



Insumos para una Guía de Compra Pública Responsable de Madera y Productos de Madera



El presente documento se desarrolló en el marco del Programa FAO EU FLEGT a través del Proyecto: "Fortalecimiento de la Competitividad y Gobernanza Forestal en Perú" ejecutado por la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE) y la Asociación de Exportadores (ADEX).

El contenido de este material es de exclusiva responsabilidad del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja las opiniones de la FAO, la Unión Europea, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional o la Agencia Sueca de Cooperación.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Programa FAO EU FLEGT.

Publicado por: SPDE y ADEX, Oficina Lima, Perú.

Derechos reservados: © 2020 Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE)

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso escrito previo de parte de quien detenta los derechos de autor con tal de que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para la venta o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Citación: SPDE y ADEX (2020). Insumos para una Guía de Compra Pública Responsable de Madera y Productos de Madera. Lima, Perú: SPDE y ADEX. 01-10 pp.

Con la colaboración Catty Samaniego, Lucia Rodríguez y Carlos Llerena.

Revisión editorial: Catty Samaniego

Diseño: Innova Web Comunicaciones S.A.C.

Diagramación: Innova Web Comunicaciones S.A.C.

Fotografía de la portada: ADEX, Lima, Perú.

Disponible en: SPDE/Página Web, Lima, Perú

Tel: +511696 7574

Email: contactos@spdecodesarrollo.org

www.spdecodesarrollo.org

Insumos para una Guía de Compra Pública Responsable de Madera y Productos de Madera

/ Contenido

INTRODUCCIÓN

INSUMOS PARA EL DESARROLLO DE UNA GUÍA DE COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE DE MADERA Y PRODUCTOS DE MADERA	6
Definiciones, objetivos, uso y alcance de la Guía	8
Requisitos y procedimientos para la contratación por el Estado	10
Las garantías en la contratación con el Estado	11
Compra pública sostenible	12
Procedimientos para asegurar la legalidad de la madera	14
Incentivos para una compra pública sostenible	17
Fichas técnicas homologadas	17



Las compras por el Estado de madera y productos de madera sería el punto de partida para promover un mercado responsable.



/ Introducción

Las prácticas forestales ilegales e insostenibles junto al cambio de uso del suelo para dedicarlo a la agricultura, son las mayores causas de la deforestación y degradación de los bosques¹. El territorio peruano cuenta con aproximadamente el 60% de bosques tropicales, y más del 90% de este se ubica en la Amazonía. Según datos del Portal GeoBosque, entre los años 2001- 2019 se ha perdido un total de 2,433,314 ha, con un promedio de pérdida anual en los últimos 5 años de 156,046 ha².

En el año 2019 se tuvo en total 148,426 mil ha de bosques deforestados³. Teniendo así el cuarto año consecutivo de descenso de la pérdida de bosques, el cual, se da desde el año 2016, en el que se tuvo como total 164,662 ha, con lo que, se habría descendido en 16,236 ha aproximadamente en estos años, y 6,340 (4.3%) ha menor que el año 2018. Por otro lado, seis regiones amazónicas concentran aproximadamente el 77% (114,690 ha) de la pérdida total de bosques en el año 2019⁴ y cuatro de ellas son zonas con potencial maderable (Iquitos, San Martín, Ucayali y Madre de Dios).

Por otro lado, la tala y el comercio ilegal de madera constituyen una infracción a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y, dependiendo de la gravedad, pueden generar un proceso administrativo sancionador y hasta configurar un delito comprendido por el código penal. Debido a ello, las organizaciones públicas y privadas que adquieran madera de origen ilegal o desconocido, con o sin conocimiento de causa, podrían ser sancionadas conforme a lo establecido en la legislación forestal y el código penal, según corresponda⁵.

Una de las estrategias que puede contribuir a seguir bajando la tasa de deforestación del país es tener una gestión sostenible de los recursos forestales, en especial del maderable, ya que, para su aprovechamiento, muchas veces, se inician las primeras vías de acceso a las zonas madereras, dejando vías de acceso para que las otras actividades productivas puedan desarrollarse, así como las invasiones a las zonas en busca de nuevas tierras. Por lo que, promover un comercio sostenible y responsable de la madera es clave.

Las compras por el Estado de madera y productos de madera sería el punto de partida para promover un mercado responsable, mas teniendo en cuenta que las compras por Estado van en aumento y en los últimos años se van generando nuevos mecanismos o procesos para hacerlas más ágiles, transparentes y competitivas. De acuerdo con Perú Compras, entre los años 2017 - 2019 se compró madera por un valor aproximado de 273 millones de soles, concentrando el 69% de las compras las regiones de Lima, Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa y Huancavelica respectivamente.

