



Policy Brief

La compra pública de madera y productos de madera como estrategia para incentivar el comercio legal del mercado nacional.



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). La compra pública de productos de madera como estrategia para incentivar el comercio legal del mercado nacional. Lima, Perú: SPDE y ADEX. 01-11 pp.

Con la colaboración Catty Samaniego, Osmar Yupanqui, 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: OSINFOR, Lima, Perú.

Disponible en: SPDE/Página Web, Lima, Perú

Tel: +511696 7574

Email: contactos@spdecodesarrollo.org

www.spdecodesarrollo.org

Policy Brief

La compra pública de madera y productos de madera como estrategia para incentivar el comercio legal del mercado nacional.



Las compras por el Estado de madera y productos de madera van en aumento y en los últimos años se van generando nuevos mecanismos o procesos para hacerlas más ágiles, transparentes y competitivas.

/ Resumen

La política de contrataciones del Estado peruano está en función a lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado y según Indecopi, en el 2019, las compras públicas representaron el 11.7% del Producto Bruto Interno (PBI) del país.

Las compras por el Estado de madera y productos de madera 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 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.

Ante esta demanda y con el propósito de dinamizar el mercado nacional y hacer más eficiente y competitiva las compras por el Estado, se viene debatiendo y coordinando entre las autoridades competentes la aprobación e implementación de Fichas Técnicas de Homologación.

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. Por otra parte, hay que reconocer que el sector maderero tiene grandes oportunidades en las compras por el Estado, como las que destacamos: i) demanda creciente y cada vez mejor enfocadas a nivel de requerimientos de los productos por parte de las entidades del Estado. ii) se reconoce la urgencia de contar con estudios técnicos y científicos sobre las características físico-mecánicas y las propiedades de las especies de madera para el sector industrial. iii) hay avan-

ces para garantizar el origen y la legalidad de madera y iv) está proceso la implementación de un Sistema en Homologación para las compras por el Estado.

Por tanto, SPdE y ADEX recomiendan que los tomadores de decisiones y formuladores de política deben:

1. Promover iniciativas de investigación y financiamiento de I+D+I para estudios técnico-científico y características de la madera y debatirlos con las entidades tomadoras de decisiones en la formulación de instrumentos técnicos y de política sobre la compra de madera y productos de madera por el Estado.
2. Incentivar estudios sobre la oferta de madera en el mercado nacional y validarlos a nivel nacional para su uso.
3. Mejorar los sistemas de producción estandarizada y con trazabilidad de los diferentes productos de madera que demanda el Estado.
4. Implementar los instrumentos disponibles a nivel nacional y trabajar de forma conjunta para garantizar un sistema de trazabilidad confiable para el comercio de la madera.
5. Seguir desarrollando los proyectos de homologación con componentes de madera, la aprobación e implementación de los proyectos pre-publicados y el desarrollo de una guía de compra pública, así como de orientar y capacitar a los funcionarios encargados de las adquisiciones por el Estado en los tres niveles de gobierno.
6. Tomar en cuenta la Hoja de Ruta trabajada en el marco del proyecto financiado por el Programa FAO EU FLEGT para su debate al interno de la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal del MEF.
7. Promover el desarrollo de una Política Nacional de Compra Pública Responsable de Madera y Productos de Madera.

/ Mercado de la Madera y la Compra Pública

El mercado de la madera en Perú es complejo, principalmente por los problemas de ilegalidad del producto. Esto aunado a que en el país no existe una cifra oficial de la madera extraída y comercializada ilegalmente, hace que los actores del sector usen información de forma discrecional. Al respecto, el Banco Mundial para el año 2012, estimó que el 80% de la madera que sale de Perú es ilegal, lo cual, suponemos corresponde a las exportaciones.

