

**UNIVERSIDAD ESAN**



**Análisis y propuesta para el fortalecimiento de la gestión pública en la  
promoción de las plantaciones forestales comerciales**

**Trabajo de investigación presentado en satisfacción parcial de los  
requerimientos para obtener el grado de Maestro en Gestión Pública  
por:**

Félix Giovanni Franco Ibáñez

Marco Antonio Llanos Ramírez

**Programa de la Maestría en Gestión Pública MAGP/21-1**

**Lima, 18 de setiembre de 2023**

## 2023\_MAGP\_2021-1\_10\_TI

### INFORME DE ORIGINALIDAD

<b>15%</b>	<b>14%</b>	<b>7%</b>	<b>4%</b>
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

### FUENTES PRIMARIAS

<b>1</b>	<b>sinia.minam.gob.pe</b> Fuente de Internet	<b>1%</b>
<b>2</b>	<b>es.readkong.com</b> Fuente de Internet	<b>1%</b>
<b>3</b>	<b>mef.gob.pe</b> Fuente de Internet	<b>1%</b>
<b>4</b>	<b>www.gob.pe</b> Fuente de Internet	<b>&lt;1%</b>
<b>5</b>	<b>repositorio.lamolina.edu.pe</b> Fuente de Internet	<b>&lt;1%</b>
<b>6</b>	<b>www.researchgate.net</b> Fuente de Internet	<b>&lt;1%</b>
<b>7</b>	<b>Submitted to Universidad ESAN -- Escuela de Administración de Negocios para Graduados</b> Trabajo del estudiante	<b>&lt;1%</b>
<b>8</b>	<b>img.lpderecho.pe</b> Fuente de Internet	<b>&lt;1%</b>
<b>9</b>	<b>1library.co</b> Fuente de Internet	

Esta tesis

Análisis y propuesta para el fortalecimiento de la gestión pública en la promoción de las plantaciones forestales comerciales

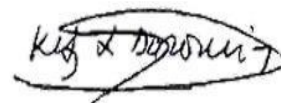
Ha sido aprobada por:



.....  
César Fuentes Cruz (jurado)



.....  
José Ventura Egoavil (jurado)



.....  
Kety Lourdes Jáuregui Machuca (Asesora)

Universidad Esan

2023

iii

A mis padres, Félix y Luzmila, a quienes les debo todo en la vida,  
a mis hermanos Giancarlo y Gianfranco por su constante apoyo; y  
al amor de mi vida Gemma y a Leah, por su amor incondicional.

Ustedes me impulsan a ser mejor cada día.

Félix Giovanni Franco Ibáñez

A mi esposa María Fernanda por su apoyo incondicional,  
a mi hijo Antonio por ser mi motivación,  
a mis padres Oliverio y Yolita; y  
a Yolanda, Inés, Carlos y Vanessa por su ejemplo y amor.

Todos mis logros son para ustedes.

Marco Antonio Llanos Ramírez

## Félix Giovanni Franco Ibáñez

Licenciado en Economía de la Universidad del Pacífico con gran capacidad de análisis, así como dedicación absoluta para conseguir y mantener altos niveles de calidad. Capacidad de trabajo en equipo, así como en proyectos personales. Experiencia en el sector público y privado en el campo de inversiones, consultoría, elaboración e implementación de estrategias de desarrollo, construcción de indicadores, articulación de mercados y evaluación de proyectos.

### FORMACIÓN

2018. Escuela Nacional de Estudios Gubernamentales - ENEG  
Diplomado en Gestión Pública

2012. Tecnológico de Monterrey – Sede Perú  
Diplomado en Finanzas Corporativas

2011. Asociación Latinoamericana de instituciones financieras para el desarrollo  
Curso de Gestión del Riesgo Operacional

2002 – 2010. Universidad del Pacífico  
Licenciado en Economía

### EXPERIENCIA

2020 - 2023	<b>Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR.</b>
Dic. 2020 - A la fecha	<b>Especialista en promoción de la inversión privada.</b> Responsable de promover estrategias, planes, programas y proyectos para promover la competitividad en la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre.  Dentro de las principales funciones se encuentran: <ul style="list-style-type: none"><li>• Formular y ejecutar estrategias para la promoción de la inversión privada en el sector forestal y de fauna silvestre.</li><li>• Identificar, elaborar y promocionar instrumentos e incentivos para la promoción de la inversión privada</li><li>• Promover el desarrollo de proyectos de inversión forestales y de fauna silvestre</li></ul>
2015 - 2019	<b>Ministerio de Educación - MINEDU</b>
Jul. 2015 - Feb. 2019	<b>Especialista Económico.</b> Responsable del análisis económico de las políticas a la gestión y fortalecimiento de la educación superior pedagógica.  Dentro de las principales funciones se encuentran: <ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis económico vinculado a la gestión y fortalecimiento de la educación superior pedagógica.</li><li>• Evaluación y análisis presupuestal de las políticas remunerativas.</li><li>• Proponer alternativas para mejorar la gestión de institutos de educación superior pedagógica</li></ul>

2013 - 2015	<b>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR</b>
Feb. 2012 - Mar. 2015	<p><b>Especialista en Proyectos de inversión privada en turismo.</b> Responsable del análisis de información, así como la articulación de acciones con distintos actores para la promoción de inversiones en turismo.</p> <p>Dentro de las principales funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de información para la promoción de inversión privada en turismo.</li> <li>• Evaluar proyectos de inversión privada para su declaración de interés nacional, asegurando el desarrollo sostenible (económico, social y ambiental).</li> <li>• Impulsar con actores públicos y privados nichos de mercado identificados, desarrollando una cartera de proyectos.</li> </ul>
2013 - 2013	<b>Mariátegui JLT corredores de seguros S.A.</b>
Ene. 2013 - Mar. 2013	<p><b>Analista de Cobranzas.</b> Responsable del análisis de información y bases de datos vinculadas a cobranzas</p> <p>Dentro de las principales funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la información histórica concerniente al proceso de cobranza.</li> <li>• Elaboración de informes y actualización de la información en el sistema de la compañía (Lotus).</li> </ul>
2010 - 2012	<b>Global Risk Management S.A.C.</b>
May. 2010 - Set. 2012	<p><b>Consultor y Analista de Riesgos.</b> Responsable desarrollar estudios especializados vinculados a la gestión de riesgos en entidades financieras.</p> <p>Dentro de las principales funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de herramientas de gestión de riesgos financieros.</li> <li>• Consultoría e Investigación en las áreas de: Riesgo de Crédito (Scoring y Rating), Riesgo de Mercado (tipo de cambio, precios, commodities), Riesgo de Liquidez, Riesgo Operacional, Riesgo Legal y Reputacional.</li> </ul>

## Marco Antonio Llanos Ramírez

Economista de la Universidad del Pacífico con especialización en negocios ambientales. Experiencia en formulación de proyectos de inversión pública y privada; diseño y planificación de estrategias para promover el desarrollo sostenible; elaboración, conducción, monitoreo y evaluación de proyectos; formulación de programas y planes de negocios; trabajo con comunidades nativas y campesinas y asesoría para la implementación de responsabilidad social empresarial y negocios inclusivos

### FORMACIÓN

2015 – 2016. Universidad de Piura

Diplomado para la Gestión de Proyectos en el Marco del PMI

2012 – 2013. Universidad del Pacífico

Diplomado Internacional de la Gestión Estratégica de Responsabilidad Social Empresarial y Negocios Inclusivos

2011 – 2012. Escuela de Administración de Negocios para Graduados

Programa de Alta Especialización "Gestión del Desarrollo Sostenible"

2002 – 2010. Universidad del Pacífico

Licenciado en Economía

### EXPERIENCIA

2018 - 2023	<b>Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR.</b>
Mar. 2019 - Feb. 2023	<b>Director de Promoción y Competitividad.</b> Responsable del diseño de estrategias, programas y proyectos; así del desarrollo de lineamientos y guías para fomentar la competitividad en el sector forestal y de fauna silvestre.  Dentro de las principales funciones se encuentran: <ul style="list-style-type: none"><li>• Diseñar, proponer e implementar mecanismos de incentivos no tributarios en beneficio de la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre.</li><li>• Promover la inversión privada en el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.</li></ul>
Abr. 2018 - Feb. 2019	<b>Director de Planeamiento y Racionalización.</b> Responsable de la formulación, y evaluación de los planes, programas, estrategias, normativa interna y presupuesto institucional.  Dentro de las principales funciones se encuentran: <ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollar acciones de seguimiento y evaluación, sobre las metas físicas de los indicadores relacionados a la gestión institucional.</li><li>• Proponer la formulación y gestión de planes, programas, proyectos, actividades, así como iniciativas de inversión orientados a fortalecer la gestión institucional, coordinando con las instancias nacionales competentes para gestionar ante las fuentes de cooperación nacionales e internacionales.</li></ul>

2016 - 2017	<b>Ministerio de Educación - MINEDU</b>
Oct. 2016 - Dic. 2017	<p><b>Coordinador de la Estrategia de Asistencia Técnica.</b> Responsable de diseñar y proponer estrategias de asistencia técnica a las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (IGED) en materia de gestión escolar, conforme las políticas del MINEDU.</p> <p>Dentro de las principales funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar, hacer seguimiento y evaluar la estrategia de asistencia técnica a las IGED.</li> <li>• Liderar el piloto para la mejora de la gestión escolar.</li> </ul>
2015 - 2016	<b>Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA</b>
May. 2015 - Mar. 2016	<p><b>Coordinador Técnico.</b> Responsable de diseñar un plan estratégico para promover el involucramiento del sector privado en conservación de bosques, promoviendo Asociaciones Pública-Privada, Obras por Impuesto y otros incentivos a la inversión.</p> <p>Dentro de las principales funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveer apoyo técnico, en coordinación con el equipo regional del PNUMA para América Latina y el Caribe y PNUD, al Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB) para asegurar el involucramiento del sector privado en el desarrollo e implementación de REDD+ y sus beneficios ecosistémicos.</li> <li>• Dar seguimiento y retroalimentación técnica a los estudios previstos en el plan de trabajo del proyecto, monitoreando el cumplimiento de las diferentes actividades en plazos y calidad.</li> </ul>
2012 - 2015	<b>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR</b>
Feb. 2012 - Mar. 2015	<p><b>Coordinador en Proyectos de Inversión Privada.</b> Responsable de la formulación de proyectos de inversión pública, identificando la problemática, determinando la oferta y demanda para servicios turísticos, analizando los costos, determinando los beneficios privados y sociales a través del análisis de sus indicadores.</p> <p>Dentro de las principales funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar una cartera de proyectos y estrategias para la promoción de mercados relacionados al turismo.</li> <li>• Evaluar proyectos de inversión privada para su declaración de interés nacional, asegurando el desarrollo sostenible (económico, social y ambiental).</li> </ul>
2007 - 2012	<b>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR</b>
Nov. 2007 - Ene. 2012	<p><b>Coordinador de Proyectos.</b> Responsable de la planificación estratégica y gestión de proyectos, así como de su manejo económico.</p> <p>Dentro de las principales funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar actividades que promuevan el desarrollo sostenible a las comunidades campesinas y nativas, así como elaborar indicadores para su seguimiento y monitoreo.</li> <li>• Diseñar y coordinar actividades para fortalecer las capacidades de gestión y planeamiento estratégico a las comunidades</li> </ul>



## ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Problema de Investigación.....	2
1.2 Objetivos.....	3
1.3 Justificación.....	4
1.4 Alcance y limitaciones.....	5
CAPÍTULO II. MARCO CONTEXTUAL .....	7
2.1 Panorama mundial .....	7
2.2 Indicadores económicos de Perú .....	8
2.3 Marco normativo para la promoción de las plantaciones forestales comerciales en Perú.....	9
2.4 Situación actual de plantaciones forestales comerciales .....	10
2.5 Potencial existente de las plantaciones forestales comerciales en Perú .....	11
2.6 Conclusiones del capítulo.....	12
CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL .....	13
3.1 Política pública .....	13
3.2 Gestión pública.....	13
3.3 Incentivos.....	13
3.4 Plantaciones forestales.....	14
3.4.1 Clasificación de las plantaciones forestales .....	15
3.4.2 Fases de las plantaciones forestales .....	16
3.5 Conclusiones del capítulo.....	18
CAPÍTULO IV. MARCO TEÓRICO .....	19
4.1 Incentivos en la promoción de plantaciones forestales .....	19
4.2 Competitividad de las plantaciones forestales.....	21
4.3 Desarrollo de la industria forestal en Perú.....	21
4.3.1 Financiamiento para plantaciones.....	22
4.4 Conclusiones del capítulo.....	24
CAPÍTULO V. MARCO METODOLÓGICO.....	25
5.1 Tipo y diseño de la investigación.....	25
5.2 Fases de la investigación .....	25
5.2.1 Fase 1: Fase exploratoria .....	25

5.2.2	<i>Fase 2: Diagnóstico</i> .....	28
5.2.3	<i>Fase 3: Análisis comparativo</i> .....	28
5.2.4	<i>Fase 4: Planteamiento de propuesta</i> .....	29
5.2.5	<i>Fase 5: Conclusiones y recomendaciones</i> .....	29
5.3	Conclusiones del capítulo.....	29
<b>CAPÍTULO VI. DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA</b>		
<b>PROMOCIÓN DE LAS PFC EN PERÚ</b> .....		
6.1	Marco normativo .....	30
6.2	Análisis de la gestión pública.....	39
6.2.1	<i>Iniciativas públicas para la promoción de PFC</i> .....	40
6.2.2	<i>Incentivos económicos para la promoción de PFC</i> .....	54
6.3	Evolución del número de hectáreas de PFC en Perú.....	67
6.4	Análisis de los actores sociales.....	74
6.4.1	<i>Actores del sector público</i> .....	74
6.4.2	<i>Actores del sector privado</i> .....	76
6.4.3	<i>Actores de la sociedad civil</i> .....	77
6.5	Conclusiones del capítulo.....	78
<b>CAPÍTULO VII. COMPARACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA</b>		
<b>PROMOCIÓN DE LAS PFC ENTRE PERÚ Y CHILE</b> .....		
7.1	Marco normativo .....	80
7.2	Análisis de la gestión pública para la promoción de las PFC en Chile .....	84
7.3	Comparación entre Perú y Chile.....	96
7.4	Conclusiones del capítulo.....	101
<b>CAPÍTULO VIII. PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN</b>		
<b>PÚBLICA PARA LA PROMOCIÓN DE LAS PFC EN PERÚ</b> .....		
8.1	Propuestas de fortalecimiento.....	103
8.1.1	<i>Reformulación de objetivos, acciones y metas de la EPPFC</i> .....	103
8.1.2	<i>Elaboración de un Plan de Fortalecimiento Institucional</i> .....	104
8.1.3	<i>Implementación de fuertes incentivos económicos a través de un fondo público</i> .....	106
8.1.4	<i>Considerar un desarrollo integral del sector</i> .....	107
8.1.5	<i>Desarrollo de una estrategia de mercado</i> .....	109

8.1.6	<i>Establecimiento de un firme compromiso por parte del Estado para la promoción de las PFC</i> .....	110
8.2	Hoja de ruta para la implementación.....	112
8.2.1	Etapa 1.....	112
8.2.2	Etapa 2.....	113
8.2.3	Etapa 3.....	115
CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....		117
9.1	Conclusiones.....	117
9.2	Recomendaciones .....	121
ANEXOS .....		<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 1: Diseño de la entrevista semi estructura a expertos relacionados a la promoción de PFC .....		<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 2: Resumen de las entrevistas a expertos.....		<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 3: Comparación entre Perú y Chile.....		<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
BIBLIOGRAFÍA .....		<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años, el Estado, y en especial de la autoridad forestal, han puesto mayor atención a la promoción de plantaciones forestales comerciales (PFC) como herramienta de desarrollo, implementando políticas públicas y esfuerzos orientados al desarrollo y fomento de las mismas; por lo que resulta oportuno analizar la gestión pública actual destinada a la promoción de plantaciones forestales comerciales, y evidenciar si esta permite aprovechar el potencial existente en Perú. En este sentido, la presente investigación busca diagnosticar y analizar la gestión pública actual para la promoción de las plantaciones forestales comerciales en Perú, y generar propuestas de mejora.

Para ello, se han dispuesto los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Fortalecer la gestión pública para la promoción de las plantaciones forestales comerciales en Perú.

Objetivos específicos:

- Identificar y analizar las principales políticas públicas utilizadas para la promoción de plantaciones forestales comerciales en Perú.
- Desarrollar un análisis comparativo con un país con una gestión exitosa en la promoción de plantación forestales comerciales, para determinar las debilidades o falencias del caso peruano.
- Desarrollar propuestas de mejora a la gestión pública para la promoción de las plantaciones forestales comerciales en Perú.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la presente investigación se basó en un enfoque cualitativo, que combina la investigación bibliográfica, entrevistas a expertos en la materia y el análisis comparativo con un caso exitoso (Chile). Durante el diagnóstico se describió y analizó los instrumentos de la política y gestión pública que se ha venido realizando para la promoción de las plantaciones forestales comerciales en Perú, identificando las fortalezas y debilidades de las políticas y programas actuales. Para el análisis comparativo, se examinó las políticas, programas e iniciativas implementadas por Chile en contraste con las implementadas por Perú, con la finalidad de identificar estrategias que puedan ser aplicables en el contexto peruano. Se eligió a Chile como país de referencia por ser considerado un caso exitoso en la Región

Como resultado del análisis realizado se llegó a las siguientes conclusiones:

- Perú, al año 2023, cuenta con 114,622.54 hectáreas de plantaciones forestales comerciales, lo cual dista de las metas propuestas en distintos documentos de gestión.
- El Estado no le ha dado la importancia debida dentro de la agenda política nacional a las plantaciones forestales comerciales. El Estado peruano, a través de SERFOR, ha desarrollado diversas iniciativas en los últimos años. Sin embargo, estas iniciativas se implementan de manera desordenada y limitada tanto por su presupuesto como por su público objetivo, con lo cual no se logra generar un verdadero crecimiento en la industria.

- En Perú, la gestión pública en relación con la promoción de la promoción de PFC ha estado marcada por intervenciones fragmentadas, sin incentivos económicos significativos, mayormente enfocadas en los pequeños productores, con una perspectiva asistencialista más que orientada hacia la generación de industria. En este sentido, se puede afirmar que no se ha generado una visión holística de desarrollo para esta actividad. Entre los principales problemas de la gestión se identifican: i) No existe un verdadero compromiso por parte del Estado; ii) Falta o Inadecuada planificación; iii) Problemas técnicos en el desarrollo de instrumentos e iniciativas; iv) Inactividad y poca capacidad de respuesta del Estado; y v) No se tiene una estrategia a largo plazo con visión de mercado.
- No existe mucha diferencia entre la legislación peruana y la chilena, por lo que el éxito logrado por Chile (2.3 millones de hectáreas de PFC) recae en la gestión pública y en las iniciativas que ésta plantea. El crecimiento sostenido de las plantaciones en Chile ha sido logrado por un firme compromiso del Estado y una política de desarrollo mantenida a lo largo de más de 40 años, la cual se fue adaptando al crecimiento del sector. Entre los elementos de éxitos de la gestión chilena se puede mencionar que: i) Existe un fuerte compromiso del Estado con el desarrollo del sector; ii) Política pública basada en incentivos económicos; iii) Política pública sostenida en el tiempo y constante evaluación de la misma; y iv) Desarrollo integral de la industria.
- No se ha evidenciado que existan impedimentos estructurales para que se implementen políticas similares a las implementadas en Chile. No existen indicios o evidencias de que los resultados hayan sido condicionados por un tema de ventaja comparativa en torno a ubicación geográfica, tipo de suelos u otro aspecto similar, sino a los elementos de éxitos de la gestión chilena.

Bajo este contexto, se propuso acciones para el fortalecimiento de la gestión pública para la promoción de las plantaciones forestales comerciales. En Perú, la Estrategia para la Promoción de Plantaciones Forestales Comerciales es el documento que guía el desarrollo de esta actividad, por lo que la propuesta se basa en fortalecer dicha estrategia, subsanando las debilidades identificadas y fortaleciéndola con nuevos elementos que se desprenden del análisis realizado.

La propuesta abarca 6 dimensiones: i) Reformulación de los objetivos, acciones y metas de la estrategia, generando un documento que gestión sólido que establezca claramente el que y el cómo se pretende lograr la promoción; ii) Fortalecimiento Institucional, dando las herramientas a los gestores para implementar eficientemente las políticas públicas; iii) Implementación de fuertes incentivos económicos que hagan que los productores y empresas se interesen en involucrarse en esta actividad a largo plazo, y logren producir un cambio significativo; iv) Desarrollo integral de la industria, implementando acciones que complementen y den soporte al crecimiento de la industria; v) Desarrollo de una estrategia de mercado, que guíe el crecimiento de la industria en función de las fortalezas del país; y vi) Compromiso por parte del Estado, el cual debe ser firme para que se otorguen los recursos económicos y la celeridad en la implementación de las distintas actividades.

Resumen elaborado por los autores

## LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1. Países con mayor área de PFC (2005).....	8
Tabla 2.2. Número de hectáreas de PFC (2022).....	10
Tabla 2.3. Número de hectáreas potenciales para la instalación de PFC .....	11
Tabla 5.4. Perfil de los entrevistados.....	26
Tabla 6.5. Número de hectáreas potenciales priorizadas en corredores económicos para la instalación de PFC .....	42
Tabla 6.6. Número y monto de créditos colocados en el Programa de PFC del Fondo AGROPERU (2023).....	62
Tabla 6.7. Líneas de financiamiento del Fondo de Incentivos .....	63
Tabla 6.8. Montos por línea de intervención.....	64
Tabla 6.9. Número de hectáreas de PFC por Región (2023).....	71
Tabla 6.10. Número de hectáreas de PFC de acuerdo a sus dimensiones (2023).....	73
Tabla 6.11. Análisis de los principales actores del sector público vinculados a la promoción de PFC .....	74
Tabla 6.12. Análisis de los principales actores del sector privado vinculados a la promoción de PFC .....	77
Tabla 6.13. Análisis de los principales actores de la sociedad civil vinculados a la promoción de PFC .....	77

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1. Balanza comercial de productos de madera y derivados de Perú, expresado en miles de dólares (2012 – 2021).....	9
Figura 6.2. Número de hectáreas bajo PFC establecidas en Perú (1997 - 2013).....	68
Figura 6.3. Número de hectáreas bajo PFC registradas en el RNPF en Perú (2014 - 2023).....	68
Figura 7.4. Número de hectáreas bajo PFC instaladas en Chile (1978 - 2020).....	96
Figura 7.5. Distribución de las PFC en Chile por Región (2020) .....	97

## LISTA DE ABREVIATURAS

BPS:	Programa de inversión pública Bosques Productivos Sostenibles
CONAF:	Corporación Nacional Forestal
EPPFC:	Estrategia para la Promoción de Plantaciones Forestales Comerciales 2021-2050
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FRA:	Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales realizada por la FAO
GOLO:	Gobierno Local
GORE:	Gobierno Regional
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFOR:	Instituto Forestal
INIA:	Instituto Nacional de Innovación Agraria
IOARR:	Inversiones de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI:	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINAGRI:	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM:	Ministerio de Ambiente
MINEDU:	Ministerio de Educación
MTC:	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ONG:	Organismo No Gubernamental
PBI:	Producto Bruto Interno
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PFC:	Plantaciones Forestales Comerciales
PNCBMCC:	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PRODUCE:	Ministerio de la Producción
PROMPERU:	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y Turismo
PROREST:	Estrategia Nacional de Restauración de Ecosistemas y Tierras Forestales Degradadas



RNPF:	Registro Nacional de Plantaciones Forestales
SAF:	Sistemas agroforestales
SENASA:	Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú
SERFOR:	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SNIFFS:	Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre
UFPF:	Unidad Funcional de Plantaciones Forestales

## **CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN**

De acuerdo con el PNCBMCC del Ministerio de Ambiente (2019), Perú cuenta con alrededor del 60% de cobertura boscosa en su territorio. Es decir, el área total de los bosques en Perú asciende a aproximadamente 82.54 millones de hectáreas, que incluyen bosques amazónicos (94.2%), bosques secos (4.7%) y bosques andinos (1.1%). Asimismo, Perú es el segundo país con mayor cantidad de bosques amazónicos en el mundo, cuarto en bosques tropicales y noveno en extensión total de bosques.

Bajo este contexto, se evidencia que Perú es un país con aptitud forestal que cuenta con condiciones favorables para el desarrollo de este sector. Sin embargo, a pesar de contar con este potencial, resulta extraño que Perú no haya logrado convertir este sector en un motor de desarrollo, presentando un aporte al PBI del sector forestal alrededor al 1% e incluso convirtiéndose en un país importador de madera.

Ante este panorama, es necesario analizar los diversos factores que conllevan a la situación descrita, y la manera en la se puede revertir la situación actual y aprovechar el potencial existente.

Entre las líneas de acción que pueden abordarse para el desarrollo del sector forestal, la promoción de plantaciones forestales comerciales (PFC)<sup>1</sup> es una de las líneas que ha tenido mayor éxito en los últimos años por su impacto económico, social y ambiental (Espinoza 2014).

En este sentido, la presente investigación se enfoca en el análisis de la gestión pública para la promoción de PFC en Perú y en la generación de una propuesta de fortalecimiento para lograr impulsar esta actividad productiva.

---

<sup>1</sup> También denominadas plantaciones forestales con fines de producción o plantaciones forestales con fines comerciales.

## 1.1 Problema de Investigación

En Perú, las PFC no han tenido el desarrollo acorde al potencial existente. Desde el año 1997, la producción en plantaciones forestales era baja y existía una tendencia decreciente en el número de hectáreas establecidas (Guariguata, 2017).

Ante esta situación, en el año 2011, en la Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se estableció entre otras cosas el marco para el fomento y desarrollo de las PFC. No obstante, no fue hasta el 2015, 4 años después, que se promulgó el Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI (MINAGRI, 2015) donde se reglamentó la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.

Bajo este contexto, desde el 2015 se vio a las PFC como un posible motor de desarrollo del sector forestal. Ese mismo año, en una entrevista para la Agencia Agraria de Noticias<sup>2</sup>, a través del responsable de la promoción de plantaciones del SERFOR, el Ing. Próspero Yance, manifestó que Perú contaba con 35 mil hectáreas de plantaciones forestales, y que *“con buen manejo y desarrollo, al 2035 se podía llegar a los dos millones de hectáreas generando una contribución significativa al PBI”*. En la misma nota de prensa, Felipe Koechlin, Gerente General de la empresa Reforestadora Amazónica, manifestó que *“Perú es el país con más potencial y tiene una ventaja competitiva para competir en el mercado internacional”*.

Sin embargo, al 2023, solo se ha llegado a instalar alrededor de 114,622 hectáreas de PFC (de acuerdo con el Registro Nacional de Plantaciones Forestales – RNPF, administrado por SERFOR), lo cual dista de la visión que se tenía en el 2015.

A diferencia de Perú, otros países con menor aptitud forestal sí han encontrado en las plantaciones forestales un motor de desarrollo. El caso más cercano es el de Chile, el cual de acuerdo con CONAF (2021) mantiene 2.3 millones de hectáreas de plantaciones forestales; y según INFOR (2022) el sector forestal contribuye con el 1.7% del PBI, siendo el aporte de la silvicultura de 0.50%.

---

<sup>2</sup> Recuperado de <https://agraria.pe/noticias/plantaciones-forestales-podrian-ser-el-nuevo-9818>.

En el caso peruano, en los últimos años se han generado algunas políticas públicas y esfuerzos orientados al desarrollo y fomento de las PFC, pero aún estamos muy lejos de países que han logrado convertir esta actividad en un verdadero motor de desarrollo.

Ante el escenario descrito, el grupo de tesis se pregunta *¿la gestión pública actual para la promoción de plantaciones forestales comerciales, implementada por SERFOR, permite aprovechar el potencial existente en Perú?*

Bajo este contexto, resulta relevante analizar la gestión pública actual entorno a la promoción de las PFC en Perú, para identificar la manera en la cual se pueda potenciar el sector y acelerar su desarrollo, considerando los beneficios económicos, sociales y ambientales que conlleva. En este sentido, la presente investigación busca diagnosticar y analizar la gestión pública actual para la promoción de las PFC en Perú, y generar propuestas de mejora.

## **1.2 Objetivos**

### **Objetivo General:**

Fortalecer la gestión pública para la promoción de las plantaciones forestales comerciales en Perú.

### **Objetivos Específicos:**

- Identificar y analizar las principales políticas públicas utilizadas para la promoción de plantaciones forestales comerciales en Perú.
- Desarrollar un análisis comparativo con un país con una gestión exitosa en la promoción de plantación forestales comerciales, para determinar las debilidades o falencias del caso peruano.
- Desarrollar propuestas de mejora a la gestión pública para la promoción de las plantaciones forestales comerciales en Perú.

### 1.3 Justificación

La investigación propuesta tiene una gran relevancia por el potencial que tienen las PFC como herramienta de desarrollo, no solo a nivel económico, sino también a nivel social y ambiental.

Las plantaciones forestales desempeñan un papel crucial en la conservación y manejo sostenible de los recursos forestales. En el contexto peruano, las plantaciones forestales son especialmente relevantes debido a la alta deforestación y degradación de los bosques naturales. Según Mendoza et al. (2020), Perú es uno de los países con mayores tasas de deforestación en América Latina, lo que pone en peligro la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos. Las plantaciones forestales pueden desempeñar un papel clave disminuyendo la presión que hay sobre los bosques.

Entre los principales beneficios de las PFC podemos mencionar:

- **Impacto nacional:** Las PFC, así como muchas actividades forestales, poseen una cadena productiva bastante extensa, que involucra diversos actores, tanto a nivel local (vinculado al aprovechamiento directo y transformación de la materia prima), como a nivel nacional (vinculado al transporte, almacenamiento y comercialización de los productos). En ese sentido, es una herramienta de desarrollo regional y nacional.
- **Altos beneficios ambientales y sociales:** Las PFC reducen en gran medida la presión existente sobre los bosques, puesto que se vuelven en una fuente alternativa de recursos. En ese sentido, es una herramienta para la lucha contra la deforestación. Por otro lado, como se mencionó antes, la cadena productiva asociada a las PFC es bastante extensa, por lo que es una enorme fuente de generación de empleo.
- **Actividad económica sostenible en el tiempo:** Las PFC, a diferencia de otras actividades extractivas (como la minería) es una actividad que se estructura a

través de ciclos de corta, renovando el recurso utilizado y haciendo que sea sostenible en el tiempo.

