

# Deusto Estudios Cooperativos

index: Latindex – 24323-E

## Núm. 20 (2022) *El Cooperativismo en Perú*

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec202022>

### Sumario

#### Artículos

**El régimen legal de las cooperativas en el Perú**  
Carlos Torres Morales

**El régimen legal de las cooperativas de ahorro y crédito como sujetos ajenos al sistema financiero**  
Máximo Ulises Rodríguez Avalos

**La consolidación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito en el Perú: derrotero del proceso de supervisión**  
Oscar Basso Winffel

**Régimen legal de las cooperativas agrarias**  
Carlos Torres Morales

**La cooperativa agraria como vehículo empresarial de los productores de la agricultura familiar**  
Miguel Ruperto Vásquez Cárdenas

**Régimen tributario actual de las cooperativas en el Perú**  
Indira Navarro Palacios

**El acto cooperativo frente a las normas sobre protección al consumidor y frente a la legislación sobre la libre competencia**  
Alonso Morales Acosta





# Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos  
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

**N.º 20** (2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec202022>

*El Cooperativismo en Perú*



## **Cargos de la revista *Deusto Estudios Cooperativos***

### **DIRECTOR**

D. Enrique Gadea Soler  
*Universidad de Deusto*

### **DIRECTORA ADJUNTA**

D.<sup>a</sup> Josune López Rodríguez  
*Universidad de Deusto*

### **CONSEJO DE REDACCIÓN**

- |  |   |
|--|---|
| D. <sup>a</sup> Marina Aguilar Rubio<br><i>Universidad de Almería</i>                | D. <sup>a</sup> Sagrario Navarro Lérica<br><i>Universidad de Castilla-La Mancha</i> |
| D. <sup>a</sup> Alejandra Cobo del Rosal Pérez<br><i>Universidad Rey Juan Carlos</i> | D. <sup>a</sup> Carmen Pastor Sempere<br><i>Universidad de Alicante</i>             |
| D. <sup>a</sup> Arantza Echaniz Barrondo<br><i>Universidad de Deusto</i>             | D. Fernando Sacristán Bergia<br><i>Universidad Rey Juan Carlos</i>                  |
| D. <sup>a</sup> Gemma Fajardo García<br><i>Universidad de Valencia</i>               | D. <sup>a</sup> María José Senent Vidal<br><i>Universidad Jaime I</i>               |
| D. Santiago Larrazabal Basañez<br><i>Universidad de Deusto</i>                       | D. <sup>a</sup> Sonia Martín López<br><i>Universidad Complutense</i>                |
| D. Alfredo Muñoz García<br><i>Universidad Complutense</i>                            | D. Carlos Vargas Vasserot<br><i>Universidad de Almería</i>                          |

### **CONSEJO ASESOR**

- |  |  |
|--|--|
| D. <sup>a</sup> Pilar Alguacil Marí<br><i>Universidad de Valencia</i>                          | D. Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas<br><i>Universidad Complutense</i>                       |
| D. Alberto Atxabal Rada<br><i>Universidad de Deusto</i>  | D. Alejandro Martínez Charterina<br><i>Universidad de Deusto</i>                                 |
| D. Baleren Bakaikoa Azurmendi<br><i>Universidad del País Vasco</i>                             | D. José Eduardo Miranda<br><i>Universidad José Bonifacio<br/>(Sao Paulo)</i>                     |
| D. <sup>a</sup> Paloma Bel Durán<br><i>Universidad Complutense</i>                             | D. José Luis Monzón Campos<br><i>Universidad de Valencia</i>                                     |
| D. Dante Cracogna<br><i>Universidad de Buenos Aires</i>  | D. <sup>a</sup> Aitziber Mugarra Elorriaga<br><i>Universidad de Deusto</i>                       |
| D. Javier Divar Garteiz-Aurrecoa<br><i>Universidad de Deusto</i>                               | D. José María Pérez de Uralde<br><i>Universidad del País Vasco</i>                               |
| D. <sup>a</sup> Marta Enciso Santocildes<br><i>Universidad de Deusto</i>                       | D. Siegbert Rippe<br><i>Universidad de Montevideo</i>  |
| D. <sup>a</sup> Josefina Fernández Guadaño<br><i>Universidad Complutense</i>                   | D. Orestes Rodríguez Musa<br><i>Universidad de Pinar del Rio</i>                                 |
| D. Carlos García-Gutiérrez Fernández<br><i>Universidad Complutense</i>                         | D. <sup>a</sup> Roxana Sánchez Boza<br><i>Universidad Nacional de San José<br/>de Costa Rica</i> |
| D. Alberto García Müller<br><i>Universidad de Los Andes</i>                                    | D. Adolfo Sequeira Martín<br><i>Universidad Complutense</i>                                      |
| D. Alfredo Ispizua Zuazua<br><i>Gobierno Vasco</i>   |  |
| D. <sup>a</sup> Marta Izquierdo Muciño<br><i>Universidad Autónoma del Estado<br/>de México</i> |  |

# Deusto Estudios Cooperativos

**N.º 20** (2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec202022>

*El Cooperativismo en Perú*

**Facultad de Derecho**  
Universidad de Deusto  
Bilbao 2022

## Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte solo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

## Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Colabora:



© Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto  
Apartado 1-48080 Bilbao

ISSN (impreso): 2255-3444

ISSN (digital): 2255-3452

Depósito legal: BI-1707-2012

Impreso en España/Printed in Spain

# Deusto Estudios Cooperativos

N.º 20 (2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec202022>

## Sumario

---

<b>Presentación de la revista</b>	9
<b>Presentación del monográfico. <i>El Cooperativismo en Perú</i></b>	11
<i>Régimen legal de las cooperativas en el Perú</i> Carlos Torres Morales	17
<i>Régimen legal de las cooperativas de ahorro y crédito como sujetos ajenos al sistema financiero</i> Máximo Ulises Rodríguez Avalos	51
<i>La consolidación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito en el Perú: derrotero del proceso de supervisión</i> Oscar Basso Winffel	75
<i>Régimen legal de las cooperativas agrarias</i> Carlos Torres Morales	99
<i>La cooperativa agraria como vehículo empresarial de los productores de la agricultura familiar</i> Miguel Ruperto Vásquez Cárdenas	123
<i>Régimen tributario actual de las cooperativas en el Perú</i> Índira Navarro Palacios	171
<i>El acto cooperativo frente a las normas sobre protección al consumidor y frente a la legislación sobre la libre competencia</i> Alonso Morales Acosta	209
<b>Relación de evaluadores</b>	229





## **Presentación de la revista *Deusto Estudios Cooperativos***

La revista Deusto Estudios Cooperativos es una publicación que puede considerarse como la sucesora del Anuario de Estudios Cooperativos, una revista esta última que, desde su nacimiento en 1985, resultó ser pionera en el ámbito de la Economía Social y el Cooperativismo, manteniendo su actividad, de forma ininterrumpida hasta el año 2001.

La nueva revista Deusto Estudios Cooperativos, editada por el Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, se crea con la intención de mantener la esencia del Anuario de Estudios Cooperativos, deseando cumplir el objetivo de la divulgación de trabajos originales en materia de Cooperativismo y Economía Social.

La revista comenzó a publicarse en un año ciertamente significativo, el año 2012. Un año relevante por dos motivos. En primer lugar, porque ese año fue proclamado como el Año Internacional de las Cooperativas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, poniendo, de este modo, en evidencia la relevancia de las cooperativas en el desarrollo económico y social, en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social. Y, en segundo lugar, porque en 2012 la Universidad de Deusto celebró su 125 Aniversario, con lo que la publicación de la revista Deusto Estudios Cooperativos constituyó un reflejo del compromiso mantenido por la Universidad con la investigación en materia de Economía Social.

