

Por: Miguel Vásquez Cárdenas

Invisibilización del subsector Cooperativo Agrario en el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2024-2026: Implicancias y oportunidades perdidas



Foto: Forbes Perú.

1. Introducción

La Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, creada por el Decreto Supremo 015-2016-MINAGRI, está finalizando la elaboración del Plan Nacional de la Agricultura Familiar 2024-2026 (Planaf 2024-2026). He tenido acceso a una propuesta preliminar de este documento de gestión, que consta de 63 páginas. Aunque el diagnóstico presentado es acertado en muchos aspectos, el documento presenta a su vez serias limitaciones, especialmente en lo relacionado con la temática cooperativa.

2. Crítica general al Planaf

El Planaf 2024-2026 identifica correctamente la alta vulnerabilidad socioeconómica y ambiental de la agricultura familiar como el problema central a abordar. Además, presenta un análisis de las causas directas e indirectas de esta vulnerabilidad, respaldado por evidencias que fundamentan la existencia de brechas que deben ser cerradas o mitigadas mediante la implementación de un conjunto de acciones temáticas (AT) y actividades. Sin embargo, estas acciones se presentan de manera general y sin metas específicas, lo que debilita su contenido.

Uno de los errores más significativos del Planaf es su enfoque equivocado sobre el **principal mecanismo de asociatividad, que se limita a la participación de asociaciones de productores, sin reconocer el papel transformador del modelo empresarial cooperativo**, que se detalla más adelante. Además, el Planaf coloca al **productor agrario familiar individual** como el centro de los servicios estatales agrarios, desestimando las ventajas que ofrecen las organizaciones cooperativas.

La exclusión de las cooperativas agrarias, comunales y sus centrales en esta propuesta preliminar comprometería la eficacia de los resultados esperados ya que las cooperativas agrarias representan un mecanismo clave para mejorar la competitividad, sostenibilidad y capacidad de negociación de los agricultores frente a los desafíos del mercado. Sin su inclusión, el Planaf perdería un mecanismo fundamental para potenciar el desarrollo de la agricultura familiar en el país.

3. La inviabilidad de cerrar las brechas

3.1. Las brechas socioeconómicas relacionadas con la articulación al mercado

La propuesta del Planaf 2024-2026 identifica y analiza diversas brechas críticas que afectan a los productores familiares en su capacidad para articularse al mercado. Entre las más relevantes se encuentran el acceso limitado a financiamiento, sistemas de riego, semillas de calidad, insumos para el mejoramiento genético en la ganadería, y servicios de extensión y asistencia técnica. También se destacan las dificultades en la tecnificación y transformación, la articulación a mercados, la gestión adecuada de los residuos sólidos y la disponibilidad del agua.

3.2. Limitaciones de los enfoques para acortar las brechas socioeconómicas agrarias

a) La invisibilización del subsector cooperativo agrario. La propuesta del Planaf identifica a la asociación de productores como el mecanismo de asociatividad beneficiario de sus acciones, invisibilizando a las cooperativas agrarias, cooperativas comunales y sus centrales, a pesar de que es un modelo empresarial que ha demostrado ser más eficiente que las asociaciones de productores.

En efecto, la asociación de productores no genera un sentido de pertenencia ya que sus asociados carecen de derechos individuales sobre el patrimonio común y no pueden acceder a los resultados de sus operaciones que se integran al patrimonio que es irrepartible. Además, no reciben incentivos ni beneficios tributarios especiales. Las asociaciones no son elegibles para incentivos tributarios otorgados por ley.

En contraste, los socios de una cooperativa participan directamente en el patrimonio a través de sus aportes, que se acumulan en una cuenta a su nombre. También reciben una parte de los resultados obtenidos en proporción a las operaciones que hubieran efectuado con la cooperativa. Este modelo permite a los socios invertir y acumular capital individualmente, facilitando el crecimiento de la cooperativa y generando un fuerte sentido de propiedad y pertenencia. Las cooperativas agrarias también se benefician de un régimen tributario especial, establecido por ley, que les otorga incentivos y beneficios específicos.

De esta manera, la integración empresarial de los productores familiares bajo el modelo cooperativo les permite competir de forma eficiente en los mercados nacionales e internacionales, fortaleciendo sus economías a través de la articulación productiva que genera las economías de escala. Esto les brinda la oportunidad de desarrollar cadenas de valor, lo que genera una integración económica vertical, mayor competitividad y rentabilidad, impactando positivamente en sus ingresos y bienestar.