Bajo este contexto, en un sentido práctico, el desarrollo de la presente investigación brindará insumos para revisar y robustecer las políticas forestales en torno a la promoción de PFC. Cabe resaltar que la entidad responsable de fomentar esta actividad económica está a cargo del SERFOR, organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), el cual fue creado por el artículo 13 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Congreso de la República, 2011). En este sentido, los resultados de esta investigación podrán ser de utilidad directa para SERFOR.

Asimismo, la aplicación de las propuestas de mejora de la gestión pública para la promoción de PFC tendrá impacto directo sobre diversos actores, tales como Comunidades Nativas, Comunidades Campesinas, productores forestales individuales y empresas dedicadas a la extracción, transformación y comercialización de madera.

En un sentido teórico, existen pocas investigaciones que abordan la promoción de PFC en Perú. Se debe mencionar que Perú aún se encuentra en una fase inicial del desarrollo de esta actividad, por lo que resulta importante generar literatura que sirva de guía para orientar de manera adecuada la implementación de las políticas públicas que darán soporte a esta industria.

Cabe resaltar que las PFC son una actividad de largo plazo, por lo que los resultados de las políticas públicas que se implementen se evidenciarán también en el largo plazo. Ante ello, es importante implementar políticas adecuadas desde un inicio, y ello es más factible que ocurra mientras existan mayores estudios relacionados a esta actividad económica.

#### **1.4 Alcance y limitaciones**

El alcance de la presente investigación está enfocado en la gestión pública para la promoción de PFC, es decir, no se consideran plantaciones con fines de restauración o

de protección, tampoco mejoras en la gestión de bosques naturales o temas relacionados otros servicios ecosistémicos como el secuestro de carbono, ni posibles temas adyacentes o exógenos a la actividad en sí, como son el narcotráfico o delincuencia. Asimismo, se aborda el análisis de políticas de carácter nacional que se aplican a lo largo de todo el territorio nacional, sin profundizar en políticas regionales o específicas a un determinado territorio. Además, el presente estudio se enfoca en la gestión pública en torno a la promoción de PFC que se da a partir del año 2011, debido a que no es hasta este año en que se establecen disposiciones específicas enfocadas en las plantaciones forestales, y son bajo estas normas donde se desenvuelve la actual gestión pública que se pretende analizar.

La principal limitación se encuentra vinculada a la información sobre la actual situación y problemática de las plantaciones en Perú. La documentación en torno a la promoción de PFC es escasa y poco confiable a nivel nacional, por lo cual la información recopilada será corroborada y complementada con entrevistas semi estructuras a profundidad a expertos relacionados a plantaciones forestales.

## **CAPÍTULO II. MARCO CONTEXTUAL**

### **2.1 Panorama mundial**

De acuerdo con la información recopilada por la FAO (2020):

Las plantaciones forestales abarcan alrededor de 131 millones de hectáreas, lo que representa el 3 por ciento de la superficie forestal mundial y el 45 por ciento de la superficie total de bosques plantados.

La proporción más alta de plantación forestal se encuentra en América del Sur, donde este tipo de bosque representa el 99 por ciento de la superficie total de bosque plantado y el 2 por ciento de la superficie forestal total.

La menor proporción de plantación forestal se encuentra en Europa, donde representa el 6 por ciento de la superficie forestal plantada y el 0.4 por ciento de la superficie forestal total.

A nivel mundial, el 44 por ciento de las plantaciones forestales está compuesto principalmente por especies introducidas. (p.6)

A nivel mundial, aproximadamente 1,150 millones de hectáreas de bosque se manejan principalmente para la producción de madera y productos forestales no madereros. Además, 749 millones de hectáreas están destinadas a usos múltiples, que a menudo incluye la producción. A nivel mundial, la superficie de bosque designada principalmente para la producción se ha mantenido relativamente estable, pero el área de bosque para usos múltiples ha disminuido de aproximadamente 71 millones de hectáreas desde 1990 (p.11)

En cuanto a la participación a nivel país, en el 2005 la FAO identificó los 10 países con mayor área destinada a las PFC, lo cual se muestra en la Tabla 2.1:



**Tabla 2.1.** Países con mayor área de PFC (2005)

País	Área de plantaciones forestales productivas (en miles de hectáreas)		
	1990	2000	2005
China	17,131	21,765	28,530
Estados Unidos	10,305	16,274	17,061
Federación de Rusia	9,244	10,712	11,888
Brasil	5,070	5,279	5,384
Sudán	5,347	4,934	4,728
Indonesia	2,209	3,002	3,399
Chile	1,741	2,354	2,661
Tailandia	1,979	1,996	1,997
Francia	1,842	1,936	1,968
Turquía	1,459	1,763	1,916

Fuente: Forestry Economics and Policy Division; Forest management Division. (2006).  
Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005. Estudio FAO: Montes, 1014-2886.

Elaboración: Equipo de tesis.

## 2.2 Indicadores económicos de Perú

Para comprender el estado actual de las PFC es necesario identificar el impacto que tienen a través de los principales indicadores económicos. No obstante, como ya se había mencionado, una de las limitantes de la investigación es el hecho de que no exista este tipo de información. A pesar de ello, se puede inferir información de algunos indicadores agregados vinculados al sector forestal.

En cuanto al PBI, de acuerdo a SERFOR (2021)<sup>3</sup>, el sector forestal contribuye con alrededor del 1%, en comparación con países de la Región que tienen menos extensión de bosques, tales como Chile, que gracias al aporte de las PFC al 2020 alcanzó un aporte del sector forestal al PBI de 1.7% (INFOR - Anuario Forestal 2022).

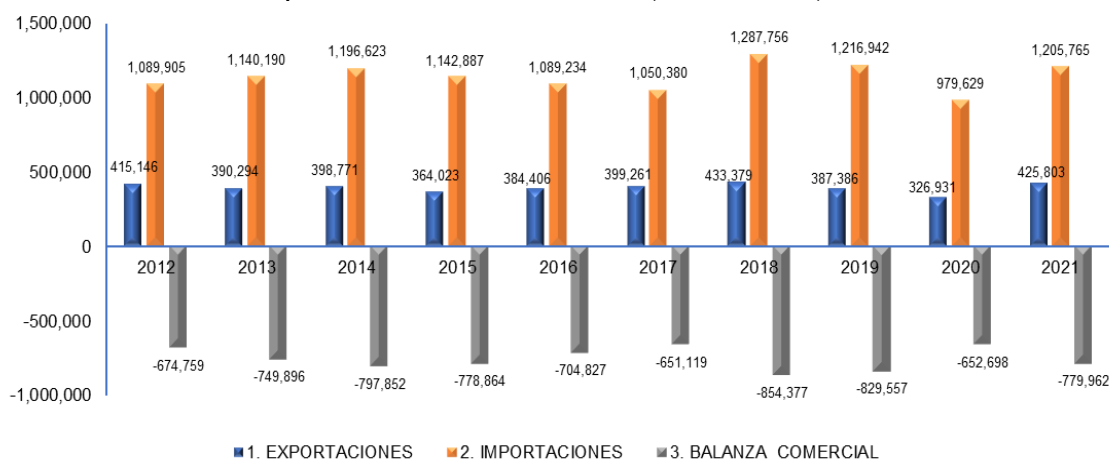
En cuanto a la balanza comercial de productos de madera y derivados, Perú presenta una balanza comercial deficitaria en los últimos años, siendo el déficit del 2021 de 779.9 millones de US\$. Esto nos indica que existe una demanda nacional de madera insatisfecha que la producción nacional no llega a cubrir. Siendo Perú un país con vocación forestal, debería poder cubrir su demanda interna y exportar a otros países que no tengan estas condiciones, y presentar superávits. Bajo este contexto, se

---

<sup>3</sup> Cuenta de Bosques del Perú.

puede inferir que la cantidad de madera que proviene de la producción nacional es insuficiente y que existe un potencial por aprovechar. En la figura 2.1, se muestra la balanza comercial de madera y derivados del Perú de los últimos años.

**Figura 2.1.** Balanza comercial de productos de madera y derivados de Perú, expresado en miles de dólares (2012 – 2021)



Fuente: Gerencia Central de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).  
Elaboración: Equipo de tesis.

### 2.3 Marco normativo para la promoción de las plantaciones forestales comerciales en Perú

Existen diversos documentos normativos vinculados a la actividad de PFC, la mayoría elaborados y aprobados en los últimos años. No obstante, para los fines de la presente investigación, los principales instrumentos normativos son los siguientes:

- Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Congreso de la República del Perú, 2011).
- D.S. N° 009-2013-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAGRI, 2013).
- D.S. N° 020-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales (MINAGRI, 2015).

## 2.4 Situación actual de plantaciones forestales comerciales

Actualmente, de acuerdo con el RNPF, Perú cuenta con 144,622.54 hectáreas de PFC<sup>4</sup>. Las regiones con mayor número de hectáreas dedicadas a esta actividad son Huánuco y San Martín; y las que tienen un menor número son Arequipa y Lambayeque. En la Tabla 2.2, se muestra el número de hectáreas de PFC por Región.

**Tabla 2.2.** Número de hectáreas de PFC (2022)

Región	Número de hectáreas
Amazonas	13,665.15
Ancash	769.63
Apurímac	1,166.55
Arequipa	3.20
Ayacucho	607.36
Cajamarca	2,527.36
Cusco	3,255.41
Huancavelica	7.85
Huánuco	24,249.68
Ica	315.37
Junín	8,521.21
La Libertad	279.76
Lambayeque	1.20
Lima	164.57
Loreto	15,876.80
Madre De Dios	1,971.91
Moquegua	0.30
Pasco	9,719.48
Piura	56.04
San Martín	18,566.10
Tacna	8.17
Ucayali	12,889.44
<b>Total general</b>	<b>114,622.54</b>

Fuente: Registro Nacional de Plantaciones Forestales (2022).  
Elaboración: Equipo de tesis.

<sup>4</sup> Solo se consideran las plantaciones forestales comerciales registradas en el RNPF, pudiendo haber otras no registradas.

## 2.5 Potencial existente de las plantaciones forestales comerciales en Perú

De acuerdo a la EPPFC (2021), el territorio peruano cuenta con un área total de 7,203,770 hectáreas potenciales para la instalación de PFC. La mayor área se encuentra en el departamento de Cajamarca, equivalente al 10.11%, seguido de Arequipa con 9.57 % y Loreto con 7.14%. Cabe resaltar que en Cajamarca su mayor área se ubica en la Sierra; Arequipa de manera mayoritaria en la Costa y en Loreto la totalidad de su área está en Selva. En la Tabla 2.3, se muestra el número de hectáreas potenciales para la instalación de PFC.

**Tabla 2.3.** Número de hectáreas potenciales para la instalación de PFC

Departamento	Región (hectáreas)			Total
	Selva	Sierra	Costa	
Amazonas	433,803.74	15,589.31	-	449,393.06
Ancash	-	158,192.01	182,906.59	341,098.59
Apurímac	-	61,140.83	-	61,140.83
Arequipa	-	68,510.79	621,217.71	689,728.49
Ayacucho	51,939.52	281,478.13	8,360.22	341,777.88
Cajamarca	267,761.23	382,423.77	77,780.47	727,965.47
Cusco	183,454.32	88,961.03	-	272,415.35
Huancavelica	17,316.24	90,164.62	325.27	107,806.13
Huánuco	454,470.68	54,288.87	-	508,759.55
Ica	-	44,114.86	299,017.37	343,132.23
Junín	309,614.40	27,014.47	-	336,628.87
La Libertad	2,876.32	125,502.48	219,300.08	347,678.88
Lambayeque	-	27,189.82	84,379.10	111,568.92
Lima	-	104,601.94	166,263.95	270,865.89
Loreto	514,471.10	-	-	514,471.10
Madre de Dios	181,689.33	-	-	181,689.33
Moquegua	-	11,858.96	118,380.93	130,239.88
Pasco	135,699.59	15,727.11	-	151,426.70
Piura	18,069.11	116,788.76	56,412.67	191,270.54
Puno	34,915.78	-	-	34,915.78
San Martín	355,479.36	190.289386	-	355,669.65

Tacna	-	13,734.79	210,141.93	223,876.72
Tumbes	-	-	12,437.02	12,437.02
Ucayali	497,813.25	-	-	497,813.25
<b>Total</b>	<b>3,459,373.98</b>	<b>1,687,472.83</b>	<b>2,056,923.30</b>	<b>7,203,770.12</b>

Fuente: Estrategia para la Promoción de Plantaciones Forestales Comerciales 2021-2050.

Elaboración: Equipo de tesis.

## 2.6 Conclusiones del capítulo

El sector forestal contribuye aproximadamente al 1% del PBI. Además, se cuenta con una balanza comercial de productos de madera y derivados negativa, siendo el déficit del año 2021 de 779.9 millones de US\$. Esto nos evidencia que existe una demanda nacional de madera insatisfecha que la producción nacional no llega a cubrir.

Se identifica un vasto potencial en Perú para la instalación de PFC, con un área total de 7,203,770 hectáreas. Sin embargo, actualmente, Perú cuenta solo con 144,622.54 hectáreas de PFC inscritas en el RNPF. En este sentido, se destaca la necesidad de aprovechar el potencial no explorado en la producción de madera.

Se describen los principales instrumentos normativos relacionados con las PFC en Perú, incluyendo la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Política Nacional Forestal, y el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales; lo cual evidencia que recién a partir del año 2011, se pone un énfasis especial en las PFC.

## **CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL**

En el presente capítulo se establecen los conceptos necesarios para comprender el tema de las plantaciones forestales comerciales, y proporcionan la base para el análisis de la presente investigación.

### **3.1 Política pública**

De acuerdo a Pérez (2019), una política pública es una iniciativa realizada por el Estado con la finalidad de atender necesidades identificadas en la sociedad. Mediante estas políticas las autoridades en turno utilizan los recursos del Estado disponibles para resolver la problemática existente o para atender demandas sociales.

### **3.2 Gestión pública**

De acuerdo a Muñoz (2020), la gestión pública hace referencia a la ejecución de decisiones públicas, es decir, de la política pública. Es así, que las políticas públicas podrían no llevarse a cabo si no existe una gestión pública adecuada que las implemente. En este sentido, en muchos casos puede existir una brecha entre las políticas formuladas y su implementación.

### **3.3 Incentivos**

Meijerink (1997), define como incentivos a “los pagos o servicios que aumentan la ventaja comparativa de las plantaciones forestales y estimulan así las inversiones en el establecimiento y a gestión de las plantaciones” (citado en Enters et al, 2003, p. 2).

En este sentido, un incentivo va más allá solo del tema monetario o de subvención, lo que deja la posibilidad de un abanico de alternativas que puedan tener efectos en la producción o productividad de plantaciones.

### 3.4 Plantaciones forestales

De acuerdo a la FAO (2020):

El concepto de plantación forestal tradicional tiende a ser aplicado a especies únicas, densidades de siembra uniformes, y aún a clases de edad. Los términos tales como “bosque natural bajo manejo” o “regeneración natural asistida” se aplican a las formaciones de especies indígenas en sistemas de manejo más heterogéneos en Europa y en otros países industrializados templados y boreales. En FRA 2000 “las plantaciones forestales” se definen como aquellas formaciones forestales sembradas en el contexto de un proceso de forestación o reforestación (p. 23).

Asimismo, según Pérez-Cabello (2018), las plantaciones forestales son áreas en las que se establecen árboles con el propósito de obtener productos forestales, servicios ambientales y generar ingresos para sus usuarios. Estas plantaciones pueden proveer madera, biomasa, protección de suelos, conservación de la biodiversidad y regulación del clima, entre otros beneficios (Raffaele et al., 2020).

En Perú, las plantaciones forestales forman parte de la legislación forestal debido a que constituyen recursos forestales, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En ese sentido, las plantaciones son definidas por el numeral 5.16 del artículo 5 del Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, aprobado por el Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, de la siguiente manera: “Son ecosistemas forestales constituidos a partir de la intervención humana mediante la instalación de una o más especies forestales, nativas o introducidas, con fines de producción de madera o productos forestales diferentes a la madera, de protección, de restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o cualquier combinación de los anteriores”.

### ***3.4.1 Clasificación de las plantaciones forestales***

Según la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y el Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, las plantaciones forestales, de acuerdo a su finalidad, se clasifican en:

a) Plantaciones Forestales con fines Comerciales (PFC):

Las PFC son aquellas destinadas principalmente a la producción de madera u otros productos forestales con fines comerciales. Estas plantaciones pueden comprender especies nativas o exóticas, siempre y cuando se realicen de acuerdo con los criterios y requisitos establecidos en la legislación vigente. La Ley N° 29763 promueve la realización de estas plantaciones con el objetivo de fomentar la actividad forestal sostenible y contribuir al desarrollo económico del país.

b) Plantaciones Forestales con fines de Protección (PFP):

Las Plantaciones Forestales de Protección se establecen con el propósito de conservar y proteger áreas vulnerables o degradadas, como cuencas hidrográficas, laderas de montañas, riberas de ríos y otros espacios frágiles. Estas plantaciones buscan evitar la erosión del suelo, regular el ciclo hidrológico, proteger la biodiversidad y brindar otros beneficios ambientales.

c) Plantaciones Forestales con fines de Restauración (PFR):

Las Plantaciones Forestales de Restauración se llevan a cabo en áreas que han sufrido degradación o han sido afectadas por actividades humanas o eventos naturales. Estas plantaciones tienen como objetivo principal restaurar la cobertura forestal, recuperar la funcionalidad del ecosistema y mejorar las condiciones ambientales.

Estas plantaciones se enfocan en restaurar el ecosistema utilizando especies nativas y permite aprovechar los productos forestales no maderables, así como la



fauna silvestre. Se debe mencionar que no se permite el aprovechamiento forestal maderable.

Cabe resaltar que la Ley N° 29763 (Congreso de la República, 2011) y el Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI (MINAGRI, 2015) establecen requisitos específicos para la autorización, establecimiento, manejo y aprovechamiento de las plantaciones forestales en Perú.

Cada tipo de plantación tiene sus propias características y finalidades, pero todas deben realizarse de manera sostenible, respetando los principios de conservación de la biodiversidad y protección del medio ambiente.

### ***3.4.2 Fases de las plantaciones forestales***

Con la finalidad de comprender el funcionamiento de las PFC, a continuación, se presentan sus fases principales:

#### a) Fase de Instalación:

Abarca las actividades relacionadas con la preparación del sitio y la plantación de los árboles. Esta fase incluye principalmente:

- Preparación del terreno, la cual cuenta con acciones para la nivelación del suelo y la eliminación de obstáculos que puedan dificultar el crecimiento de los árboles, así como actividades de drenaje.
- Selección de especies forestales, es decir, se elige la mejor especie considerando el tipo de suelo, clima y objetivos de la plantación<sup>5</sup>, y luego, se adquirirán las plántulas o semillas y se procederá a realizar la siembra en el terreno preparado.

---

<sup>5</sup> Para Plantaciones Forestales Comerciales, se selecciona generalmente especies como eucalipto y pino, si son especies exóticas, o bolaina si es especie nativa. Esto se debe a que son especies forestales de rápido crecimiento.

- Primeras actividades de cuidado como riego, protección contra maleza, enfermedades y plagas, para garantizar una baja mortandad de los plantones.

Cabe resaltar que esta fase puede durar aproximadamente tres (03) años para asegurar que el plantón sembrado se considere exitoso. Una vez pasado este periodo de tiempo, se considera como plantación instalada, la cual deberá ser inscrita en el Registro Nacional de Plantaciones, ya que es una obligación del titular, de acuerdo al Reglamento para la Gestión de Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.

b) Fase de Manejo:

Esta fase implica una serie de actividades a lo largo del ciclo de vida de la plantación forestal para garantizar su desarrollo saludable y productivo. Algunas de las acciones claves en esta fase son: i) Mantenimiento, en la cual se realizan tareas que incluyen riego, fertilización, poda selectiva, control de malezas, enfermedades y plagas; y ii) Monitoreo y seguimiento, donde se evalúa el estado, se identifica problemas potenciales y se toma medidas correctivas. Esto implica el registro de datos relevantes, como el crecimiento de los árboles, la presencia de plagas, el estado del suelo, entre otros.

c) Fase de Aprovechamiento:

La fase de aprovechamiento es cuando se lleva a cabo la cosecha o extracción de los árboles maduros para su venta y comercialización. En esta etapa, se siguen los procedimientos y regulaciones establecidas para garantizar un aprovechamiento forestal sostenible, minimizando las externalidades negativas tanto sociales como ambientales. Dentro de las actividades relevantes en esta fase se destacan: i) Planificación de la cosecha, donde se elabora un plan de cosecha que considere aspectos como la selección de árboles maduros, métodos de extracción, técnicas de tala y transporte, así como la mitigación de impactos ambientales; ii) Cosecha y extracción, donde se realizan las actividades de corte, trozado y transporte de los árboles cosechados hacia los puntos de acopio o procesamiento; y iii) Seguimiento post-cosecha, donde se evalúan los impactos de la cosecha y se implementan medidas

de rehabilitación de áreas afectadas, como reforestación o restauración de suelos, con el objetivo de mantener la sostenibilidad del sitio y lograr la regeneración natural o plantación de nuevas especies.

### **3.5 Conclusiones del capítulo**

Se desarrollan los conceptos necesarios para comprender el análisis que se tendrá sobre la promoción de las PFC. Dentro de los cuales se destacan: i) Política pública, como una iniciativa estatal destinada a abordar las necesidades identificadas en la sociedad mediante el uso de los recursos gubernamentales; ii) Gestión pública, referida a la ejecución de decisiones públicas, es decir, la implementación de políticas públicas; y iii) Incentivos, como pagos o servicios que aumentan la ventaja comparativa de las plantaciones forestales y estimulan inversiones en su instalación, manejo y aprovechamiento.

Se enfatiza que las políticas formuladas pueden no llevarse a cabo adecuadamente si no hay una gestión pública efectiva que las respalde, y puede existir una brecha entre las políticas formuladas y su implementación.

Se debe destacar que los incentivos a las PFC no se limitan al aspecto financiero, sino que abarcan un amplio abanico de alternativas que pueden beneficiar a la producción y productividad de las plantaciones.

Para comprender los aspectos clave relacionados con las PFC, se describen sus principales fases: i) Instalación, donde se prepara el terreno y se siembran los árboles; ii) Manejo, que implica actividades para asegurar el desarrollo saludable de la plantación; y iii) Aprovechamiento, donde se lleva a cabo la cosecha y extracción de árboles maduros. Asimismo, se enfatiza la importancia de la planificación y seguimiento en todas las fases para garantizar la sostenibilidad de las PFC.

## **CAPÍTULO IV. MARCO TEÓRICO**

En este capítulo, se presenta el marco teórico que fundamentará la investigación sobre la relevancia de promover las PFC en Perú. Este marco teórico proporcionará el contexto y los fundamentos conceptuales necesarios para comprender el tema y guiar la investigación.

### **4.1 Incentivos en la promoción de plantaciones forestales**

Según Enters (2003), la evolución de las plantaciones forestales puede atravesar tres fases: inicio, aceleración y maduración. En la fase de inicio, se consideran importante los incentivos directos para promover el establecimiento de plantaciones nuevas. Luego, en la fase de maduración, se requiere implementar otro tipo de incentivos variables, complementándolos con actividades de investigación. Cuando se ha alcanzado la fase de maduración, cobra mayor relevancia la creación de condiciones habilitantes, la reducción de barreras y la supresión de obstáculos estructurales.

En los casos estudiados por Enters, se evidenció que el efecto que pueden tener los incentivos para la instalación de plantaciones forestales varía de acuerdo a los países, a pesar que las políticas aplicadas sean similares. Asimismo, menciona que en muchos de los países en los que ha habido experiencias exitosas, como Australia o Nueva Zelandia, son países económicamente desarrollados donde la productividad de la agricultura es elevada, las presiones demográficas son bajas y la mayor parte de la población se ubica en zonas urbanas. Otro aspecto que menciona es que las plantaciones de mayor tamaño fueron iniciadas por el Estado, y posteriormente, al buscar el involucramiento del sector privado, se vio necesario el uso de incentivos. Dichos incentivos se aplicaron de manera progresiva e incluían en una etapa inicial el suministro gratuito de insumos, subvenciones y préstamos, exoneraciones fiscales, entre otros. En una fase más desarrollada se buscó la creación de condiciones favorables para la inversión y la eliminación de obstáculos estructurales.

Montoya (2004), en un estudio para América Latina, analizó diversos tipos de incentivos desarrollados para promover las plantaciones forestales, incluyendo económicos, evidenciando que en varios casos no se lograron los resultados esperados. No obstante, en el caso de Chile, evidenció que los incentivos relacionados a las plantaciones tuvieron éxito, consolidado su sector forestal como uno de los más fuerte en la Región. Para ello, realizó un análisis de la política de incentivos en Chile por años, donde observó que, para tener éxito en la promoción de las plantaciones, los incentivos económicos fueron acompañados de asistencia técnica (tanto en el campo forestal, como en la administración de empresas) y apoyo institucional (trámites y facilidades de transacciones burocráticas).

Es así que Montoya (2004) concluye que el éxito de esta política se debió a dos instrumentos: Financieros (principalmente Decreto Ley 701) e institucionales (principalmente el fortalecimiento de capacidades generados por el sector público hacia el sector privado).

Bajo este contexto, se resalta la complementariedad de actividades que deben realizar para lograr la correcta promoción de las plantaciones forestales. Incluso, hay evidencia en países que no han logrado la integralidad de sus políticas, motivo por el cual no se han generado las mejoras esperadas. Uno de estos casos se da en El Salvador, en el cual Morales (2018) concluye:

En el Salvador se han utilizado incentivos forestales que van desde proveer insumos, modificar el marco regulatorio, hasta incentivos económicos. No obstante, no se ha logrado que la forestería se convierta en un mecanismo viable de solución a los problemas ambientales y económicos, debido a la falta de integración entre los incentivos ejecutados y las instituciones encargadas.

Es así que se evidencia que es necesario contar con programas y políticas coherentes que promuevan la forestería en el país y ofrezcan asistencia a los actores involucrados. La falta de experiencia y de acompañamiento técnico incide negativamente en la buena implementación de los

incentivos y ocasiona pérdidas y endeudamientos a los productores. (p. 25).

#### **4.2 Competitividad de las plantaciones forestales**

Existen pocos estudios sobre la competitividad de las plantaciones forestales. Entre ellos, Sage (2017) lleva a cabo un análisis comparativo con el fin de detectar los elementos y factores que afectan la competitividad de la industria de reforestación en Costa Rica y Chile, y que posibilitan el ingreso de una forma favorable de los productos chilenos en el mercado costarricense.

Dentro de las recomendaciones desarrolladas para aumentar la competitividad, se menciona que es necesario contar con créditos para la silvicultura y la industria, que doten de recursos económicos para llevar a cabo las actividades de transformación requeridas para incrementar la productividad y la eficiencia en los procesos.

Además, se señala que es necesario fortalecer dos aspectos: la capacidad empresarial de los productores y el aparato industrial. Se menciona que el impulso al aparato industrial debe abarcar aspectos como la instalación de plantas industriales y la ejecución de obras en infraestructura que permita la producción bajo esquemas de economías a escala, permitiendo la reducción de los costos, así como la generación de grandes volúmenes de producción.

#### **4.3 Desarrollo de la industria forestal en Perú**

En cuanto a estudios respecto al desarrollo de la industria forestal en Perú, Guariguata (2017) menciona que Perú tiene ventajas comparativas a otros países, ya que nuestro clima y características de suelos son propicias para un crecimiento acelerado de diversas especies forestales maderables de rápido crecimiento. Sin embargo, como país, Perú no ha sabido aprovechar esa ventaja, ya que incluso contamos con una balanza comercial negativa y bajo aporte de esta actividad económica al PBI.

En este sentido, con miras a cambiar este escenario y promover inversiones que hagan crecer al sector forestal en temas vinculados a PFC, es necesario que el Estado trabaje en un primer momento en políticas para fortalecer la mano de obra, por lo que recomienda que se debe realizar un análisis sobre el requerimiento de capacidades que esté orientado en modelos de plantaciones forestales contextualizados a las distintas realidades del país. Asimismo, menciona que se deben generar políticas a largo plazo bajo el enfoque de cadenas de valor.

Por otro lado, Quispe (2017), manifiesta que para desarrollar la industria maderera en Perú se debe priorizar las actividades económicas bajo el enfoque de corredores económicos, los cuales son zonas de desarrollo en función a un conjunto de infraestructuras (principalmente vial) que unen centros de producción distantes entre sí, con proyecciones hacia mercados. Cabe resaltar que esta característica es una variable fundamental para el desarrollo de los productores, comunidades campesinas y comunidad nativas, lo cual dinamiza su economía, genera empleos y guarda un respeto por el medio ambiente.

Quispe también menciona que parte de la problemática de las plantaciones forestales es que no existe un enfoque de cadena de valor y territorial, así como la falta de capacidades desarrolladas por los productores. En este sentido, propone que el Estado debería enfocarse en el fortalecimiento de capacidades, la estructuración y fortalecimiento de un Fondo Monetario que proporcione incentivos para PFC, y la promoción de la innovación forestal para obtener productos forestales con alto valor agregado y a bajo costo.

Ambos autores mencionan distintos aportes para fomentar el desarrollo de la industria forestal en Perú, pero coinciden en el hecho de la importancia del fortalecimiento de capacidades como factor clave.

#### ***4.3.1 Financiamiento para plantaciones***

Rivera (2021), en un estudio de la experiencia forestal de Chile y otros países de la Región, señala que:

Pese a estar formalmente reconocida como una actividad financiable, resulta difícil para un reforestador acceder a financiación. Por lo tanto, más que establecer un incentivo que reconozca las externalidades positivas de la reforestación, resultaría más conveniente y eficiente que los instrumentos existentes para la financiación agropecuaria se ajusten para incluir a la actividad forestal, teniendo en cuenta sus plazos y riesgos. (p.20)

De acuerdo a su análisis, Rivera evidencia que es aconsejable disponer recursos económicos a dar subsidios a los costos de las plantaciones durante los primeros 5 años. Esto se podría dar a través de líneas especiales de crédito forestal, donde el Estado, durante el tiempo no productivo de la plantación, apoye con los intereses de los créditos o aporte al pago de capital.

Una justificación a favor de otorgar este tipo de incentivos a las plantaciones forestales se basa en que de esta manera se reduce la presión sobre los bosques, haciendo que las plantaciones se conviertan en la fuente principal de recursos maderables. Cabe resaltar que los incentivos económicos, al ser la actividad forestal una actividad de largo plazo, configuran un papel importante como medio de compensación de los deseos cortoplacistas de deforestar.

Bajo la misma línea de la priorización de la creación de un programa de incentivos basado en subsidios, Espinoza (2014) hace mención que los subsidios directos y beneficios fiscales, no resultan ser una carga fiscal a los Estados, sino son una inversión que trae mayores beneficios en todos los ámbitos (social, económico y ambiental), ya que si bien es una inversión el día de hoy, se contará con ingresos futuros a través de los impuestos del aumento de la actividad productiva y del comercio, lo cual viene acompañado de generación de empleos y reducción de presión sobre los bosques. Asimismo, propone que los incentivos financieros para incentivar las plantaciones forestales deben estar acompañado de una asistencia técnica a los productores, que asegure mejores procesos productivos.