Con esta publicación se pretende contribuir a dar a conocer que el modelo cooperativo es una fórmula eficaz de emprender actividades empresariales. Precisamente, las cooperativas representan un modelo de empresa democrática, responsable y ética, una empresa que pone el foco de su atención en las personas y en el medio ambiente, promoviendo el crecimiento económico y la justicia social. Esto es, se trata de un modelo de empresa que se fundamenta en el diálogo y en los idea-

les de paz, impulsando el respeto por los derechos y las libertades humanas y la solidaridad.

El presente monográfico está dedicado al cooperativismo en Perú. Con él se pretende ofrecer una visión general de los rasgos principales que caracterizan al cooperativismo del país y está integrado por las notables contribuciones de los profesores y estudiosos del cooperativismo peruano: Carlos Torres Morales, Máximo Ulises Rodríguez Avalos, Oscar Basso, Miguel Ruperto Vásquez Cárdenas, Indira Navarro Palacios y Alonso Morales Acosta. A todos ellos, nuestro agradecimiento por elegir nuestra revista para publicar sus valiosos trabajos de investigación.

Un afectuoso saludo cooperativo,

*Enrique Gadea Soler*  
*Josune López Rodríguez*  
Directores de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

## Presentación del monográfico *El Cooperativismo en Perú*

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2581>

Publicado en línea: diciembre de 2022

Me es muy grato efectuar la presentación de este número monográfico dedicado al Cooperativismo en Perú, cuyo objetivo es brindar una visión general de la regulación a la que está sujeto este modelo empresarial en el país.

Este número consta de siete contribuciones elaboradas por distintos profesionales estudiosos de la fenomenología cooperativa. Como podrá observar el lector, el número contiene tres artículos que podríamos calificar como generales: «Régimen Legal de las Cooperativas en Perú»; «El Régimen Tributario actual de las cooperativas en el Perú», y «El Acto Cooperativo frente a las normas sobre protección al consumidor y frente a la legislación sobre la libre competencia». Estos tres trabajos alcanzan a todas las modalidades (usuarios y trabajadores) y a los distintos tipos de cooperativas que operan en el Perú (ahorro y crédito, vivienda, servicios educacionales, transportes, agrarias, producción, especiales, consumo, entre otros).

Por otra parte, este número contiene a su vez cuatro artículos referidos a los dos tipos de cooperativas con mayor presencia en el Perú, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas agrarias. En ese orden, el lector podrá conocer cuál es el «Régimen Legal de las cooperativas de ahorro y crédito como sujetos ajenos al sistema financiero» y a la vez contar con una visión de la autoridad estatal a través del artículo «La consolidación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito en el Perú: Derrotero del proceso de supervisión». Con relación a la situación de las cooperativas agrarias contamos con el trabajo «El Régimen Legal de las cooperativas agrarias» y «La cooperativa agraria como vehículo empresarial de los productores de la agricultura familiar».

A través de la primera contribución, Carlos Torres Morales se ocupa del «Régimen Legal de las Cooperativas en el Perú», destacando la

existencia de una Ley General aplicable a todo tipo de cooperativas, Ley que cuenta con más de cuarenta años de vigencia y que nunca fue reglamentada. Brinda los alcances sobre la regulación de los Principios Cooperativos, aspectos relativos a las actividades que pueden realizar las cooperativas, su constitución, socios, régimen administrativo, económico, tributario y de integración, haciendo una especial referencia a las normas que regulan la transformación de otras personas jurídicas a cooperativas y viceversa.

«El régimen legal de las cooperativas de ahorro y crédito como sujetos ajenos al Sistema Financiero» es tratado por Máximo Rodríguez Ávalos quien presenta los fundamentos legales que rige la regulación de las cooperativas de ahorro y crédito como entidades que realizan sus actividades legalmente fuera del sistema financiero. Asimismo, resalta la necesidad de que las normas que se emitan respeten los principios cooperativos y de proporcionalidad aplicables a la supervisión.

Oscar Basso Winffel, Superintendente Adjunto de Cooperativas de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, brinda la perspectiva del ente regulador, supervisor y sancionador al desarrollar «La consolidación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito en el Perú: Derrotero del proceso de supervisión», a través del cual explica la transición de más de 18 años para modificar el marco legal que regía a las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público y cuál es el balance y proyecciones luego de prácticamente 4 años de vigencia de la nueva legislación.

«El régimen legal de las cooperativas agrarias» desarrollado por Carlos Torres Morales, presenta los alcances de la novísima Ley 31335 (2021) aplicable a las cooperativas agrarias de usuarios, es decir, aquellas que se constituyen con el objeto de brindar servicios relacionados con la actividad agrícola, forestal o ganadera que sus socios realizan. Destaca que este nuevo régimen promueve el modelo cooperativo como potenciador de los micro y pequeños productores agrarios, llegando a propiciar la transformación de asociaciones a cooperativas. Esta Ley unifica el régimen tributario aplicable a estas cooperativas reconociendo al Acto Cooperativo.

En la misma línea, Miguel Vásquez Cárdenas a través de «La cooperativa agraria como vehículo empresarial de los productores de la agricultura familiar» nos brinda su experiencia como alto funcionario del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Perú, llegando a concluir que el modelo cooperativo representa el vehículo empresarial más eficiente y eficaz con que cuentan los productores agrarios para reducir la brecha de asociatividad empresarial existente.

Indira Navarro Palacios nos brinda a través de «Régimen tributario actual de las cooperativas en el Perú» el más completo y detallado estudio de la fiscalidad aplicable a estas organizaciones que al ser distintas de las sociedades mercantiles, requieren por ende un tratamiento tributario distinto y acorde con su naturaleza y principios. En ese sentido, califica a la cooperativa como «fiscalmente transparente» y explica la regulación tributaria basada en el Acto Cooperativo definido y regulado por la Ley 29683 (de aplicación general) y en la Ley 31335 de aplicación exclusiva para las Cooperativas Agrarias.

Por último, Alonso Morales Acosta desarrolla un tema muy polémico bajo el título «El acto cooperativo frente a las normas sobre protección al consumidor y frente a la legislación sobre la libre competencia» llegando a sostener que, si la relación de consumo comprende solo el cambio en el mercado y no el autoservicio generado por los propios consumidores, el Acto Cooperativo resulta excluida de los alcances de la legislación de Protección al Consumidor. Sin embargo, reconoce que la tendencia busca incluir a las prestaciones que nacen directamente del objeto social de la persona jurídica cooperativa. Asimismo, la organización de empresarios a través de la forma cooperativa no viola normas de Libre Competencia, salvo que sea usada como «fachada» para coordinar precios, condiciones comercialización, etc.

Sin lugar a duda todos y cada uno de los trabajos que forman parte de este monográfico permitirán al lector comprender la realidad del sistema cooperativo peruano y en especial de los dos tipos de cooperativas con mayor presencia y desarrollo.

Coordinador *Carlos Torres Morales*



# **El Cooperativismo en Perú**





# Régimen legal de las cooperativas en el Perú

Carlos Torres Morales<sup>1</sup>

Universidad de Lima

Abogado. Máster en derecho empresarial. Profesor universitario

ctorres@tytl.com.pe

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2572>

Recibido: 26 de septiembre de 2022

Aceptado: 2 de noviembre de 2022

Publicado en línea: diciembre de 2022

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. Fuentes del derecho cooperativo.—3. Definición y Principios.—4. Actividades.—5. Constitución.—6. Socios.—7. Régimen Económico.—8. Régimen Administrativo.—9. Régimen Tributario.—10. Régimen de Integración.—11. Control.—12. Transmisión.—13. Conclusión.—Bibliografía.

**Resumen:** El artículo presenta el régimen legal bajo el cual se desarrollan las cooperativas en el Perú, destacando la existencia de una Ley General aplicable a todo tipo de cooperativas que cuenta con más de cuarenta años de vigencia y que nunca fue reglamentada, generando grandes vacíos normativos. Se trata de una legislación que coexiste con la de sociedades mercantiles la cual se aplica de manera supletoria. Se resalta la existencia de legislación especial para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas agrarias de usuarios y cooperativas de trabajo y fomento del empleo. Asimismo, se destaca la Ley 29683 por medio de la cual se reconoció que las cooperativas realizan Actos Cooperativos, lo que sirve de sustento para un régimen tributario diferenciado acorde con su naturaleza.