El Estado peruano tiene una Ley de contrataciones del Estado, el cual orienta este proceso. Según Indecopi, en el 2019, las compras públicas representaron el 11.7% del Producto Bruto Interno (PBI) del país. Para el caso de compra de madera y productos de madera, el 93.5% de las compras están relacionados a los mobiliarios, la infraestructura e insumos y entre las entidades compradoras se encuentran al Gobierno Central, Regional, Local, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del

Estado (FONAFE), empresas municipales, PetroPerú y la Sociedad de Beneficencia respectivamente. De acuerdo con un análisis realizado sobre la compra pública en Perú se encontró que, para las compras por el Estado de madera y productos de madera se identificó tres cuellos de botella: i) al requerimiento del producto, ii) el proceso de contratación y iii) la implementación de la adjudicación .

El presente documento contempla las recomendaciones del sector privado trabajadas en dos talleres en la Región de Ucayali y Lima con el apoyo de las entidades como Perú Compras, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El cual, tiene como objetivo orientar y facilitar insumos a las entidades del Estado para el desarrollo de una guía de compra pública responsable de madera y productos de madera, así como para asegurar que los productos maderables que adquieren han sido producidos de manera legal y sostenible.

¹ Sustentable Timber Action, 2013. Compra de Madera Sustentable, Una guía para los responsables de compra pública en Europa. http://prohumana.cl/wp-content/uploads/2014/01/Brochure_STA_spanish_2013-final-www.pdf

² MINAM, 2020. GeoBosques, Bosque y Pérdida de Bosque. Consultado el 12 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

³ Idem

⁴ Idem

⁵ FSC Perú, 2017. Compras responsables de madera en el Perú: guía para organizaciones públicas y privadas. Lima, Perú

⁶ SPDE & ADEX, 2020. Policy Brief: La compra pública de productos de madera como estrategia para incentivar el comercio legal del mercado nacional. Lima, Perú.

/ Insumos para el desarrollo de una Guía de Compra Pública Responsable de Madera y Productos de Madera

Definiciones, objetivos, uso y alcance de la Guía

Uno de los puntos a tener definido es qué madera y productos de madera comprará el Estado.

Definir qué madera o productos de madera comprar

Se sugiere:

- Muebles y mobiliario.
- Artículos para áreas de juego.
- Materiales para la construcción (marcos para ventanas, puertas, paneles, para paredes, pisos, cobertizos, etc.).
- Virutas de madera para la producción de energía.
- Tarimas y embalajes.
- Cercas y cercas temporales.

La compra pública responsable de madera y productos de madera debe de promover la gestión forestal sostenible; por lo que, es importante se defina que se entiende por madera sostenible y la legalidad de la madera. De igual modo, esto debe estar articulado a las iniciativas de compra pública sostenible que emprende el Estado peruano.



La compra pública responsable de madera y productos de madera debe de promover la gestión forestal sostenible.

Definición para promover la compra de madera responsable y sostenible

Se sugiere:

¿Qué es la madera sostenible?

Madera sostenible es aquella que es extraída, procesada y comercializada considerando los posibles impactos ambientales, sociales y económicos de su extracción y utilización. Por lo tanto, la definición estandarizada de madera sostenible hace referencia a los siguientes aspectos:

Legalidad: El propietario/gestor del bosque debe tener el derecho legal a efectuar la tala. La madera extraída debe ser procesada y comercializada respetando las leyes nacionales e internacionales pertinentes.

Sostenibilidad ambiental: El bosque debe ser gestionado sosteniblemente, de manera que se mantenga su biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración, vitalidad y potencial para desempeñar funciones ecológicas, económicas y sociales, ahora y en el futuro.

Sostenibilidad social: La madera debe ser talada, procesada y comercializada respetando los derechos de uso tradicional de los pueblos indígenas, las condiciones laborales de los trabajadores forestales y demás personas que estén directamente involucradas en esta actividad.

De igual modo, los objetivos, uso y alcances de la Guía deben de estar claros, en especial resaltar que la guía orientará las contrataciones del Estado de madera y productos maderables.



Requisitos y procedimientos para la contratación por el Estado

Los procesos de contratación con el Estado tienen procedimientos y protocolos establecidos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF y su reglamento⁷.