#### **4.4 Conclusiones del capítulo**

Las PFC en Perú no solo representa una oportunidad para impulsar el crecimiento económico, sino que también contribuye a la conservación de los recursos naturales y la generación de empleo.

Existen diversas propuestas o teorías para garantizar la promoción adecuada de PFC. Sin embargo, los diversos autores, terminan coincidiendo y enfatizando que se necesita de un trabajo con enfoque integral que combine incentivos efectivos principalmente durante la fase de instalación, fortalecimiento de capacidades tanto técnicos como gerenciales, y el desarrollo de infraestructura para promover las PFC.

Para poder aprovechar de manera competitiva y sostenible el potencial que cuenta Perú en PFC, se debe trabajar con un enfoque de corredores económicos que unan centros de producción y mercados.

## **CAPÍTULO V. MARCO METODOLÓGICO**

La metodología del presente estudio se basará en un enfoque cualitativo, que combinará la investigación bibliográfica, entrevistas a expertos en la materia y el análisis comparativo con un caso exitoso (Chile). El marco metodológico se divide en dos subcapítulos: “Tipo y diseño de la investigación” y “Fases de la Investigación”.

### **5.1 Tipo y diseño de la investigación**

La investigación propuesta se llevará a cabo mediante un enfoque cualitativo, ya que se busca comprender y analizar en profundidad los diversos aspectos relacionados con el tema, considerando las complejidades y particularidades propias del contexto de la gestión pública

En cuanto al diseño de la investigación, se utilizará un enfoque mixto que combina el análisis de información secundaria y el desarrollo de entrevistas a expertos. El análisis de información secundaria permitirá analizar y sistematizar la información existente vinculada a la gestión pública para la promoción de las PFC. Por otro lado, las entrevistas a expertos brindarán la oportunidad de obtener información más profunda y contextualizada de las acciones que se han realizado a largo de los años, así como las dificultades e impactos de estas políticas.

### **5.2 Fases de la investigación**

En esta sección, se describen las diferentes fases que se llevarán a cabo en la investigación.

#### ***5.2.1 Fase 1: Fase exploratoria***

##### **Revisión y recopilación de información secundaria**

Consiste en una revisión exhaustiva de la literatura vinculada con las PFC y la gestión pública en torno a ellas, así como su relevancia y los factores que influyen en

su promoción. Se analizan documentos gubernamentales, estudios previos, investigaciones académicas, estadísticas oficiales y otros documentos relevantes para obtener información sobre el tema. Esto permite obtener un panorama general sobre la gestión pública para la promoción de las PFC, establecer un marco teórico para el estudio y establecer una base para el análisis comparativo.

### Selección y entrevistas a expertos

De manera adicional, se cuenta con entrevistas a expertos en el campo de la gestión pública y las PFC. Se llevaron a cabo entrevistas a profundidad, que fueron elaboradas de manera semiestructuradas para una exploración detallada del tema de interés. En la Tabla 5.4, se muestran los perfiles de los entrevistados.

**Tabla 5.4.** Perfil de los entrevistados<sup>6</sup>

N°	Rubro	Profesión	Postgrado	Experiencia
1	Funcionario público	Ingeniero forestal	Maestría en Gestión Pública	Amplia trayectoria en el sector forestal con más de 10 años de experiencia. Ha ocupado diversos cargos directivos en la administración pública vinculados con el sector forestal y de fauna silvestre, incluidas las plantaciones forestales, tanto en Lima como en Regiones. Asimismo, trabajó en diversos proyectos productivos y forestales nacionales e internacionales.
2	Funcionario público	Ingeniero forestal	Master en Gerencia Pública	Más de 30 años de experiencia en el sector público y entidades de cooperación internacional. Desempeñó cargos como especialista, coordinador y director vinculados al desarrollo de plantaciones forestales, tanto en Lima como en Regiones. Ha participado en la elaboración de planes y estrategias nacionales vinculados al sector agrario, en especial en materia forestal y de plantaciones forestales comerciales.
3	Funcionario público	Economista	Maestría en Gestión Pública	Más de 10 años de experiencia en gestión de recursos naturales y forestales, desarrollo sostenible y economía ambiental. Ha ocupado puestos clave en la formulación de políticas públicas relacionadas con el sector agrario, incluyendo la temática forestal.
4	Experto en financiamiento	Economista	Maestría en Gestión de Agronegocios y Alimentos	Más de 20 años de experiencia en gestión pública, desempeñando diferentes cargos de dirección en entidades financieras. Especializado en el diseño, implementación y evaluación de estrategias para negocios

<sup>6</sup> A pedido de los entrevistados, se reserva el derecho de no otorgar sus nombres. Sin embargo, si se autoriza mostrar sus perfiles para confirmar el nivel de experiencia con el que cuentan.

				agrarios asociativos. Responsable de programas de financiamiento para pequeños productores agrarios a nivel nacional, a través de la ejecución de planes de negocio. Impulsor de la innovación y tecnología en busca de una actividad agraria sostenible y productiva.
5	Empresario del sector privado	Ingeniero forestal	Especialización en economía de la producción y entrenamiento forestal	Experiencia dirigiendo a compañías privadas relacionadas a la comercialización de madera a través de concesiones de bosques naturales como en predios con plantaciones forestales comerciales. Ha sido consultor internacional en Programas de Desarrollo Forestal Sostenible como la FAO, OIMT, ICRAF, entre otros.
6	Miembro de la Sociedad Civil	Ingeniero forestal	Doctorado en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Más de 30 años de experiencia en áreas de responsabilidad social, ambiental y forestal. Ha ocupado cargos directivos en la Autoridad Nacional Forestal peruana, en la Asociación Nacional de Centros-ANC y en el Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú – PROFONANPE.
7	Catedrático	Antropólogo	Doctorado en sociología	Más de 20 años de experiencia en investigaciones socio-económicas y culturales de poblaciones rurales (andinas y amazónicas) y poblaciones urbano-marginales; en sistematización de experiencias y proyectos de desarrollo; en docencia universitaria; en la formulación, planificación y organización de proyectos; en la ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo; en evaluación socioeconómica y ambiental para Estudios de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica
8	Experto forestal	Ingeniero forestal	Maestría en gestión de recursos naturales	Más de 30 años de experiencia relacionado a la gestión del bosque y de la promoción de sistemas agroforestales. Ha ocupado cargos directivos en entidades públicas relacionadas al sector forestal y en organismos internacionales enfocados en validar el origen legal de la madera. Ha promovido prácticas de manejo responsable de los bosques en distintos países de Latinoamérica, a través de la certificación forestal, la cual establece estándares rigurosos para asegurar la legalidad de los productos.
9	Experto forestal	Ingeniero forestal	Maestría en Gestión de Agronegocios y Alimentos	Más de 15 años de experiencia en desarrollo rural, a través de la promoción de actividades productivas sostenibles, la elaboración de planes de negocios y proyectos productivos, así como en los procesos administrativos y logísticos para la exportación de productos valorados en el mercado externo. Asimismo, cuenta con experiencia en la investigación y análisis para el fomento de la inversión en el área rural.
10	Experto en Fondos de Inversión	Ingeniero en Gestión Empresarial	MBA	Cuenta con una trayectoria de más de 10 años en una ONG enfocada en temas ambientales. Posee una experiencia como ejecutivo senior en Mirova Natural Capital por más de 5 años,

				liderando proyectos en el campo de la inversión sostenible y el desarrollo de recursos naturales. Su experiencia en proyectos REED le ha permitido contribuir significativamente a la mitigación del cambio climático y la conservación del medio ambiente en distintos países de Latinoamérica y el Caribe.
--	--	--	--	--

Elaboración: Equipo de tesis.

Estas entrevistas proporcionan información complementaria de profesionales con experiencia en el campo de estudio. Las entrevistas se realizan en persona o por videoconferencia, según la disponibilidad y las preferencias de los participantes. La duración de cada entrevista fue alrededor de 45 minutos, las cuales se grabaron y de las que no autorizaron la grabación, se tomaron los apuntes correspondientes<sup>7</sup>.

### **5.2.2 Fase 2: Diagnóstico**

Se realizará la descripción y el análisis de los instrumentos de la política y gestión pública que se ha venido realizando para la promoción de las PFC en Perú. Se revisarán los documentos gubernamentales tales como leyes, reglamentos y planes estratégicos que abordan este tema, así como la información obtenida de las entrevistas a expertos. El análisis se centrará en identificar las fortalezas y debilidades de las políticas y programas actuales. El objetivo es evaluar la gestión pública actual, identificar posibles barreras y oportunidades existentes, y comprender cómo se ha abordado la promoción de las PFC en el país.

### **5.2.3 Fase 3: Análisis comparativo**

De manera complementaria, se realizará un análisis comparativo de la gestión pública peruana para la promoción de las PFC con la de Chile. Esto debido a que se considera a Chile como un caso exitoso en la Región. Se examinarán las políticas, programas e iniciativas implementadas en ambos países. Este análisis permitirá identificar debilidades existentes y generar propuestas de mejora o identificar estrategias que puedan ser aplicables en el contexto peruano.

---

<sup>7</sup> Ver anexo 1 para el diseño de la entrevista semi estructura a expertos relacionados a la promoción de Plantaciones Forestales Comerciales y ver anexo 2 para el resumen de las entrevistas a los distintos expertos.

#### **5.2.4 Fase 4: Planteamiento de propuesta**

A partir del diagnóstico y análisis realizado se elaborarán propuestas de mejora que puedan ser aplicables en el contexto peruano. Dichas propuestas se enfocarán en instrumentos y acciones que la actual gestión pública podría implementar para mejorar para la promoción de las PFC.

#### **5.2.5 Fase 5: Conclusiones y recomendaciones**

A partir del diagnóstico y análisis realizado, así como de las propuestas elaboradas, se presentarán las conclusiones y recomendaciones que se desprenderán del presente estudio.

### **5.3 Conclusiones del capítulo**

La metodología del presente estudio se basa en un enfoque cualitativo, enfocado en comprender a fondo los aspectos relacionados con la promoción de las PFC en Perú y su gestión pública. Se utilizará un enfoque mixto que combina la investigación bibliográfica con entrevistas a expertos en el campo.

Las fases de la investigación incluyen una fase exploratoria que implica la revisión y recopilación de información secundaria, seguida de entrevistas a expertos en diferentes áreas relacionadas con las PFC. La fase de diagnóstico se enfoca en describir y analizar las políticas y programas gubernamentales existentes para la promoción de las PFC en Perú, identificando fortalezas y debilidades. Luego, se lleva a cabo un análisis comparativo con Chile, considerado un caso exitoso en la promoción de PFC.

A partir de estos análisis, se podrán generar propuestas de mejora para la gestión pública de las PFC en Perú, y finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio. Este enfoque metodológico integral busca proporcionar una comprensión profunda del tema y sugerir acciones concretas para impulsar el desarrollo de las PFC en el país.

## **CAPÍTULO VI. DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA PROMOCIÓN DE LAS PFC EN PERÚ**

El presente diagnóstico analiza la gestión pública que se ha venido realizando para la promoción de las PFC en Perú, con el objetivo de identificar posibles barreras y oportunidades existentes, y comprender cómo se ha abordado esta actividad en el país.

### **6.1 Marco normativo**

Como primer paso para analizar la gestión pública que se ha venido realizando para la promoción de las PFC en Perú, es necesario analizar el marco de acción que tiene el Estado para actuar, el cual está dado por las normas peruanas que incluyen articulados vinculados a las plantaciones forestales.

Para el análisis se toman en cuenta las normas vigentes a partir del año 2011, debido a que antes de ese año existían normas dirigidas a fomentar la actividad forestal que incluyen, en ocasiones, discretamente a las plantaciones forestales. Sin embargo, no es hasta el año 2011, que se establecen disposiciones específicas enfocadas en las plantaciones forestales y son bajo estas normas donde se desenvuelve la actual gestión pública que se pretende analizar. A continuación, se presenta el análisis del marco normativo dentro del cual se realiza la promoción de las PFC.

#### **a) Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2011)**

Esta ley es la principal norma forestal en Perú y establece el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre; con el objetivo de promover la protección, la conservación, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre en el territorio nacional.

Esta Ley trae profundos cambios en el sector forestal y en el tratamiento a las plantaciones forestales; y se convierte en el eje de la reforma del sector. Los elementos más importantes de esta reforma vinculado a las PFC se pueden agrupar en dos grupos:

- **Tratamiento de las plantaciones forestales dentro de distintas líneas de intervención**

En el artículo 5, se reconoce a las plantaciones forestales como parte de los recursos forestales, por tanto, todas las disposiciones a favor de la promoción y apoyo a la actividad forestal también recaen sobre las PFC.

No obstante, debido a sus particularidades e importancia, se especifica el tratamiento de las plantaciones forestales dentro de distintas líneas de intervención tales como zonas de recuperación (artículo 27), catastro forestal (artículo 34), permisos de aprovechamiento (artículos 44 y 109), tratamiento en tierras públicas y en privadas o comunales (artículo 112 y 113) y evaluación de impacto ambiental (artículo 118).

Estas disposiciones reconocen las diferencias significativas existentes entre esta actividad con la gestión de bosques naturales, y proporcionan el marco para una mejor gestión y regulación de la actividad.

- **Promoción de las Plantaciones Forestales como tarea del Estado**

La Ley N° 29763 (Congreso de la República, 2011) incorpora una sección específica a las plantaciones forestales: “Sección quinta - plantaciones forestales y sistemas agroforestales”, e incorpora como tarea del Estado la promoción de las Plantaciones Forestales, estableciendo que:

- El Estado facilita las condiciones necesarias para promover la instalación y manejo de plantaciones forestales con fines productivos (artículo 111).
- El Estado implementa mecanismos de estímulos o incentivos de naturaleza no tributaria (artículo 131).
- En materia de financiamiento, se incorpora la posibilidad de que las plantaciones forestales inscritas en el Registro Nacional de Plantaciones



puedan ser objeto de hipoteca u otros derechos reales de garantía siguiendo el procedimiento previsto en la ley de la materia (artículo 134).

- Se incluye a las PFC como beneficiario del Programa de Compensaciones para la Competitividad. Dicho programa interviene a través de 4 incentivos a pequeños y medianos productores agrarios. En el periodo del 2010 al 2023 ha cofinanciado más de 1,093 millones de soles en planes de negocios agrarios.

Estas disposiciones proporcionan el marco para impulsar el crecimiento de la actividad de PFC no solo a través de la mejora de las condiciones que permitan hacer atractivo el mercado y facilitar inversiones, sino también a través de incentivos y estímulos, incluso haciéndolo beneficiario de un fondo existente.

**b) D.S. N° 009-2013-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2013)**

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre fue promulgada dos años después de la Ley N° 29763 (Congreso de la República, 2011), y forma parte de la Política General del Gobierno que guía la gestión forestal y de fauna silvestre. Tiene 5 ejes de política y establece como objetivo “Contribuir con el desarrollo sostenible del país, a través de una adecuada gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, que asegure su aprovechamiento sostenible, conservación, protección e incremento, para la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental de la Nación”.

Los elementos más importantes de este instrumento vinculados a las PFC son:

- Dentro de las orientaciones que rigen la política se establece que los Gobiernos Regionales y Locales, en el marco de sus competencias, deben conducir la gestión forestal y de fauna silvestre sostenible. Ello a través del desarrollo de programas, proyectos e inversiones orientados, entre otras cosas, al establecimiento de plantaciones forestales y sistemas agroforestales.

- En el Eje de Política 2 – Sostenibilidad; en el Lineamiento 1: Conservación, protección, mantenimiento, mejora y aprovechamiento sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, así como de las plantaciones forestales en predios privados y comunales, en el marco de un enfoque ecosistémico; se establece como línea de acción la promoción del establecimiento de plantaciones forestales con fines múltiples, a través de la inversión pública y privada, respetando la zonificación y el ordenamiento forestal.
- En el Eje de Política 3 - Competitividad; en el Lineamiento Único: Incremento de los niveles de productividad y fortalecimiento de los factores de competitividad, a partir de los estándares sociales y ambientales establecidos en el país, en el marco de la gestión forestal y de fauna silvestre; se establece el fomento de las plantaciones forestales con fines comerciales en áreas sin cobertura forestal, respetando la zonificación y el ordenamiento forestal.
- En el Eje de Política 4 - Inclusión Social e Interculturalidad, en el Lineamiento 1: valoración y fortalecimiento del rol de los Pueblos Indígenas y otras poblaciones locales y sus conocimientos tradicionales, en la conservación del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en diálogo intercultural con los avances técnicos y científicos, se establece la promoción del manejo sostenible de plantaciones forestales, sistemas agroforestales y otras prácticas, conducidos por las comunidades nativas, campesinas y pobladores locales, para la recuperación de bosques y otros ecosistemas de vegetación silvestre degradados

Bajo este contexto, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre establece claramente la promoción de las plantaciones forestales como política de gobierno. Asimismo, se evidencia que las disposiciones no solo son de alcance del Gobierno Central, sino que involucra a los Gobiernos Regionales y locales como promotores de esta actividad. Asimismo, también se busca involucrar a las comunidades nativas, campesinas y pobladores locales en la promoción de esta actividad, en este sentido, resulta relevante para el desarrollo generar modelos de negocios con las comunidades

que sean económicamente rentables, socialmente aceptados y amigables con el medio ambiente<sup>8</sup>.

Vale la pena mencionar que la promoción de las plantaciones forestales forma parte de 3 de los 5 ejes de política, y que en el Eje de Política 2 – Sostenibilidad, se incorpora el establecimiento de plantaciones (incluidas las comerciales) a través de la inversión pública y privada. En la Ley N° 29763 (Congreso de la República, 2011), se estableció la implementación de estímulos o incentivos de naturaleza no tributaria, así como la promoción de la actividad de manera abierta; pero a través de la política se incorpora específicamente la inversión pública como uno de los mecanismos para impulsar esta actividad.

**c) D.S. N° 020-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales (2015)**

El Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales fue promulgada cuatro años después de la Ley N° 29763. Este Reglamento establece disposiciones específicas para la aplicación de la Ley N° 29763 en lo que se refiere a las plantaciones forestales y sistemas agroforestales.

Es importante mencionar que en el artículo 2 del Decreto Supremo, que aprueba este Reglamento, se declara de interés nacional la promoción de las plantaciones forestales por sus distintos beneficios.

Asimismo, en el prólogo se menciona que una meta del país es contar con 2 millones de hectáreas de plantaciones forestales con fines comerciales al año 2030, tomando en cuenta los incentivos establecidos en el nuevo marco legal de ese entonces, las acciones que realiza el Estado para promover la inversión privada y las condiciones de competitividad con las que cuenta el país.

---

<sup>8</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 3 y N° 6.

El Reglamento, dentro de las disposiciones establecidas para la gestión de las plantaciones forestales y sistemas agroforestales, incorpora disposiciones orientadas a la promoción de las plantaciones forestales. En ese sentido, los elementos más importantes de este instrumento vinculados de manera específica a la promoción de las PFC son:

- Se incluye un título orientado a la promoción (Título X - Promoción a las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales). En dicho título se establecen disposiciones tales como:
  - El rol activo que tiene Estado para la promoción de las plantaciones forestales y para la creación de condiciones para incrementar los niveles de productividad y el fortalecimiento de los factores de competitividad (artículo 70).
  - El régimen de promoción de plantaciones en tierras de dominio público, el cual tiene por objetivo fomentar la inversión privada (artículo 71). Dicho régimen establece distintos tipos de descuento en el pago del derecho de aprovechamiento, que llegan hasta el 75% hasta por seis años en el caso de PFC. Asimismo, se establecen descuentos adicionales por distintos temas como investigación (25%); desarrollo de actividades educativas (20%); aprovechamiento de fauna silvestre, ecoturismo o productos no maderables (25%); reúso de aguas (25%); aplicación de biotecnología (25%); establecer dos o más especies nativa (25%); establecer especies categorizadas como amenazadas (25%); establecer plantaciones forestales en zonas prioritarias para el Estado (25%); por proyectos integrales (30%); certificación forestal voluntaria (25%); por reporte anualmente sus resultados de inventario forestal (25%).
  - Facultad para desarrollar herramientas de promoción y financiamiento en coordinación con los Gobiernos Regionales y actores públicos y privados involucrados, que incluyen el otorgamiento de incentivos y reconocimientos; promoción de servicios financieros, apoyo en el acceso a mercados, servicios financieros, programas y proyectos; simplificación administrativa; descuentos promocionales en relación al pago por derecho de

aprovechamiento; incorporación de las plantaciones forestales dentro de los programas de promoción e incentivos gestionados por otros sectores o niveles de gobierno, entre otros (artículo 72).

- Disposiciones específicas para la promoción de plantaciones forestales con fines comerciales e industriales mediante el desarrollo de un régimen promocional de las inversiones privadas; la facilitación de información sobre áreas disponibles; el desarrollo de mecanismos para brindar seguridad jurídica a las inversiones, y propiciar la disponibilidad de germoplasma de calidad para las plantaciones (artículo 73).
  - Se establece que los Gobiernos Regionales y gobiernos locales consideran y promueven proyectos de plantaciones forestales en zonas de frontera, zonas de alto riesgo u otras zonas priorizadas por el Estado.
- Se incluye un título orientado a la mejora de la competitividad de la industria de plantaciones forestales (Título XI - fomento de la competitividad de la industria de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales). En dicho título se establecen disposiciones tales como:
    - Acciones para la integración de la cadena productiva que supone la agrupación de los actores económicos públicos y privados interrelacionados por el mercado en las distintas fases de la actividad. Algunas de las acciones son el fortalecimiento de la Asociatividad; generación y mantenimiento de infraestructura (de transporte, centros de acopio, de transformación y para la comercialización); adopción de tecnologías y la gestión de la calidad; Generación de conocimiento y capacitación acerca del funcionamiento de los mercados; y el establecimiento de regímenes promocionales, para el desarrollo de proyectos integrales (artículo 80).
    - Promoción de inversiones a través de la coordinación e impulso de la elaboración de carteras de inversiones en plantaciones forestales en tierras de comunidades nativas, comunidades campesinas y predios privados y del Estado. Para ello promueve el desarrollo de instrumentos como acceso a fondos concursables, ruedas de negocios, entre otros (artículo 84).

- Se reafirma y detalla la inclusión de los medianos y pequeños productores en el Programa de Compensaciones para la Competitividad. Para ello, se dispone que los Gobiernos Regionales y gobiernos locales, en coordinación con el SERFOR, realicen asistencia técnica directa o a través de alianzas con otras entidades públicas y privadas, para la elaboración de planes de negocios y el cumplimiento de los requisitos establecidos por el referido Programa. Asimismo, se establece que El SERFOR, en coordinación con el Programa en mención, define la condición de pequeño y mediano productor forestal y fija las características para operar en Unidades Productivas Sostenibles (UPS) por parte de los mismos (artículo 85).
- Se incluye un título orientado al financiamiento de la actividad (Título XII - financiamiento e inversión para plantaciones forestales y contratos de cesión en uso para los sistemas agroforestales). En dicho título se establece que la concesión para plantaciones y el contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales son un derecho real de carácter incorporal, registrable y susceptible de hipoteca. Asimismo, se establece que el vuelo forestal es un bien mueble susceptible de ser entregado como garantía mobiliaria, para obtener recursos del sistema financiero o del mercado de capitales (artículos 86 y 87).

En este instrumento, se manifiesta nuevamente un compromiso inicial del Estado con el desarrollo y promoción de las PFC. Como se mencionó antes, se declara la actividad como de interés nacional y se establecen metas al 2030 (2 millones de hectáreas).

Del análisis realizado a los tres principales instrumentos normativos, se evidencia que:

- Dentro de los instrumentos normativos se considera de gran importancia el desarrollo y promoción de las plantaciones forestales, incluso declarándola de interés nacional. En todos los documentos se resalta su importancia y el compromiso inicial del Estado para la instalación de nuevas hectáreas y promoción de nuevas inversiones.

- El marco normativo da toda la libertad necesaria para la implementación de diversos mecanismos que impulsen el desarrollo de la actividad. Se da facultad para desarrollar herramientas e instrumentos de promoción, crear incentivos financieros y no financieros, desarrollar programas, proyectos, entre otros.
- Además de dar la libertad para implementar los mecanismos antes mencionados, el marco normativo también incorpora mecanismos de incentivos y promoción específicos, como el régimen de promoción de plantaciones en tierras de dominio público y la incorporación de las plantaciones forestales dentro del Programa de Compensaciones para la Competitividad.
- Se involucra a todos los niveles de gobierno (central, regional y local), así como otros actores públicos y privados. Esto permite darle una visión integral, considerando las diversas particularidades de las distintas regiones del país.
- Se considera la creación de condiciones que permitan hacer atractivo el mercado y facilitar inversiones. Este es un punto muy importante puesto que el aumento de hectáreas instaladas de las plantaciones forestales, no solo se apoya en instrumentos o incentivos del Estado, sino que da pie a que se genere desde el sector privado.
- Fomenta el financiamiento de la actividad no solo a través de mecanismos financieros y facilitación del acceso a los mismos, sino que faculta a la actividad a financiarse así misma al hacer que las concesiones sean susceptibles de hipoteca y el vuelo forestal como garantía mobiliaria.

Bajo este contexto, se considera que se cuenta con un marco normativo adecuado para la promoción de las plantaciones forestales, puesto que incorpora diversos elementos y actores necesarios para ello, y deja abierta la posibilidad de incorporar nuevos mecanismos acorde a las necesidades identificadas. Esto es corroborado mediante las entrevistas a expertos, en la cual se manifiesta que “*Ley N° 29763 y sus*

*reglamentos que rigen las actividades para la promoción de plantaciones forestales son suficientemente amplias para poder actuar y promover la inversión en el sector”<sup>9</sup>.*

Los instrumentos normativos analizados son relativamente nuevos, tomando en cuenta que las PFC son una actividad de largo plazo; pero en el tiempo transcurrido (12 años desde la promulgación de la Ley N° 29763) ya se deberían evidenciar resultados de su implementación. No obstante, el avance en el desarrollo de la actividad no ha sido el esperado. A pesar de contar con todos los elementos necesarios para impulsar el desarrollo de las PFC la realidad ha sido otra, y no se le ha dado la importancia debida dentro de la agenda política, así como tampoco la gestión pública ha logrado aprovechar todas las herramientas disponibles. Esto se ampliará en los siguientes capítulos.

## **6.2 Análisis de la gestión pública**

En esta sección, se llevará a cabo un análisis de la gestión pública relacionada con la promoción de las PFC en Perú. El objetivo es examinar las iniciativas públicas y los incentivos económicos implementados por el Estado peruano, con el fin de fomentar el instalación y desarrollo de las PFC en el país.

En este contexto, como parte de la gestión para la promoción de las PFC, el Estado peruano ha implementado una serie de iniciativas y mecanismos destinados a promover y respaldar la inversión en esta actividad. Estas acciones abordan distintas líneas de acción y han buscado fomentar la participación de los actores del sector forestal, proporcionar incentivos económicos y financieros, así como ofrecer asistencia técnica y capacitación.

Este análisis permitirá evaluar la efectividad de los mecanismos implementados, identificar los logros alcanzados, y analizar las barreras y desafíos encontrados en la promoción de las PFC en Perú. Asimismo, a partir del análisis realizado se buscará formular recomendaciones para fortalecer y mejorar estas iniciativas y acciones planificadas e implementadas por el Estado.

---

<sup>9</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 4.



Esta sección se estructurará en torno a dos grandes aspectos, las iniciativas públicas que no involucran otorgamiento de beneficios económicos y las que sí incluyen o están enfocadas al otorgamiento de los mismos. En esta última, se examinarán los incentivos económicos y financieros proporcionados por el Estado peruano, tales como fondos no reembolsables para la instalación de nuevas plantaciones y créditos para el aprovechamiento. Además, se analizará la efectividad de estos incentivos en la atracción de inversiones y en el impulso de la actividad forestal comercial.

Durante el análisis, se examinarán los mecanismos de coordinación y colaboración entre las entidades gubernamentales y los diferentes actores involucrados, tanto del sector público como del sector privado y la sociedad civil. Este análisis permitirá evaluar la eficiencia de la gestión pública en términos de coordinación, monitoreo y evaluación de las iniciativas implementadas.

En este sentido, se espera generar una comprensión sólida de la gestión pública que se viene realizando en la promoción de las PFC en Perú.

### ***6.2.1 Iniciativas públicas para la promoción de PFC***

A continuación, se describe y se analiza las principales iniciativas que ha desarrollado el Estado para la promoción de las PFC en Perú:

#### **a) Estrategia de Promoción para Plantaciones Forestales Comerciales 2021 al 2050 (EPPFC)**

La EPPFC fue desarrollada por SERFOR y aprobada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000190-2021-MIDAGRI-SERFOR-DE (SERFOR, 2021), con la finalidad de ser una guía orientadora que aporte a la mitigación o disminución a diversos problemas identificados como altos niveles de deforestación<sup>10</sup>, balanza

---

<sup>10</sup> De acuerdo a SERFOR, se cuenta con 150 mil ha/año en promedio desde 2001.

comercial forestal deficitaria<sup>11</sup>, falta de incentivos económicos y financieros e incumplimiento con Compromisos Internacionales<sup>12</sup>.

Dicha Estrategia cuenta con la meta de lograr al menos 1 millón de hectáreas nuevas instaladas e inscritas en el RNPF al año 2050. Asimismo, se ha desarrollado dos enfoques dentro de los cuales se enmarcan líneas estratégicas generales:

El primer enfoque está relacionado a las cadenas de valor y se ha establecido el desarrollo de tres fases alineadas a los eslabones de la cadena productiva<sup>13</sup> de PFC:

- La Fase I está relacionada con la facilitación de las condiciones habilitantes de las PFC, la cual coincide con el eslabón I “Planeamiento de Inversión” de la cadena productiva de PFC. Durante esta fase, se espera mejorar el marco normativo, saneamiento físico legal, información forestal, infraestructura de bienes y servicios públicos, asociatividad y financiamiento que incentiven la instalación de nuevas plantaciones. Asimismo, se espera atender y capacitar a los productores que cuentan con plantaciones para su manejo adecuado.
- La Fase II busca consolidar las PFC, lo cual se alinea con el eslabón II “Producción” de la cadena productiva de PFC. Se busca priorizar la consolidación de la masa boscosa, brindando mejoras competitivas en los subprocesos de semillas y viveros forestales, instalación y manejo de PFC y cosecha, tumba, trozado, arrastre y transporte para la transformación primaria.
- La Fase III corresponde a la promoción de la inversión para la transformación de las PFC, la cual está alineada con el eslabón III “Transformación” y eslabón IV “Comercialización”, en las cuales se promueven las actividades de valor agregado y de comercialización de los productos de las PFC considerando la primera y la segunda transformación.