**Palabras clave:** legislación, acto cooperativo, ahorro y crédito, agrarias, regulación.

---

<sup>1</sup> Abogado. Máster en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima. Estudios de Doctorado en Derecho Empresarial por la Universidad de Sevilla (España). Profesor y Coordinador del curso de Derecho Comercial y Cooperativo de la Universidad de Lima. Profesor del Centro de Desarrollo Emprendedor de la Universidad ESAN en los Diplomados en Gestión de Pequeñas Empresas. Asesor Externo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú —FENACREP—. Ha sido Asesor Externo de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República del Perú, en lo referido al Proyecto de Nueva Ley General de Cooperativas. Asesor Externo de la Dirección de Mypes y Cooperativas del Ministerio de la Producción y de la Dirección de Asociatividad del Ministerio de Agricultura y Riego. Socio Principal y Líder del área de Cooperativas del Estudio Torres y Torres Lara-Abogados.

**Abstract:** The article presents the legal regime under which cooperatives are developed in Peru, highlighting the existence of a General Law applicable to all types of cooperatives that has more than forty years of validity and that was never regulated, generating large regulatory gaps. It is a legislation that coexists with the legislation of commercial companies which is applied in a supplementary manner. The existence of special legislation for the case of savings and credit cooperatives, agricultural cooperatives of users and worker cooperatives and employment promotion is highlighted. Additionally, Law 29683 recognizes that cooperatives carry out Cooperative Acts, which sustains a differentiated tax regime according to their nature.

**Keywords:** legislation, cooperative act, savings and credit, agricultural, regulation.

---

## 1. Introducción

En el Perú existieron, sin lugar a dudas, muestras claras que son consideradas como los antecedentes de nuestras actuales organizaciones cooperativas. El precedente más importante que encontramos en el Perú, se haya en instituciones pre-incaicas fuertemente desarrolladas en el pasado indígena, como el «Ayllu»<sup>2</sup>. Llegada la época incaica, los Incas supieron mantener, respetar y asimilar esta antigua institución, aplicándola al nuevo régimen que ellos establecieron<sup>3</sup>. Con la conquista española (xvi), la corriente indígena con el aporte del Ayllu y las comunidades indígenas se mezcló con la corriente occidental (hispánica), con sus expresiones culturales como los municipios y las asociaciones de ayuda.

La Ley es la principal fuente de derecho en el Perú, siendo la Constitución Política la norma de mayor jerarquía. Si bien encontramos normas legales referidas a las cooperativas desde inicios del siglo xix, el cooperativismo peruano empieza a desarrollarse desde mediados del siglo xx, producto de la experiencia canadiense y americana en materia de cooperativas de ahorro y crédito, promovidas por la Iglesia Católica.

El antecedente normativo de mayor importancia se encuentra en el Código de Comercio de 1902, que con algunas pequeñas modificaciones resultó siendo prácticamente una copia del Código de Comercio Español de 1885. Dicho cuerpo normativo señaló en su art. 132.º, que las Cooperativas (de producción, de crédito o de consumo) solo serían consideradas como sociedades mercantiles y quedaban sujetas a las disposiciones de dicho Código, «... cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad, o se convirtieran en sociedades a prima fija».

En el año 1920, se contempla por primera vez un reconocimiento Constitucional. Así, la Constitución en su art. 56 precisó que «El Estado

---

<sup>2</sup> El Ayllu, como organización socio-económica se basaba fundamentalmente en el reparto de las tierras para la explotación por pequeños núcleos o grupos familiares. Sin embargo, el Ayllu permitió a su vez que en forma conjunta se realizaran trabajos de interés no solo para una familia determinada sino para toda una colectividad. El Ayllu se sustentaba pues en el trabajo propio y la ayuda mutua.

<sup>3</sup> Este origen histórico y ancestral del cooperativismo en el Perú, representado por el Ayllu Pre-Incaico e Incaico, subsiste aún en nuestros días, bajo la forma de «comunidades campesinas», en donde la cooperación y la ayuda mutua constituyen una constante en su funcionamiento. Estas comunidades se diferencian de las actuales cooperativas agrarias en la forma de organización que ha adoptado una y otra. Las actuales cooperativas utilizan métodos modernos de administración y conducción empresarial, mientras que las comunidades campesinas se basan únicamente en la ayuda mutua de una manera rudimentaria.

fomentará las instituciones de previsión y de solidaridad social, los establecimientos de ahorros, de seguros y las cooperativas de producción y de consumo que tengan por objeto mejorar las condiciones de las clases populares». De manera similar, lo hizo la Constitución de 1933.

Años después (en 1944) la Ley N.º 9714, consideró a las Cooperativas como «Asociaciones», disponiendo para el efecto, la inscripción de estas en el Libro de Asociaciones de los Registros Públicos.

Más adelante, con la promulgación de la Ley N.º 15260 (el 14 de diciembre de 1964) se inició la regulación autónoma de estas entidades a través de un cuerpo normativo propio, dictándose la primera «Ley General de Cooperativas». Esta primera «Ley General de Cooperativas» no definió propiamente a las Cooperativas, sino que se limitó a establecer que las mismas eran simplemente personas jurídicas de derecho privado.

Fue la Constitución de 1979 la que mayor referencia efectuó a las cooperativas, reconociendo y ayudando a la «educación cooperativa» (art. 30); reconociendo a las cooperativas como empresas que actúan dentro del pluralismo económico (art. 112); y promoviendo y protegiendo el «...libre desarrollo del cooperativismo y la autonomía de las empresas cooperativas» (art. 116).

Bajo la influencia de la Constitución de 1979, en 1981 (quince años después de la promulgación de la Ley General de Cooperativas N.º 15260), fue promulgado el Decreto Legislativo N.º 085 que consagró el nacimiento de la «Nueva Ley General de Cooperativas», que fue el resultado del debate, esfuerzo y consenso de las propias fuerzas del movimiento cooperativo nacional. La nueva ley tampoco definió a las Cooperativas ni como sociedad ni como asociación, pero, recogió y subsumió en ella los rasgos esenciales de las Cooperativas; como son por ejemplo, el de constituirse sin propósito de lucro; y procurar mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de sus miembros, el servicio inmediato de estos y el mediato de la comunidad (Artículo 3.º del D.Leg. 085).

El Perú cuenta por lo tanto con una Ley General de Cooperativas (LGC) que constituye la principal norma de aplicación y regulación de todas las cooperativas en nuestro país. Esta Ley coexiste junto con la «Ley General de Sociedades» (LGS), que regula otras formas colectivas para realizar actividad empresarial<sup>4</sup> y si bien han existido intentos de incorporar a las cooperativas como una sección de la LGS, estos han fracasado y las cooperativas han seguido siendo reguladas en su Ley especial.

---

<sup>4</sup> La LGS (Ley 26887), regula a la Sociedad Anónima; Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada; Sociedad Colectiva; Sociedad en Comandita; Sociedad Civil y Sociedades Irregulares.

Nuestra LGC cuenta con 41 años de vigencia durante los cuales ha sufrido algunas modificaciones a las que nos referiremos en el siguiente punto. Existen proyectos para contar con una nueva Ley, sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado el consenso necesario para ello.

Mediante Ley N.º 29271 del 22 de octubre de 2008, se designó al Ministerio de la Producción<sup>5</sup> como sector encargado de la promoción y fomento de las cooperativas, debiendo formular, aprobar y ejecutar políticas de alcance nacional para el fomento y promoción de las cooperativas.

