más apropiada para establecer una cooperación activa, la cual pueda ayudar a liderar un proceso de gestión pública eficiente.

La mala reputación que caracteriza al sector forestal es frecuentemente mencionada

y causa una opinión pública desfavorable en relación a toda la industria. Esto tiene ciertamente implicancias para todas las asociaciones. Las asociaciones no solo deben debatir estos problemas sino trabajar soluciones, tales como estrategias de comunicación. Tanto el sector público como privado requieren de una mejor estrategia de comunicación, para enfrentar los prejuicios y erradicar mitos comunes, comunicar historias de éxito e impulsar el desarrollo de una visión conjunta entre los operadores del bosque y otros usuarios. El proceso actual para la construcción del Plan Nacional Forestal, liderado por el SERFOR, es una gran oportunidad para armonizar la visión de todos los actores.

EL CAMINO A SEGUIR

El empoderamiento y la autosostenibilidad de las asociaciones solo se logrará si estas: (i) operan y gestionan bajo fines comerciales de interés grupal, (ii) cuentan con un número permanente y activo de miembros, (iii) buscan la captación de nuevos miembros en el corto plazo, (iv) aseguran un pago mínimo fijo de membresía para la subsistencia, (v) con-



vocan a una industria formal particular (p. ej. empresas laminadoras), (vi) ofrecen una oferta atractiva y competitiva de servicios inmediatos, y (vii) se orientan a un nicho comercial diferenciado. Fue interesante notar que ninguno de los entrevistados pudo señalar las cualidades necesarias que requiere una asociación para ser sostenible en el largo plazo. Aparentemente, este es uno de los aspectos de mayor debilidad organizacional de las asociaciones forestales en el Perú.

El fortalecimiento de las asociaciones regionales existentes requiere compromiso y gran apoyo técnico para afrontar las debilidades identificadas de las organizaciones regionales. Adicionalmente, el fortalecimiento de las asociaciones regionales puede ser riesgoso, debido a que muchas de estas organizaciones operan como plataformas políticas individuales en lugar de ser asociaciones que representan las necesidades comunes de los actores del sector forestal. Por lo tanto, en base a este estudio, sugerimos una estrategia diferente: fortalecer las asociaciones a través del desarrollo de una demanda clara mediante la identificación de grandes empresas que generen un efecto de tracción de la cadena abastecimiento.

El primer paso de esta estrategia es identificar a las principales empresas productoras en el sector, que demanden un abastecimiento constante de materia prima y madera procesada en el mercado local, y que estén sujetas a requerimientos del mercado nacional e internacional (p. ej. verificación de la legalidad). Se han identificado ya ocho empresas

comercializadoras de madera con este perfil. A través de un breve mapeo de proveedores de materia prima y madera semiprocesada, estimamos que cada una de estas empresas comercializadoras tiene más de 10 proveedores distintos, con lo cual, a través de esta estrategia se puede lograr fácilmente un grupo focal de 100 unidades de negocio.

El foco de esta estrategia consiste en fortalecer la cadena de abastecimiento de grandes empresas "tractoas", a través de sus pequeños y grandes proveedores, sobre la base del beneficio mutuo. Si las empresas tractoras fijan una serie de estándares de producción (p. ej. políticas de compras responsables) sus proveedores tendrán que alcanzarlos. Todos los miembros del SINAFOR pueden convertirse en promotores de esta estrategia con la finalidad de la formalización y el desarrollo del sector. Por lo tanto, esta estrategia debe ser discutida y coordinada entre todos los actores.

Los objetivos específicos de la estrategia propuesta son, en primer lugar, organizar asociaciones forestales regionales de pequeñas y medianas empresas que abastecen las principales cadenas de valor comercial y, en segundo lugar, fortalecer las asociaciones forestales nacionales de cadenas de valor clave en las que participan las principales empresas comerciantes. La aplicación de esta estrategia debería catalizar una fuerte contribución de una coalición forestal público-privada para aumentar la competitividad de los bosques y la industria maderera, al tiempo que promueve la formalidad a lo largo de la cadena de valor ■