Por otro lado, el estudio "Evaluación Sectorial de Exposición a los Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo del Sector Maderero en el Perú" desarrollado el 2018 por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) con el apoyo de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, muestra un rango de % de ilegalidad de la producción de madera para los años 2007 - 2016, mostrando rangos de estimación que fluctúan entre el 22% y 65%, siendo el 40% el promedio general de madera ilegal que se consume en el país de acuerdo a dicha estadística.



El 90% de la producción nacional de madera tiene como principal destino el mercado interno.

Producción de madera rolliza (miles de m³)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Consumo de madera rolliza (A)	3616	3357	3511	5539	3491	2715	2457	2519	3191	2481
Producción oficial de madera rolliza (B)	2087	2470	2049	2157	2170	2284	2014	2044	1694	1448
Volumen de madera no autorizada (C)			50	189	184	167	177	342	581	402
Producción ilegal de madera rolliza (A-B+C)	1529	886	1512	1572	1505	598	621	816	2078	1435
% ilegalidad de producción de madera	42%	26%	43%	44%	43%	22%	25%	32%	65%	58%
Diferencia en millones de soles	463	308	449	510	490	265	296	381	744	649

Gráfico 1. Estimación de los flujos ilícitos del sector maderero (2007-2016)
Fuente: INEI, OSINFOR, SERFOR. Elaboración: APOYO Consultoría

La FAO estimó para el año 2015 que, el 90% de la producción nacional de madera tiene como principal destino el mercado interno y las exportaciones solo representa el 10%¹. Por otro lado, si se toma como referencia las cifras de las exportaciones realizadas durante el periodo 2015 - 2019, se observa que éstas van disminuyendo considerablemente, teniendo una reducción del 18% entre esos años.

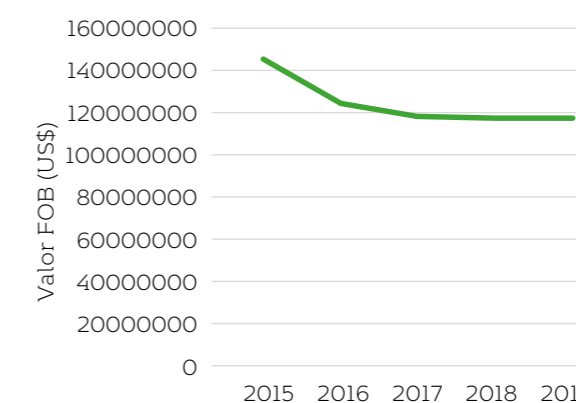


Gráfico 2. Exportaciones Peruanas de Madera y Productos Derivados de Madera 2015 - 2019 (FOB US\$)
Fuente: Trade Map

¹ FAO, 2018. La industria de la madera en el Perú. Identificación de las barreras y oportunidades para el comercio interno de productos responsables de madera, provenientes de fuentes sostenibles y legales en las Mipymes del Perú. Lima, Perú.

Artículos	2017	2018	2019	Total General	Promedio anual
Muebles y mobiliario de madera o melamina	28.7	59.9	69.8	158.4	52.8
Adquisición de madera (para mejoramiento de la infraestructura)	14.7	19.2	35.9	69.8	23.3
Tablas, tableros, madermen, postes y listones de madera	11.3	8.7	7.1	27.1	9.0
Puertas, ventanas y marcos	2	2	1.2	5.2	1.7
Accesorio y/o artesanía de madera	0.7	1.9	2.2	4.9	1.6
Estructura para el traslado de carga	0.4	0.3	0.7	1.4	0.5
Cajón contenedor de madera	0.7	0.3	0.1	1.1	0.4
Lámina de madera, machimbrado, parquet y zócalo	0.4	0.1	0.3	0.9	0.3
Vigas compuestas y estructuras de madera	0.8				
Productos para medición y/o examen	0.03	0.3	0.2	0.5	0.2
Panel o cartel (anuncios)		0.5		0.5	0.2
Ataud	0.2	0.1		0.3	0.1
Bote de madera		0.2	0.1	0.3	0.1
Aserrín y/o viruta	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
Equipo para apicultura			0.1	0.1	0
Otros	0.04	0.8	1.1	1.9	0.6
Totales	59.9	94.3	118.8	273.0	91

Gráfico 4. Compra de madera y productos de madera en el Estado (2017 y 2019)
Fuente. Elaboración propia en base a información de Perú Compras



Entre las entidades compradoras se encuentran al Gobierno Central, Regional, Local, FONAFE, empresas municipales, PetroPerú y la Sociedad de Beneficencia respectivamente.