Finalmente, en el año 2011 se dictó una muy importante Ley para el Movimiento Cooperativo, la Ley 29683, pues ella reconoció que las cooperativas por su naturaleza realizan «Actos Cooperativos», definiéndolos como actos de carácter interno, ausentes de lucro e intermediación, realizados por la cooperativa con sus socios, en cumplimiento de su objeto social, y a partir de esta definición, desarrolló el régimen tributario en materia de Impuesto a la Renta e Impuesto General a las Ventas, aplicable a estas organizaciones.

El último censo nacional realizado por el Ministerio de la Producción y el Instituto Nacional de Estadística e Informativa en el año 2017, arrojó los siguientes datos principales:

- 1965 cooperativas fueron visitadas en todo el país.
- 1245 se encuentran operativas y fueron censadas.
- 35% de las cooperativas se ubican en Lima.
- 27.9% son del tipo «Ahorro y Crédito».
- 26.6% son del tipo «Agrarias».
- 12.4% son del tipo «Servicios Múltiples».
- 10.6% son del tipo «Servicios Especiales».
- 7.5% son del tipo «Vivienda».
- 3.2% son del tipo «Agroindustriales».
- 1.9% son del tipo «Agropecuarias».
- 1.6% son del tipo «Mineras».
- 1.1% son del tipo «Trabajo y Fomento del Empleo».
- 1.0% son del tipo «Servicios Educativos».
- 0.9% son del tipo «Producción Especiales».
- 0.2% son del tipo «Pesqueras».
- 0.2% son del tipo «Industriales».
- 0.1% son del tipo «Artesanales».

---

<sup>5</sup> Uno de los 17 Ministerios que integran el Poder Ejecutivo cuyo máximo representante es el Presidente de la República, quien nombra al Presidente del Consejo de Ministros y junto con él, nombra a los demás Ministros de Estado (art. 122 de la Constitución).

- 1.4% pertenecen a otros tipos.
- El 80.8% de las cooperativas pertenece a la modalidad de «usuarios» y el 19.2% a la modalidad de «trabajadores».
- Existen registrados 2.423,371 socios, de los cuales el 92.1% son socios «activos».
- Solo el 26.2% de las cooperativas pertenecen a alguna organización de representación y defensa.
- Solo el 10.4% de las cooperativas pertenecen a alguna organización con fines empresariales.

## 2. Fuentes del derecho cooperativo

Como hemos adelantado en el punto anterior, la legislación cooperativa se encuentra fundamentalmente contemplada en una ley especial, denominada «Ley General de Cooperativas» dictada en mayo de 1981, mediante Decreto Legislativo N.º 085. Esta Ley (LGC), sufrió varias modificaciones, lo que obligó a dictar en el año 1990, un Texto Único Ordenado para incorporarlas<sup>6</sup>.

En el año 1992 se dictó el D.L. 25879 que declaró en disolución y liquidación al Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP)<sup>7</sup>, disponiendo en su art. 6 que se deroguen todas las disposiciones contenidas en la LGC que hicieran referencia al citado Instituto así como a las facultades otorgadas a los Gobiernos Regionales en materia cooperativa. La LGC nunca fue reglamentada, por lo cual se aplica con sujeción a su propio texto.

Como su nombre lo indica, nuestra LGC tiene el carácter de general, vale decir, resulta aplicable a todos los tipos de cooperativas que se constituyen y operan en el Perú y es de aplicación a nivel nacional. Su regulación en forma independiente a la de las «sociedades mercantiles» tradicionales, obedeció al hecho de que nuestra legislación societaria consideró (hasta el año 1984), que el elemento que tipificaba a las mismas era la finalidad lucrativa que perseguían los socios que las integraban. Así, el Código de Comercio de 1902, el Código Civil de 1936 y la Ley de Sociedades Mercantiles de 1966 definían a las sociedades

---

<sup>6</sup> El Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas fue aprobado mediante D.S. 074-90-TR, publicado en el Diario Oficial «El Peruano» el 07 de enero de 1991.

<sup>7</sup> Organismo estatal dependiente del Ministerio de Trabajo, encargado de la promoción y supervisión del Sector Cooperativo. Su funcionamiento estuvo regulado en el Título V de la LGC (art. 86 a 105).

como aquéllas constituidas «para obtener lucro»<sup>8</sup> o «con el fin de dividirse entre sí las utilidades»<sup>9</sup> o «con el fin de repartirse las utilidades»<sup>10</sup>. Bajo este contexto, la finalidad no lucrativa que caracterizaba a las cooperativas impedía su incorporación en una Ley General de Sociedades en la que se concebía como elemento tipificante al fin de lucro.

Nuestra legislación societaria sufre un cambio importante, cuando en el año 1984, la Ley de Sociedades Mercantiles es modificada para dar nacimiento a una Ley General de Sociedades (LGS), que dotada de un Título Preliminar aplicable a todas las formas societarias, incluyó en su texto, como un capítulo especial, a la Sociedad Civil, derogando la regulación que hasta dicho momento venía brindándole el Código Civil. Esta nueva «Ley General de Sociedades» dejó de acentuar la finalidad lucrativa para precisar en su artículo 1.º que el objeto de las sociedades es «el ejercicio en común de una actividad económica». Este, desde nuestro punto de vista, constituyó el inicio para que las cooperativas pudieran reclamar la existencia de un común denominador, pues la precisión de la nueva LGS evidenció que el elemento que tipifica a una sociedad no es la «finalidad de lucro» sino la realización de actividad empresarial<sup>11</sup>.

Bajo este contexto, las cooperativas podían ser válidamente consideradas como «sociedades», pues ellas se constituyen para la realización de alguna actividad económica a través de la conducción de una empresa, entendida esta como una organización económica dedicada a la producción o comercialización de bienes o a la prestación de servicios<sup>12</sup>. No obstante lo señalado, cualquier intento o iniciativa de incorporar a las Cooperativas dentro de la LGS quedó frustrado, prefiriéndose que las cooperativas continúen rigiéndose por una Ley Especial<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Artículo 124 del Código de Comercio de 1902.

<sup>9</sup> Artículo 1686 del Código Civil de 1936.

<sup>10</sup> Artículo 1 de la Ley de Sociedades Mercantiles de 1966.

<sup>11</sup> Al respecto, puede revisarse Torres y Torres Lara, C.; Torres Morales, C. y Morales Acosta, A. «Las Cooperativas y la Nueva Ley de Sociedades». En «Sociedades y Mercado de Valores». Revista Peruana de Derecho de la Empresa, pp. 85 y ss.

<sup>12</sup> Téngase presente que la ICA (Manchester, 1995), definió a la Cooperativa como una «asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada».

<sup>13</sup> Incluso durante el debate que se produjo con ocasión de la que sería la Nueva Ley General de Sociedades (Ley 26887 vigente desde el 1.º de enero de 1998), no obstante que se reconocía y aceptaba la calidad de «sociedad de personas» que ostenta una Cooperativa y la compatibilidad con la caracterización de «sociedad» que mantenía el artículo 1.º de la nueva Ley General de Sociedades, las Cooperativas no fueron incorporadas en dicho cuerpo normativo.

Al margen de contar con cuerpos normativos distintos, no puede negarse la íntima vinculación que existe entre la LGC y la LGS, ya que la primera establece en su art. 116, par. 1, que en materia relativa a la estructura y funcionamiento de las organizaciones cooperativas, es supletoriamente aplicable la legislación de sociedades mercantiles, en la medida que resulten compatibles con los principios generales del cooperativismo. En ese mismo sentido, el artículo 2 de la LGS precisa que las sociedades sujetas a un régimen especial (como las cooperativas) son reguladas supletoriamente por sus disposiciones<sup>14</sup>.

En cuanto a la publicidad de acuerdos que se adoptan en una cooperativa y que por su trascendencia deben ser inscritos en el Registro de Personas Jurídicas (Libro de Cooperativas) de los Registros Públicos para ser oponibles a terceros<sup>15</sup>, el 19 de febrero de 2013 fue publicada la Resolución N.º 038-2013-SUNARP/SN que aprobó el «Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas» (RIRPJ). En consecuencia, todos los acuerdos que las cooperativas adopten y que requieran ser inscritos en Registros Públicos, deben observar las disposiciones contenidas en el citado Reglamento.