---

<sup>11</sup> US \$830 millones aproximadamente en el 2019.

<sup>12</sup> De acuerdo a las Contribuciones Determinadas Nacionales (NDC, según sus siglas en inglés) para el año 2030, se debería contar con 144,000 hectáreas de plantaciones nuevas.

<sup>13</sup> Estos eslabones han sido definidos por SERFOR, específicamente para la EPPFC.

El segundo enfoque está relacionado al desarrollo de actividades en corredores económicos previamente identificados, ya que se considera que el desarrollo de las PFC solo será sostenible si se enfoca estratégicamente en aquellas áreas que pueden reunir ciertas condiciones óptimas para constituir polos de desarrollo industrial.

Cabe destacar que los Corredores Económicos, de acuerdo con la EPPFC, son mecanismos de desarrollo estratégico que vinculan la producción, el comercio y la infraestructura de un espacio geográfico en el cual existe una clara racionalidad económica. No todas las regiones y tierras del país presentan estas oportunidades, o si las presentan, no se dan en la misma medida. De ahí la necesidad de priorizar corredores económicos donde exista infraestructura física y servicios como el transporte, energía, medios de comunicación, sistema financiero, entre otros.

La EPPFC ha identificado y priorizado nueve (09) áreas para desarrollo transversal conectando costa-sierra y selva, en una primera etapa. Estos corredores pueden configurar un área potencial para PFC de 1'848,090 hectáreas, como se muestra en la siguiente Tabla 6.5:

**Tabla 6.5.** Número de hectáreas potenciales priorizadas en corredores económicos para la instalación de PFC

Corredores	Potencial para PFC (ha)	Eje de conectividad
<b>Sierra – La Libertad</b>	334,000	Longitudinal de la Sierra Norte –La Libertad
<b>Sierra –Cajamarca</b>	483,600	Longitudinal de la Sierra Norte-Cajamarca
<b>Sierra – Ancash</b>	444,040	Longitudinal de la Sierra - Ancash
<b>Sierra Central – Junín</b> Prov. de Huancayo, Chupaca, Concepción y Jauja	15,000	Carretera Central Junín-Huancavelica
<b>Tahuamanu</b> Madre de Dios: Iberia, Iñapari, Tahuamanu.	63,260	Iberia (IIRSA SUR)
<b>Puerto Inca</b> Codo de Pozuzo, Yuyapichis, Puerto Inca, Tournavista	162,890	Puerto Inca (Carretera Fernando Belaunde Terry)

<b>Corredores</b>	<b>Potencial para PFC (ha)</b>	<b>Eje de conectividad</b>
<b>Alto Huallaga – Huánuco</b> Prov. de Leoncio Prado, Marañón y Huamalíes	25,000	Carretera Fernando Belaunde
<b>Selva Central:</b> Pasco-Junín	62,250	Puerto Zúngaro (Carretera Fernando Belaunde T)
<b>Ucayali</b> Padre Abad, Cnel. Portillo	58,290	Von Humboldt (Carretera Fernando Belaunde T)
<b>San Martín</b> Cuenca del Huallaga Central	200,000	Carretera Fernando Belaunde
<b>Total:</b>	<b>1'848,090</b>	

Fuente: Estrategia de Promoción para Plantaciones Forestales Comerciales 2021 al 2050.

La EPPFC aprobada por SERFOR es un paso importante para fomentar la instalación y desarrollo de las PFC en Perú, debido a que constituye una guía para la gestión pública en torno a esta actividad. Dentro de las fortalezas identificadas en la EPPFC podemos mencionar que:

- La estrategia mantiene una visión amplia de los múltiples factores vinculados a las PFC y no se concentra solamente en la parte productiva. Al mantener un enfoque de cadena productiva, se abordan diversos elementos que podrían influir en el desarrollo de la actividad productiva, como la creación de condiciones para la inversión y acciones dirigidas a procesos de transformación y comercialización.
- Incorpora la participación de distintos actores públicos y privados, así como distintos niveles de gobierno e instituciones públicas. Esta coordinación multisectorial es importante para para la ejecución de programas y proyectos que cubran diversos déficits identificados.
- Identifica corredores económicos que reúnen condiciones que facilitan las inversiones. La inversión en el sector forestal es baja debido a que el sector es poco conocido y por ser una actividad con retorno de largo plazo. Debido a ello, es importante identificar espacios con condiciones favorables que hagan más atractivo el mercado y permitan impulsar el desarrollo de una industria en torno a las plantaciones.

Por el otro lado, es crucial reconocer que esta estrategia también presenta ciertas limitaciones y aspectos que requieren una mayor atención y desarrollo para lograr una promoción efectiva que genere los logros esperados. Bajo este contexto, se menciona a continuación las principales deficiencias de la Estrategia:

- La estrategia actual proporciona líneas generales (denominadas acciones estratégicas), pero carece de una especificidad clara y un enfoque estratégico definido. Se proponen metas y objetivos específicos, pero no se definen acciones concretas para alcanzarlos.
- Debido a que la EPPFC fue aprobada solo a nivel de Dirección Ejecutiva de SERFOR, solo se compromete a esta institución a seguir y cumplir lo desarrollado en ese documento. Si bien la EPPFC incorpora el trabajo articulado de distintas instituciones públicas y privadas identificadas, no existe un mecanismo que haga que dichas instituciones prioricen e incorporen dentro de su agenda política la implementación de acciones en el marco de la estrategia. En este sentido, la estrategia no aborda de manera adecuada la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y colaboración efectivos entre estas instituciones. Esta falta de coordinación puede generar duplicación de esfuerzos, retrasos en la implementación de proyectos, falta de coherencia en las acciones y debilitamiento de la implementación de la estrategia en general. Asimismo, se debe tomar en cuenta que, si se quiere la participación de otras instituciones pública, se debe coordinar con ellas previamente, ya que las acciones que desarrollen deberán incluirse en su Plan Operativo Institucional (POI), la cual involucrará también un compromiso presupuestal.
- La estrategia no establece mecanismos claros de evaluación y monitoreo de la implementación de las acciones propuestas. Como se mencionó antes, la estrategia no define acciones concretas y eso dificulta el diseñar mecanismos de evaluación y monitoreo haciendo que estos solo se asocien a los resultados agregados de las líneas generales de trabajo. Todos los indicadores propuestos son de resultados, pero no se identifica indicadores de calidad o eficiencia del gasto,

es decir, como se logró el resultado y si el resultado tiene los estándares de calidad adecuados.

Por ejemplo, un indicador es “Número de proyectos ejecutados”. Dicho indicador permite el identificar que efectivamente se hayan realizado los proyectos, pero no asegura que dichos proyectos hayan tenido el impacto deseado, o que el gasto en los mismos se haya realizado de forma eficiente. Asimismo, no se evidencian mecanismos para evaluar el nivel de avance de las actividades que se puedan implementar en el marco de la estrategia. La falta de seguimiento y evaluación sistemática dificulta la identificación de los avances logrados, generar lecciones aprendidas y la identificación de posibles ajustes que se puedan implementar en la estrategia.

- En cuanto a las metas, no se evidencia que exista un sustento claro para su establecimiento. Tanto las metas asociadas a los objetivos estratégicos, como las metas asociadas a las acciones estratégicas resultan muy conservadoras, y no responden a crear una industria robusta que se convierta en el motor de desarrollo que se necesita. Por ejemplo, se tiene como meta la instalación de 1 millón de hectáreas al año 2050 (en 28 años), lo cual resulta mucho menor al avance que tuvo Chile cuando impulso su industria (empezando los años 70 había unas 450 mil hectáreas, principalmente de pino radiata; en 1983, luego de 10 años ya había superado el millón de hectáreas<sup>14</sup>). Otras metas que evidencian esto son el número de proyectos (6), o el monto de financiamiento (150 millones).
- Respecto al financiamiento de las actividades de la EPPFC, se manifiesta en el documento que “la implementación de las medidas propuestas en la presente estrategia se financia con cargo al presupuesto institucional del SERFOR y los pliegos que correspondan, en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto y sin demandar recursos adicionales, sujetándose al principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el inciso 1, del párrafo 2.1, del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”. Es decir, se pone en evidencia que no se contará con

---

<sup>14</sup> Según Barros (2018)

recursos adicionales para desarrollar actividades que aporten a lograr las metas propuestas en la EPPFC, lo cual resulta perjudicial ya que SERFOR cuenta con un presupuesto disminuido año tras año<sup>15</sup>. Asimismo, la mayor parte del poco presupuesto con el que cuenta SERFOR ya se encuentra asignado año a año a actividades específicas (también importantes), por lo que resignar recursos resulta difícil. En este sentido, no se garantiza que se pueda realizar las acciones necesarias para la promoción de las PFC.

- La EPPFC también carece de un adecuado enfoque de mercado. Esta estrategia incorpora un objetivo estratégico orientado hacia el mercado (OE4. Mejorar la comercialización de las PFC); pero este resulta muy débil. No se evidencia que exista un análisis o acciones que orienten el desarrollo de las PFC hacia un mercado específico (muebles, tableros, papel, etc), o que se aproveche alguna ventaja comparativa en torno a alguna especie. La EPPFC solo incorpora 2 acciones estratégicas (Generación de información para negocios de PFC; y Mejoramiento del acceso a mercados para productos de PFC) que no van más allá del desarrollo de algunas publicaciones y eventos de promoción. Vale la pena mencionar que incluso el desarrollo de estas actividades es limitado por las metas establecidas para ellas (14 publicaciones y 29 eventos en 28 años).

En ese sentido, se promueve la instalación de PFC sin un horizonte claro, y no se tiene planeada una estrategia para crear una industria en torno a ellas.

Bajo este análisis, resulta fundamental abordar las deficiencias mencionadas, sobre todo porque este documento es el que debe servir de guía para todas las intervenciones que se planeen desarrollar, y es la que va a dirigir el éxito o fracaso de la promoción de la actividad.

En cuanto a la operativización de la EPPFC, no se ha evidenciado que se haya implementado ninguna acción en el marco de la misma. Al no contar con presupuesto, a casi 2 años de su aprobación (11 de octubre de 2021), no se han desarrollado

---

<sup>15</sup> De acuerdo a la Consulta Amigable del MEF, el SERFOR contó con un Presupuesto Institucional Modificado de S/ 76.4 millones, S/ 75.6 y S/ 72.8 millones, para los años 2020, 2021 y 2022, respectivamente.

acciones a partir de este instrumento que permitan alcanzar sus objetivos. La única iniciativa vinculada a la estrategia es el Programa de Inversión BPS, el cual se analizará más adelante. No obstante, dicho programa fue formulado antes de la aprobación de la estrategia, y se vinculó a la misma tratando de hacer coincidir acciones para su cumplimiento.

Bajo este contexto, la EPPFC no llega a implementarse realmente dentro de la concepción bajo la cual fue formulada, y las acciones que se realicen en el marco del BPS ayudarán, pero no logrará desarrollar la visión contenida en la estrategia, pues el programa ha sido concebido desde otra perspectiva, tiene otros alcances y metas.

Finalmente, como toda estrategia existe una lógica en cuanto a su implementación. Desarrollar algunas acciones como parte de otros programas no concebidos bajo la misma estrategia no genera los mismos resultados que implementar las acciones según lo programado, creando sinergias entre distintas intervenciones. Por ejemplo, no tendrá el mismo efecto el crear volumen de producción sin desarrollar mercados de forma paralela, es decir, sin asegurar que lo producido sea vendido en el momento oportuno o un precio adecuado. En este sentido, la gestión pública para la promoción de PFC no está tomando en cuenta estos factores y solo se está enfocando en ver la manera de cumplir con las acciones previstas en la estrategia, como si el objetivo fuera cumplir en papel las tareas propuestas en lugar de lograr los objetivos y generar un verdadero desarrollo.

#### **b) Programa de Inversión “Bosques Productivos Sostenibles” (BPS)**

El Programa de Inversión “Bosques Productivos Sostenibles” (BPS) es el Programa de Inversión Pública forestal más grande en la historia del Perú<sup>16</sup>. De acuerdo al Banco de Inversiones del Invierte.pe, el Programa se denomina “Fomento y Gestión Sostenible de la Producción Forestal en Perú”, cuenta con un monto de inversión de aproximadamente 426 millones de soles, y tiene un periodo de 5 años<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> De acuerdo al monto de inversión.

<sup>17</sup> Código Único de Inversiones en el Banco de Inversiones del Invierte.pe: 2332872.



El objetivo del Programa es “promover el manejo forestal bajo criterios de sostenibilidad y productividad, contribuyendo a la reactivación productiva de la actividad forestal, la reducción de la deforestación, la mitigación del cambio climático, y la conservación de la biodiversidad en Perú” y será implementado por la Unidad Ejecutora 003 de SERFOR.

El ámbito de acción del BPS se da en 9 departamentos: Cajamarca, Ancash, Huánuco, Loreto, Junín, Madre de Dios, San Martín, Pasco, y Ucayali. Entre sus principales logros esperados se cuenta con la movilización de US\$ 500 millones en nuevas inversiones privadas en el sector, la creación de 56 mil nuevos puestos de trabajo, fortalecimiento de capacidades a 25 Comunidades Indígenas en manejo forestal, intervención en 3.2 millones de hectáreas de bosque naturales para promover prácticas forestales sostenibles y fomentar la instalación de 30 mil hectáreas de PFC.

El BPS cuenta con 3 proyectos de inversión (PI):

- i) Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos<sup>18</sup>.
- ii) Mejoramiento y Ampliación de la Producción Forestal Sostenible en Bosques Naturales en 5 Departamentos<sup>19</sup>.
- iii) Mejoramiento y Ampliación del Ordenamiento Forestal en 9 Departamento<sup>20</sup>.

Respecto al PI relacionado a PFC, su objetivo principal es generar y consolidar las condiciones habilitantes para incrementar la inversión privada en PFC en los departamentos de Cajamarca, Ancash, Huánuco, Madre de Dios, Junín, San Martín y Pasco. Con la finalidad de cumplir ese objetivo, dicho PI se enfocará en 4 componentes:

- i) Mejora del entorno y condiciones habilitantes para fomentar las PFC.
- ii) Optimización de los Factores de Producción Forestales para mejorar la competitividad.

---

<sup>18</sup> Código Único de Inversiones en el Banco de Inversiones del Invierte.pe: 2454392.

<sup>19</sup> Código Único de Inversiones en el Banco de Inversiones del Invierte.pe: 2455355.

<sup>20</sup> Código Único de Inversiones en el Banco de Inversiones del Invierte.pe: 2452861.

- iii) Fortalecimiento de Capacidades Técnicas y de Gestión para propiciar la sostenibilidad de las PFC
- iv) Mejora del Acceso a Recursos Financieros, el cual se centra en la creación de un Programa de Incentivos para la instalación de PFC.

Tanto el Programa como sus tres Proyectos de Inversión Pública, cuentan con un perfil aprobado desde octubre del 2019. Sin embargo, a junio del 2023 solamente el PI “Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos” cuenta con el Documento Equivalente<sup>21</sup> aprobado, lo cual es requisito necesario e indispensable para comenzar las operaciones de cada proyecto. A pesar de este inconveniente, el BPS tuvo su lanzamiento oficial en Ucayali el 18 de junio de 2023.

Cabe resaltar que, de acuerdo a las entrevistas desarrolladas, el BPS se percibe como una gran oportunidad para el desarrollo de las PFC, ya que cuenta con un fondo para la instalación de plantaciones. A pesar que este fondo es relativamente pequeño para alcanzar las metas planteadas por el SERFOR (un millón de hectáreas nuevas para el año 2050), es un punto de partida, el cual podría servir como gatillo para solicitar un mayor presupuesto, siempre y cuando se realice una buena ejecución del Programa, y se alinee a la EPPFC desarrollada por la autoridad nacional forestal<sup>22</sup>.

Es así, que el PI relacionado a PFC se presenta como una iniciativa ambiciosa en la promoción de las PFC en Perú. Dentro de las fortalezas identificadas podemos mencionar que:

- El PI relacionado a PFC, al igual que el programa de inversión BPS fue concebido con una visión descentralizada, tomando en cuenta que debería operarse desde las mismas regiones y no de manera centralizada en Lima. Bajo este contexto, se tiene previsto instalar oficinas descentralizadas y la oficina central se encuentra en Pucallpa (Ucayali). Esta visión permite tener una

---

<sup>21</sup> De acuerdo al Decreto Supremo N°027-2017-EF que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), los Documentos Equivalente son “documentos técnicos, con carácter de Declaración Jurada, que tienen por finalidad permitir el análisis técnico y económico respecto del proyecto de inversión y decidir si su ejecución está justificada”.

<sup>22</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 2.

configuración del PI más adecuada a la realidad local, mayor acercamiento con los actores locales y mayor agilidad para la implementación de las acciones.

- El PI relacionado a PFC mantiene una visión amplia de los múltiples factores vinculados a las PFC y no se concentra solamente en la parte productiva. Esta característica es similar a la EPPFC, con lo cual se ha podido enmarcar su implementación bajo esta herramienta de gestión.
- Por primera vez en Perú, se incorpora un incentivo directo a la instalación de PFC. A pesar del reducido monto del fondo, esta característica del PI es sumamente importante por sus diversas implicancias. En primer lugar, crea un antecedente y una nueva línea de trabajo para la promoción de las PFC. Los incentivos hasta el momento no han estado destinados a la instalación, y si tiene buenos resultados, podría abrir camino a nuevos proyectos y al desarrollo de toda una industria.
- Se presenta como una oportunidad para ordenar y formalizar el sector vinculado a esta actividad. Al ser un incentivo no reembolsable, y por sus montos considerables, los productores deberían estar dispuestos a hacer el esfuerzo de formalizarse para acceder a este beneficio.

No obstante, también existen limitaciones y falencias en relación al PI que deben tomarse en cuenta para lograr los objetivos planteados:

- A pesar de ser considerado el programa de inversión pública forestal más grande en la historia de Perú, el ámbito de intervención del Programa de inversión BPS se restringe a solo 9 departamentos, e incluso para el proyecto relacionado a PFC el ámbito es solo para 7 departamentos. Esta limitación geográfica excluye a otros departamentos que podrían beneficiarse de la promoción de las PFC. Incluso, dentro de los departamentos seleccionados, solo se han escogido algunas provincias y distritos, lo que podría generar malestar entre la población. El Programa no ha proporcionado una claridad suficiente en cuanto a los criterios utilizados para seleccionar los departamentos, provincias y distritos en los que se

implementará el Proyecto de PFC. La falta de transparencia en este aspecto puede generar descontento y desconfianza por parte de aquellos que quedaron excluidos de la iniciativa, y socavar la efectividad del programa en general.

- Dentro del Programa y del proyecto relacionado a PFC falta un análisis desde la demanda del mercado, lo cual es un aspecto crítico para el éxito y mejora de la competitividad de las plantaciones, ya que los productos que se fomenten deben estar alineados con las necesidades y requerimientos del mercado.
- Existe un desfase en la implementación de proyectos, ya que el Programa de inversión BPS cuenta con 3 Proyectos de Inversión, que según los Perfiles aprobados en el Invierte.pe, que deberían empezar al mismo tiempo, dando mayor prioridad al Proyecto relacionado al Ordenamiento Forestal. Sin embargo, el Programa tuvo su lanzamiento oficial en junio de 2023, siendo solo el proyecto relacionado a PFC, el único que puede empezar con sus operaciones, debido a que solo ese proyecto cuenta con su Documento Equivalente aprobado. Este desfase en la implementación del Programa en su conjunto afecta la ejecución de cada uno de los proyectos, puesto que el Programa se concibe como un todo creando sinergia entre sus proyectos.

En cuanto a la operativización del PI, al ser un proyecto recientemente aprobado aún no se encuentra en ejecución y no se puede saber si tendrá una buena gestión o no. No obstante, si se puede mencionar que han existido muchos problemas en el diseño y aprobación del proyecto, y en el programa en sí. Este proyecto tiene muchos años desde que se empezó a diseñar y ha sufrido distintos retrasos en el proceso. Aún hoy, los otros dos proyectos que debían acompañar a este no cuentan con Documento Equivalente. Esto muestra serios problemas de gestión que de no solucionarse podrían afectar la ejecución del programa.

Por otro lado, existen otros problemas como el hecho de que aún no se cuente con el personal idóneo para la implementación del proyecto. El PI relacionado a PFS, ya está operativo, pero por el momento lo está ejecutando personal encargado, que no son

los profesionales que van a llevar a cabo la ejecución completa del programa y que podrían no cumplir el perfil requerido.

### c) **Conformación de Unidad Funcional de Plantaciones Forestales**

SERFOR ha aprobado diversos documentos de gestión enfocados en gestionar y promover las PFC y restauración forestal, tales como: i) El Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales (RGPFSA); ii) La EPPFC, iii) El PROREST; y iv) Los Lineamientos para el Otorgamiento de Contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales.

Bajo este contexto, el volumen de operaciones que se han generado supera a las actividades que podría realizar una Dirección de Línea, motivo por el cual se vio la necesidad de crear un equipo Ad hoc enfocado en el fomento de las plantaciones forestales<sup>23</sup>. En este sentido, SERFOR, en el año 2022, mediante la Resolución de Gerencia General N°D000005-2022-MIDAGRI-SERFOR-GG, conforma la Unidad Funcional de Plantaciones Forestales (UFPF)<sup>24</sup>, la cual tiene como finalidad promover y gestionar las condiciones habilitantes para fomentar las plantaciones forestales (producción, restauración y protección), la agroforestería y la arborización urbana a nivel nacional. Cabe resaltar que una opción viable por expertos es *“fomentar la instalación de sistemas agroforestales, es decir, que se cuente con cultivos agrícolas dentro de las plantaciones, con el objetivo de poder generar liquidez (ingresos en menor tiempo) para los productores y no necesariamente esperar el aprovechamiento de la madera”*<sup>25</sup>.

En este escenario, la creación de esta Unidad Funcional evidencia la prioridad que la Autoridad Nacional Forestal (SERFOR) está poniendo sobre las plantaciones

---

<sup>23</sup> El Proyecto de Inversión “Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos”, que forma parte del Programa de Inversión BPS, subraya en sus estudios de pre inversión la necesidad institucional de insertar en SERFOR un órgano de línea que promueva específicamente las plantaciones forestales.

<sup>24</sup> Cabe resaltar que de acuerdo con Décima Disposición Complementaria Final de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 131-2018-PCM y el Decreto Supremo N°064-2021-PCM, establece que las Unidades Funcionales no establecen una unidad de organización sino un equipo de trabajo al interior del órgano o unidad orgánica dentro del cual se constituye, es decir, las Unidades Funcionales no aparecen en el organigrama de la institución.

<sup>25</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1, N° 2 y N° 8.

forestales, así como la necesidad de darle mayor relevancia a la promoción de las PFC y restauración forestal, SAF y forestería urbana.

Sin embargo, esta Unidad Funcional encargada de promover las plantaciones forestales, puede ver comprometida su efectividad debido a dos limitaciones principales: i) El reducido tamaño del equipo; y ii) La falta de asignación presupuestaria para llevar a cabo sus actividades.

La primera limitación de contar con un equipo reducido puede dificultar el cumplimiento de las funciones asignadas a la UFPF. La promoción de las plantaciones forestales implica una serie de tareas complejas, que van desde la identificación de oportunidades de inversión hasta el diseño de programas de incentivos, la capacitación de los beneficiarios y el seguimiento y monitoreo de proyectos. Un equipo limitado puede resultar insuficiente para llevar a cabo todas estas actividades de manera eficiente y oportuna.

La segunda limitación, de falta de presupuesto asignado a la UFPF, limita su capacidad para implementar las acciones necesarias para promover las PFC. Sin recursos financieros adecuados, se dificulta el desarrollo de programas de capacitación, la realización de campañas de difusión y la realización de estudios de mercado, entre otras actividades esenciales para fomentar el desarrollo de las PFC. Esta falta de presupuesto no es solo por parte de Unidad Funcional, sino de toda la institución del SERFOR, incluso en las entrevistas a expertos se menciona que *“no hay una prioridad por parte del Estado para fomentar esta actividad, a pesar que Perú es considerado un país forestal por contar más del 60% de su territorio de bosque y que está falta de priorización se ve reflejado en el bajo presupuesto que le asignan a autoridad nacional forestal”*<sup>26</sup>.

Esta combinación de un equipo reducido y la falta de presupuesto asignado puede resultar en un desafío significativo para la UFPF, que pueden obstaculizar el cumplimiento de los objetivos planteados y reducir el impacto esperado en la promoción de las PFC. En este sentido, se podría considerar la búsqueda de alianzas

---

<sup>26</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1.

estratégicas con otras instituciones, tanto a nivel nacional como internacional, que puedan brindar apoyo técnico y financiero adicional para potenciar las acciones de promoción de las PFC.

Dentro del tiempo de vida de esta Unidad Funcional, su principal actividad ha sido apoyar la ejecución del PI relacionado a PFC del Programa de Inversión BPS. Considerando que este PI es el único que ha empezado su ejecución, se puede inferir que la UFPF es un acierto del SERFOR, y que con mayores herramientas podrían mejorar la implementación de iniciativas para la promoción de PFC en el marco de la EPPFC.

### ***6.2.2 Incentivos económicos para la promoción de PFC***

A continuación, se describe y se analiza los principales incentivos económicos que ha desarrollado el Estado para la promoción de las PFC en Perú:

#### **a) Programa de Compensaciones para la Competitividad – AGROIDEAS**

AGROIDEAS es una Unidad Ejecutora del MIDAGRI, creada mediante Decreto Legislativo N° 1077, con la finalidad de mejorar la competitividad de los pequeños y medianos productores del sector agrario, a través de incentivos para el promover la asociatividad, adopción de tecnologías agropecuarias adecuadas, y el cofinanciamiento no reembolsable de Planes de Negocios.

Mediante la Ley N° 29763, y al Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, se incorporó como beneficiarios de los incentivos gestionados por AGROIDEAS a los pequeños y medianos productores forestales (incluidas comunidades nativas y campesina), bajo todas las modalidades de títulos habilitantes consideradas dentro de la Ley. No obstante, se esto no se viene cumpliendo.

De acuerdo con el Decreto Supremo N° 005-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1077, que crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad establece como beneficiarios:

Son beneficiarios/as del Programa de Compensaciones para la Competitividad los/as pequeños/as y medianos/as productores/as agrarios/as organizados/ as que desarrollan actividades en Unidad Productiva Sostenible y las formas asociativas de productores/as en cadenas de valor de la Agricultura Familiar. Una Organización Agraria (OA) podrá presentar su Solicitud de Apoyo al Programa, siempre y cuando obtenga la condición de elegible; para ello, deberá cumplir con las condiciones y requisitos establecidos en el Instructivo de Elegibilidad vigente. Cabe precisar que, la condición de elegible no califica a la OA y a los/las socios/as como beneficiarios/as del Programa. Se consideran beneficiarios/as del Programa, una vez que se haya aprobado el o los incentivos solicitados, mediante el Consejo Directivo (art. 11).

No obstante, define como pequeños y medianos productores agrarios de la siguiente manera:

Son las personas naturales que desarrollan sus actividades en Unidades Productivas Sostenibles (UPS), cuya principal actividad económica es la producción y/o transformación agrícola, pecuaria y/o forestal (productos no maderables), que cumplan con los criterios definidos en el numeral 12.2 del artículo 12, del Capítulo I del Título III del presente Reglamento (art. 3).

En ese sentido, por un error de definición del Reglamento del Programa, a pesar de que su ley de creación no presenta limitaciones, y de que por la Ley N° 29763 y su reglamento se establece textualmente la inclusión de los productores forestales como beneficiarios del programa; solo pueden acceder a los beneficios los productores forestales de cadenas productivas no maderables, excluyéndose a los que aprovechan la madera, dejando de lado también a los productores de PFC.



Esta situación se ha producido específicamente por un problema de gestión tanto de SERFOR como de AGROIDEAS. Por el lado de AGROIDEAS, el error parte de que no se analizó bien la normativa vigente y se aprobó un reglamento que va en contra de las normas establecidas sin hacer las consultas a SERFOR como correspondía. Por el lado de SERFOR, han pasado más de 3 años desde la aprobación de este reglamento que restringe a los productores forestales maderables acceder a los incentivos de AGROIDEAS y no ha realizado las gestiones para corregir ello. Más aún, desde el 2015 donde se aprueba la incorporación de los productores forestales como beneficiarios del programa, no se han realizado acciones para que los productores forestales puedan aprovechar estos incentivos, incluso dentro de las cadenas forestales no maderables, a pesar de que en la Ley N° 29763 (Congreso de la República, 2011) y su reglamento se establece que SERFOR, en coordinación con el Programa, define la condición de pequeño y mediano productor forestal como beneficiario del programa.

#### **b) Fondo AGROPERU**

El Fondo AGROPERU es una fuente de financiamiento para pequeños productores<sup>27</sup> que no son atendidos por la banca tradicional, con visión a contribuir a la reactivación económica del sector agrario.

Este Fondo fue creado el 23 de febrero de 2009 mediante D.U. N° 027-2009 con el objetivo de “constituir garantías para la cobertura de riesgos crediticios y para otorgar financiamiento directo a los pequeños productores agrarios organizados bajo cualquier forma asociativa contemplada en la normatividad vigente”. Sin embargo, solo se consideraba a la actividad agrícola y ganadera dentro de sus beneficiarios, es decir, dentro de sus beneficiarios no se considerada a los productores o actores relacionados a la actividad forestal.

---

<sup>27</sup> De acuerdo al Decreto Supremo N° 004-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba la reestructuración del Fondo AGROPERÚ, se define al pequeño productor agrario organizado como aquel que demuestra que cuenta con un área de hasta diez (10) hectáreas instaladas, de acuerdo al Registro Nacional de Plantaciones administrado por el SERFOR.

A partir de abril de 2020, mediante Decreto Supremo N° 004-2020-MINAGRI, se reestructura el Fondo AGROPERU y se incorpora al pequeño productor forestal como beneficiario y se integra a SERFOR como miembro del Consejo Directivo.

Cabe resaltar que al año 2023, el Fondo AGROPERU cuenta con un presupuesto de S/1,240 millones. Esto se debe a que en el año 2020 le otorgaron S/ 440 millones, y los próximos años el MEF en coordinación con el MIDAGRI, le otorgaron presupuesto de adicional de S/ 400 millones, S/ 200 millones y S/ 200 millones, para los años 2021, 2022 y 2023, respectivamente. Asimismo, se debe indicar que el presupuesto del Fondo es un presupuesto “bolsa”, es decir, un solo presupuesto para todos los Programas que se aprueben y el crédito será otorgado a los productores agrícolas, ganaderos y pecuarios, dependiendo de quién se presente primero.