Requisitos y procedimientos para la contratación por el Estado

Claridad respecto a:

- Registro Nacional de Proveedores (RNP).
- Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).
- Supuestos de inaplicación y de exoneración.
- Impedimentos para contratar con el Estado.
- Plan anual de contrataciones y excepciones.
- Tipos de procesos de selección.
- Métodos de contratación (Procedimiento de Selección Acuerdo Marco).
- Régimen de infracción y sanciones.
- Proceso de la convocatoria.
- Pautas para elaborar y presentar una oferta.
- Proceso de calificación y procedimiento de evaluación.
- Mecanismos de solución de controversias.
- Ejecución contractual.



Las garantías en la contratación con el Estado

En el Artículo 39° de la Ley de Contratación por el Estado, dispone que “las garantías que deberán otorgar los postores y/o contratistas, según corresponda, son las de seriedad de la oferta, fiel cumplimiento del contrato, por los adelantos y por el monto diferencial de la propuesta”.

De acuerdo con el OSCE, las garantías tienen como finalidad asegurar el cumplimiento del contrato ya formalizado y las responsabilidades del contratista derivadas del mismo. De otro lado, tienen una relación directa con las penalidades establecidas en la norma de contratación pública, para los casos en que los contratistas incumplen sus obligaciones contractuales o las cumplen en forma parcial, tardía o defectuosa. Siendo esto obligatorio para todos los postores y/o contratistas debe aclararse y estar claro su proceso.

Garantías en la contratación con el Estado

Claridad respecto a:

- Fondos de garantía.
- Garantía de fiel cumplimiento.
- Carta fianza de fiel cumplimiento.
- Excepciones de presentación de las garantías de fiel cumplimiento.
- Penalidades.

⁷ Portal OSCE, 2020. Legislación y documentos OSCE. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/content/ley-de-contrataciones-del-estado-y-reglamento#:~:text=Texto%20EF%BF%9Anico%20>

Compra pública sostenible

La Ley de Contrataciones por el Estado establece dentro de sus principios la sostenibilidad ambiental y social, dejando claro que, "En el diseño y desarrollo de los procesos de contratación pública se considera criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano".

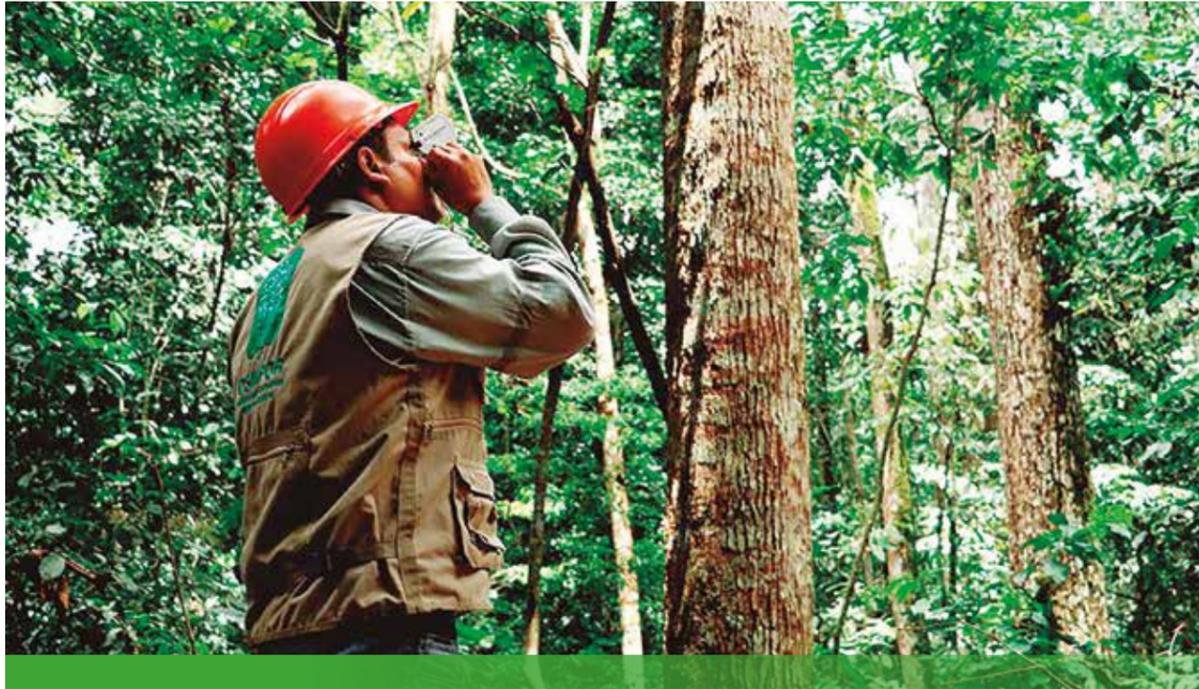
De igual modo, en las herramientas de política y gestión de la autoridad forestal se establecen:

- Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en el eje de política 3, se establece, para las decisiones intersectorial e intergubernamental para que el abastecimiento de productos forestales al Estado se realice, exclusivamente, mediante la compra responsable que, exija la compra legal del producto.
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Artículo 121, en los procesos de adquisición del Estado, se toman las medidas necesarias para garantizar el origen legal de los productos forestales y de fauna silvestre, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y su reglamento, bajo responsabilidad. En el reglamento para la gestión forestal, Artículo 183, se establece que, en los procesos de contrataciones del Estado, dentro del marco normativo correspondiente, adquisiciones del Estado, las entidades públicas deben aplicar las normas que permitan acreditar la procedencia legal de los productos forestales y de fauna silvestre. Los esquemas de certificación forestal y de fauna silvestre y de buenas prácticas pueden ser considerados como mejoras, para efecto de la calificación de las propuestas.

El SERFOR propone que para una oferta responsable se debe ir de forma ascendente:



La Ley de Contrataciones por el Estado establece dentro de sus principios la sostenibilidad ambiental y social.



Procedimientos para asegurar la legalidad de la madera

De acuerdo con lo establecido en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763 y sus Reglamentos, los documentos requeridos para demostrar el origen legal de la madera en las etapas de la cadena productiva son:



Gráfico: Etapas de la cadena de producción y documentos requeridos para demostrar el origen legal de la madera.

Fuente: Elaboración propia con información de Forest Trends, 2020.

Por otra parte, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) propone que la trazabilidad de los recursos forestales se medirá de acuerdo con las siguientes herramientas:

- Plan de manejo forestal
- Libro de operaciones de los títulos habilitantes para aprovechamiento forestal maderable.
- Libro de operaciones de centros de transformación primaria de productos y subproductos forestales maderable.
- Guía de transporte forestal.
- Aplicativo Informático para el registro de información y reportes de Libro de Operaciones de los títulos habilitantes para aprovechamiento forestal maderable.
- Aplicativo Informático para el registro de información y reportes de Libro de Operaciones de centros de transformación primaria de productos y subproductos maderables.
- Aplicativo Informático para la emisión y registro de la GTF de títulos habilitantes y centros de transformación primaria.

Otra propuesta se tiene desde FSC, la cual plantea asegurar la legalidad de la madera según su clasificación ambiental.

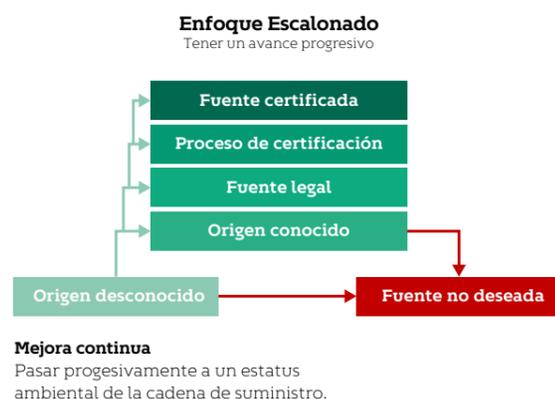


Estatus ambiental de la madera

- Fuente desconocida, No garantiza la sostenibilidad del bosque y amenaza con el cambio de usos de suelo (no deseado).
- Fuente legal, Cumple con la normativa exigida (Bosque Natural y Plantaciones).
- Fuente legal verificada, Son productos ilegales que luego se legalizó.
- Fuente en proceso hacia la certificación, Se encuentran en verificación de ver el esfuerzo del manejo y si puede obtener una certificación.
- Fuente certificada, Producto forestal certificado de forma creíble.

Por su parte, la Asociación Española de Importadores de Madera (AEIM) plantea que la garantía de legalidad se puede lograr con lo establecido en las leyes nacionales, las verificaciones de aprovechamiento legal de FSC, PFSC, FLEGT y otros. Así como plantea para ello, dos conceptos clave: Enfoque escalonado y mejora continua.

Argumentando que, garantizar el origen legal y sostenible de los productos forestales requiere en la mayor parte de los casos, de un período de transición en el que el estatus ambiental de la cadena de suministro mejorará de manera continua y progresiva. Proponen que una buena opción es abordar esta fase a través de un enfoque escalonado. De esta manera la categoría ambiental de las fuentes irá progresando desde aquellas de origen desconocido hasta las procedentes de la gestión ambiental y socialmente responsable de los bosques, según las siguientes categorías:



Incentivos para una compra pública sostenible

Según la Organización Internacional del Trabajo, actualmente las compras públicas constituyen un mercado muy importante en las economías mundiales, con una participación en el Producto Bruto Interno (PBI) entre el 10% y el 15%, según la Organización Mundial del Comercio (OMC). Tomando en cuenta que el sector público es el mayor “consumidor estructurado” de bienes, servicios y dotación de infraestructura, el “Poder de Compra” de los Estados, ya no es utilizado como un simple “instrumento de ejecución del gasto público”, sino que es, en sí mismo un objeto de las “políticas públicas” en el ámbito económico y social.