Mención aparte merece la normatividad especial que se ha dictado para cuatro tipos de cooperativas, como lo son las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas de trabajo y fomento del empleo, las cooperativas de trabajo temporal y las cooperativas agrarias.

Con relación a las *cooperativas de ahorro y crédito (COOPAC)*, estas son consideradas por la legislación bancaria como entidades que operan legalmente «fuera del sistema financiero», únicamente con sus socios y que por lo tanto no pueden operar con «terceros», vale decir, no pueden captar recursos del público en general ni otorgarles crédito. Estas cooperativas carecieron de una regulación y supervisión efectiva hasta el 01 de enero de 2019 en que entró en vigencia la Ley 30822 y con ella una nueva regulación para las cooperativas de ahorro y crédito. Entre los principales aspectos que contiene la citada norma, podemos resaltar:

- Se establecieron las **características de las COOPAC** diferenciándolas de las Empresas del Sistema Financiero.
- Se estableció que **solo las COOPAC pueden realizar operaciones de ahorro y crédito** con sus socios. Las cooperativas de

---

<sup>14</sup> Sin embargo, la aplicación supletoria no siempre resulta pacífica, pues ella dependerá de si su adopción resulta compatible o no con los principios cooperativos y en consecuencia no desnaturaliza la esencia de estas organizaciones.

<sup>15</sup> Como por ejemplo: nombramiento de miembros de los órganos de gobierno, apoderados, modificación de estatuto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación.



- otros tipos que quieran brindar o seguir brindando estos servicios, deberán adecuarse al tipo «ahorro y crédito», de lo contrario serían clausuradas.
- Se establecieron normas de **buen gobierno cooperativo** (cargos directivos, delegados, dietas, gastos de representación, renovación por tercios, no reelección indefinida, vigencia de mandatos, entre otras).
  - Se creó la **Superintendencia Adjunta de Cooperativas** dentro de la SBS.
  - Se clasificó a las **COOPAC en tres niveles según sus activos**: nivel 1 (pequeñas), nivel 2 (medianas) y nivel 3 (grandes), estableciendo una regulación y supervisión diferenciada según el nivel correspondiente.
  - Se reguló el **régimen de Supervisión** que ejercería la Superintendencia Adjunta en forma directa para las cooperativas de nivel 3 y a través de colaboradores técnicos como la FENACREP para las cooperativas de nivel 1 y 2.
  - Se regularon las **operaciones que pueden realizar las COOPAC** con sus socios, en función a un sistema modular similar al que se aplica para el Sistema Financiero, dependiendo del nivel al que pertenezcan.
  - Se regularon las facultades de **supervisión y de intervención de las COOPAC** hasta su eventual disolución y liquidación.
  - Se reguló la posibilidad de que las COOPAC ingresen en **procesos de Reorganización Societaria** vía transformación, fusión, escisión, reorganización simple.
  - Se reguló el **Régimen de Infracciones y Sanciones** aplicables a las COOPAC, directivos y gerentes.
  - Se estableció el órgano supervisión en materia de **Prevención del Lavado de Activos**, de acuerdo al nivel de cada COOPAC.
  - Se creó el **Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo**.
  - Se creó el **Registro Nacional de COOPAC** en el cual deben inscribirse todas las COOPAC para poder operar válidamente.
  - Se **homologó a las COOPAC** dentro de las normas que durante muchos años estuvieron beneficiando únicamente a las empresas del Sistema Financiero (acceso Fondo MiVivienda; Disposición Fondos de AFP; Bono del Buen Pagador, leasing, entre otras).

Por su parte, las «cooperativas de trabajo y fomento del empleo» y las «cooperativas de trabajo temporal», que pertenecen a la modalidad de «cooperativas de trabajadores» y que se caracterizan por ser fuente de trabajo para sus socios-trabajadores mediante el des-

taque de estos a diferentes empresas usuarias para que presten en ellas determinados servicios, cuentan con una regulación especial al ser consideradas por la normatividad como «empresas de intermediación laboral». En ese sentido, la Ley 27626 y su Reglamento (D.S. 003-2002-TR), confunden la naturaleza de estas organizaciones (empresas autogestorarias de propiedad de los propios trabajadores), equiparándolas indebidamente a las empresas mercantiles de intermediación laboral (*servicios*), dándole a sus socios-trabajadores el tratamiento laboral aplicable a los trabajadores dependientes.

Finalmente, mediante Ley 31335, publicada en el Diario Oficial «El Peruano» del 10 de agosto de 2021, se ha establecido el marco normativo que permita el fortalecimiento organizacional, fomento y promoción de las **cooperativas agrarias de usuarios**, dotándolas a su vez de un régimen tributario que responde a su naturaleza y al tipo de actos que desarrollan con sus socios.

Gracias a la nueva Ley, las Cooperativas Agrarias y las Asociaciones Agrarias que se transformen a Cooperativa:

- Gozarán de todos los beneficios aplicables a las MYPES.
- Tendrán una bonificación del 10% en contrataciones con el Estado.
- No pagarán Impuesto a la Renta por operaciones con sus socios.
- No pagarán IGV por operaciones con sus socios.
- Otros ingresos pagarán una tasa reducida (15%) del Impuesto a la Renta.
- Podrán solicitar la devolución del saldo a favor del exportador.
- Podrán solicitar la devolución del IGV.
- Los socios estarán inafectos a Renta por las primeras 30 UIT<sup>16</sup> de ingresos.
- No pagarán alcabala por la adquisición de inmuebles.

### 3. Definición y principios

La LGC no contiene una definición de cooperativa. Así, luego de declarar de necesidad nacional y utilidad pública la promoción y protección del cooperativismo, garantizar el libre desarrollo del cooperativismo así como la autonomía de las organizaciones cooperativas (arts. 1 y 2), el art. 3 señala que toda organización cooperativa «debe

<sup>16</sup> UIT: Unidad Impositiva Tributaria. Se reajusta anualmente. Para el año 2022, la UIT asciende a S/ 4,600 (US\$ 1,180 aprox.).

constituirse sin propósito de lucro, y procurará mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de sus miembros, el servicio inmediato de estos y el mediato de la comunidad»<sup>17</sup>.

Al amparo de las normas antes señaladas, puede advertirse que las cooperativas son concebidas como organizaciones a través de las cuales, los socios buscan obtener un «beneficio económico» concreto, el cual no debe confundirse con la obligación que tienen las cooperativas de constituirse «sin propósito de lucro». En efecto, un socio que se integra en una cooperativa de comercialización buscará beneficiarse económicamente con el mejor precio que la cooperativa obtendrá en el mercado al colocar los productos de todos los miembros de la cooperativa. Un socio que se integra a una cooperativa de trabajadores buscará beneficiarse económicamente al percibir una retribución acorde con el trabajo aportado sin que parte de su retribución quede en manos de un «empleador». Igualmente un socio que se integra a una cooperativa de consumo, lo hará con lo intención de beneficiarse económicamente con los descuentos que obtendrá la cooperativa al adquirir productos (para sus socios) en volumen. Y el socio que se integra a una cooperativa de ahorro y crédito buscará acceder al crédito sufragando el costo del servicio. En todos los casos propuestos, así como en todos aquellos en los que intervenga una cooperativa, sus socios y se efectúen operaciones en cumplimiento del objeto social (*Actos Cooperativos*), no habrá en esta relación (cooperativa-socio-acto cooperativo) una finalidad lucrativa, pero sí un claro beneficio económico para el socio que se traducirá en: un mejor precio por su producto vendido (cooperativa de comercialización); un mejor ingreso por el trabajo desarrollado (cooperativa de trabajadores); un mayor descuento en la adquisición de un bien (cooperativa de consumo), o un crédito oportuno y al costo (cooperativa de ahorro y crédito).