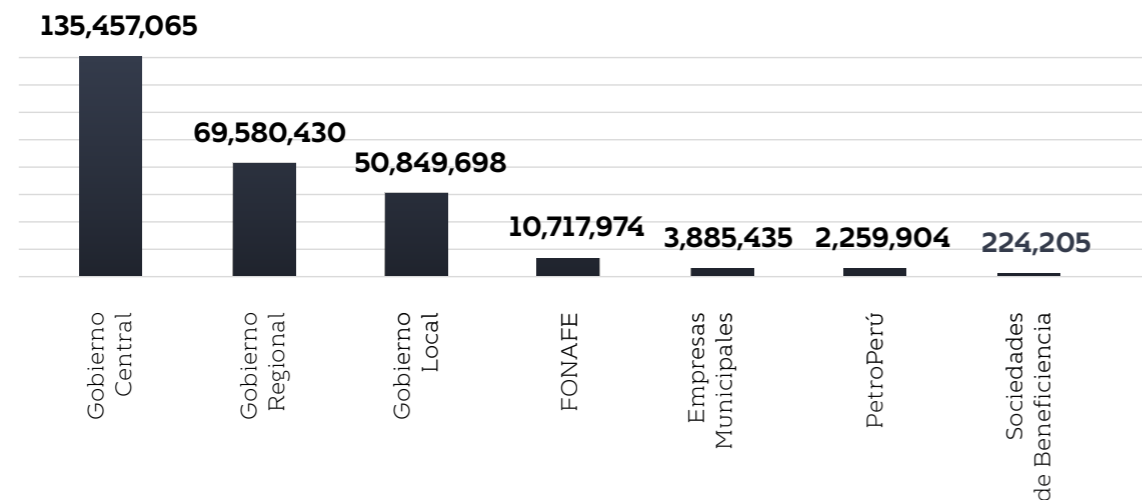


Gráfico 5. Compra de madera por tipo de entidad entre el 2017 y 2019
Fuente. Elaboración propia en base a información de Perú Compras

Entre los años 2017 y 2019 según Perú Compras, las adquisiciones de madera por el Estado han ido en aumento pasando de 59.9 millones de soles a 118.8 millones de soles. Por su parte, la FAO, entre 2014 - 2015 destacó la importancia del Estado como un actor económico tractor que mediante su Programa de Compras MYPERÚ, en carpetas ejecutada por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y el Ministerio de Educación (MINEDU) habrían fomentado el uso de

madera con certificación FSC y que sólo el rubro de mobiliario escolar presupuestó unos 77 millones de soles para reducir las brechas de infraestructura educativa.

Experiencia que ayuda al gobierno a diseñar procesos de compra de madera bajo un sistema de trazabilidad, de hacer más eficaz, transparente y equitativa las compras y, contar con los respaldos técnicos y científicos sobre los productos a base de madera.