Considerando que el Fondo es un crédito a los pequeños productores agrarios asociados, el monto que se les otorga tiene que ser devuelto (a una tasa de interés baja de acuerdo a las características del Fondo). Bajo este contexto, el monto devuelto vuelve a ser parte del Fondo para otorgar créditos a otros productores.

Se debe tener claro que, para poder aprovechar este Fondo, se debe desarrollar Programas, los cuales deben indicar las condiciones generales y específicas para que los pequeños productores soliciten este financiamiento. A la fecha, se cuenta con tres programas que benefician al sector forestal: i) Programa de Financiamiento Directo para Plantaciones Forestales; ii) Programa de Financiamiento Directo para Acopio, Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas; y iii) Programa de Financiamiento Directo para las Cadenas Productivas Forestales No Maderables priorizados en Madre de Dios. Los dos primeros se relacionan con las PFC, aunque solo el primero a logrado colocar créditos en esta actividad. A continuación, se muestran sus principales características:

## **i. Programa de Financiamiento Directo para Plantaciones Forestales**

Aprobado mediante Acta de Sesión N° 011-2020-MINAGRI-FA/CD del Consejo Directivo del Fondo AGROPERU el 09 de setiembre de 2020. Cuenta con las siguientes características generales:

- **Beneficiario:** Pequeños productores forestales de plantaciones maderables (incluidas las comunidades campesinas y nativas).
- **Plazo:** Hasta 12 meses para pagar el crédito (pago al vencimiento).
- **Tasa de Interés Anual:** 3.5%
- **Financia:** Capital de trabajo para el aprovechamiento, transformación y comercialización de hasta 10 ha de plantaciones que se encuentran inscritas en el RNPF.
- **Niveles de financiamiento y garantías vinculadas:**
  - Nivel 1: Hasta S/ 42 mil (vuelo forestal y fianza solidaria como persona natural).
  - Nivel 2: Mayor de S/ 42 mil hasta S/ 142 mil (Adicional al Nivel 1, se requiere de garantía hipotecaria).
  - Si el crédito, no pasa de S/ 30,000 (vuelo forestal).

## **ii. Programa de Financiamiento Directo para Acopio, Transformación y Comercialización de Productos Agrícolas**

Aprobado mediante Acta de Sesión Extraordinaria No 12-2020-MINAGRI-FA/CD del Consejo Directivo del Fondo AGROPERU, el 16 de octubre de 2020. Cuenta con las siguientes características generales:

- **Beneficiario:** Organizaciones conformadas por pequeños productores agrarios.
- **Plazo:** Hasta 12 meses para pagar el crédito (incluye periodo de gracia).
- **Tasa de Interés Anual:** 3.5%
- **Financia:** Capital de trabajo para actividades de acopio transformación y comercialización de cultivos transitorios y permanentes aprobados para cada

departamento cuyo AGROBANCO. De acuerdo al D.S. N°004-2020-MINAGRI, para este Programa se incluyen todos los productores forestales a nivel nacional.

- **Niveles de financiamiento y garantías vinculadas:**

- Hasta el monto de S/ 100,000.00: Garantía mobiliaria no inscrita sobre bien futuro, con una relación de garantía/ deuda no menor a 1.25 a 1.
- Mayor a S/ 100,000.00 y hasta S/ 300,000.00: Garantía mobiliaria inscrita sobre bien futuro, con una relación de garantía/deuda no menor a 1.25 a 1.
- Mayor a S/ 300,000.00 y hasta S/ 500,000.00: Garantía mobiliaria inscrita sobre bien futuro, con una relación de garantía/deuda no menor a 1.25 a 1, más fianza solidaria como persona natural de los representantes legales de la organización.
- Mayor a S/ 500,000.00: Garantía hipotecaria sobre los inmuebles que determine el Usuario del Fondo y con una relación de garantía/deuda no menor de 1.5 a 1.

Para los casos en los que la organización no pueda constituir una garantía mobiliaria o una fianza solidaria, a solicitud de este último, se podrá constituir garantía hipotecaria sobre los inmuebles que determine, para cualquiera de los niveles de garantía con una relación de 1.5 a 1 o un Warrant insumo producto, con una relación de garantía/deuda no menor a 1.25 a 1.

Dentro de las fortalezas identificadas en estos programas podemos mencionar que:

- El Fondo AGROPERU se configura como una alternativa de financiamiento a pequeños productores asociados que no pueden acceder a créditos en la banca tradicional. Estos programas de financiamiento, a diferencia de la banca tradicional, mantiene condiciones que se ajustan al sector forestal como bajas tasas de interés, periodos de gracia, atención a aquellos productores con calificación CPP o sin historial crediticio, entre otros. En ese sentido, es un apoyo real al productor que muchas veces no cuenta con recursos económicos para realizar sus actividades y que muchas veces tiene que recurrir a usureros a altas

tasas de interés, o vender su producción en pie, recibiendo poco valor por la misma. Asimismo, a través de las entrevistas a expertos, el tema de financiamiento fue muy recurrente en todos los participantes, incluso se manifestó que *“la dificultad de obtener créditos por la banca tradicional porque está actividad al ser considerada de tan largo plazo es calificada como muy riesgosa, motivo por el cual el productor no obtendría ese capital de trabajo”*<sup>28</sup>.

- El Fondo AGROPERU contribuye a la inclusión social al apoyar a pequeños productores asociados para el desarrollo de sus comunidades. Esto ayuda a reducir la brecha de desigualdad y promueve la creación de puestos de trabajo y la mejora de calidad de vida.

Por otro lado, existen limitaciones en el funcionamiento del Fondo AGROPERU, específicamente en los Programas relacionados a las PFC:

- Exclusión de medianos y grandes productores. El enfoque exclusivo en pequeños productores deja fuera del alcance de este financiamiento a los productores con más de 10 hectáreas, los cuales también pueden tener interés en desarrollar PFC. Esto limita el potencial del sector forestal en su conjunto puesto que son las empresas medianas y grandes las que pueden dar mayor dinamismo al sector. Se podrían generar condiciones diferenciadas según tamaño de productor, pero esto no se ha considerado.
- El Fondo AGROPERU financia únicamente el último eslabón de la cadena productiva, que se centra en el aprovechamiento, transformación y comercialización de la plantación. Esto implica que no se brinda apoyo para la instalación y el manejo de las plantaciones, lo cual son etapas fundamentales para asegurar la productividad y sostenibilidad a largo plazo. Habiendo pocas plantaciones forestales en Perú, el mayor requerimiento se encuentra en la instalación.

---

<sup>28</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 10.

- Existe un problema de asociatividad en el sector. El nivel de asociatividad es bajo a nivel de pequeños productores de PFC y la asociatividad es un requisito para acceder al fondo. El fondo, al estar diseñado pensando en el sector agrícola, ha dispuesto esta condición lo cual limita aún más el acceso al fondo. Existen muchos productores individuales que no quieren asociarse puesto que la coordinación es difícil por las distancias.

En cuanto a la operativización y funcionamiento, se pueden mencionar los siguientes problemas:

- El tema forestal es nuevo para diversos actores involucrados y tomadores de decisiones. AGROBANCO, es la entidad operativa del fondo, y es quien evalúa las solicitudes y otorga los créditos a través de sus oficinas regionales. Los funcionarios de AGROBANCO no conocen el sector y no saben bien como evaluar los créditos. Asimismo, al conocer el mejor el producto agrícola, enfocan todos sus esfuerzos a este sector dejando de lado el sector forestal. Este es un gran problema, puesto que para muchos productores es difícil movilizarse hasta las oficinas de AGROBANCO y no tener información clara.
- Los tiempos requeridos para la implementación de los programas y atención de solicitudes de crédito. Al existir desconocimiento del sector por parte de AGROBANCO, existen dificultades en la elaboración de instructivos, adaptaciones de los sistemas, realización de las evaluaciones, entre otros. La curva de aprendizaje se va reduciendo poco a poco, pero sigue tomando tiempo que el productor forestal no tiene.
- Falta de presupuesto para la promoción y asistencia técnica. Los programas agrícolas son conocidos por los productores y otros actores participantes del Fondo. A pesar de ello, cuenta con promotores en las regiones que realizan la tarea de difundir los programas agrícolas y canalizar solicitudes a AGROBANCO. SERFOR no cuenta con presupuesto para la contratación de promotores por lo que hay poca difusión en regiones. Se han realizado algunos talleres y se ha contado con apoyo de instituciones de cooperación internacional,

pero los recursos han resultado insuficientes. La tarea del promotor es difundir el programa, pero más importante aún, es apoyar al productor en el proceso administrativo para acceder al fondo, puesto que, a pesar de no ser complejo, para productores sí resulta serlo.

- Ante esta problemática, las colocaciones de créditos para PFC ha sido baja, ascendiendo a 461,548 soles en casi 2 años. En la Tabla 6.6, se muestra el número y monto de los créditos colocados por el Fondo AGROPERU, referido al Programa de PFC.

**Tabla 6.6.** Número y monto de créditos colocados en el Programa de PFC del Fondo AGROPERU (2023)

Región	2021		2022		2023		Total N° de Créditos	Total Monto (soles)
	N° de Créditos	Monto (soles)	N° de Créditos	Monto (soles)	N° de Créditos	Monto (soles)		
Cajamarca	5	21,809	1	23,778			6	45,587
Madre De Dios					1	24,793	1	24,793
Pasco			1	19,284	1	29,998	2	49,283
San Martín			12	264,129			12	264,129
Tacna			4	22,074	5	55,683	9	77,757
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>21,809</b>	<b>18</b>	<b>329,265</b>	<b>7</b>	<b>110,475</b>	<b>30</b>	<b>461,548</b>

Fuente: SERFOR – Reporte de colocaciones del Fondo AGROPERU.  
Elaboración: Equipo de tesis.

### c) Programa de Incentivos para PFC

Este Programa es parte del PI “Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos<sup>29</sup>”, el cual pertenece al BPS. Dentro de este PI, se cuenta con el Componente 4 “Mejora del Acceso a Recursos Financieros” y SERFOR ha desarrollado un Fondo de Incentivos no reembolsable para PFC<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Código Único de Inversiones en el Banco de Inversiones del Invierte.pe: 2454392.

<sup>30</sup> El Fondo es a costo hundido, es decir, el beneficiario no tiene que devolver el dinero.

El objetivo de este Fondo es facilitar el financiamiento a las comunidades indígenas, productores organizados, así como, a empresarios MIPYME para la instalación de nuevas plantaciones, manejo de plantaciones existentes, cosecha, aprovechamiento y transformación primaria de PFC.

También se incluye una línea de financiamiento dirigido a los Gobiernos Regionales y locales para financiar los documentos técnicos (fichas y perfiles) para proyectos de inversión pública e IOARR en la fase de formulación y evaluación.

El fondo financiará hasta el 50% de los gastos previstos y atenderá la adquisición de bienes de capital de inversión y servicios especializados técnicos que ayuden a mejorar la competitividad productiva de las PFC y la gestión de las organizaciones a través de 05 líneas de financiamiento. En la Tabla 6.7, se muestran las líneas de financiamiento del Fondo de Incentivos:

**Tabla 6.7.** Líneas de financiamiento del Fondo de Incentivos

LÍNEA	DESCRIPCIÓN	BENEFICIARIOS
Línea 1	Instalación y manejo de nuevas plantaciones menores de 02 años	Comunidades nativas y campesinas Productores organizados MIPYME
Línea 2	Manejo de plantaciones existentes mayores a 02 años y menores a 08 años	
Línea 3	Cosecha y aprovechamiento de plantaciones existentes mayores a 08 años	
Línea 4	Instalación y Mejoramiento de pequeñas plantas de transformación primaria	
Línea 5	Apoyo a la pre-inversión regional en IOARR	Gobiernos Regionales Gobiernos Locales (incluye provinciales y distritales)

Fuente: Documento Equivalente del PI Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos  
Elaboración: Equipo de tesis.



Este Fondo está enfocado en Ancash, Cajamarca, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Pasco y San Martín. Sin embargo, no trabaja en la totalidad de los departamentos, sino en algunas provincias y algunos distritos específicos. Esto se debe a que el Fondo de Incentivos hizo una priorización basada en los corredores económicos identificados en la EPPFC.

De acuerdo al PI Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos, el monto para este fondo era de aproximadamente 70 millones de soles. Durante la elaboración del Documento Equivalente, el monto se elevó a casi 96 millones de soles, sin embargo, casi 9 millones de soles son para la gestión y administración que estará a cargo de SERFOR directamente. En la Tabla 6.8, se muestra cómo se distribuye el Fondo entre sus líneas de intervención:

**Tabla 6.8.** Montos por línea de intervención

<b>Línea de intervención</b>	<b>Monto (en soles)</b>
Línea 1, 2 y 3	S/ 79,343,437
Línea 4	S/ 4,500,000
Línea 5	S/. 4,000,000
<b>Total</b>	<b>S/. 87,843,437</b>

Fuente: Documento Equivalente del PI Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos  
Elaboración: Equipo de tesis.

Para acceder al beneficio del Fondo donde se cubre el 50% de los gastos previstos, el beneficiario deberá pasar por dos filtros: i) Validación de ser elegible para el Fondo; y ii) Aprobación de un Plan de Negocios, que incluya cronograma de desembolsos. Asimismo, se debe mencionar que para el caso de las líneas 1, 2 y 3, se establece que el monto máximo de los planes de negocios ascenderá a S/.1,485,000. Es decir, el Fondo cubrirá un máximo de S/742,500.

Dentro de las fortalezas identificadas en estos programas podemos mencionar que:

- El programa incluye líneas de financiamiento para la inversión. Este aspecto se podría considerar un acierto del SERFOR debido a que existe mucho déficit en infraestructura en el sector. Más aún, muchos productores han manifestado sus quejas en diversos talleres de que no hay apoyo a la inversión para la compra de maquinaria y plantas de transformación. Por un lado, se incluyen líneas dirigidas a la adquisición de bienes de capital de inversión, y por el otro se incluye una línea de financiamiento dirigido a los Gobiernos Regionales y locales para financiar los documentos técnicos (fichas y perfiles) para proyectos de inversión pública e IOARR en la fase de formulación y evaluación.
- La priorización del ámbito de intervención se basada en los corredores económicos identificados en la EPPFC. Esto ayuda a unificar esfuerzos que fueron concebidos de forma aislada y ayuda a reducir los efectos negativos que pudieran producirse por ello. El enfoque de corredores económicos es muy importante porque permite unificar esfuerzos y aprovechar potencialidades de las zonas identificadas.
- Otro aspecto importante es el hecho de incluir como requisito para acceder al beneficio la condición de reforestar luego del aprovechamiento. Ello asegura que se siga manteniendo el ciclo del negocio y no sea un negocio de solo una campaña. Este dinamismo permite a la industria crecer de manera constante en base a su propio esfuerzo y ya no sujeto a subsidios por parte del Estado.

El Fondo de Incentivos para PFC presenta falencias que dificultará su implementación y limitaciones que podrían evitar que se logren los objetivos planteados. A continuación, se muestra las principales falencias y limitaciones:

- Se cuenta con un presupuesto limitado, ya que el monto asignado al Fondo de Incentivos es insuficiente para asegurar la instalación de 30 mil hectáreas de PFC<sup>31</sup>, limitándose a dar incentivos solo 6.6 mil hectáreas (línea 1 del Fondo)<sup>32</sup>.
- El Fondo cubre hasta el 50% de los gastos previstos para instalación, manejo y aprovechamiento de las plantaciones. Al respecto, no se evidencia sustento técnico de este porcentaje. Por lo que en un mercado que aún no se desarrolla podría ser insuficiente o poco atractivo para movilizar inversiones al sector.
- En el Fondo no se observa que exista un sistema de asesoramiento y capacitación integral a los productores forestales para la ejecución de su plan de negocios, lo cual podría condicionar buen funcionamiento del mismo. Cabe resaltar que, en las entrevistas a expertos se menciona que *“resulta relevante fortalecer las capacidades de gestión y técnicas de los productores en todas las etapas de las PFC, es decir, instalación, mantenimiento y aprovechamiento”*<sup>33</sup>.
- El monto límite de financiamiento de los planes de negocio no cuenta con un sustento técnico que lo valide. Esto, podría generar malestar con los productores que quisieran hacer inversiones mayores en PFC. Esta restricción puede limitar la participación de empresas o productores de mayor escala que podrían aportar recursos, tecnología y experiencia en la implementación de PFC.
- Una limitación adicional del Fondo es la falta de experiencia de la institución encargada de su administración y operación, en este caso, el SERFOR. A pesar que esta institución tiene un papel fundamental en la gestión forestal, no cuenta con experiencia específica en la gestión de fondos y programas que otorgan beneficios monetarios a los usuarios. Esta falta de experiencia puede generar dificultades en la implementación del Fondo como retrasos en el otorgamiento de incentivos, falta de transparencia en los procesos de selección, deficiencias en la supervisión y monitoreo de los planes de negocio. Una opción que pudo ser viable

---

<sup>31</sup> Meta del Programa de Incentivos de PFC, de acuerdo al perfil aprobado.

<sup>32</sup> Considerando que a la línea 1 se le está asignando un presupuesto de S/ 33 millones, la cual financia el 50% de los gastos y con el supuesto que el costo de la instalación de nuevas plantaciones forestales comerciales es de S/ 10 mil por hectárea.

<sup>33</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1, N° 3, N° 6 y N° 7.

fue dar la administración a AGROIDEAS, ya que es una Unidad Ejecutora que cuenta con la experiencia en el otorgamiento de incentivos financieros, además de contar con oficinas ya establecidas en las regiones para la atención a los posibles beneficiarios.

### **6.3 Evolución del número de hectáreas de PFC en Perú**

En los últimos años se han logrado avances en la instalación de plantaciones forestales gracias a la promulgación progresiva de instrumentos normativos y la implementación de iniciativas dirigidas a la promoción de las PFC. Sin embargo, la cantidad de hectáreas instaladas en Perú no ha contado con el crecimiento esperado<sup>34</sup>.

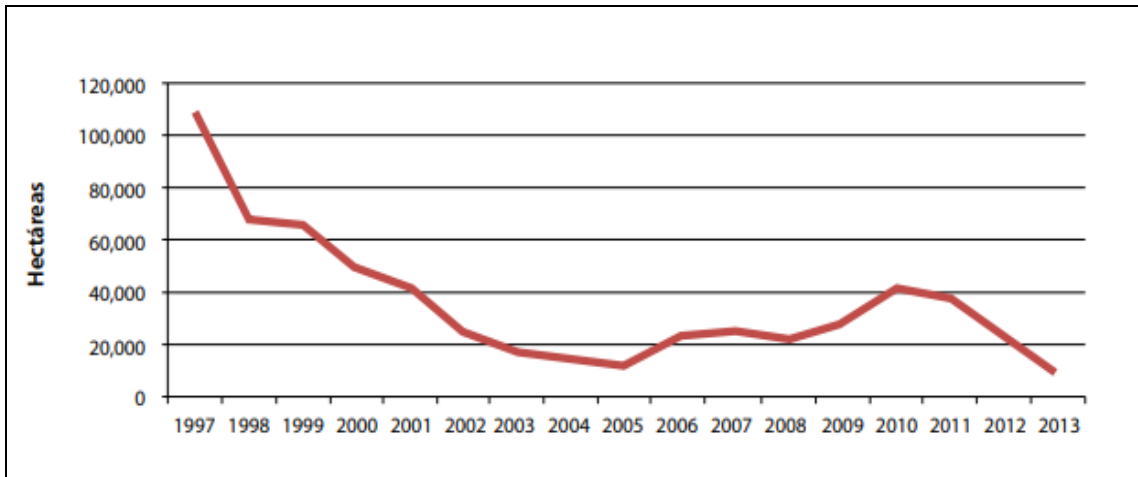
Es difícil determinar la evolución que ha tenido el número de hectáreas instaladas de PFC, y por ende el resultado de la gestión pública en torno a la promoción de estas, puesto que la información al respecto no es precisa o está incompleta. Incluso ahora, a pesar de contar con un RNPF, la información sigue siendo poco confiable debido a que muchas plantaciones no se encuentran registradas a pesar de su obligatoriedad. No obstante, con las advertencias mencionadas, se puede realizar un análisis de la información disponible y obtener algunas conclusiones.

De acuerdo con la información recopilada por Guariguata et al. (2017), la evolución del número de hectáreas instaladas de plantaciones forestales fue decreciendo desde 1997 hasta el año 2013. En dicho periodo se mencionan varios hitos importantes pero la mayoría como experiencias de instituciones o empresas privadas, mencionando que hubo hasta el 2010 “*una escasa capacidad del Estado de apoyar el desarrollo de plantaciones forestales*”. Asimismo, se menciona que la mayoría de las áreas de plantaciones eran pequeñas, y formaban parte de la economía familiar, con escasos proyectos de gran escala destinados al mercado nacional o externo. En la Figura 6.2, se muestra el número de hectáreas bajo PFC establecidas en Perú, entre los años 1997 y 2013.

---

<sup>34</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1, N° 2 y N° 3.

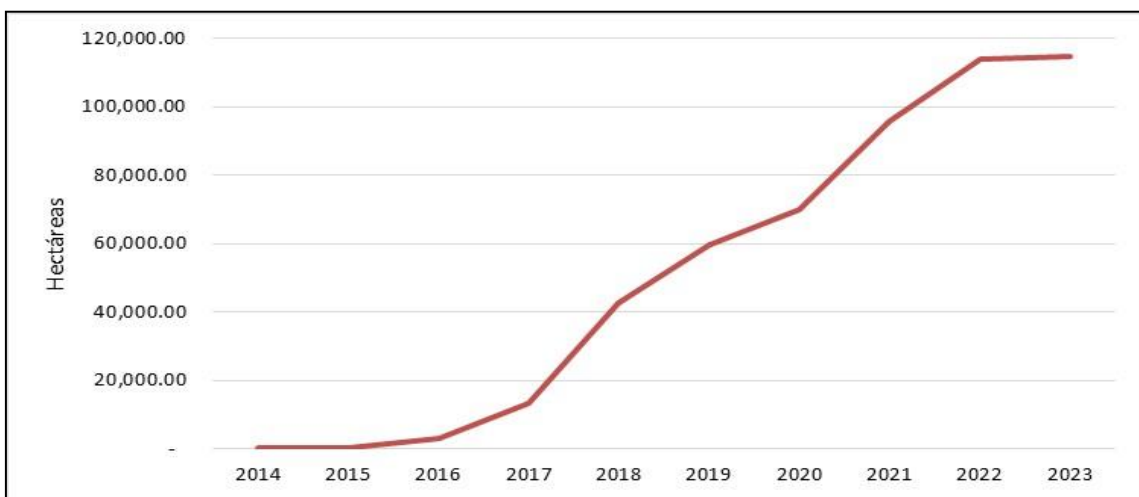
**Figura 6.2.** Número de hectáreas bajo PFC establecidas en Perú (1997 - 2013)



Fuente: Anuario de Estadísticas Ambientales 2014; MINAGRI: Perú Forestal 2013. Recogido de Guariguata et al. (2017).

Entre los años 2013 al 2017 hay discrepancias entre la información presentada por Guariguata et al. (2017) y la información que mantiene actualmente el RNPF. No obstante, ambos muestran un aumento entre los años 2016 y 2018 que abarca alrededor de 40,000 hectáreas. Al 2023, se tiene registrado que existen 114,622.54 hectáreas de PFC (aunque existe otras no registradas). En la Figura 6.3, se muestra el número de hectáreas bajo PFC establecidas en Perú, entre los años 2014 y 2023, según el RNPF.

**Figura 6.3.** Número de hectáreas bajo PFC registradas en el RNPF en Perú (2014 - 2023)



Fuente: Registro nacional de Plantaciones Forestales. SERFOR (2023)

Esta recuperación del número de hectáreas de plantaciones de producción puede verse como resultado de las políticas implementadas a partir de la aprobación de la Ley N° 29763, que da un nuevo tratamiento a las plantaciones forestales y facilita las inversiones al eliminar solicitudes de trámites; así como de la mayor voluntad política para la promoción. No obstante, se observa que los niveles actuales solo llegan a recuperar el nivel que existía hace 26 años. Esto quiere decir que en los 12 años posteriores a la reforma que trajo la Ley N° 29763, no se ha logrado dar el impulso que necesitan las plantaciones forestales, a pesar de toda la voluntad política expresada en los diferentes documentos de gestión promulgados. Ello evidencia claramente que siguen existiendo deficiencias en la gestión que requieren ser corregidas cuanto antes, para impulsar el crecimiento del número de hectáreas de plantaciones. Algunos problemas identificados en la gestión se evidencian a continuación:

- **No existe un verdadero compromiso con la promoción de PFC:** La voluntad política queda muchas veces en papel, y la gestión pública no logra implementar instrumentos o mecanismos reales que funcionen adecuadamente. En los apartados anteriores se analizaron las normas, y las iniciativas y documentos de gestión mencionando sus bondades y debilidades. No obstante, existe una brecha muy grande entre lo plasmado en dichos documentos y la aplicación y uso de dichos instrumentos. Por ejemplo, la Ley N° 29763 contempla dentro de las funciones del Estado la implementación de mecanismos de estímulos o incentivos, apoyo al financiamiento, entre otras acciones de promoción. Sin embargo, no se han desarrollado mecanismos de financiamiento o estímulos que apoyen la instalación de nuevas plantaciones a pesar de que es un pedido recurrente de los productores forestales. En las entrevistas realizadas a expertos se manifestó que *“es necesario el establecimiento de incentivos fiscales o subsidios a las empresas para fomentar la inversión en PFC”*<sup>35</sup>.

Cabe resaltar que no es hasta el año 2021, que en el marco del fondo AGROPERU se diseñó un programa de financiamiento de PFC, pero limitado a la fase de aprovechamiento; y recién en este año entró en funcionamiento el PI

---

<sup>35</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 5.

“Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos” el cual incluye un fondo reducido dirigido a la instalación, mantenimiento y aprovechamiento.

Otro ejemplo es la EPPFC, la cual como se mencionó antes propone metas y objetivos específicos, pero no se define acciones concretas para alcanzarlas. La EPPFC fue aprobada el 2021 y hasta el momento no se tiene una hoja de ruta con acciones concretas y plazos definidos. En ese sentido, existen muchas herramientas que no están siendo utilizadas y toda la voluntad política expresada en declaraciones de interés nacional y funciones del Estado no llegan a materializarse en acciones concretas.

- **Falta o inadecuada planificación:** Se evidencia que no existe un correcto planeamiento de las acciones dirigidas a la promoción de las PFC, desarrollándose acciones aisladas que no conversan entre ellas y que no crean sinergias una con la otra. En la práctica no existe un documento o instrumento que guíe la promoción de las plantaciones forestales. La EPPFC debería ser dicho instrumento, pero a la fecha aún no cumple con ese rol. Por ejemplo, en el PI “Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos” tienen una línea de financiamiento idéntica a la del fondo AGROPERU, duplicando esfuerzos y presupuestos.

También, en la priorización de los departamentos del PI antes mencionado, se enfocaron en Ancash, Cajamarca, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Pasco y San Martín. No obstante, no se tomaron en cuenta departamentos como Loreto, Amazonas o Ucayali, las cuales mantienen mayores extensiones de áreas potenciales para plantaciones que otras elegidas. Asimismo, no se tomó en cuenta la Libertad a pesar de pertenecer a los corredores económicos identificados en la EPPFC, al igual que Ucayali.

A continuación, en la Tabla 6.9, se muestra las hectáreas de PFC instaladas inscritas en el RNPF del SERFOR:

**Tabla 6.9.** Número de hectáreas de PFC por Región (2023)

<b>Región</b>	<b>Número de hectáreas</b>
Huánuco	24,249.68
San Martín	18,566.10
Loreto	15,876.80
Amazonas	13,665.15
Ucayali	12,889.44
Pasco	9,719.48
Junín	8,521.21
Cusco	3,255.41
Cajamarca	2,527.36
Madre De Dios	1,971.91
Apurímac	1,166.55
Ancash	769.63
Ayacucho	607.36
Ica	315.37
La Libertad	279.76
Lima	164.57
Piura	56.04
Tacna	8.17
Huancavelica	7.85
Arequipa	3.20
Lambayeque	1.20
Moquegua	0.30
<b>Total general</b>	<b>114,622.54</b>

Fuente: Registro Nacional de Plantaciones Forestales. SERFOR (2023)

- **Problemas técnicos en el desarrollo de instrumentos e iniciativas:** A través de la operativización de programas y proyectos o implementación de diversas acciones desarrollados por el Estado para promover las plantaciones, se debe mencionar que es recurrente los reclamos de los productores forestales por cuestiones técnicas vinculadas a su desarrollo. Por ejemplo, en el desarrollo del PI “Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos” no se tomó en cuenta el área total de cada Departamento, sino solo zonas específicas a nivel de distritos. Esto ha causado problemas sociales y quejas por parte de los productores y de distintas Municipalidades. Asimismo, el Programa de Inversión BPS cuenta con su oficina central en un departamento donde el PI relacionado a PFC no



participa, lo cual podría significar una dificultad para cumplir su meta principal<sup>36</sup>.

También, existen deficiencias técnicas en los programas del fondo AGROPERU, como no incorporar empresas y solo asociaciones, así como problemas en la implementación de procesos operativos debido a factores como falta de personal capacitado, priorización a financiamiento de productos agrícolas sobre las forestales y baja promoción de los programas forestales.

- **Inactividad y poca capacidad de respuesta del Estado:** Se evidencia una inactividad y falta de respuesta por parte de la entidad competente a la hora de implementar acciones concretas, y si estas se llegan a implementar, esto ocurre mucho tiempo después de promulgado el instrumento que le dio origen o de identificado el problema. Por ejemplo, el perfil del BPS fue declarado viable por la Unidad Formuladora de SERFOR en octubre del 2019<sup>37</sup>, en este sentido, se debió empezar de manera inmediata la elaboración de los Documentos Equivalentes de los 3 proyectos que contiene dicho Programa. Sin embargo, recién en junio del 2023, es decir, casi 4 años después, solo se ha aprobado el Documento Equivalente del PI “Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos”, lo que muestra la demora por parte del Estado. La situación se ve agravada si se considera que aún falta desarrollar los estudios para los otros dos proyectos del BPS.

En el caso del fondo AGROPERU, se cuenta con el programa para el aprovechamiento de plantaciones, pero el número de colocaciones es reducido (han pasado 2 años y no se han implementado acciones para revertir esta situación). De igual manera, se ha identificado problemas para el acceso de productores forestales a los programas de incentivos de AGROIDEAS y no se han realizado acciones ante ello. Incluso los reglamentos de la Ley N° 29763 demoraron en ser promulgados 4 años y hay instrumentos normativos que aún

---

<sup>36</sup> Fomentar la instalación de 30 mil hectáreas de plantaciones forestales comerciales.