Por ello, nos sorprende que la Comisión Multisectorial haya optado por posicionar al modelo de asociaciones de productores, pese a su fracaso en la década de 2011-2020. La invisibilización del modelo cooperativo agrario en la propuesta del Planaf 2024-2026 refleja una aparente falta de voluntad política por parte del Poder Ejecutivo para promover un modelo que ha demostrado ser exitoso en todo el mundo. Este es un error de visión estratégica que debe ser corregido en la versión final del plan.

La asociatividad empresarial cooperativa y la Política Nacional Agraria 2021-2030

Es importante señalar que el sector agrario —incluye al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), entidades y programas estatales, así como, gobiernos regionales y locales—, bajo el marco rector de la Política Nacional Agraria 2021-2030 (PNA 2021-2030) han promovido activamente la asociatividad empresarial cooperativa. Este esfuerzo ha sido clave para fomentar la integración vertical y horizontal de los productores en cooperativas agrarias, con el objetivo de mejorar la competitividad de sus cadenas productivas agrícolas, ganaderas y forestales, así como para agregar valor a sus productos.

Gracias a este impulso y al sistema de incentivos implementado, se ha generado un alto interés entre los productores familiares por integrarse y/o constituir cooperativas. Como resultado, desde la entrada en vigencia de la Ley 31335, el 11 de agosto de 2021, hasta el 31 de agosto de 2024, se ha logrado la constitución e inscripción de 677 cooperativas agrarias en 13 de las 14 zonas registrales de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp), tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1: Sunarp total nacional.
Cooperativas Agrarias constituidas e inscritas por zonas registrales
Periodo 11 de agosto de 2021–31 de agosto de 2024**

Zonas registrales	Año				Total	Participación porcentual
	2021	2022	2023	2024*		
Zona registral N° I Sede Piura	7	14	26	7	54	8%
Zona registral N° II Sede Chiclayo	8	33	34	18	93	14%
Zona registral N° III Sede Moyobamba	4	16	10	5	35	5%
Zona registral N° IV Sede Iquitos		1		2	3	0%
Zona registral N° V Sede Trujillo	2	2	8	5	17	3%
Zona registral N° VI Sede Pucallpa	1	2	4	2	9	1%
Zona registral N° VII Sede Huaraz		5	4	2	11	2%
Zona registral N° VIII Sede Huancayo	6	60	171	79	316	47%
Zona registral N° IX Sede Lima		2	3	3	8	1%
Zona registral N° X Sede Cusco	4	6	12	6	28	4%
Zona registral N° XI Sede Ica		4	4	1	9	1%
Zona registral N° XII Sede Arequipa	1	4	2		7	1%
Zona registral N° XIII Sede Tacna	1	22	33	6	62	9%
Zona registral N° XIV Sede Ayacucho	3	6	10	6	25	4%
Totales	37	177	321	142	677	100%

Fuente: Portal web de Sunarp.

(*) Datos obtenidos al 31 de agosto de 2024

Elaboración propia.

Asimismo, el sector agrario ha desplegado esfuerzos en la transformación de las asociaciones de productores en cooperativas agrarias, ha implementado el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias (RNCA) y ha desarrollado un marco normativo que favorece la asociatividad empresarial cooperativa. No obstante, desde el año 2023 y más ahora bajo la gestión actual del Midagri, todo el trabajo y esfuerzo desplegado por el sector y los productores agrarios familiares, han sido abandonados.

Este retroceso no solo representa un desaprovechamiento de los recursos invertidos y del potencial de desarrollo de la agricultura familiar, sino que también desmoraliza a los productores que han confiado en las políticas de apoyo y en los beneficios de la asociatividad empresarial cooperativa.

La asociatividad empresarial cooperativa agraria en números

La propuesta del Planaf informa que 495 065 productores familiares están afiliados a algún mecanismo asociativo. Por su parte, el RNCA (Midagri) ha informado que al 31 de septiembre de 2024 se reporta la inscripción de 651 organizaciones cooperativas agrarias, que integran empresarialmente a 80 118 de estos productores. Además, más de 20 000 productores socios de más de 400 nuevas cooperativas agrarias con personería jurídica, aún no han logrado inscribirse en el RNCA. En total, más de 100 mil productores familiares, que representan el 22.2% de los afiliados a mecanismos asociativos, están integrados empresarialmente en cooperativas.