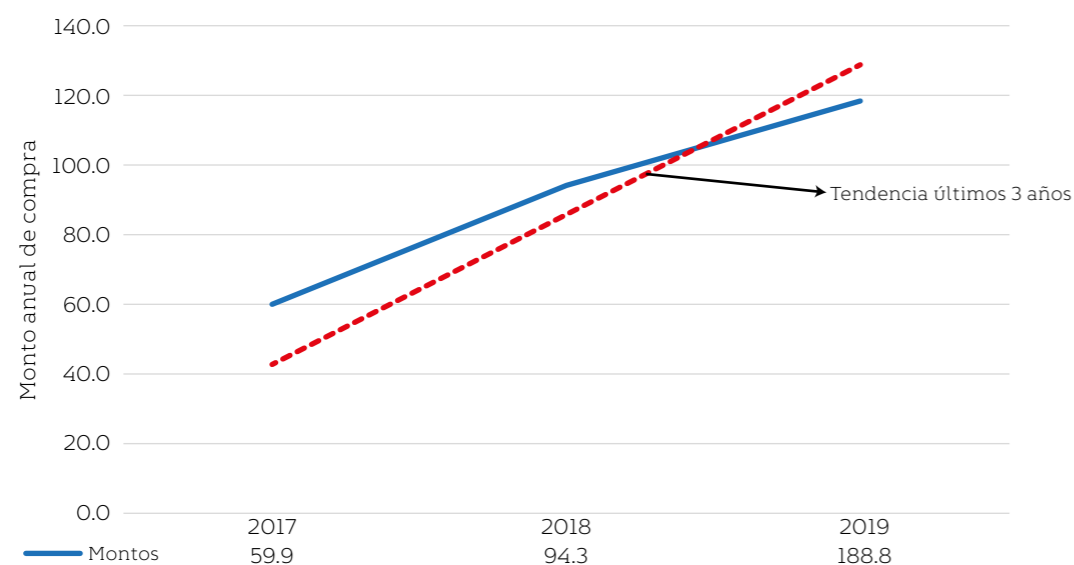


Gráfico 6. Compra de madera y productos de madera entre los años 2017 - 2019 -
Fuente: Perú Compras



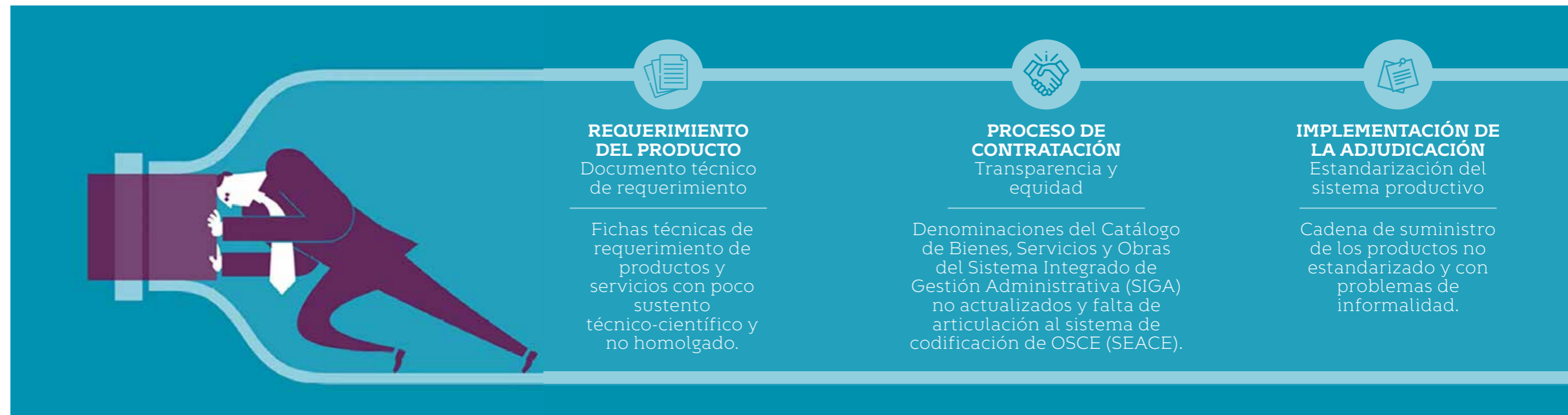
Ante esta demanda y con el propósito de dinamizar el mercado nacional y hacer más eficiente las compras por el Estado, se viene debatiendo y coordinando entre las autoridades competentes la aprobación e implementación de Fichas Técnicas de Homologación⁴, que son instrumentos de estandarización que facilitan las contrataciones que realizan las entidades y la participación de los proveedores en el mercado público.