Entonces la ausencia de una finalidad lucrativa, establecida por la LGC está referida a la relación interna socio-cooperativa, así como a la imposibilidad de que los socios obtengan beneficios especulando con el capital que aportan, ya que el beneficio que alcanzarán lo lograrán en su condición de consumidores o trabajadores, ya sea que se trate de una cooperativa de usuarios o de trabajadores<sup>18</sup>. «Así, la diferencia entre el beneficio económico que busca una sociedad anónima y una cooperativa, radica en que mientras la primera persigue tal beneficio mediante la especulación sobre el capital puesto en la sociedad, la

---

<sup>17</sup> Se trata de una declaración principista, no existiendo en la LGC reglas específicas que regulen su actuar frente a la comunidad.

<sup>18</sup> Ver Sec. 4.

cooperativa busca el beneficio a través del trabajo de sus socios o en la reducción de los precios. Siempre hay beneficio en ambos tipos de empresa, pero en una es de carácter especulativo o lucrativo y en la segunda no».<sup>19</sup>

El *Acto Cooperativo* como núcleo de la ciencia cooperativa, con naturaleza y características propias y distintas a las del *Acto Mercantil o de Comercio*, no es nombrado ni definido por la LGC como sí lo hicieron diversas leyes del continente americano desde el año 1971<sup>20</sup>. Recién en el año 2011, se dictó la Ley 29683 que reconoció y definió al Acto Cooperativo<sup>21</sup>.

Por su parte, el art. 5 de la LGC contempla los 7 Principios Cooperativos<sup>22</sup>, que deben observar las cooperativas en el Perú:

- **Libre Adhesión y retiro voluntario;** que dota a las cooperativas de «un número variable de socios y un capital variable e ilimitado»<sup>23</sup>. Comprende a su vez la salida de los socios, ejerciendo el derecho de separarse o como consecuencia de la aplicación de la sanción de exclusión.
- **Control democrático;** que se caracteriza por «reconocer la igualdad de derechos y obligaciones de todos los socios, sin discriminación alguna»<sup>24</sup>; «reconocer a todos los socios el derecho a un voto por persona, independientemente de la cuantía de las aportaciones»<sup>25</sup>; la renovación anual por tercios de los integrantes de los órganos de gobierno y la no reelección, salvo que la permita el estatuto<sup>26</sup>; la prohibición de otorgar poderes para votar en las asambleas<sup>27</sup>;

<sup>19</sup> Torres y Torres Lara, C. «Derecho Cooperativo. La Teoría del Acto Cooperativo». Ed. INESLA. Lima, 1990. pág. 126.

<sup>20</sup> Brasil: (Ley N.º 5764 del 16.12.71); Argentina: (Ley 20337 del 15.05.73); Uruguay: (Ley 15645 del 9.10.84); Honduras: (Decreto N.º 65-87 del 20.05.87); Colombia: (Ley 79 del 23.12.88); México: (Ley del 03.08.94); Paraguay: (Ley 438 del 21.10.94).

<sup>21</sup> Ver Sec. 9.

<sup>22</sup> Siguiendo la definición establecida por la ICA el Congreso de Viena de 1966.

<sup>23</sup> Art. 5, par. 2.2, LGC.

<sup>24</sup> Art. 5, par. 2.2, LGC.

<sup>25</sup> Art. 5, par. 2.3, LGC.

<sup>26</sup> Art. 33, par. 4, LGC «Los miembros de los consejos y comités de educación y electoral serán renovados anualmente en proporciones no menores del tercio del respectivo total y, salvo disposición diferente del estatuto, no podrán ser reelegidos para el período inmediato siguiente.

<sup>27</sup> Art. 29, LGC: «En las asambleas, cualquiera sea su naturaleza y en toda elección cooperativa, no se admitirán votos por poder...».

- **Limitación del Interés máximo que pudiera reconocerse a las aportaciones**, que implica la posibilidad de retribuir al capital aportado por los socios con un interés que no puede ser superior al que paguen los bancos por los depósitos de ahorro<sup>28</sup>.
- **Distribución de los excedentes en función de la participación de los socios en el trabajo común o en proporción a sus operaciones con la cooperativa**; a través del cual se retorna al socio el mayor valor pagado por el servicio que le brindó la cooperativa o se le retorna el mayor valor que generó su trabajo.
- **Fomento de la Educación Cooperativa**.
- **Participación en el proceso de permanente integración**, a través de la participación de la cooperativa en centrales, federaciones y Confederación<sup>29</sup>, sin perjuicio de utilizar mecanismos de integración vertical de carácter asociativo (joint venture).
- **Irrepartibilidad de la Reserva Cooperativa**; por medio de la cual los socios no tienen derecho a participar en forma individual en esta cuenta patrimonial<sup>30</sup>.

Asimismo, la LGC precisa que las cooperativas deben «mantener estricta neutralidad religiosa y política partidaria»; deben «tener duración indefinida»<sup>31</sup>; no pueden «establecer pactos con terceros para permitirles participar directa o indirectamente de las prerrogativas o beneficios que la ley otorga a las organizaciones cooperativas»; no pueden «pertenece a entidades de fines incompatibles con los del Sector Cooperativo»; no pueden «conceder ventajas, preferencias u otros privilegios, a sus promotores, fundadores o dirigentes»; no pueden «rea-

---

<sup>28</sup> Art. 40, LGC: «Las aportaciones totalmente pagadas y no retiradas antes del cierre del ejercicio anual podrán percibir un interés limitado, abonable siempre que la cooperativa obtenga remanentes.

El interés de las aportaciones, que será determinado por la asamblea general, no podrá exceder, en caso alguno, del máximo legal que se autorice pagar por los depósitos bancarios de ahorros».

<sup>29</sup> Art. 57, LGC.

<sup>30</sup> Art. 44, LGC: «La reserva cooperativa es irrepartible; y, por tanto, no tienen derecho a reclamar ni a recibir parte alguna de ella, los socios, los que hubieren renunciado, los excluidos ni cuando se trate de personas naturales, los herederos de uno ni otros.

En el caso de que una cooperativa se transformare en persona jurídica que no sea cooperativa, o se fusionare con otra organización que tampoco lo fuere, su reserva cooperativa deberá ser íntegramente transferida a la entidad que corresponda según el artículo 55, (inciso 3) de la presente Ley, como requisito previo para la validez de la transformación o la fusión y bajo responsabilidad personal y solidaria de los miembros de los respectivos Consejos de administración y vigilancia».

<sup>31</sup> Art. 5, par. 2.1 y 2.4, LGC.

lizar actividades diferentes a las previstas en su estatuto»; ni «efectuar operaciones económicas que tengan finalidad exclusivista o de monopolio»; no pueden «integrar sus asambleas, consejos o comités con personas que no sean miembros de la propia organización cooperativa, ni con trabajadores de estas», salvo el caso de las cooperativas de trabajadores, todo conforme al art. 6 de la LGC.

#### 4. Actividades

La LGC, en su artículo 7, clasifica a las cooperativas desde dos puntos de vista: Por la Estructura Social y Por la Actividad Económica.

De acuerdo a la Estructura Social, la LGC divide a las Cooperativas en dos «MODALIDADES» excluyentes: «Usuarios» o «Trabajadores». Las Cooperativas de Usuarios, tienen por objeto ser fuente de servicios para sus socios, con lo cual los usuarios del servicio son los titulares de la Cooperativa, quienes participan en la gestión y en el resultado económico, con responsabilidad limitada a su aporte. Por su parte, las Cooperativas de Trabajadores, tienen por objeto ser fuente de trabajo para quienes al mismo tiempo sean sus socios y trabajadores, con lo cual queda claro que bajo esta modalidad, los trabajadores son los titulares de la Cooperativa, participan en la gestión y resultado económico con responsabilidad limitada a su aporte.