<sup>37</sup> Código Único de Inversiones en el Banco de Inversiones del Invierte.pe: 2332872

están pendientes de elaboración y promulgación, con lo cual se vuelve a evidenciar la falta de una respuesta ágil y adecuada por parte del Estado.

- **No se tiene una estrategia a largo plazo con visión de mercado:** Los esfuerzos se concentran en pequeños productores y no incluye al sector empresarial ni proyectos de gran escala. Todas las iniciativas de financiamiento y apoyo se enfocan en el pequeño productor forestal. Actualmente, no existen iniciativas de apoyo a proyectos de gran envergadura, y son estos los que logran desarrollar la industria al desarrollar economías de escala. Asimismo, no se han identificado especies ni productos en los cuales enfocarse (crear materia prima para una industria en específico). La EPPFC incorpora elementos de mercado, pero estos están enfocados a asistencia y pago en los procesos productivos, pero no incluye una visión estratégica que oriente la industria a un objetivo específico. Esta situación genera que la industria se concentre en materia prima de distinta calidad y características, perdiendo poder de mercado, generando poco valor agregado y sin identificar mercados específicos. Es evidente que ello no permite que el número de hectáreas de plantaciones aumenten de manera acelerada. Esto se evidencia al observar que la mayor parte de las PFC son de pequeñas dimensiones. En la Tabla 6.10, se manifiesta el número de hectáreas de PFC de acuerdo a sus dimensiones.

**Tabla 6.10.** Número de hectáreas de PFC de acuerdo a sus dimensiones (2023)

<b>Dimensión</b>	<b>Nro. hectáreas</b>	<b>Porcentaje</b>
hasta 5 ha	28,298.26	25%
De 5 a 10 ha	15,926.66	14%
De 10 a 50 ha	31,809.98	28%
De 50 a 100	7,093.22	6%
más de 100 ha	31,494.42	27%
<b>Total</b>	<b>114,622.54</b>	<b>100%</b>

Fuente: Registro nacional de Plantaciones Forestales. SERFOR (2023)

Cabe mencionar que debido al corto periodo desde la Ley N° 29763 (12 años), el análisis se enfoca en la capacidad que ha tenido la gestión pública para promover la instalación de nuevas hectáreas de plantaciones, sin tomar en cuenta el nivel de producción de estas, donde también existen problemas que deben ser corregidos como

falta de apoyo para obtener semillas de calidad que aseguren que la mortandad de plántones que se siembren disminuya<sup>38</sup>. Asimismo, se cuenta con problemas de falta de capacitaciones en temas productivos, la falta de investigación, entre otros problemas que también influyen en el aumento del número de plantaciones pues reducen la rentabilidad del negocio.

#### 6.4 Análisis de los actores sociales

A continuación, se presenta un análisis de los principales actores sociales relacionados a la promoción de PFC en el Perú, los cuales han sido clasificados en tres tipos: i) Actores del sector público; ii) Actores del sector privado; y iii) Sociedad Civil.

Para cada actor se analiza su rol dentro de la promoción de PFC, y los aspectos dentro de la gestión que se deben fortalecer para dar mayor impulso a las PFC.

##### 6.4.1 Actores del sector público

En la Tabla 6.11, se analizan los principales actores del sector público vinculados a la promoción de PFC.

**Tabla 6.11.** Análisis de los principales actores del sector público vinculados a la promoción de PFC

Actor	Rol	Aspectos por fortalecer
<b>SERFOR</b>	<p>Dictar las normas y políticas para la promoción de las PFC.</p> <p>Crear condiciones para la inversión a través de la ejecución de diversos tipos de iniciativas (programas, estrategias, proyectos, etc.), incluido la generación de incentivos económicos para la actividad.</p> <p>Mejora de la productividad de las PFC, a través de la ejecución de diversos tipos de iniciativas (capacitaciones, programas, estrategias, proyectos, etc.), incluido la mejora de capacidades gerenciales.</p>	<p>Fortalecimiento de capacidades para el diseño de normas e iniciativas de gestión (programas, estrategias, proyectos, etc.); así como para la ejecución de las mismas.</p> <p>Darle mayor prioridad dentro de la agenda pública a la promoción de las PFC.</p> <p>Mejorar la articulación con el resto de los actores.</p>

<sup>38</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1 y N° 8.

	<p>Articular con los actores públicos y privados involucrados en el negocio de las PFC.</p> <p>Monitorear el mercado para generar oportunidades y prevenir impactos negativos.</p>	
<b>MIDAGRI</b>	<p>Coordinar y aprobar las diversas políticas y propuestas presentadas por SERFOR.</p> <p>Apoya y mejorar la capacidad presupuestal de SERFOR con la finalidad de desarrollar programas e incentivos.</p>	<p>Darle mayor prioridad dentro de la agenda pública a la promoción de las PFC.</p> <p>Resolver problemas de titulación.</p>
<b>MINAM</b>	<p>Promover las PFC como herramienta para el cumplimiento de los Compromisos Climáticos Internacionales (NDC, por sus siglas en inglés).</p> <p>Participar y apoyar en el diseño y ejecución de iniciativas orientadas a la instalación de PFC.</p>	<p>Mejorar la articulación de iniciativas con Serfor.</p> <p>Servir de nexo entre Serfor y organismos internacionales vinculados a la promoción de PFC.</p>
<b>MEF</b>	<p>Evaluar y otorgar los recursos necesarios para la promoción de las PFC.</p> <p>Gestionar recursos financieros a través de fuentes de financiamiento internacionales, incluyendo donaciones y apoyo de cooperación.</p> <p>Apoyar en la generación de información sobre el aporte de las PFC a la economía nacional y local.</p>	<p>Mejorar la generación de información sobre el aporte de las PFC a la economía nacional y local.</p> <p>Gestionar mayores y mejores fuentes de financiamiento para la promoción de PFC.</p>
<b>PRODUCE</b>	<p>Realizar investigación y brindar soporte para mejorar los procesos transformación de los productos derivados de las PFC, así como la competitividad de las industrias forestales (de todo tamaño), incluyendo la certificación de competencias laborales según normas de perfiles ocupacionales.</p>	<p>Desarrollar programas de capacitación a través de su red CITE.</p>
<b>PROMPERU</b>	<p>Promover los productos derivados de las PFC en mercados internacionales.</p> <p>Generar y difundir información de los mercados internacionales vinculado a las PFC</p>	<p>Crear campañas de Promoción.</p> <p>Realizar estudios de mercado.</p>
<b>MVCS</b>	<p>Fomentar el uso de la madera procedente de las PFC en las construcciones, para reducir la dependencia del exterior y ampliar el mercado interno de productos forestales.</p> <p>Generar información de los requerimientos del sector construcción vinculado a madera de PFC.</p>	<p>Darle mayor presencia dentro de su agenda de trabajo a las PFC.</p>
<b>MTC</b>	<p>Reducción de brechas de conectividad física y digital en departamentos con aptitud para el desarrollo de PFC</p>	<p>Mejorar caminos.</p> <p>Mejorar conectividad.</p>
<b>MINEDU</b>	<p>Evaluar y mejorar las carreras y currículas educativas, técnicas y universitarias, para la formación de personal capacitado para la industria de las PFC</p> <p>Considerar productos maderables provenientes de PFC para la construcción de infraestructura y adquisición de mobiliario escolar.</p>	<p>Desarrollar carreras especializadas.</p>

<b>PCM</b>	Fortalecer la articulación y coordinación entre sectores y con los GR en torno a políticas e iniciativas de desarrollo nacional vinculadas a las PFC.	Articular iniciativas entre Serfor y sus organismos adscritos que son importantes para las PFC: DEVIDA, INEI, CGBVP, Sierra y Selva Exportadora, OSINFOR, CONCYTEC, entre otros.
<b>GORE y GOLO</b>	Crear condiciones para la inversión y mejora de la productividad de las PFC, a través de la ejecución de diversas iniciativas regionales y locales.  Coordinar con Serfor la ejecución de acciones dentro de su jurisdicción.	Darle mayor prioridad dentro de la agenda pública a la promoción de las PFC. Se concentran mucho en agricultura y ganadería.  Agilizar la zonificación.  Incluir a las PFC dentro de las cadenas priorizadas de los PROCOMPITES.
<b>INIA</b>	Realizar investigación y transferencia de tecnología en materia de PFC	Identificar las necesidades de investigación.  Crear canales ágiles y dinámicos para la transferencia de tecnología en materia de PFC.
<b>SENASA</b>	Realizar acciones preventivas para el manejo de plagas y enfermedades forestales en la etapa productiva (desde las semillas hasta la plantación)	Mejorar la articulación de iniciativas con Serfor.
<b>AGROBANCO</b>	Dar apoyo financiero del Estado para promover y facilitar el otorgamiento de créditos a los pequeños productores agropecuarios	Agilizar sus procesos. Conocer más a fondo la actividad de las PFC. Enfocarse más en las PFC. Actualmente su prioridad es el sector agrícola.
<b>AGROIDEAS</b>	Otorgar incentivos financieros a los productores de PFC	Agilizar y mejorar sus procesos. Conocer más a fondo la actividad de las PFC. Mejorar sus reglamentos Enfocarse más en las PFC. Actualmente su prioridad es el sector agrícola y ganadero

Fuente: Estrategia para la Promoción de Plantaciones Forestales Comerciales 2021-2050.

Elaboración: Equipo de tesis.

#### **6.4.2 Actores del sector privado**

En la Tabla 6.12, se analizan los principales actores del sector público vinculados a la promoción de PFC.

**Tabla 6.12.** Análisis de los principales actores del sector privado vinculados a la promoción de PFC

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>	<b>Aspectos por fortalecer</b>
<b>Gran empresa</b>	Desarrollar negocios de escala industrial con base en PFC, incluyendo transformación y comercio internacional.	Mejorar el acercamiento con pequeños productores y población local. Acceder a incentivos económicos.
<b>Mediana empresa/ productor</b>	Desarrollo de negocios en mediana escala en PFC, para el mercado nacional e internacional.  Incorporación de productos con valor agregado y de segunda transformación.	Generar clústeres que les permitan manejar volúmenes interesantes y estandarizados. Acceder a incentivos económicos y financiamiento.
<b>Pequeño productor  (asociado o sin asociar)</b>	Desarrollo de la actividad de PFC de manera complementaria a otras actividades como la agricultura familiar.	Formalizarse y solucionar problemas de titulación. Asociarse con otros productores. Mejorar capacidades productivas y gerenciales. Brindar apoyo para el acceso a mercados. Acceder a incentivos económicos y financiamiento.
<b>Comunidades nativas y campesinas</b>	Tener PFC como parte de una estrategia de uso múltiple de sus tierras, y contar con una fuente de ingreso complementario dentro de las comunidades.	Mejorar capacidades productivas y gerenciales. Apoyo en el desarrollo de proyectos y planes de trabajo. Brindar apoyo para el acceso a mercados. Acceder a incentivos económicos y financiamiento.
<b>Banca privada</b>	Ser una fuente de financiamiento disponible para los PFC	Conocer más a fondo la actividad de las PFC.  Crear instrumentos financieros que se ajusten a las características del sector.

Fuente: Estrategia para la Promoción de Plantaciones Forestales Comerciales 2021-2050.  
Elaboración: Equipo de tesis.

### **6.4.3 Actores de la sociedad civil**

En la Tabla 6.13, se analizan los principales actores de la sociedad civil vinculados a la promoción de PFC.

**Tabla 6.13.** Análisis de los principales actores de la sociedad civil vinculados a la promoción de PFC

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>	<b>Aspectos por fortalecer</b>
<b>Universidades e Institutos</b>	Coordinar con Minedu el desarrollo y mejora de carreras profesionales y técnicas para dotar de	Mejorar la articulación con MINEDU y SERFOR.

	personal idóneo a la industria de PFC  Desarrollar estudios e investigación para el fortalecimiento de la industria de PFC.	Desarrollo de campos experimentales para el desarrollo de investigaciones en las regiones. Fomentar el desarrollo de tesis y estudios de profesores en este campo.
<b>Cooperación técnica internacional</b>	Ser socios estratégicos del Estado, aportando recursos económicos y técnicos para la promoción de PFC. Brindar apoyo para el fortalecimiento institucional.	Desarrollar planes de trabajo anuales con SERFOR Articular iniciativas conjuntas entre diversas instituciones con las que trabajan
<b>Cámara Nacional Forestal y Cámaras de Comercio</b>	Brindar información de los actores forestales para el desarrollo de las iniciativas públicas (programas, estrategias, proyectos, etc.).	Mejorar el nivel de monitoreo del mercado.
<b>ONG</b>	Ser socios estratégicos del Estado, aportando recursos técnicos para la promoción de PFC. Articular a productores con las instituciones públicas.	Articular iniciativas con los productores con los que trabajan

Fuente: Estrategia para la Promoción de Plantaciones Forestales Comerciales 2021-2050.  
Elaboración: Equipo de tesis.

## 6.5 Conclusiones del capítulo

Las principales normas para la promoción de PFC en Perú se han dado a partir del año 2011, debido a que antes de ese año existían normas dirigidas a fomentar la actividad forestal en su conjunto, pero no de manera específica para las plantaciones forestales. Actualmente, se cuenta incluso con un Reglamento específico para las plantaciones forestales, involucrando a todos los niveles del gobierno.

Se considera que se cuenta con un marco normativo adecuado para la promoción PFC, puesto que incorpora diversos elementos y actores necesarios para ello, y deja abierta la posibilidad de incorporar nuevos mecanismos acorde a las necesidades identificadas

Sin embargo, a pesar de contar con una base normativa sólida que, incluso, declara a las PFC de interés nacional y establece a SERFOR como la autoridad competente, la falta de asignación presupuestaria adecuada, la baja ejecución de medidas y la descoordinación entre las intervenciones gubernamentales han limitado su desarrollo, lo cual conlleva a cuestionar el compromiso real del sector público para la promoción de PFC.

La falta de una estrategia a largo plazo con visión de mercado ha obstaculizado el crecimiento sostenido de las PFC en el país, llevando a una concentración en proyectos de pequeña escala en lugar de impulsar la industria hacia productos de mayor valor y proyectos más grandes. Para superar estos obstáculos, se necesita un compromiso más sólido del Estado en la promoción de las PFC, una planificación más efectiva y una visión estratégica que fomente la diversificación de la industria.

En cuanto a los actores sociales, se destaca la importancia de la colaboración efectiva entre el sector público, el privado y la sociedad civil para el desarrollo de las PFC. SERFOR juega un rol central al establecer normas y políticas, pero debe fortalecer sus capacidades y dar mayor prioridad a las PFC en la agenda pública. En el sector privado, desde grandes empresas hasta pequeños productores, se requiere mejorar la relación entre ellos, acceder a incentivos económicos y financiamiento, así como promover su formalización. Las comunidades nativas y campesinas pueden utilizar las PFC como fuente de ingresos, pero necesitan apoyo en proyectos, acceso a mercados y financiamiento. La sociedad civil, incluyendo universidades, institutos y ONG, puede desempeñar un papel importante en la formación de personal capacitado y la investigación, siempre que mejoren la coordinación y colaboren estrechamente con las entidades estatales pertinentes.

Se resalta la necesidad de un enfoque integral y coordinado para impulsar las PFC en Perú y aprovechar su potencial tanto en términos económicos como sociales y ambientales.



## **CAPÍTULO VII. COMPARACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA PROMOCIÓN DE LAS PFC ENTRE PERÚ Y CHILE**

El análisis comparativo con otros países puede proporcionar aprendizajes para mejorar la gestión pública en la promoción de las PFC. En este escenario resulta relevante determinar con que país se debería realizar este análisis comparativo (benchmarking), de preferencia con uno que se considere un caso de éxito, que cuente con características similares a la peruana y de ser posible que esté en la misma Región, ya que la replicabilidad de las buenas prácticas podría contar con una mayor probabilidad de éxito.

Bajo este contexto, dentro de los países de la región, Chile resulta ser un candidato para analizar, por los resultados obtenidos y características similares a la peruana. Al 2021, en Chile las plantaciones forestales ascienden aproximadamente a 2.3 millones de hectáreas (CONAF, 2021), manteniendo un crecimiento sostenido del número de hectáreas de plantaciones a lo largo del tiempo. Según Torres et al. (2019), Chile ha logrado establecer un sector forestal competitivo y sostenible, basado en la implementación de políticas de fomento a las plantaciones forestales, la cual ha sido fundamental en la promoción y crecimiento de las plantaciones. Asimismo, la legislación chilena establece incentivos económicos, tributarios y financieros para promover la inversión, generando un marco propicio para el desarrollo de la industria forestal (CONAF, 2017).

En este sentido, Chile es considerado un caso exitoso en la Región en términos de desarrollo y manejo de plantaciones forestales. El análisis comparativo entre Perú y Chile permitirá identificar elementos clave en la implementación de políticas y programas exitosos, así como adaptarlos al contexto peruano.

### **7.1 Marco normativo**

Para el análisis se toman en cuenta las normas que contienen un aporte significativo al desarrollo de las PFC. El periodo de análisis es más extenso que en el caso peruano puesto que en el caso de Chile los antecedentes datan desde 1930. A

continuación, se presenta el análisis comparativo del marco normativo dentro del cual se realiza la promoción de las PFC en Chile.

**a) Decreto Supremo N° 4.363 - Ley de Bosques (1931)**

En el caso de Chile, la promoción de las plantaciones forestales a gran escala inicia a partir de la década de 1930 – 1940, donde se promulga el Decreto Supremo N° 4.363, denominado como “Ley de Bosques”. Esta norma incorporó un primer instrumento financiero en el sector forestal que consistió en la exoneración de diversos impuestos por un periodo de 30 años sobre los terrenos forestales y terrenos de aptitud forestal (impuesto territorial, renta de primera categoría, global complementario, y herencias, asignaciones y donaciones). De acuerdo con Olavarría (2003), citado por Montoya (2004), Como resultado de dichas exoneraciones, a partir de 1950 se comienza a utilizar en mayor medida la madera de plantación, desplazando poco a poco la madera de bosque.

Se puede evidenciar que, en el caso de Chile, el primer impulso a las PFC se dio mediante la incorporación de un primer incentivo económico, el cual fue incorporado en la Ley de Bosques. Este incentivo económico es bastante considerable, sobre todo comparado con los incentivos ya analizados para el caso peruano.

**b) Decreto Ley N° 701 (1974)**

El Decreto Ley N° 701 establece las regulaciones legales para los terrenos forestales o preferentemente aptos para la forestación, además de dictar directrices para el apoyo y promoción de la actividad forestal. Además, se contó con su Reglamento Técnico aprobado mediante Decreto Supremo N° 259 (1980).

Bajo este contexto, el Decreto Ley N° 701 estableció el incentivo más fuerte que ha dado el Estado Chileno para las plantaciones forestales. Los principales beneficios establecidos en el Decreto Ley, según Cabaña (2011) fueron:

Una bonificación de un 75% de los costos netos de forestación por un periodo de 20 años<sup>39</sup>, por una sola vez, para personas naturales o jurídicas, para cada predio incluido en un Plan de Manejo.

Los terrenos que se acogieran al Decreto Ley N° 701, estarían exentos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas, y no se considerarían para la determinación de la renta presunta, ni para el cálculo del impuesto global complementario.

Exención parcial del impuesto que grava a las utilidades obtenidas de la explotación del bosque, y se garantizaba que los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal serían inexpropiables.

Cabe resaltar dos aspectos importantes:

- El Decreto Legislativo 701 incorpora elementos orientados a asegurar la conservación, tales como: i) La exigencia de la formulación y uso de un plan de manejo, y ii) El requerimiento de reforestar una vez realizado el aprovechamiento.
- Un beneficio importante para los productores era la certeza que los predios declarados de aptitud eran inexpropiables, fortaleciendo la seguridad jurídica a la inversión.

### **c) Ley 19561, que modifica el Decreto Ley N°701 (1998)**

La Ley 19561 incentiva la forestación por parte de pequeños productores en terrenos vulnerables y degradados, así como las prácticas de restauración de suelos. Esta reforma legal incluye incentivos en forma de bonificaciones para los pequeños productores que se involucren en actividades de forestación y gestión de bosques plantados en suelos de aptitud preferentemente forestal. En este periodo el Decreto Ley contó con 3 reglamentos adicionales:

---

<sup>39</sup> Inicialmente de 10 años y ampliado a 20 por el Decreto Ley N° 945 (1975).

- Decreto Supremo N° 193 (1998), del Ministerio de Agricultura. Reglamento General del Decreto Ley N° 701.
- Decreto Supremo N° 192, (1998), del Ministerio de Agricultura. Reglamento para el Pago de Bonificaciones Forestales.
- Decreto Supremo N° 1.341, (1998), del Ministerio de Hacienda. Reglamento que establece normas contables aplicables a los contribuyentes que realizan actividades forestales de conformidad al Decreto Ley N° 701, de 1974, sobre el fomento forestal.

De acuerdo con Olavarría (2003), citado por Montoya (2004), con la modificatoria (Ley 19561), el monto de la bonificación establecida por el DL 701 podía llegar a un 90% cuando se trate de pequeños productores forestales (primeras 15 hectáreas). Cabe mencionar que esta ley amplía la vigencia del incentivo por 15 años, con efecto retroactivo al año 1996. En diciembre de 2012 expiró la vigencia de los incentivos que contempla el Decreto Ley N° 701.

De acuerdo con lo evidenciado, el marco normativo chileno no es muy amplio ni específico en cuanto al tratamiento de las plantaciones forestales, a diferencia del peruano que sí establece disposiciones específicas y hasta un reglamento dirigido a esta actividad. Cabe mencionar que, aunque hay cosas que mejorar en la normativa peruana, no se observa una sobrerregulación que impida o dificulte el desarrollo del sector.

La principal ley forestal peruana, Ley N° 29763, a diferencia de la chilena, incorpora la posibilidad de generar incentivos, pero no establece ninguno en específico a nivel de ley. En ese sentido, deja en manos de los gestores públicos el diseño e implementación de incentivos que pueda dar impulso a la industria. Sin embargo, a la fecha aún no se han diseñado ni establecido incentivos adecuados que ataquen en su integralidad al problema, y que genere el impulso necesario para posicionar esta actividad económica.

Asimismo, la legislación peruana no ha sabido incorporar elementos clave como los que se evidencian en la legislación chilena, como el asegurar la reforestación y dar solución a la seguridad jurídica de los predios. En el caso de Chile, la Calificación de Terrenos de Aptitud Preferentemente Forestales es requisito indispensable para que los productores forestales puedan acogerse a los beneficios y a la inexpropiabilidad de los terrenos del DL 701. En ese sentido, crea incentivos lo suficientemente atractivos para dar solución a los problemas de informalidad, problema que en Perú es muy grave. Al respecto, en Perú lo más parecido es la obligatoriedad de estar registrado en el RNPF. No obstante, no hay incentivos suficientes para ser formal y fomentar el registro.

Bajo este contexto, el problema con el desarrollo de las PFC recae en la gestión pública y en las iniciativas que esta plantea. Asimismo, es la gestión pública la que elabora y modifica las normas y procedimientos existentes, por lo que también es responsabilidad de la misma el que no estén presentes a nivel de ley.

## **7.2 Análisis de la gestión pública para la promoción de las PFC en Chile**

### **a) Periodo 1931 -1973 (Ley de Bosques)**

La Ley de Bosques fue acompañada de diversas iniciativas que complementaron dicha medida, y que fortalecieron las bases para el desarrollo de una industria forestal que desembocó en el desarrollo de las PFC. Entre ellas destacan:

- En 1939, se creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), encargada del fomento de la producción y promoción del crecimiento económico regional. Esta entidad formó parte de una estrategia destinada a recopilar datos sobre los recursos naturales del país, incluyendo los bosques. Esto motivó la realización de investigaciones que englobaron aspectos como la recolección, almacenamiento y transporte de dichos recursos, y como consecuencia de estos estudios, se desarrollaron programas de asistencia y respaldo a pequeñas empresas

- En 1952, se creó la Escuela de Ingeniería Forestal de la Universidad de Chile. Mediante un convenio con la FAO, se logró involucrar a profesores de otros países, además de llevar a cabo viajes al extranjero, especialmente a Europa. Asimismo, durante el período de 1960 a 1965, se establecieron tres departamentos nuevos: uno dedicado a la silvicultura, otro enfocado en la tecnología de la madera, y un tercero centrado en la gestión y economía forestal.
- En 1965, se funda el Instituto Forestal (INFOR). Este instituto se dedica a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico en el campo forestal. En relación con las plantaciones forestales, llevó a cabo una variedad de investigaciones, como la elaboración de tablas de volúmenes y la creación de modelos de simulación de crecimiento y rendimiento. Además, fue pionero en la promoción de la silvicultura intensiva en la producción de plantaciones forestales comerciales, mediante el desarrollo de técnicas de selección y manejo de semillas, la producción de plantas en vivero y la implementación de métodos para establecer plantaciones. También se llevaron a cabo investigaciones sobre varios aspectos de la industria forestal secundaria. Desde la década de 1960, INFOR ha proporcionado información estadística completa y variada sobre los recursos forestales, la demanda, la producción, la capacidad de la industria, los precios de los productos, los mercados nacionales e internacionales, las exportaciones y otros aspectos relacionados con la industria forestal, realizando censos tanto en la industria primaria como en la secundaria.
- En 1970, se crea la Corporación de Reforestación (COREF), que en 1972 cambia su Estatuto y asume nuevas funciones pasando a ser la Corporación Nacional Forestal (CNF y luego CONAF). La Corporación Nacional Forestal (CONAF) es una entidad dependiente del Ministerio de Agricultura, con la función de administrar la política forestal y fomentar el desarrollo del sector.
- Entre 1970 y 1972, se realizaron programas masivos de forestación. Por ejemplo, el Plan Colchagua fue un programa de la Corporación de Reforestación que marcó un hito en el desarrollo de las PFC de forma masiva en terrenos

erosionados y en desuso. La COREF inició el proceso de forestación fundamentalmente en predios privados, mediante una asociación para plantar en conjunto, donde el propietario ponía el terreno y la COREF plantaba, manejaba y cosechaba, repartiéndose las utilidades. En la mayoría de los casos, la repartición era un 30% para el propietario y un 70% para la COREF. Estos convenios tuvieron bastante éxito, ya que entre 1970 y 1972 se plantaron cerca de 40,000 hectáreas con casi 300 propietarios agrícolas. Es importante mencionar que estos acuerdos también generaron problemas al Estado años después de establecidas las plantaciones, ya que algunos propietarios demandaron al Estado por haber descuidado el manejo de las PFC.

- Promoción de la construcción de plantas de celulosa y papel, por parte de CORFO, como parte de una política de Estado de protección a la industria nacional, de sustitución de importaciones y de incremento al valor agregado de las exportaciones. En este contexto, se produjo una transición desde pequeños aserraderos dedicados a la explotación de bosques nativos hacia grandes instalaciones industriales necesarias para la fabricación de celulosa. La planta Laja marcó el inicio de la producción de celulosa, siendo una inversión privada realizada por la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), con el respaldo de CORFO. Posteriormente, se establecieron otras fábricas de celulosa y papel, en gran parte gracias a la inversión directa del Estado a través de CORFO. Entre las principales inversiones públicas se destacan las plantas de Arauco (1972) y Constitución (1975). Sin embargo, en las décadas de 1970 y 1980, el país adoptó una política de privatización, lo que resultó en la transferencia de estas instalaciones a manos privadas.

Por otro lado, la Ley de Bosques dio un importante impulso para la promoción de las PFC a gran escala, haciendo que muchos productores se interesen en acceder a los beneficios que esta ley. No obstante, se observa que existieron diversos aspectos que se fueron desarrollando en torno a estos beneficios, y sin los cuales no se hubiera contado con los resultados obtenidos.

Cabe resaltar que se observa la existencia de una fuerte intervención estatal, a través de la creación de instituciones, creación de programas, inversión pública, entre otros. Todas estas iniciativas trajeron cambios profundos y de impacto en el sector, es decir, se dio un verdadero impulso. Al respecto, la gestión pública peruana no ha logrado dar el impulso inicial al sector debido a que sus intervenciones no conllevan un impacto significativo, sino que han sido ligeras, sin incentivos, programas o proyectos de gran envergadura<sup>40</sup>. De manera inicial, en Chile se observa una exoneración de 30 años de impuestos en el sector, en contraste con Perú, donde no se ha dado nunca un incentivo que resulte atractivo para los inversionistas.

Otro aspecto importante es que en Chile se abarcaron distintos rubros del sector productivo: incentivos económicos, con lo cual se incentivó la inversión privada; educación, con lo cual se instalaron centros de formación de personal capacitado en universidades; industrialización, a través de la creación de plantas de papel y celulosa, creando demanda del recurso que iba en crecimiento; investigación y generación de información con la creación del INFOR, mejorando los procesos productivos; entre otros. En ese sentido, se realizó un desarrollo integral de la industria permitiendo su crecimiento. Al respecto, en Perú la gestión pública en torno a la promoción de las PFC se ha caracterizado por intervenciones aisladas, principalmente dirigidas al pequeño productor, con una visión asistencialista y no de desarrollo (asociado a la agricultura familiar). No se ha generado una visión integral de desarrollo, no se han desarrollado esfuerzos en el área de investigación y desarrollo, los procesos de capacitación no se orientan a generar mejoras productivas, no ha habido un acercamiento con la academia a nivel de incorporar cursos o diplomados especializados en plantaciones forestales y no se ha promovido la industrialización.

También, se observa que el mismo gobierno chileno reforestó hectáreas de PFC a través de inversión pública con el “Plan Colchagua”, en asociatividad con el sector privado. En el caso peruano, hubo una iniciativa similar con “La granja Porcón”, y aunque se considera un caso de éxito, no tuvo las dimensiones ni resultados que tuvo el caso chileno. El proyecto inició el año 1983 con el apoyo de la Comunidad Económica Europea y la Cooperación Técnica Belga en convenio con el Estado

---

<sup>40</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 5.



peruano. Al año 1995 se habían forestado 8,710 hectáreas; de las cuales 2,723 hectáreas fueron instaladas por el Proyecto Piloto de Forestación. Como se observa, el número de hectáreas del proyecto peruano dista mucho de las dimensiones del proyecto realizado en Chile (40,000 hectáreas). Asimismo, no hubo un seguimiento al proyecto y hasta el día de hoy el Estado Peruano no ha realizado el aprovechamiento o ha obtenido beneficios del mismo.

Bajo este contexto, entre 1931 y 1974 en Chile se instalaron alrededor de 300,000 hectáreas de PFC, principalmente con Pino Insigne (*Pinus radiata*) y las cuales constituyeron la materia prima de la industria chilena de celulosa y papel. Dicho monto dista de las 114,622.54 hectáreas de PFC que tiene Perú actualmente.