Las fichas de homologación son documentos de uso obligatorio para todas las contrataciones que realizan las entidades del Estado, para el sector se encuentran en proceso de aprobación las siguientes:

- 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.
- 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.

⁴ La homologación es un proceso encargado a los Ministerios quienes estandarizan los requerimientos que se encuentran dentro de su competencia a través de la ficha de homologación, previa opinión favorable de Perú Compras.

/ Cuellos de botella y oportunidades para la compra pública



Otros cuellos de botella no menos importantes para la compra responsable de madera y productos de madera por el Estado serían:

- El Reglamento Nacional de Edificaciones (DS. 011-2016-Vivienda), el cual limita el uso de madera para el uso estructural, haciendo necesaria su revisión y ajustes. Esto y otros aspectos van generando que la madera sea sustituida por otros materiales como el metal y plástico.
- Poca información sobre la oferta de la madera - volúmenes disponibles, con trazabilidad y sus características físico- mecánico definidos.
- Concordar y validar los criterios a nivel nacional para asegurar la legalidad de la madera - establecer el sistema nacional de trazabilidad.
- Poca articulación de las asociaciones y/o consorcios en los procesos de diseño de los

instrumentos y protocolos para la compra pública.

- Ausencia de coordinación y articulación entre las entidades del Estado, privado, academia y comunidades indígenas para las compras públicas de madera.
- Pocas investigaciones de las especies y nuevas especies maderables (fisco-mecánico y sus propiedades) para la industria maderera.
- Ausencia de la planificación comercial en la industria maderera, en su mayoría los empresarios no cuentan con planes de negocios o una estrategia de marketing comercial.
- El alto nivel de informalidad empresarial, brindando pocas garantías sobre la legalidad y sostenibilidad de la madera, el respeto a los derechos laborales y el pago de sus impuestos.

El comercio de madera mediante la compra pública responsable tiene grandes oportunidades de marcar un antes y después como experiencia y negocio en el sector. Algunas de ellas serían:

- Existencia de una demanda creciente y cada vez mejor enfocadas a nivel de requerimientos de los productos por parte de las entidades del Estado.
- Se va evidenciando la necesidad de contar con estudios técnicos y científicos sobre las características fisco-mecánico y las propiedades de las especies maderables para el sector industrial.
- El gobierno va teniendo grandes avances para garantizar el origen y la legalidad de madera.
 - Documento técnico denominado "Trazabilidad de los Recursos Forestales Maderables."

- Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS).
- Integración del Sistema de Información General del OSINFOR (SIGOSFC) y el Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (MC-SNIFFS) del SERFOR.
- Reglamento del Registro de Centros de Transformación Secundaria de la Madera.
- Se va avanzando en contar con un Sistema de Homologación para las compras por el Estado mediante las Fichas de Homologación, y esta se va debatiendo entre actores del gobierno, privado y sociedad civil para su aprobación.
- El sector viene planteando un Sello de uso nacional para diferenciar a las empresas o consorcios que van implementado las buenas prácticas forestales a nivel nacional en el marco del programa de Diligencias Debidas para toda la cadena nacional y de exportación.

5 Reglamento Nacional de Edificaciones (DS. 011-2016-Vivienda). III. Estructuras, Norma E010 - Madera. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1sAzT1691L_MkIRCAgn5QixM9e9N05Pn/view



/ Recomendaciones

SPDE y ADEX con el apoyo del Programa FAO EU FLEGT vienen trabajando desde hace más de un año en Perú realizando análisis y proponiendo acciones para promover la Compra Pública Responsables de Madera y Productos de Madera. Esto con el objetivo de generar insumos técnicos y de política que promuevan y dinamicen el comercio de la madera a nivel nacional a través de las compras por el Estado. Para esto, ambas instituciones ponen a disposición información para tomadores de decisiones y formuladores de política como: Caracterización de la oferta de madera formal en el mercado limeño: panorama general, Insumos: Guía de Compra Pública Responsable de Madera y Productos de Madera, Propuesta:

Hoja de Ruta para una Política de Compra Pública Responsable de Madera y Productos de Madera y el presente Policy Brief.