De acuerdo a la Actividad Económica que desarrollan, la Ley reconoce 19 «TIPOS» de cooperativas (agrarias, agrarias azucareras, agrarias cafetaleras, agrarias de colonización, comunales, pesqueras, artesanales, industriales, mineras, de transportes, de ahorro y crédito, de consumo, de vivienda, de servicios educacionales, de escolares, de servicios públicos, de servicios múltiples, de producción especiales<sup>32</sup> y de servicios especiales<sup>33</sup>), sin perjuicio que posteriormente sean reconocidos nuevos tipos<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> El tipo «producción especiales» es un genérico para todas las cooperativas de trabajadores que no tengan un «tipo» reconocido expresamente por la LGC. Así, una cooperativa de trabajadores cuya actividad sea la «gasfitería» tendría que constituirse e inscribirse como «Cooperativa de Producción Especiales», al no estar reconocido el tipo «Cooperativa de Gasfitería».

<sup>33</sup> El tipo «servicios especiales» es un genérico para todas las cooperativas de usuarios que no tengan un «tipo» reconocido expresamente por la LGC.

<sup>34</sup> Así por ejemplo, en el año 1992 se reconoció como nuevos tipos de cooperativas a las «Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo» y «Cooperativas de Trabajo Temporal», dedicadas a brindar diversos servicios a las empresas usuarias con las que se vinculan, mediante el destaque de sus socios-trabajadores.

La LGC promueve la existencia de cooperativas uniactivas, vale decir, que realicen una actividad concreta (ahorro y crédito, vivienda, agrarias, etc.), sin embargo también permite de una manera restringida<sup>35</sup>, la existencia de cooperativas con objeto social múltiple (cooperativas de servicios múltiples), que prestan a sus socios diversos servicios: vivienda, ahorro, consumo, etc., pero aunque las permite y regula, tiende más bien a que la pluralidad de servicios sea brindada a través de centrales cooperativas.

Sin perjuicio de lo señalado, las cooperativas uniactivas están autorizadas (art. 8, par. 9 de la LGC) a realizar actividades propias de cooperativas de otros tipos empresariales, a condición de que sean solo accesorias o complementarias de su objeto social y estén autorizadas por el estatuto o la asamblea general.

Las cooperativas en general, sean de usuarios o de trabajadores no requieren de autorización alguna para realizar actividad empresarial<sup>36</sup>. En ese sentido, el D.Ley 25879 (art. 4), precisó que «las cooperativas cualquiera sea su tipo o modalidad no requieren de autorización para celebrar o realizar los actos y contratos permitidos por la legislación nacional». Sin perjuicio de lo señalado, dependiendo de la actividad concreta que decidan realizar, deberán obtener los permisos sectoriales correspondientes<sup>37</sup>.

Cabe precisar que las cooperativas se constituyen para operar con sus socios y no con terceros (público en general)<sup>38</sup>. En ese sentido, si

---

<sup>35</sup> Según el art. 8, par. 7, LGC, las cooperativas de servicios múltiples deben constituirse y funcionar como «cooperativa cerrada», salvo los casos que por excepción y por razones de interés público, autorice el Reglamento (que nunca se dictó). Por «cooperativa cerrada» se entiende aquella que por disposición expresa de su estatuto, admita como socios únicamente a personas que reúnan determinadas calidades ocupacionales, laborales o profesionales, u otras condiciones especiales comunes a todas ellas, como requisitos esenciales para su inscripción y permanencia en su seno.

<sup>36</sup> No obstante lo señalado, algunas actividades económicas están reservadas para un determinado tipo de sociedad. P.e. Bancos, Financieras, Seguros, solo pueden ser desarrolladas bajo la forma de S.A..

<sup>37</sup> La Ley 30822, ha establecido que las Cooperativas de Ahorro y Crédito requieren inscribirse ante el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito a cargo de la Superintendencia Adjunta de Cooperativas de la Superintendencia de Banca y Seguros Y AFP, como requisito obligatorio para poder operar válidamente. Asimismo, la Ley 31335 ha establecido que las Cooperativas Agrarias de Usuarios requieren inscribirse en el Registro a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para gozar de los beneficios que establece dicha Ley.

<sup>38</sup> En el caso de «centrales cooperativas» —ver Sec. XII— la LGC (art. 58) de manera expresa considera que estas pueden prestar servicios a las cooperativas que la integran, a los socios de ellas y al público.

bien no existe prohibición para operar con terceros<sup>39</sup>, las cooperativas operan fundamentalmente con sus socios y de manera muy excepcional con «terceros». Es más, los ingresos que eventualmente obtenga la cooperativa por operaciones con «terceros» (no socios) pasarán a integrar la Reserva Cooperativa<sup>40</sup>, de carácter irrepartible y están sujetos al pago del Impuesto a la Renta<sup>41</sup>.

## 5. Constitución

La constitución de una cooperativa debe acordarse en asamblea general de fundación, en la cual se aprueba su estatuto, se suscribe su capital inicial y se elige a los miembros de los órganos directivos. Con relación al capital social, cabe señalar que la LGC no ha establecido un capital social «mínimo» para poder constituirla, por lo cual este dependerá de los aportes que efectúen los socios fundadores<sup>42</sup>.

Este acto jurídico de constitución puede constar en Escritura Pública o en Documento Privado, con firmas certificadas por Notario o en su defecto, por juez de paz. En cuanto a la denominación, el art. 11 par. 3 de la LGC establece que se debe utilizar la palabra «cooperativa», seguida de la referencia a su tipo (p.e. Ahorro y Crédito) y del nombre distintivo que ella elija. En ningún caso podrá utilizarse una denominación idéntica a la de otra preexistente.

La constitución de la cooperativa no requiere de autorización previa<sup>43</sup> y debe presentarse al Registro de Personas Jurídicas, para su inscripción en el Libro de Cooperativas<sup>44</sup>, de la Zona Registral correspondiente al domicilio de la cooperativa. Con la inscripción en Registros Públicos, la cooperativa adquiere personalidad jurídica, gozando de un patrimonio autónomo al de los miembros que la conforman. Según el

---

<sup>39</sup> Salvo para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, pues la Ley 26702, modificada por la Ley 30822 establece que solo pueden captar recursos y otorgar créditos a sus socios y «no podrán ser autorizadas a captar recursos del público».

<sup>40</sup> Ver Sec. 7

<sup>41</sup> Ver Sec. 9

<sup>42</sup> Para el caso de las Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo y Cooperativas de Trabajo Temporal, la Ley 27626 ha establecido que deben contar con un capital social mínimo de 45 UIT que a la fecha equivalen a aprox. US\$ 53,077.

<sup>43</sup> Para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, el estatuto debe haber sido previamente aprobado por la SBS para que proceda su inscripción en Registros Públicos.

<sup>44</sup> El «Libro de Cooperativas» es una subdivisión del Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos.



art. 12, par. 3 de la LGC la cooperativa podrá operar válidamente solo después de ser inscrita en el Registro de Personas Jurídicas. Sin embargo, los actos y documentos que fueran celebrados o suscritos en nombre de una cooperativa antes de su inscripción en el Registro, obligarán exclusiva, personal y solidariamente a quienes lo celebren o suscribieren, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiera lugar. Inscrita la cooperativa, dichos actos quedarán convalidados si los ratifica el órgano cooperativo competente, de conformidad con lo establecido por el art. 12 par. 4 de la LGC.

## 6. Socios

La LGC no contempla el número mínimo de personas que se requieren para constituir una cooperativa<sup>45</sup>. Sin embargo, debido a la existencia de cuatro órganos de gobierno de carácter obligatorio, la práctica cooperativa considera la necesaria presencia de no menos de once personas. Para el caso de Centrales Cooperativas<sup>46</sup>, la LGC tampoco precisa el número de cooperativas que se requiere, aceptándose en la práctica la participación de no menos de dos cooperativas<sup>47</sup>. Tratándose de Federaciones Nacionales<sup>48</sup>, la LGC establece que deben estar constituidas por no menos del veinte por ciento de las cooperativas primarias del mismo tipo<sup>49,50</sup>.