#### **b) Periodo de 1974 -1997 (primer periodo del DL N° 701)**

Los incentivos económicos implementados en el Decreto Ley N° 701 fueron los que dieron el gran crecimiento a las plantaciones forestales en Chile. No obstante, al igual que durante la vigencia de la Ley de Bosques, esta norma fue acompañada de diversas iniciativas que complementaron dicha medida, y que le dieron el efecto multiplicador que ha generado los resultados que actualmente conocemos. Entre las principales iniciativas implementadas destacan:

- Privatización de empresas y predios del Estado. En 1972, CORFO hace la licitación para la venta de Industrias Celulosa Arauco S.A. y Forestal Arauco Limitada. En 1978, hace la licitación para la venta de Celulosa Constitución, CELCO. Por su parte, en el mismo año CONAF inicia la licitación para la privatización de 50 predios (168,000 hectáreas aproximadamente). Asimismo, en 1980 CONAF decide ofrecer los derechos que mantenía sobre las plantaciones que tenía en convenio con particulares. En 1981, se licitó 16 reservas forestales que no cumplían con los objetivos nacionales de conservación y manejo (142,417 hectáreas). Al respecto, se evidencia que conforme la industria iba creciendo, el Estado fue dejando su intervención en manos del sector privado.

- En 1982, se publicó el “Reglamento de Normas Contables y Métodos Simplificados para registrar y determinar la renta proveniente de la explotación de bosques”.
- En 1983, el Estado chileno llevó a cabo el Programa Especial de Forestación (PEFOR), intentando reducir los efectos de la fuerte contracción económica de la época (nacional e internacional). Con esta intervención el Estado chileno buscó reducir el índice de desocupación realizando plantaciones forestales. Adicionalmente, CONAF implementó el Programa de Desarrollo y Fomento Forestal (PREDEF) con propósitos similares. Esta situación evidencia la capacidad de respuesta que tuvo la gestión pública chilena ante situaciones adversas en el mercado.
- En 1984, se promulga la Ley N° 18.348, que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables (CONAF), como una institución autónoma del Estado, que tiene como misión “garantizar la conservación, restauración y el manejo sustentable de los ecosistemas boscosos y xerofíticos del país, mediante acciones destinadas a la conservación, manejo de ecosistemas, monitoreo y arborización, para satisfacer la demanda actual y futura por bienes y servicios ecosistémicos y contribuir al desarrollo territorial, de los pueblos originarios, las comunidades vulnerables y la valoración de la biodiversidad en un escenario de crisis climática”.
- En 1984, INFOR publica un estudio denominado “Realización económica del potencial forestal”. Este estudio es el resultado de la preocupación del Estado por el futuro del sector, ante el crecimiento sostenido del número de plantaciones y la capacidad instalada existente para procesar dichos volúmenes. Cabe resaltar que la preocupación del Estado no era comercializar materia prima, sino poder industrializar el recurso y llevarlo a mercados externos, teniendo en cuenta que el mercado interno no se mostraba como un consumidor importante. De manera complementaria, se realizaron otros estudios como “Estimación de la expansión industrial forestal (1985-2004)” y “Disponibilidad futura de madera en pie de Pino radiata”. Dichos estudios proporcionaron información importante para

determinar montos de inversión necesarios e información de mercado. Como resultado de ello, en coordinación con el Ministerio de Economía y entidades privadas, se generaron inversiones de casi US\$ 4,000 millones de dólares. Con esta intervención se evidencia la capacidad de los gestores de adelantarse a los problemas y convertir ese problema en una oportunidad.

- En 1991, se estableció el Programa de Forestación en Pequeñas Propiedades de CONAF, con el objetivo de respaldar a las comunidades menos privilegiadas en el contexto del crecimiento del sector forestal. Este programa se enfocó en la creación de plantaciones en tierras de familias campesinas en situación de pobreza, con el propósito de reducir la presión que ejercían sobre los bosques de forma ilegal

Como se ha evidenciado, los incentivos económicos implementados en el Decreto Ley N° 701 fueron acompañados de diversas intervenciones que permitieron al sector crecer de manera sostenida y acelerada. Los incentivos económicos por sí solos lograron captar el interés de los productores y del sector privado en la instalación de plantaciones forestales, pero nuevamente se observan diversas políticas e intervenciones que permiten un desarrollo de la industria más allá de un simple crecimiento del volumen del recurso.

Cabe resaltar y valorar el firme compromiso del Estado chileno en el desarrollo del sector. Desde 1976 hasta 1997, se otorgaron bonificaciones por más de 151.3 millones de dólares<sup>41</sup>. A este monto debe sumarse todos los gastos adicionales para la ejecución y seguimiento de las bonificaciones y otras actividades e iniciativas en favor del sector. En ese sentido, el Estado chileno dispuso los recursos económicos necesarios que permitieran el crecimiento de la industria, como una inversión que reeditaría en un futuro a través de impuestos, empleos, entre otros. Al respecto, en Perú nunca se han establecido incentivos de esta magnitud, como tampoco se ha dispuesto de presupuesto para fortalecer las instituciones a cargo de las plantaciones, ni para la realización de estudios o alguna otra iniciativa parecida. Recién en el 2023, se está implementando el PI “Mejoramiento del Fomento de las Plantaciones

---

<sup>41</sup> Incluye instalación, manejo y aprovechamiento.

Forestales Comerciales para el Desarrollo Productivo Forestal en 7 Departamentos”, el proyecto forestal más grande de la historia en Perú, donde se le ha asignado tan solo 87 millones de soles para el desarrollo de PFC (US\$ 24 millones de dólares aproximadamente). Esto, sumado al bajo presupuesto otorgado a SERFOR, conlleva a inferir que el compromiso del Estado peruano con la promoción de las plantaciones no es prioritario, o que no se tiene un verdadero conocimiento de las necesidades de inversión.

Otro aspecto importante es el manejo en el nivel de intervención que tuvo el Estado. Trasladó las empresas y predios estatales a manos privadas con el crecimiento de la industria, pero intervino en momentos de crisis a través de programas públicos. Es decir, el Estado chileno no mantuvo una posición de dominio e intervencionismo permanente, sino que fue dejando en manos de los privados la actividad productiva conforme se fue dando las posibilidades.

Por otro lado, es importante mencionar las acciones que realizaron para motivar el involucramiento del sector privado y poder cubrir las inversiones requeridas para el procesamiento del recurso. La generación de información de manera anticipada fue fundamental para que la industria no cayera en un colapso por exceso de oferta de materia prima. Asimismo, los estudios realizados generaron información relevante para el inversionista captando su interés. Al respecto, en Perú existe un gran déficit de información. Los gestores no tienen información sistematizada y actualizada útil para el mercado. No existe información de costos, precios, productores formales, volúmenes por empresa, capacidad instalada, entre otros. Inclusive, los planes o iniciativas de fomento no toman en cuenta este componente de mercado y se basan en disponibilidad de espacios.

Como resultado de los incentivos y acciones implementadas, las PFC llegaron a casi 1.9 millones de hectáreas. Asimismo, las exportaciones de productos forestales alcanzaron los US\$ 1,564 millones (en 1994). Cabe mencionar que estos resultados se apoyan también en el impulso inicial durante el periodo de la Ley de Bosques. Asimismo, las investigaciones y debates sobre el futuro del sector y el análisis de los resultados y cambios requeridos se dieron de manera permanente.

**c) Periodo de 1998 en adelante (Ley 19561 que modifica el DL N° 701)**

Con la ley 19561 se amplía la vigencia del subsidio y otros beneficios del DL 701 por 15 años, y se da un mayor énfasis al apoyo de los pequeños productores, puesto que existían reclamos de que el incentivo establecido en el DL 701 fue aprovechado en mayor parte por un pequeño grupo de empresas grandes que abarcaron gran parte del proceso productivo (desde la instalación de PFC hasta la aprovechamiento y exportación del producto). Entre las principales iniciativas implementadas destacan:

- La labor CONAF brindando asistencia técnica a pequeños y medianos productores con el fin de mejorar el valor de sus plantaciones, a través del Programa de Transferencia Técnica Forestal que gestionan. En este proceso, es importante destacar el respaldo a las actividades adaptadas a las circunstancias individuales de cada productor, promoviendo una colaboración conjunta.
- Desarrollo de diversos eventos de promoción e investigación, vinculados al sector forestal y cambio climático donde se encontraba presente el sector de plantaciones forestales. Entre las principales se puede mencionar:
  - I Congreso Latinoamericano de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigaciones Forestales, IUFRO (1998).
  - III Reunión del Foro Intergubernamental de Bosques (FIB) (1999).
  - III Seminario Taller de Cuencas Hidrográficas Patagónicas (2000).
  - VII Reunión Regional para América Latina y el Caribe sobre la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía (CCD) (2001).
  - III Congreso Chileno de Derecho Forestal-Ambiental (2008).
- En 2001, se ejecutó el Programa Especial de Apoyo al Desarrollo Forestal (PADEF) con el objetivo de “fomentar el progreso del sector en las regiones y promover el empleo”. Se ejecutaron 372 proyectos.

- En el año 2002, se introdujo una nueva forma de financiamiento dirigida a la forestación en pequeños y medianos predios forestales, conocida como “securitización forestal”. Este enfoque implica un acuerdo entre los propietarios de los terrenos mediante contratos de usufructo, en los cuales ceden a las “empresas securitizadoras” las futuras bonificaciones proporcionadas por la ley de fomento forestal. En este contexto, la Sociedad Inversora Forestal (SIF), respaldada por Fundación Chile y con financiamiento inicial del Ministerio de Agricultura y CORFO, emitió un bono forestal de 13 millones de dólares con el propósito de financiar las primeras operaciones de forestación y gestión de plantaciones bajo este sistema, abarcando 7,700 hectáreas.
  
- En 2004, se crea el Centro Tecnológico del Alamo (CTA), buscando diversificar las opciones de cultivos forestales existentes para incrementar la participación de mercado de productos forestales y madereros.
  
- En 2004, se contrató a la Consultora AGRARIA para realizar una evaluación de impacto de la política pública forestal, considerando el periodo de 1980 a 2004. Cabe resaltar que dicho estudio, analizó por separado los periodos: i) 1980-1997, relacionados con el antiguo DL 701; y ii) 1998-2004, relacionado a la Ley N° 19.561. De acuerdo con Cabaña (2011), entre los principales resultados, se puede mencionar:
  - Para el periodo 1980 – 1997: i) En su componente “Bonificación para la forestación o estabilización de dunas en suelos de aptitud preferentemente forestal” se obtuvo 20,499 bonos entregados y 822,248 hectáreas de plantaciones financiadas (94.2% bonificada a medianos, grandes propietarios y empresas) y 5.8% bonificada a pequeños propietarios); y ii) En su componente “Bonificación y beneficio tributarios para realizar actividades de administración y manejo de bosques plantados en terrenos de aptitud preferentemente forestal” se obtuvo 89,999 bonos entregados y 7’261,559<sup>42</sup> hectáreas de superficie financiada.

---

<sup>42</sup> La cifra es considerablemente mayor que la extensión de terreno forestado, ya que los propietarios tenían la posibilidad de acceder a este bono en múltiples ocasiones.

- Para el periodo 1998 – 2004: i) en su componente “Bonificación a pequeños propietarios para realizar actividades de forestación y manejo de bosques plantados en suelos de aptitud preferentemente forestal” se obtuvo 14,854 bonos entregados y 72,218 hectáreas de plantaciones financiadas; y ii) En su componente “Bonificación para realizar actividades de forestación, recuperación de suelos y/o estabilización de dunas en suelos frágiles, ñadis o en proceso de desertificación, en suelos degradados, o en suelos degradados con pendientes superiores al 100%” se obtuvo 5,847 bonos entregados y 158,872 hectáreas de plantaciones financiadas. En resumen, sobre estos componentes, el 62% fue medianos, grandes propietarios y empresas, y el 38% fue pequeño propietarios.
- Evaluación de nuevas alternativas para las PFC como:
  - El estudio “Diagnóstico de captura de Carbono mediante forestación en Aysén” del Instituto Forestal con participación de JICA<sup>43</sup>; con el objetivo de “determinar la potencialidad en la ejecución de proyectos de forestación y reforestación a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio” (2006).
  - El Proyecto multisectorial de la Comisión Nacional de Energía, en alianza con distintos actores públicos y privados, con el objetivo de “determinar la factibilidad (técnica y económica) de plantaciones forestales destinadas a la producción de biomasa para generación eléctrica, además de la obtención de metanol” (2007).
- En 2007, se estableció la Nueva Mesa Forestal Público-Privada, la cual incluyó representantes de entidades del sector público, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otras instituciones vinculadas al ámbito forestal. Su objetivo era analizar temas como la política de investigación forestal, el proyecto de una nueva ley de fomento forestal, la implementación de servicios ambientales, la gestión forestal sostenible, entre otros. Esto demuestra que el gobierno chileno creó una plataforma de diálogo que involucra a diversos actores sociales relacionados con la industria forestal

---

<sup>43</sup> Agencia de Cooperación Técnica del Gobierno de Japón.

- En 2009, se introdujeron enmiendas parciales al Decreto Ley 701 (Ley N° 19.561) con el objetivo de preservar el crecimiento económico y proteger el empleo durante la crisis económica que prevalecía en ese período. Estas modificaciones incluyeron ajustes en los costos de diversas actividades bonificables, flexibilización de los trámites necesarios para optar a los beneficios, incorporación de nuevas actividades bonificables y la incorporación de un seguro forestal que permita garantizar la inversión de los propietarios.

En este periodo, desde 1998 al 2010, se otorgaron bonificaciones por más de 136.4 millones de dólares<sup>44</sup>. A este monto debe sumarse todos los gastos adicionales para la ejecución y seguimiento de las bonificaciones y otras actividades e iniciativas en favor del sector. Asimismo, se siguieron realizando acciones para dar mayor impulso a las plantaciones forestales, pero el enfoque ya no es tanto en el desarrollo de proyectos o intervenciones directas, sino que se enfoca más en un apoyo al pequeño productor y actividades de soporte a las plantaciones forestales, como asistencia técnica, eventos de promoción, fomento de la asociatividad, investigación y búsqueda de usos alternativos para incursionar a nuevos mercados (bonos de carbono y energía). En ese sentido, las acciones implementadas se fueron ajustando a la etapa de desarrollo de la industria, potenciando siempre su crecimiento.

Otro aspecto de gran importancia es el mantener constantes evaluaciones y seguimiento a las políticas ejecutadas, y a partir de ello, establecer modificaciones y acciones correctivas. Todo ello a partir de procesos participativos a través de mesas regionales.

A este nivel es difícil realizar una comparación con la política peruana, puesto que las acciones implementadas por Chile se encuentran en una etapa de desarrollo a la que Perú no ha llegado, pero se puede mencionar que el seguimiento y evaluación no es un aspecto que haya caracterizado a las intervenciones peruanas.

---

<sup>44</sup> Incluye instalación, manejo y aprovechamiento.

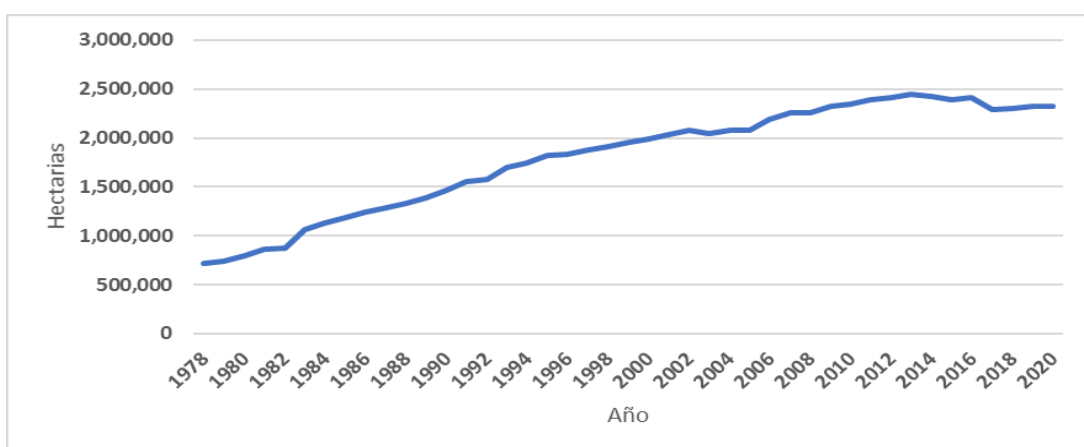


También, es importante mencionar el constante apoyo del gobierno chileno en la búsqueda de mercados, a través de los eventos desarrollados y de la búsqueda de usos alternativos como los bonos de carbono y biomasa para generación eléctrica. En Perú, el apoyo en la búsqueda de mercados ha sido casi inexistente<sup>45</sup>. Promperú, ha tenido buenos resultados a través de las campañas que realiza, y Produce mantiene ruedas de negocio y promociona mercados para diversos productos, pero no ha habido acercamiento de SERFOR a estas instituciones para abrir mercados para los productos forestales, incluyendo los de las PFC. Actualmente, hay esfuerzos en eventos como la Expoamazónica, la cual se realiza una vez al año y cuenta con su propia rueda de negocios, sin embargo, no se ha evidenciado beneficios directos para los productores de PFC, sino más para productores forestales de productos no maderables.

### 7.3 Comparación entre Perú y Chile

En Chile, el número de plantaciones forestales ha mantenido un constante crecimiento. De acuerdo con el Anuario Forestal 2022 (publicado por INFOR), el número de plantaciones forestales paso de aproximadamente 712 mil hectáreas en 1978, a 2.33 millones de hectáreas en el 2020. En la Figura 7.4, se muestra el número de hectáreas bajo PFC instaladas en Chile, entre los años 1978 y 2020.

**Figura 7.4.** Número de hectáreas bajo PFC instaladas en Chile (1978 - 2020)

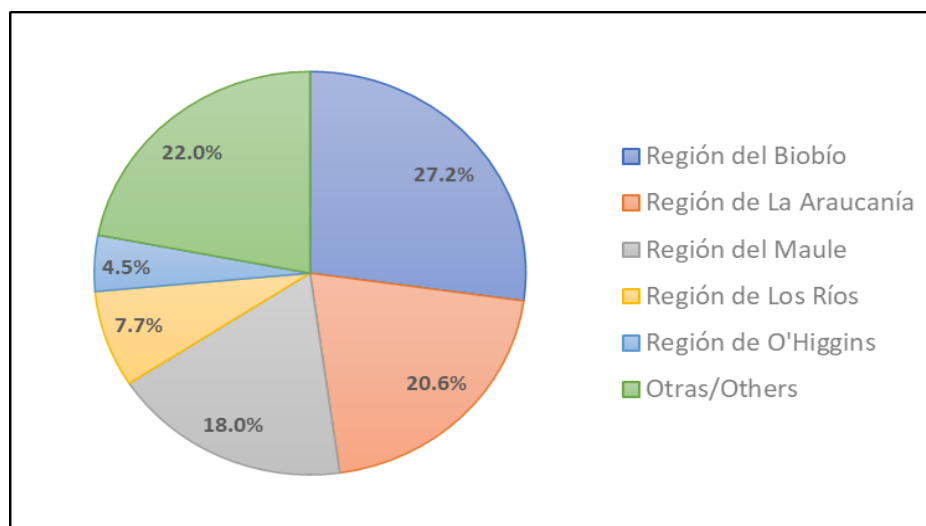


Fuente: Anuario forestal 2022. INFOR (2023)  
Elaboración: Equipo de tesis.

<sup>45</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1 y N° 9.

Asimismo, en figura 7.5, se muestra la distribución de las PFC en Chile por Región al año 2020, las cuales se encuentran distribuidas principalmente en parte central de Chile.

**Figura 7.5.** Distribución de las PFC en Chile por Región (2020)



Fuente: Anuario forestal 2022. INFOR (2023)  
Elaboración: Equipo de tesis.

Como se mencionó antes, al 2023 en Perú se tiene registrado que existen 114,622 hectáreas de PFC, lo cual es menos del 5% de lo logrado por Chile. El resultado obtenido por ambos países es reflejo de la marcada diferencia en las políticas públicas y la gestión implementada por ambos países. De acuerdo al análisis, el crecimiento sostenido de las plantaciones en Chile ha sido logrado por una política de desarrollo mantenida a lo largo de más de 40 años mientras que en Perú recién se están implementando algunas acciones para el fomento de esta actividad, a pesar de que hace ya ha sido declarada de interés nacional. Los principales elementos del éxito de la gestión pública implementada por Chile, se mencionan a continuación:

- **Existe un fuerte compromiso del Estado con el desarrollo del sector:** A lo largo de todo el periodo evaluado se han dispuesto diversos incentivos y con ello se ha comprometido una importante suma de recursos. Según datos de la CONAF, entre los años 1976 y 2012 se otorgaron bonificaciones en el marco del D.L 701 por un total de US\$ 549.36 millones de dólares entre sus diferentes componentes.

Los recursos comprometidos y las múltiples intervenciones realizadas dan cuenta del gran compromiso del Estado con el desarrollo del sector. Hay que entender a lo largo de todo el periodo siempre ha estado el Estado presente, anticipándose a los problemas que puedan existir, apoyando en épocas de crisis y buscando mecanismos novedosos de fomento que le permitan expandir la industria.

De acuerdo con los recursos y acciones dispuestas para la promoción de las PFC, en Perú no existe un verdadero compromiso para fomento de esta actividad<sup>46</sup>. En Perú no se ha implementado, ni se tiene en proyecto implementar programas o proyectos de gran impacto, lo más cercano es el Programa de Inversión BPS, en el cual solo se está implementando uno de los tres proyectos que posee. Por otro lado, tampoco se ha destinado más presupuesto para implementar acciones como capacitaciones o investigación. No se trata de una falta de recursos sino de una falta de visión estratégica, en la cual se conciba a las PFC como una verdadera herramienta de desarrollo.

- **Política pública basada en incentivos económicos:** Por los altos costos, el tiempo de retorno y el riesgo inherente de la actividad, resulta necesario implementar este tipo de mecanismos para que resulte atractiva como actividad productiva. Chile entendió esto y vio este mecanismo como una inversión que redituaría a futuro.

Cabe mencionar que la implementación de incentivos es una herramienta utilizada por diversos países para el impulso del sector forestal. Castaneda (2014) en un estudio sobre incentivos forestales aplicados en 10 países de Sudamérica y Centroamérica (incluido Perú), concluye que “los programas de incentivos financieros han sido efectivos y han creado un impacto positivo en el establecimiento de plantaciones”.

En Perú, se ha tratado de implementar algunos incentivos, pero no hay ninguno dirigido exclusivamente a las PFC. La mayoría están dirigidos al sector agrario en su conjunto y terminan enfocándose en la actividad agrícola o ganadera, y no se

---

<sup>46</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1 y N° 2.

logran canalizar al sector forestal y menos a las plantaciones forestales (por ejemplo, el fondo AGROPERU y los incentivos de AGROIDEAS). Recién en el año 2023, con el lanzamiento del Programa BPS se tiene un incentivo directo a las PFC, pero el monto es solo de US\$ 24 millones de dólares aproximadamente. Ante la falta de incentivos, no hay crecimiento en la actividad y en espacios con potencial para plantaciones, muchos productores prefieren realizar actividades agrícolas puesto que obtienen retornos en el corto plazo, a pesar de que en el largo plazo el retorno es mucho mayor<sup>47</sup>.

Cabe resaltar que, en las entrevistas a expertos se manifiesta que *“se debe ampliar el alcance del apoyo del Estado al privado en temas de financiamiento, y no solo debe estar enfocado a los pequeños productores, sino también a medianos y grandes productores e incluso a empresas. Además, este apoyo debe estar inmerso en las distintas etapas de las PFC para asegurar la instalación de nuevas plantaciones, el mantenimiento correcto de los árboles que asegure su beneficio a futuro y el aprovechamiento sostenible basado en la resiembra”*<sup>48</sup>.

- **Política pública sostenida en el tiempo y constante evaluación de la misma:**

Las intervenciones realizadas en Chile no han sido intervenciones esporádicas o reactivas, sino un acompañamiento constante y siempre buscando el desarrollo del sector. Los cambios de gobierno o tomadores de decisiones no han afectado la política de promover las plantaciones forestales, evidenciándose año a año acciones para fortalecer el sector.

En Perú, se han realizado acciones o intervenciones, pero aún no son suficiente para lograr un impacto o un cambio. La mayoría de estas intervenciones han sido realizadas en los últimos años, principalmente por SERFOR<sup>49</sup>. En este sentido, en los años que vienen se podría observar recién si son políticas sostenidas en el tiempo.

---

<sup>47</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 3.

<sup>48</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1, N° 2, N° 4, N° 6, N° 8 y N° 10.

<sup>49</sup> Ver anexo 2. Entrevistado N° 1, N° 2 y N° 3.

Por otro lado, la política chilena también ha tenido una curva de aprendizaje, y se han producido errores a lo largo del tiempo, como el hecho de no promover de manera adecuada el involucramiento de los pequeños productores al inicio del DL N° 701, pero gracias a las evaluaciones constantes de sus intervenciones se fueron corrigiendo y mejorando. En Perú, no se ha evaluado la participación del sector forestal ni de las PFC dentro de los programas. Tanto es así que las plantaciones forestales no son beneficiarias de los incentivos a cargo de AGROIDEAS, a pesar de que expresamente lo establece la Ley N° 29763 y sus Reglamentos.

- **Desarrollo integral de la industria:** Las intervenciones realizadas en Chile no se han enfocado exclusivamente en el otorgamiento de incentivos económicos, sino que ha abarcado diversas dimensiones de la actividad productiva que involucra investigación, generación de información (estadísticas), fortalecimiento de capacidades, promoción de mercado, financiamiento, asociatividad, fortalecimiento institucional, entre otros.

Esto ha permitido una evolución de la industria más que un crecimiento de materia prima, lo cual se puede evidenciar en la distribución del PIB forestal por subsectores, donde la celulosa, papel y productos de papel mantienen una participación de 36,2%, seguido del subsector madera y productos de madera con 34,6% y silvicultura con 29,2%. Castaneda (2014) menciona la importancia de los incentivos económicos, pero haciendo hincapié en que para que los incentivos tengan éxito, se necesitan políticas apropiadas que los apoyen.

En Perú no se han llevado a cabo acciones significativas que le den soporte a las PFC. Un primer paso para ello es la existencia de la EPPFC, a pesar de que presenta serias deficiencias, las cuales ya han sido mencionadas en el presente estudio.

Otro aspecto relacionado es el hecho de que en Chile existió una evolución de las intervenciones realizadas conforme fue evolucionando el sector. En un inicio se enfocó en el fortalecimiento institucional e intervenciones directas por parte de Estado, a través de proyectos de instalación de plantaciones forestales y la

promoción de la construcción de plantas de celulosa y papel; luego, se concentró más en el involucramiento del sector privado por medio del otorgamiento de mayores incentivos, privatización de empresas pública y dando seguridad en la tenencia de tierras; y posteriormente, hubo un mayor enfoque en el involucramiento del pequeño productor dando asistencia técnica especializada y alternativas de financiamiento, búsqueda de formas alternativas de aprovechamiento (servicios ecosistémicos como bonos de carbono y usos energéticos), eventos de promoción y fomento de la asociatividad. Asimismo, a lo largo de todo el proceso se mantuvo acciones vinculadas a la investigación y a la generación de información que le permitió adaptar sus políticas e intervenciones a las necesidades identificadas.

A manera de resumen, en el anexo 3, se ha elaborado un cuadro comparativo con las principales variables del análisis realizado.

#### **7.4 Conclusiones del capítulo**

Perú cuenta con una regulación más reciente en comparación con Chile. Aunque ambos países tienen marcos legales para las PFC, la normativa peruana parece ser más extensa y detallada. Esto sugiere que Perú tiene una base normativa sólida, pero la planificación e implementación podrían ser cuello de botella para promover las PFC.

Chile muestra un compromiso constante por parte del Estado con la promoción de PFC a lo largo de más de 40 años. En contraste, Perú ha implementado pocas acciones hasta la fecha, lo que indica un compromiso menor por parte del Estado peruano en comparación con Chile.

Chile ha logrado una gestión pública fortalecida a través de evaluaciones constantes, mientras que Perú no cuenta con un sistema de monitoreo o evaluación. Esto ha permitido que Chile cuente con programas, fondos e incentivos sólidos para el desarrollo de PFC.

Los incentivos económicos en Chile han sido más sustanciales y han contribuido significativamente al crecimiento de las PFC. En Perú, los incentivos son limitados y no cuentan con una adecuada priorización del público objetivo.

Chile logró garantizar la inexpropiabilidad de terrenos forestales aptos, mientras que, en Perú, la falta de conclusión de la zonificación forestal puede ser un obstáculo para la seguridad jurídica de los predios, afectando negativamente la inversión privada.

Chile ha orientado su industria hacia la producción de papel y celulosa, promoviendo la plantación de especies específicas. Perú aún no ha identificado claramente las especies ni los productos en los que debería enfocarse y ha centrado sus iniciativas principalmente en pequeños productores forestales.

Chile tiene una cantidad significativamente mayor de hectáreas de PFC en comparación con Perú, con un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo, y contribuye más al PBI que en Perú, tanto en términos generales como en la silvicultura. Esto se debe a la mayor producción y al mayor nivel de industrialización de la actividad forestal en Chile.

Chile ha demostrado un compromiso sostenido y un enfoque más sólido en el desarrollo de las PFC en comparación con Perú. Para que Perú alcance niveles similares de éxito en este sector, es importante que fortalezca su compromiso estatal, mejore la planificación y la implementación de iniciativas públicas, y considere la posibilidad de ofrecer incentivos más robustos para promover las PFC.

## **CAPÍTULO VIII. PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA PROMOCIÓN DE LAS PFC EN PERÚ**

En este capítulo, considerando el análisis realizado a lo largo de este estudio, se busca desarrollar una propuesta de fortalecimiento a la gestión pública para promover el desarrollo de las PFC en Perú. Cabe mencionar que la propuesta mantiene un enfoque integral sustentado en un desarrollo socialmente más equitativo, económicamente rentable y ambientalmente responsable de las plantaciones forestales.

Actualmente, la EPPFC es el documento que debería guiar el desarrollo de esta actividad, por lo que la propuesta se basa en fortalecer dicha estrategia, subsanando las debilidades identificadas y fortaleciéndola con nuevos elementos que se desprenden del análisis realizado.

La nueva estrategia debe actuar como marco general e incorporar todos aquellos elementos necesarios para mejorar la promoción de las PFC. Para ello, el planeamiento estratégico es indispensable si se quiere lograr articular las acciones futuras de manera eficiente.