Estos más de 100 mil pequeños productores agrarios familiares, que conducen miles de unidades agropecuarias, muchas de ellas certificadas internacionalmente en producción orgánica, generan alimentos para el mercado interno y externo, garantizan la seguridad alimentaria del país y brindan empleo a miles de personas, no requieren nuevas leyes sino la implementación efectiva de las actuales, y específicamente de la Ley 31335, que ha sido obstaculizada deliberadamente por las inacciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) en lo que respecta a su esquema tributario, así como por el propio Midagri en relación a las disposiciones de fomento y promoción establecidas por dicha ley.

b) El enfoque individual en el cierre de brechas. El proyecto del Planaf 2024-2026 propone cerrar las brechas socioeconómicas a través de acciones dirigidas individualmente a más de 2.13 millones de productores familiares. Sin embargo, este enfoque es logísticamente inviable tanto por la limitada capacidad del sector como por la falta de recursos financieros. Además, reproduce esquemas ya implementados en el pasado que no lograron generar las transformaciones tecnológicas y productivas esperadas. Ante este panorama, surgen preguntas clave:

- ¿Tiene el Estado la capacidad instalada para atender individualmente a más de dos millones de productores familiares?
- ¿Existen los recursos financieros suficientes para tal propósito?
- ¿En cuántos años se lograría reducir en al menos 10% las brechas identificadas?

Las respuestas a estas preguntas son claramente negativas, lo que subraya la inviabilidad de este enfoque. No optimiza tiempo ni recursos, ignora las lecciones aprendidas y pone en riesgo no solo el objetivo principal del Planaf 2024-2026, sino también sus objetivos temáticos. En el mejor de los casos mantendría el *estatus quo*, sin avances significativos. Es así como el Planaf 2024-2026 estaría condenado al fracaso, perpetuando la pobreza, aumentando la inseguridad alimentaria y comprometiendo la soberanía agroalimentaria del país, con un impacto negativo en la productividad y competitividad, y una reducción en los ingresos y la calidad de vida de los productores familiares.

4. Propuestas específicas para ser incorporados en el Planaf

2024-2026

Para rectificar las omisiones identificadas en el Planaf 2024-2026, proponemos las siguientes acciones:

4.1. Implementación de la Ley 31335

El Planaf 2024-2026 debe incorporar la implementación de la Ley 31335 como una Acción Temática dentro del Objetivo Temático 3 (OT 3), ya que esta Ley ha demostrado ser crucial para fortalecer las cooperativas agrarias y mejorar la competitividad de los pequeños productores, siendo uno de los

motores para el desarrollo sostenible y competitivo de la agricultura familiar. La implementación incluye las siguientes medidas:

a) Aplicación del esquema tributario de la Ley 31335. La inafectación del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas (IGV) para actos cooperativos debe ser ampliamente difundida y aplicada sin restricciones. Es necesario publicar de inmediato las resoluciones del MEF y de Sunat que reglamenten estos beneficios. Asimismo, se debe reglamentar el esquema del IGV para brindar seguridad tributaria a las cooperativas y evitar contingencias fiscales que puedan comprometer su sostenibilidad.

b) Eliminación de barreras y acceso al RNCA, lo cual incluye:

- Facilitar el acceso al RNCA a más de 400 cooperativas constituidas a partir de la vigencia de la Ley 31335 y que no se inscribieron en el plazo establecido por la Ley de Cooperativas Agrarias, encontrándose bloqueada la oportunidad de gozar de sus beneficios.
- Modificar la cuarta disposición complementaria transitoria del Reglamento de Inscripción de Cooperativas (RIC), para eliminar el requerimiento de adecuar el estatuto a la Ley 31335 como acto previo para registrar actos inscribibles en Sunarp. Este requerimiento constituye una barrera que impide a más de 288 organizaciones cooperativas constituidas antes de la ley inscritas en el RNCA y otras que no están inscritas a retrasos injustificados en sus actividades e inclusive acefalía que genera parálisis empresarial causándoles graves daños y perjuicios económicos.