En el marco del análisis realizado para promover la compra pública por el Estado peruano recomendamos lo siguiente:

1. Contar con información técnico-científico y características de la madera para promover su uso en la industria es clave, además en base a esta información se puede promover los ajustes correspondientes al Reglamento Nacional de Edificaciones a fin de revertir la tendencia de los materiales que ingresan como sustitutos de la madera o ganar nuevos rubros en dicho ámbito. Por lo que, sugerimos al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Cite Forestal, al Instituto Tecnológico de la Producción (ITP) y la academia promover iniciativas de investigación y financiamiento de I+D+I para este tipo de estudios y debatirlos con las entidades tomadoras de decisiones en la formulación de instrumentos técnicos y de política sobre la compra de madera y productos de madera por el Estado.
2. Disponer de información confiable sobre la oferta de madera en el mercado nacional es fundamental para incentivar y promover su uso, más cuando la tendencia de consumo muestra que el mercado nacional consume alrededor del 90% de la madera que se produce en el país, que el consumo se basa en el precio y se desconoce la oferta de madera legal y/o formal. Por lo que, sugerimos al SERFOR, al Ministerio de la Producción (PRODUCE), y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) incentivar este tipo de estudios y validarlos a nivel nacional para su uso.
3. Contar con un Sistema de Producción Estandarizada y con Trazabilidad de los diferentes productos que demanda el sector público es imprescindible para generar

confianza en las entidades del gobierno. Por lo que, sugerimos a las empresas, los consorcios, clúster y centro de innovación tecnológica del sector maderero mejorar la cadena productiva.

4. Garantizar el origen legal y sostenible de la madera es uno de los principales retos para promover un comercio responsable de la madera. Por lo que, sugerimos al SERFOR, Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y PRODUCE implementar los instrumentos disponibles a nivel nacional y trabajar de forma conjunta para garantizar un sistema de trazabilidad confiables para el comercio de la madera.
5. Contar con un requerimiento de producto adecuado y optimizar las contrataciones públicas a nivel nacional es fundamental, así como contar con sistemas y procedimientos dinámicos y eficientes que faciliten las contrataciones que realizan las entidades y la participación de los proveedores en el mercado público. Por lo que, sugerimos al MEF (Perú Compras y Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI (SERFOR y Agro Rural), MINEDU, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) seguir con el esfuerzo de desarrollar los proyectos de homologación con componentes de madera, la aprobación e implementación de los proyectos pre-publicados y el desarrollo de una guía de compra pública, así como de orientar y capacitar a los funcionarios encargados de las adquisiciones por el Estado en los tres niveles de gobierno.
6. Tener un documento que oriente los procesos a seguir y las prioridades que se deben de tener para promover la compra pública responsable es necesario y sirva como referencia para todos los actores del sector. Por lo que, sugerimos tomar en cuenta la Hoja de Ruta trabajada en el marco del proyecto financiado por el Programa FAO EU FLEGT para su debate al interno de la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal del MEF, el cual, fue elaborado de forma conjunta entre actores clave del sector con el fin de organizar, jerarquizar las prioridades y determinar responsabilidad.
7. Contar con una política de compra enfocada al consumo responsable es un elemento clave para promover el comercio formal, sostenible, solitario, ético y justo de la madera y los productos de madera. Por lo que, sugerimos al SERFOR, OSCE y Perú Compras promover el desarrollo de una Política Nacional de Compra Pública Responsable de Madera y Productos de Madera.



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