En ese sentido, a continuación, se presentan las acciones concretas que configuran la propuesta, las cuales estarían a cargo de SERFOR para ser implementadas.

### **8.1 Propuestas de fortalecimiento**

#### ***8.1.1 Reformulación de objetivos, acciones y metas de la EPPFC***

Como primera medida para mejorar la promoción de las PFC se tiene que tener claro lo que se pretende lograr y cómo se va a lograr. En el análisis realizado, se identificó que la actual estrategia mantiene deficiencias en estos aspectos, proporcionando objetivos, líneas de acciones generales y metas sin un sustento claro para su establecimiento.



En cuanto a los objetivos, no se tiene claro lo que se pretende lograr con la intervención. El objetivo general señala “incrementar la producción y rentabilidad de las plantaciones forestales comerciales en el país”, el cual se cruza con el objetivo específico 2 que es “mejorar la producción”. Por otro lado, los objetivos específicos de EPPFC señalan mejorar la producción, mejorar transformación y mejorar la comercialización; es decir, mejorar todos los eslabones de la cadena productiva sin establecer una prioridad.

En cuanto a las acciones estratégicas y metas, se tendrían que alinear a los nuevos objetivos y evaluar la congruencia de los mismos. Por ejemplo, para el objetivo específico 2 (mejorar la transformación de las PFC) se ha establecido como meta realizar capacitaciones a 3,000 productores. Tomando en cuenta que la mayoría de productores son pequeños productores con menos de 5 hectáreas, podría darse que solo se llegará a mejorar los procesos de transformación de 15,000 hectáreas. Asimismo, se considera que realizar capacitaciones a 3,000 productores, no garantiza que se cumpla el objetivo propuesto.

Bajo este contexto, se requiere un rediseño de la estructura de la estrategia que establezca objetivos, acciones y metas más concretas; y señale claramente la forma en la cual se van a ir alcanzando. Llegar a proponer objetivos, acciones y metas específicas escapa del alcance del presente estudio pues requeriría de todo un análisis de la problemática existente, pero queda claro la necesidad de reforzar estos aspectos en el corto plazo.

### ***8.1.2 Elaboración de un Plan de Fortalecimiento Institucional***

Un segundo aspecto a mejorar es el fortalecimiento de las instituciones vinculadas en la promoción de las PFC, considerando que en la EPPFC no se ha incorporado un componente de fortalecimiento institucional. Este fortalecimiento debería estar dirigido principalmente a SERFOR como autoridad nacional forestal y especialmente a la UFPF, la cual es la encargada de implementar las acciones de promoción.

Para que esta UFPF pueda llevar a cabo los objetivos propuestos, va a requerir de recursos para realizar investigaciones, visitas de campo, talleres participativos, capacitaciones, entre otros. No hablamos del presupuesto asignado a la ejecución de la estrategia en sí (acciones concretas), sino de un presupuesto operativo para que la Unidad Funcional pueda desarrollar sus actividades de gestión que van más allá de la implementación de la estrategia, tales como innovación, atender requerimientos de problemáticas que pueden surgir, realizar adecuaciones a las políticas vigentes, entre otros.

Además de los recursos económicos, el fortalecimiento institucional requiere generar capacitaciones al personal en diversos aspectos. Bajo este contexto, se propone formular un Plan de Fortalecimiento Institucional, que incluya los siguientes puntos:

- Plan de capacitaciones: Evaluar las necesidades de capacitaciones de la UFPF y elaborar un plan para atender dichas necesidades en el corto plazo. Sería conveniente que el plan de capacitaciones incluyera pasantías en países con experiencias exitosas como Chile.
- Mecanismos de recolección de información: Un aspecto que se requiere mejorar es la forma en que se recolecta y administra la información. Actualmente, la información del RNPF es recolectada por los Gobiernos Regionales, ATFFS y oficinas de enlace. El problema de ello es que no existen mecanismos estandarizados de recolección de información lo cual dificulta su procesamiento y genera mala calidad de la información. Asimismo, se requiere de otro tipo de información que no se genera como precios, registros de empresas y sus productos, entre otros. En ese sentido, se requiere fortalecer los mecanismos de recolección de información y generar información de manera permanente que ayude a monitorear los resultados de las intervenciones implementadas y oriente el crecimiento de la industria.
- Canales de comunicación interinstitucionales: Establecer mecanismos de comunicación con otras instituciones vinculadas en el proceso de promoción de

las PFC, como puede ser Promperú y Produce. Dichos canales deben garantizar una comunicación fluida entre los participantes. Para ello, se deben establecer protocolos de trabajo, puesto que coordinar agendas entre diversas instituciones resulta difícil. Los medios virtuales utilizados en los últimos tiempos facilitan esta tarea.

- **Requerimiento presupuestal:** Una vez definido el plan de trabajo que se pretende implementar, se debe poder estimar el monto que se requiere para ello. Dado que los recursos son escasos, y que aún no existe un sólido compromiso para el desarrollo de esta industria, se debería tener un presupuesto que priorice actividades y permita negociar la asignación de presupuesto con los tomadores de decisión.

El fortalecimiento institucional no es un proceso estático ni una solución a corto plazo, sino un compromiso continuo que impulsa el crecimiento y la mejora constante de la institución.

### ***8.1.3 Implementación de fuertes incentivos económicos a través de un fondo público***

La EPPFC tiene previsto el diseño e implementación del Fondo de incentivos para la instalación de PFC. No obstante, esta actividad se considera como “actividad clave” (definición dentro de la Estrategia que se encuentra a un tercer nivel después de objetivos específicos y actividades estratégicas). Es decir, no cuenta con una priorización alta.

Al respecto, de acuerdo al análisis realizado a lo largo del presente documento, se considera que la implementación de incentivos económicos es la actividad más importante si se quiere impulsar la promoción de plantaciones, por lo que debería dársele mayor prioridad y visibilidad, y considerarse a nivel de actividad estratégica.

En la EPPFC se señalan algunas opciones de incentivos y financiamiento, pero solo se desarrollan superficialmente. La tarea del verdadero diseño recaerá en el

equipo que implemente esta estrategia. En ese sentido, se presenta a continuación las características que deben mantener estos incentivos:

- Ser significativos, lo suficientemente atractivos para que los productores y empresas se interesen en involucrarse en esta actividad a largo plazo. Otra razón para que sean significativos es la necesidad de producir un verdadero impacto en el sector, y no solo mantener una posición asistencialista que se diluya con el tiempo sin generar crecimiento en los beneficiados y en la zona de influencia.
- Diferenciados y abarcar a productores de distinto tamaño. Actualmente, las iniciativas de apoyo solo están dirigidas a los pequeños productores, dejando de lado a las empresas. No obstante, se necesita estimular el sector en su conjunto, incluyendo a las grandes empresas. Cabe mencionar que los estímulos deberán ser diseñados acorde a las necesidades de cada tipo de productor o empresa.
- Debe tener condiciones que permitan el crecimiento sostenido de la actividad. Es decir, no solo que se aproveche el incentivo y luego el productor migre a otra actividad, sino que mantenga condiciones que aseguren que se le va a dar continuidad. Por ejemplo, el requerimiento de reforestar una vez aprovechado, y el de implementar buenas prácticas de gestión sostenible en el área explotada.
- Tener plazo definido. Los incentivos deben ser un impulso a la industria y no ser un subsidio permanente de la actividad. Se tiene que dejar esto en claro a los productores puesto que, en Perú, sobre todo en el sector agrario, están acostumbrados al apoyo estatal de manera permanente. La forma en la cual se otorguen los incentivos debe ser tal que se produzca un verdadero crecimiento del sector, y los actores ya consolidados se conviertan en protagonistas y empresas anclas que ayuden al crecimiento de nuevos actores.

#### ***8.1.4 Considerar un desarrollo integral del sector***

Como se ha visto en el análisis, para desarrollar la industria de plantaciones se requiere de políticas y acciones que apoyen su crecimiento, más allá de estímulos

económicos. En ese sentido, la EPPFC incorpora algunas de estas acciones, pero no llega a incorporarlas de manera adecuada (como por ejemplo el enfoque de mercado), y hay otras acciones que no son incorporadas. En ese sentido, se requiere realizar un proceso participativo con actores públicos y privados, donde se expongan los principales aspectos a atender y la forma de abordarlos. Entre los aspectos identificados que se deben incorporar se encuentran:

- Los problemas de la tenencia de tierras: En Perú, el catastro se ha vuelto un problema para el desarrollo de distintas actividades productivas, no solo de las plantaciones. La figura del poseionario es algo cotidiano en el sector forestal y agrario en general que hasta el momento no se ha logrado solucionar. Por ello, es necesario desarrollar acciones orientadas a dar seguridad jurídica en la tenencia de tierras y con ello promover las plantaciones. Estas acciones deben apoyarse en los incentivos económicos puesto que, si resultan ser considerables, los productores buscarán formalizarse para poder acceder a los beneficios. Para ello, se debe realizar un trabajo coordinado con las autoridades competentes y realizar pilotos en zonas donde el problema sea más fácil de resolver.
- Investigación y desarrollo: Existen ciertas acciones en este campo, pero no resultan de impacto o no llegan a formar parte de los insumos para tomar decisiones de inversión. En este sentido, se requiere realizar investigaciones que aporten de manera significativa a la industria. Para ello, se deben priorizar las necesidades de investigación a través de talleres participativos. Adicionalmente, se requiere trabajar con entidades de cooperación internacional puesto que existe mucha información en otros países que podría ser aprovechada.
- Desarrollo de la asociatividad: En el caso de las PFC el nivel de asociatividad es muy bajo por lo que requiere de acciones concretas para la conformación de asociaciones. Esto ocurre por distintas causas como el hecho de que la mayoría de productores prefiere trabajar a su manera, sin coordinar con nadie, desconfianza entre actores, dificultad para realizar el proceso administrativo, o falta de incentivos para hacerlo. En este sentido, se requieren llevar a cabo campañas de asociatividad donde la autoridad forestal encargada acompañe y facilite el proceso

asociativo. Asimismo, facilitar en la gestión de los trámites y difundir la información sobre los requerimientos.

- Fortalecimiento de capacidades: SERFOR ha realizado capacitaciones, pero no es algo recurrente, y terminan perdiéndose sin tener mayor impacto. En ese sentido, es necesario implementar repositorios donde se encuentre material audiovisual que pueda ser compartido con los productores cuando sea requerido. Por otro lado, muchas de las capacitaciones se enfocan en buenas prácticas de manejo forestal, pero también deben incorporarse aspectos de mejora en los procesos productivos que generen mayor productividad, así como aspectos relacionados a la generación de valor agregado y gestión empresarial, con la finalidad que los productores tengan un proceso de crecimiento.

#### ***8.1.5 Desarrollo de una estrategia de mercado***

En el análisis se mencionó que la EPPFC carece de un adecuado enfoque de mercado. Incorpora un objetivo estratégico orientado hacia el mercado (OE4. Mejorar la comercialización de las PFC); pero este resulta débil puesto que solo se enfoca a generar estudios de mercado y eventos de promoción. No obstante, eso solo funciona cuando te encuentras en una industria desarrollada, y lo que se requiere es concretar negocios.

En Perú, las plantaciones forestales se encuentran en un nivel incipiente de desarrollo y lo que se requiere es establecer acciones para orientar el crecimiento de la industria de una manera específica. Por ejemplo, desde un inicio, Chile orientó su industria hacia la producción de papel y celulosa, promoviendo la plantación de dos especies (pino y eucalipto).

En este sentido, Perú también tiene que identificar que especies son más rentables y hacía que industria los va a orientar (muebles, construcción, tableros, parihuelas, entre otros). Si bien existen muchos usos y muchas especies que pueden utilizarse, debe haber un horizonte claro para la industria y se deben aprovechar las ventajas comparativas que puedan existir en torno a alguna especie. Esto se realiza para

facilitar la generación de volúmenes importantes requeridos por distintos mercados, sobre todo extranjeros; para aprovechar economías a escala; para reducir los costos en torno a la investigación y desarrollo; y para estandarizar procesos.

Bajo este contexto, se requiere realizar un análisis del mercado actual nacional y extranjero, identificando precio y calidad requerida de los productos, las industrias en crecimiento y las necesidades del mercado. También se debe tener en cuenta el análisis de suelo y las condiciones climáticas para asegurar el prendimiento de las plantaciones.

Por otro lado, debe existir un constante monitoreo del mercado para poder acompañar a la industria y apoyarla ante las eventualidades que puedan surgir.

#### ***8.1.6 Establecimiento de un firme compromiso por parte del Estado para la promoción de las PFC***

Para promover de manera efectiva las PFC es necesario generar un verdadero compromiso del Estado con el desarrollo de esta actividad. Si no existe un compromiso real por parte de las autoridades, en la práctica no se llevarán a cabo las acciones establecidas y solo será letra muerta como lo ha sido hasta ahora con ciertas políticas.

Bajo este contexto, se deben generar acciones que fortalezcan y mantengan el compromiso por parte de las autoridades, entre las cuales se encuentran:

- Evidenciar el claro potencial de desarrollo: Las acciones y recursos que se dispongan para cualquier política pública estarán acorde a que tan convencidos están los tomadores de decisiones de que esa política generará desarrollo para el país. En este sentido, los gestores públicos deben encontrarse convencidos de que la actividad económica basada en PFC realmente es una actividad con gran potencial de desarrollo, y con un gran impacto no solo económico, sino también social y ambiental. Para ello, se requiere generar información relevante de los resultados obtenidos en otros países y de los planes que se tiene pensado

implementar. Si se tiene información clara, robusta y objetiva, es más fácil convencer a los tomadores de decisiones de que es una política importante y que brinden todo su apoyo a la misma.

- **Institucionalizar la estrategia de desarrollo:** Es recurrente que muchas políticas solo se priorizan mientras se encuentra el gobierno de turno, y al cambiar de gobierno se cambian las prioridades. En este sentido, se debe establecer una línea de trabajo de largo plazo y ser institucionalizada en la medida de lo posible. La EPPFC se encuentra aprobada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva lo cual ayuda a que se mantenga en vigencia. No obstante, podría tener un mayor peso político si se convierte en un plan nacional. Mientras más institucionalizado se encuentre la estrategia mayor será el compromiso de las nuevas autoridades con su implementación.
- **Coordinación multisectorial y multinivel:** El compromiso del Estado debe involucrar a diversas instituciones en los distintos niveles de gobierno para tener mayor efectividad. Por ejemplo, Promperú es la entidad encargada de promover los productos peruanos para la exportación, por lo que la estrategia de mercado debería involucrar a esta institución. Produce es la entidad encargada de promover el crecimiento de la industria de segunda transformación por lo que debería estar involucrada en los procesos operativos de las plantas de transformación. Los Gobiernos Regionales y locales deberían ser el brazo articulador entre los productores y el gobierno central.

En ese sentido, debe existir un fuerte lazo que permita un trabajo articulado entre las distintas instituciones involucradas. Para ello, se debe hacer partícipe a todas las instituciones de las acciones que deben implementarse, realizando convenios y planes de trabajo conjuntos con actividades y metas específicas.



## **8.2 Hoja de ruta para la implementación**

A continuación, se presenta la secuencialidad que debería seguir la implementación de las acciones propuestas. Para ello se han dispuesto tres etapas de implementación:

### **8.2.1 Etapa 1**

Esta etapa está enfocada en el planeamiento, recopilación de información y la formulación de instrumentos de gestión.

#### **Reformulación de objetivos, acciones y metas de la EPPFC**

En esta etapa se deberá identificar las acciones y metas que realmente se necesitan implementar y alcanzar, para luego elaborar un documento de gestión sólido que guíe la promoción de las PFC. Para ello SERFOR deberá:

- Realizar talleres participativos con actores públicos y privados, representantes de las distintas regiones involucradas, para reformular los objetivos, acciones y metas de la EPPFC. Se deberá incluir sobre todo a los actores privados (productores y empresas) que serán receptores del servicio.
- Establecer reuniones de trabajo con las instituciones públicas y privadas involucradas de manera directa en la ejecución de las acciones establecidas en la estrategia (PRODUCE, PROMPERU, Cámaras de comercio, GORES, Cooperación internacional, etc). En dichas reuniones se deberán establecer mecanismos de participación, compromisos y canales de comunicación.
- Elaborar la versión mejorada de la Estrategia que incorpore un cronograma de ejecución de actividades y el presupuesto requerido.

#### **Elaboración de un Plan de Fortalecimiento Institucional**

En cuanto al fortalecimiento institucional, SERFOR deberá:

- Evaluar las necesidades de capacitaciones de la UFPF y elaborar un plan para atender dichas necesidades en el corto plazo, mediano y largo plazo.
- Identificar las necesidades de información requerida para la ejecución de sus actividades. Deberá iniciar por elaborar una línea base e identificar la información que va a requerir de manera permanente, y los medios disponibles para recolectar dicha información.
- Identificar las necesidades presupuestales.

### **Establecimiento de un firme compromiso por parte del Estado para la promoción de las PFC**

En esta etapa se deberá buscar que MIDAGRI apoye las iniciativas vinculadas a las Estrategia. Es de suma importancia que los objetivos de Serfor se encuentren alineados con la política y prioridades del sector. Para ello se deberá tener una estrategia de gestión bien desarrollada identificando el impacto de las acciones propuestas.

#### **8.2.2 Etapa 2**

Esta etapa está enfocada en fortalecer a la UFPF, fortalecer la articulación con los actores involucrados, y diseñar los incentivos económicos que complementen la estrategia.

### **Elaboración de un Plan de Fortalecimiento Institucional**

En cuanto al fortalecimiento institucional, SERFOR deberá:

- Iniciar el proceso de capacitación del personal de la UFPF en los temas prioritarios.
- Establecer los mecanismos de recolección de información (protocolos). Dichos mecanismos deben proporcionar información permanente y confiable. Este trabajo debería articularse con los Gobiernos Regionales y ATFFS. Se deberá proporcionar las herramientas necesarias para ello.

- Iniciar las negociaciones para el otorgamiento de presupuesto con el apoyo de MIDAGRI

### **Implementación de fuertes incentivos económicos a través de un fondo público**

En cuanto a los incentivos, SERFOR deberá diseñar el esquema de incentivos que se pretende implementar, el cual deberá ser presentado al MEF. Se deberá resaltar el impacto económico, social y ambiental que tendría.

### **Considerar un desarrollo integral del sector**

En esta etapa se debe iniciar el acercamiento a las instituciones que no participan de manera directa en la ejecución de la estrategia pero que abordan temas sensibles para la industria como los problemas de la tenencia de tierras. Para ello SERFOR deberá:

- Identificar claramente los problemas a atender u oportunidades que se pretende aprovechar.
- Establecer reuniones de trabajo con las instituciones públicas y privadas involucradas (Universidades y Minedu para la formación profesional, AGROBANCO y banca privada para temas de financiamiento, INIA y universidades para temas de investigación, entre otros). En dichas reuniones se deberán establecer compromisos y canales de comunicación.

### **Establecimiento de un firme compromiso por parte del Estado para la promoción de las PFC**

En esta etapa se deberá buscar nuevos aliados, principalmente el MEF, quien es el encargado de dotar de recursos para la implementación de la estrategia y de los incentivos. Asimismo, de se deberá buscar el respaldo de otras instancias de gobierno involucradas en las acciones de promoción para darle mayor visibilidad y peso político.

Es importante también que se cuente con el apoyo del sector privado, puesto que esto dará mayor legitimidad a las propuestas. Para ello se requiere articular con gremios y actores con representatividad en el sector.

### **8.2.3 Etapa 3**

Esta etapa está enfocada en consolidar las acciones para la implementación de la EPPFC y el fondo de incentivos.

#### **Elaboración de un Plan de Fortalecimiento Institucional**

En esta etapa se debe continuar el proceso de capacitaciones, pero ahora involucrando a actores externos con los que se trabaja directamente en regiones (personal de los gobiernos regionales, gobiernos locales y ATFFS). Para ello, Serfor deberá implementar cursos que puedan ser difundidos de manera masiva a todo el personal involucrado y realizar talleres de capacitación.

#### **Implementación de fuertes incentivos económicos a través de un fondo público**

En esta etapa se deberá incorporar todas las sugerencias brindadas por el MEF y tener el diseño final del fondo de incentivos. Para su financiamiento se deberá explorar, junto con el MEF, diversas fuentes de financiamiento externo.

#### **Considerar un desarrollo integral del sector**

En esta etapa se deberá desarrollar un plan de trabajo con cada uno de los actores involucrados para el fortalecimiento de los distintos campos de soporte de la industria (transporte, formación profesional, promoción, investigación, etc). Estos planes se renuevan anualmente.

## **Desarrollo de una estrategia de mercado**

En esta etapa se deberá desarrollar una estrategia de mercado que oriente la industria. Se requiere promover el uso de especies seleccionadas por sus ventajas comparativas, promover canales de comercialización más eficientes, identificar mercados potenciales (nacionales e internacionales), entre otros. Esta es una actividad permanente por lo que se deberá retroalimentar la estrategia con información de mercado.

Esta estrategia de mercado forma parte de la Estrategia de promoción de plantaciones forestales comerciales, y está vinculada al otorgamiento de incentivos económicos.

## **Establecimiento de un firme compromiso por parte del Estado para la promoción de las PFC**

En esta etapa se debe consolidar el compromiso del Estado. Para ello SERFOR debe realizar las gestiones para:

- Convertir la estrategia en un Plan Nacional o una norma de mayor rango.
- Comprometer recursos dentro del presupuesto institucional para la ejecución de la estrategia, el cual se mantenga en el tiempo.
- Comprometer recursos para el financiamiento del fondo de incentivos
- Incorporar la promoción de las plantaciones forestales comerciales dentro de los planes de desarrollo regionales.

## CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 9.1 Conclusiones

Respecto al objetivo específico de “identificar y analizar las principales políticas públicas utilizadas para la promoción de plantación forestales en Perú”, se concluye lo siguiente:

- De acuerdo al análisis normativo, se pudo evidenciar que Perú cuenta con un marco normativo adecuado para la promoción de las plantaciones forestales, puesto que incorpora diversos elementos y actores necesarios para ello, y deja abierta la posibilidad de incorporar nuevos mecanismos acorde a las necesidades identificadas; lo cual se confirma mediante las entrevistas a expertos, en la cual refieren que la normativa peruana es suficientemente amplia para poder actuar y promover la inversión en el sector.
- A pesar que el tiempo transcurrido desde la generación del principal instrumento normativo (Ley N° 29763) solo lleva doce años desde su promulgación, se puede constatar que el avance en el desarrollo de la actividad no ha sido el esperado, lo cual ya ha quedado demostrado por la diferencia entre las 144 mil hectáreas de PFC y las metas definidas en los documentos de gestión aprobados.
- A la actividad económica relacionada a PFC no se le ha dado importancia debida dentro de la agenda política nacional, prueba de ello es el bajo presupuesto otorgado a SERFOR, quien es el responsable de desarrollar e implementar las herramientas para la promoción de PFC, lo cual queda validado por las entrevistas a expertos que hacen mención a que sin un presupuesto adecuado para la autoridad nacional forestal y para la creación de un fondo de incentivos que fomente la instalación de PFC, esta actividad no podrá desarrollarse.
- El Estado peruano, a través de SERFOR ha desarrollado diversas iniciativas como el Programa de Inversión BPS, la creación de una Unidad Funcional específica para atender la problemática de las PFC, la incorporación del sector forestal al

Fondo AGROPERU, entre otros. Sin embargo, estas iniciativas se implementan de manera desordenada y limitada tanto por su presupuesto como por su público objetivo, con lo cual no se logra generar un verdadero crecimiento en la industria. Del mismo modo, la opinión de los expertos forestales evidencia como un problema la poca articulación de las iniciativas entre sí.

- Existe un documento denominado EPPFC, que debería ser la herramienta más importante para fomentar el crecimiento de esta actividad. Sin embargo, esta estrategia carece de una especificidad clara y un enfoque estratégico con enfoque al mercado. Incluso definen metas, pero no acciones concretas para alcanzarlas. Además, no establece mecanismos claros de evaluación y monitoreo de la implementación que colaboren a la retroalimentación de la estrategia. En este sentido, y en concordancia con las opiniones de expertos en las entrevistas, se tiene que fortalecer este documento, el cual servirá de guía para todas las intervenciones que se planeen desarrollar.
- Según el RNPF, Perú cuenta al año 2023 con 114,622.54 hectáreas de PFC, lo cual aún dista de los 2 millones de hectáreas de plantaciones forestales con fines comerciales al año 2030 que se tiene de meta en Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, o incluso, del millón de hectáreas que se plantea en la EPPFC.
- De acuerdo al análisis realizado y en concordancia con la opinión de expertos obtenido en las entrevistas, entre los principales problemas de la gestión para la promoción de PFC, se identifican: i) No existe un verdadero compromiso con la promoción de PFC; ii) Falta o Inadecuada planificación; iii) Problemas técnicos en el desarrollo de instrumentos e iniciativas; iv) Inactividad y poca capacidad de respuesta del Estado; y v) No se tiene una estrategia a largo plazo con visión de mercado.

Respecto al objetivo específico de “desarrollar un análisis comparativo con un país con una gestión exitosa en la promoción de plantación forestales para determinar las debilidades o falencias del caso peruano”, se concluye lo siguiente:

- Chile fue seleccionado como país para el análisis comparativo de gestión pública en promoción de plantaciones forestales, dada su similitud con Perú y resultados destacados. Hasta 2021, Chile posee 2.3 millones de hectáreas y ha mantenido un crecimiento constante en su extensión. Incluso, gracias a su enfoque exitoso en el desarrollo y manejo de PFC, los expertos forestales peruanos a través de las entrevistas realizadas, lo posicionan como un caso de éxito en la Región.
- En cuanto a las regulaciones referentes a las plantaciones forestales, no existe mucha diferencia entre la legislación peruana y la chilena, siendo la regulación en Chile menos amplia que la normativa peruana, la cual cuenta con diversas disposiciones y un reglamento específico. En este sentido, el éxito logrado por Chile en el desarrollo de las PFC recae en la gestión pública y en las iniciativas que ésta plantea.
- El crecimiento sostenido de las plantaciones en Chile ha sido logrado por un firme compromiso del Estado y una política de desarrollo mantenida a lo largo de más de 40 años, la cual se fue adaptando al crecimiento del sector; mientras que en Perú recién se están implementando algunas acciones para el fomento de esta actividad. En Perú, la gestión pública en relación a la promoción de las PFC ha estado marcada por intervenciones fragmentadas, sin incentivos económicos significativos, mayormente enfocadas en los pequeños productores, con una perspectiva asistencialista más que orientada hacia la generación de industria. En este sentido, se puede afirmar que no se ha generado una visión holística de desarrollo para esta actividad. Además, tampoco se han emprendido iniciativas en el ámbito de la investigación, programas de capacitación enfocadas en mejorar la producción y productividad, así como un acercamiento a las instituciones académicas para la incorporación de cursos o programas de estudio especializados en PFC.
- Al 2023, según el RNPF, Perú cuenta con 114,622 hectáreas de PFC, lo cual es menos del 5% de lo logrado por Chile. Este resultado se debe principalmente a la diferencia en la gestión de ambos países, donde se puede destacar elementos de éxitos de la gestión chilena como: i) Existe un fuerte compromiso del Estado con



el desarrollo del sector; ii) Política pública basada en incentivos económicos; iii) Política pública sostenida en el tiempo y constante evaluación de la misma; y iv) Desarrollo integral de la industria.

- No se ha evidenciado que existan impedimentos estructurales para que se implementen políticas similares a las implementadas en Chile. No existen indicios o evidencias de que los resultados hayan sido condicionados por un tema de ventaja comparativa en torno a ubicación geográfica, tipo de suelos u otro aspecto similar, sino a los elementos de éxitos de la gestión chilena. Vale la pena mencionar que existe ventaja en el tema del transporte por la geografía de Chile, aunque no es determinante.

Respecto al objetivo específico de “desarrollar propuestas de mejora a la gestión pública para la promoción de las PFC en Perú, considerando el impacto económico, social y ambiental”, se concluye lo siguiente:

- De acuerdo al análisis bibliográfico realizado y en concordancia con la opinión de expertos obtenido en las entrevistas realizadas, la EPPFC es el documento que guía el desarrollo de esta actividad. Es así que, la propuesta y todas las intervenciones orientadas al desarrollo de las PFC deberían enmarcarse en este documento. En ese sentido, la propuesta se basa en fortalecer dicha estrategia, subsanando las debilidades identificadas y fortaleciéndola con nuevos elementos que se desprenden del análisis realizado.
- La propuesta de mejora de la gestión pública para la promoción de las PFC debe abarcar 6 dimensiones: i) Reformulación de los objetivos, acciones y metas de la EPPFC, generando un documento que gestión sólido que establezca claramente el que y el cómo se pretende lograr la promoción; ii) Fortalecimiento Institucional, dando las herramientas a los gestores para implementar eficientemente las políticas públicas; iii) Implementación de fuertes incentivos económicos que hagan que los productores y empresas se interesen en involucrarse en esta actividad a largo plazo, y logren producir un cambio significativo; iv) Desarrollo integral de la industria, implementando acciones que complementen y den soporte al crecimiento de la industria; v) Desarrollo de una estrategia de mercado, que

gué el crecimiento de la industria en función de las fortalezas del país; y vi) Compromiso por parte del Estado, el cual debe ser firme para que se otorguen los recursos económicos y la celeridad en la implementación de las distintas actividades.

## **9.2 Recomendaciones**

Con la finalidad de contribuir a la mejora de la gestión pública para la promoción de PFC en Perú, se recomienda:

- Realizar otros estudios que generen información complementaria para la promoción de las PFC en Perú. El realizar estudios de casos exitosos y fallidos en Perú proveería de valiosa información que tendría que tomarse en cuenta para la formulación y ejecución de políticas públicas en este campo.
- Convocar a los grupos de interés del sector público o privado, para que participen en el rediseño de la EPPFC y de las iniciativas que se enmarquen dentro de ella. El involucramiento de actores es sumamente importante por lo que se debe asegurar que los actores involucrados sean representativos.
- Coordinar con las instituciones e instancias encargadas de las actividades de cooperación internacional, para establecer comunicación con otros países donde se ha tenido éxito en la promoción de PFC, con el objetivo de identificar los principales retos y lecciones aprendidas en sus procesos.
- Que SERFOR y sus equipos estratégicos hagan seguimiento y monitoreo a las iniciativas en curso para la promoción de PFC, y velen por el cumplimiento de los objetivos propuestos. Recientemente, se está prestando mayor atención a la promoción de las PFC, por lo que generar antecedentes de malos resultados puede debilitar el compromiso del Gobierno con el desarrollo de esta actividad.

- Concentrar esfuerzos y realizar pilotos en las Regiones donde se identifica mejores condiciones para el desarrollo de esta actividad, sobre todo voluntad política de las autoridades locales.