La sostenibilidad ambiental en las normas nacionales de alguna madera ya se viene incorporando en los mecanismos de evaluación en las contrataciones por el Estado, especialmente en las contrataciones de suministros, condiciones y manejo de residuos, uso de materiales sustentables para la industria de la construcción, incentivos al reciclaje y re uso, priorización de productos con menor demanda energética, productos con garantía de legalidad, certificaciones de empresas socialmente responsables, etc. Estos enfocados a una metodología de “compras verdes”.

Sin embargo, deben considerarse también otros criterios enfocados a una metodología de “compras inclusivas” como:

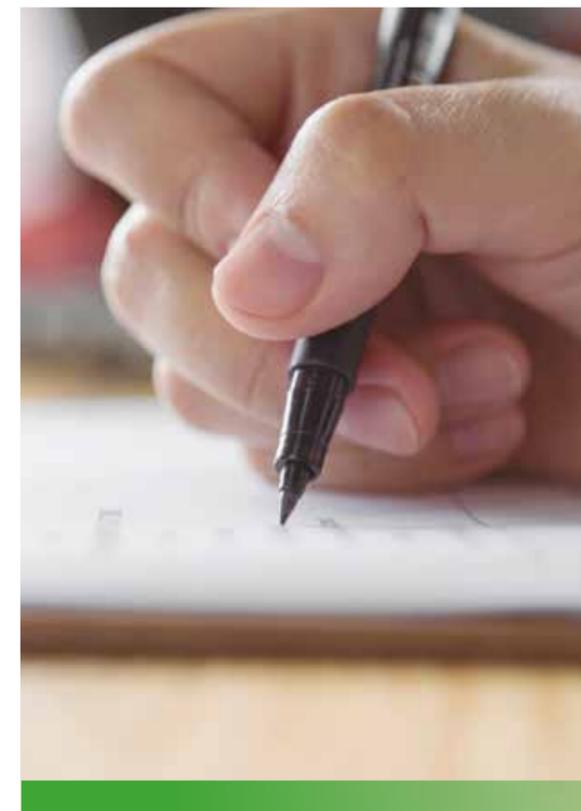
- Preferencias por grupos sectoriales de menor desarrollo (por ejemplo: compras preferentes con el sector de la MYPE).



- Dinamizar la inversión pública para mejorar las condiciones de un territorio y población determinada (por ejemplo: planes de compras a nivel municipal, micro regional o regional).
- Tratamiento especial orientado a contratar a grupos de interés social vulnerables o bajo condiciones de protección social, mediante programa de “proveedores sociales” o planes de compras inclusivas, como nuevos instrumentos, complementarios a las políticas de protección social y generación de empleo temporal.

Fichas técnicas homologadas

Las fichas de homologación aprobadas son de uso obligatorio para todas las contrataciones que realizan las entidades del Estado, con independencia del monto de contratación, incluyendo aquellas que no se encuentran bajo el ámbito de la Ley de Contrataciones o que se sujetan a otro régimen legal de contratación. Siendo este un proceso nuevo para el sistema de contrataciones es importante que su proceso sea claro.



Fichas técnicas homologadas

Claridad respecto a:

- ¿Qué es y beneficios de la ficha de homologación?
- ¿Como usar la ficha de Homologación?
- ¿Como saber si un producto tiene ficha de homologación?

- Ficha de homologación de dispositivos para trepar y saltar de madera (para niños).
- Ficha de homologación de módulos prefabricados de aulas tipo costa, sierra, heladas y selva.

Detallar las siguientes fichas:

- Ficha de homologación de parihuelas o pallets de madera.
- Ficha de homologación de madera acerrada para estructuras de soporte techo - cobertizo.
- Ficha de homologación de postes de madera rolliza.

Orientación sobre:

- Procesos de control de calidad de los productos.
- Normas nacionales e internacionales de calidad.
- Entidades reguladoras.



ADEX Central

Javier Prado Este 2875

San Borja 15021, Lima - Perú

Tel.: +51 1 6183333

www.adexperu.org.pe



SPDE Central

Arturo Aguilar N° 202

Santiago de Surco, Lima - Perú

Tel.: +51 1 6967572

www.spdecodesarrollo.org