Cabe señalar la existencia del Proyecto de Ley 8764/2024-CR, que pretende modificar la Ley de Cooperativas Agrarias para superar limitaciones que obstaculizan el acceso de las cooperativas al RNCA y la adecuación de sus estatutos. La aprobación de este proyecto es clave para solucionar el problema descrito.

c) Establecimiento de programas de financiamiento con recursos del Fondo Agroperú

El Planaf debe considerar la creación de un fondo destinado exclusivamente al financiamiento de programas dirigidos a organizaciones cooperativas agrarias. Este fondo, con recursos del Fondo Agroperú, debe apoyar la industrialización de la agricultura familiar, la agregación de valor en diversas cadenas productivas -sean agrícolas, ganaderas y forestales; así como, facilitar la participación de cooperativas en compras estatales de alimentos de origen en la agricultura familiar desde los gobiernos subnacionales; así como, en los diversos mercados nacionales e internacionales.

d) La instalación y el funcionamiento del Consejo Nacional de Cooperativas Agrarias (Conaca)

con partida presupuestal, como un espacio Estado-cooperativas de diálogo, concertación, construcción, coordinación y armonización de políticas y acciones de carácter multisectorial en apoyo al desarrollo de las organizaciones cooperativas agrarias.

Por lo tanto, la inclusión del modelo empresarial cooperativo y la implementación íntegra de la Ley de Perfeccionamiento de la Asociatividad de los Productores Agrarios en Cooperativas Agrarias, Ley 31335 (Ley de Cooperativas Agrarias) constituye una de las estrategias clave del Planaf 2024-2026 para la reducción de las brechas socioeconómicas en la agricultura familiar, y fomentar un desarrollo agrario más inclusivo, equitativo y sostenible.

4.2. Incluir el Enfoque de Asociatividad Empresarial Cooperativo en el Planaf 2024-2026

Consideramos de suma relevancia la incorporación del Enfoque de Asociatividad Empresarial Cooperativo en el punto 2.1.7 del Planaf 2024-2026. Este enfoque debe reconocer la importancia transversal de la integración autónoma y voluntaria de los productores agrarios familiares para realizar actividades económicas de manera conjunta bajo el modelo cooperativo.

El Enfoque de Asociatividad Empresarial Cooperativo debe contemplar todas las etapas de la cadena productiva y de valor, de manera integrada, permitiendo no solo mejorar la competitividad de los productores al facilitar su articulación con los mercados, sino también incrementar sus ingresos y por ende mejorar su calidad de vida.

5. Conclusiones

La propuesta del Planaf 2024-2026, presenta limitaciones sustanciales que no reflejan plenamente las necesidades y realidades de la agricultura familiar en el Perú. La falta de reconocimiento y promoción del modelo cooperativo agrario demuestra una desconexión preocupante con las soluciones que han demostrado ser efectivas para un desarrollo agrario rentable, formal, inclusivo y equitativo en la agricultura familiar a nivel global. Al ignorar el potencial transformador de las cooperativas agrarias y su capacidad para cerrar las brechas socioeconómicas, no solo falla en su propósito central, sino que también pone en riesgo la viabilidad y el futuro de la agricultura familiar en nuestro país.

Este enfoque miope no solo limita las oportunidades de desarrollo para miles de agricultores familiares, sino que también perpetúa la desigualdad y la pobreza en las zonas rurales, condenando a estos productores a seguir luchando con recursos insuficientes, en formas desarticuladas y con acceso limitado a mercados más dinámicos. La omisión del modelo cooperativo agrario y la falta de acciones concretas y efectivas para promoverlo son un error estratégico que el país no puede permitirse, sobre todo después de la emergencia sanitaria que vivimos, en la que se evidenció la vital importancia de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria de las ciudades y del país.

Por ello, demandamos de manera enérgica que se incorpore como objetivo temático la implementación de la Ley 31335 en los aspectos consignados en el presente documento y el reconocimiento del Enfoque de Asociatividad Empresarial Cooperativo como mecanismo para el desarrollo efectivo de la agricultura familiar. Solo mediante un compromiso genuino con estas estrategias será posible transformar la agricultura familiar en un sector competitivo, sostenible y equitativo. No hacerlo sería un error histórico que perpetuaría la pobreza y la exclusión en el agro peruano.

El momento de actuar es ahora, y cualquier demora en la adopción de las estrategias planteadas sería un fracaso inaceptable para el presente y el futuro para nuestra alicaída y escasamente competitiva agricultura familiar.