Según el art. 17 de la LGC pueden ser socios de las cooperativas, otras cooperativas, las comunidades campesinas o nativas, las entidades del Sector Público y otras personas jurídicas sin fines de lucro. Asimismo, se permite que personas jurídicas con fines de lucro sean socios de la cooperativa en la medida que califiquen como «Pequeña

---

<sup>45</sup> Solo para el caso de las cooperativas agrarias de usuarios, la Ley N.º 31335 ha fijado en 25 el número mínimo de socios para constituir una cooperativa de este tipo.

<sup>46</sup> Ver Sec. 5.

<sup>47</sup> En el caso de las cooperativas agrarias, la Ley N.º 31335 ha establecido que se requieren por lo menos 25 personas (naturales o jurídicas) para constituir una cooperativa.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Art. 61, par. 2, LGC.

<sup>50</sup> La Ley N.º 31335 ha establecido que para constituir Federaciones Nacionales por línea de cultivo, ganadera o forestal se requiere de no menos del quince por ciento de cooperativas de la misma línea. Asimismo, para constituir una Federación Nacional de Cooperativas Agrarias se requiere de no menos de tres Federaciones Nacionales por línea de cultivo, ganadera o forestal.

Empresa»<sup>51,52</sup>. En el caso de personas naturales, se requiere que tengan capacidad legal y en el caso de personas jurídicas se requiere que estén constituidas e inscritas con arreglo a ley y sean autorizadas por su estatuto o por su órgano competente, para integrar la organización cooperativa. En ambos casos, deben reunir los requisitos exigidos por el estatuto para poder incorporarse a la cooperativa (art. 16, LGC).

La LGC (art. 17, par. 3) expresamente prohíbe que los trabajadores de una cooperativa de usuarios sean socios de esta, «pero podrán hacer uso de todos los servicios de la cooperativa en igualdad de condiciones con los socios». Esta disposición tiene por objeto evitar el conflicto que se podría presentar entre el «interés de los trabajadores» y el «interés de los usuarios» en una organización que es constituida por y para los «usuarios» (consumidores).

Los derechos y obligaciones de los socios son establecidos en el estatuto (art. 19), precisándose que la responsabilidad de los socios de una cooperativa está limitada al monto de sus aportaciones suscritas (art. 20). Quien adquiere la condición de socio responde con sus aportaciones, conjuntamente con los demás socios, de las obligaciones contraídas por la cooperativa, antes de su ingreso a ella y hasta la fecha de cierre del ejercicio dentro del cual renunciare o cesare por otra causa (art. 21)

El ingreso de los nuevos socios no requiere ninguna modificación de la escritura de constitución ni del estatuto. Es aprobado por el Consejo de Administración y anotado en el Registro de Socios que constituye un padrón interno de la cooperativa.

## 7. Régimen Económico

Los arts. 38 a 51 de la LGC, regulan este aspecto, precisando en primer lugar que el capital de las cooperativas se integra con las aportaciones que efectúan los socios. Como consecuencia del principio de libre adhesión y retiro voluntario, las cooperativas cuentan con un capital variable e ilimitado, lo que significa que dicha cuenta patrimonial se

---

<sup>51</sup> Si bien la LGC en su art. 17 par. 2 establece las características que deben reunir las «Pequeñas Empresas», actualmente existe una Ley que regula el régimen de las Micro y Pequeñas Empresas, considerando a las primeras como aquellas que cuentan con ingresos anuales no superiores a 150 UIT (aprox. US\$ 176,923) y a las segundas como aquellas que cuentan con ingresos anuales no superiores a 1,700 UIT (aprox. US\$ 2'005,128).

<sup>52</sup> La Ley 31335, restringe el universo de personas que pueden ser socios en una cooperativa agraria a: personas naturales, sociedades conyugales o uniones de hecho, cooperativas, comunidades campesinas y nativas y personas jurídicas sin fines de lucro.

incrementa y reduce constantemente sin necesidad de adoptar acuerdos especiales o efectuar trámites registrales para publicitar el monto del nuevo capital.

Como medida de protección o de estabilidad para las cooperativas, la LGC establece que la reducción del capital no podrá exceder del 10% de este, al año. De esta manera, aunque se produzca un retiro masivo de socios, el capital social solo podrá afectarse (reducirse), en un máximo de 10% por cada año (art. 38)<sup>53</sup>.

La LGC permite que las aportaciones que suscriben los socios sean pagadas en dinero, bienes muebles o inmuebles e incluso con servicios, aunque este último tipo de aporte no ha sido frecuente en nuestras cooperativas. Las aportaciones tienen las siguientes características: son siempre iguales, es decir, tienen el mismo valor nominal y confieren los mismos derechos y obligaciones al socio; son nominativas, se emiten a nombre de una determinada persona (no pueden ser «al portador»); son indivisibles, no pueden fraccionarse por debajo de la unidad; son transferibles, pudiendo ser cedidas a otras personas, en la forma que determine el estatuto de la Cooperativa; y no pueden adquirir mayor valor que el nominal ni ser objeto de negociación en el mercado. Las aportaciones pueden ser representadas mediante «Certificados de Aportación», el cual podrá representar una o más aportaciones; podrán ganar un interés, que no podrá ser mayor al que otorgan los bancos por los depósitos de ahorros. Las aportaciones deben ser devueltas cuando el socio se separe de la Cooperativa (por renuncia, exclusión o fallecimiento) o la misma sea disuelta<sup>54</sup>.

Por otro lado, los Remanentes de la Cooperativa, entendidos como los Ingresos Brutos menos los Gastos, se destinan por acuerdo de asamblea general a los siguientes fines:

- No menos del 20% para la Reserva Cooperativa.
- El porcentaje necesario para el pago de intereses a las aportaciones.
- Las sumas correspondientes a fines específicos.
- Finalmente, los excedentes<sup>55</sup> para los socios, en proporción a las operaciones que hubieren efectuado con la cooperativa (si fuera de usuarios) o, a su participación en el trabajo común (si fuera de trabajadores).

---

<sup>53</sup> Adicionalmente, la LGC (art. 23), precisa que el retiro voluntario es un derecho pero puede diferirse la aceptación de la renuncia si el socio tiene deudas a favor de la cooperativa o no lo permite la situación económica o financiera de la propia cooperativa.

<sup>54</sup> Ver arts. 24 y 55 de la LGC.

<sup>55</sup> Este es el término (excedentes) que utiliza la LGC para referirse al reintegro que se realiza al socio.

Finalmente, dentro del régimen económico, cabe destacar la existencia de la Reserva Cooperativa que se crea e incrementa —como ya hemos señalado— con no menos del 20% del remanente anual. No existe una titularidad individual sobre la Reserva Cooperativa, sino más bien esta constituye un recurso de carácter colectivo o social, ya que pertenece a la cooperativa y su carácter irrepartible impide que los socios o sus herederos puedan reclamar participación alguna en ella. Ni siquiera en los casos en que se produce la disolución y liquidación de la cooperativa o en los que esta se transforma en una sociedad no cooperativa, procede la distribución de la Reserva Cooperativa, debiendo transferirse a la Federación, Confederación o al Estado<sup>56</sup>.

La Reserva Cooperativa (art. 42), se incrementa de manera automática con los beneficios que la cooperativa obtenga como «ganancia de capital» o por «ingresos por operaciones diferentes a las de su objeto estatutario»; asimismo se incrementa con parte de las revalorizaciones de activos, con donaciones, legados y subsidios que reciba la cooperativa (salvo que sean expresamente otorgados para gastos específicos) y por otros recursos que determine la asamblea general. En el caso particular de las cooperativas de usuarios, los beneficios generados por operaciones con no socios integran automáticamente esta cuenta patrimonial<sup>57</sup>.

La Reserva Cooperativa tiene por objeto cubrir pérdidas u otras contingencias imprevistas, por lo cual, en tanto ello no ocurra, este recurso puede ser utilizado en cualquier parte del activo. Cabe señalar que a diferencia de otra clase de reservas<sup>58</sup>, la Reserva Cooperativa no cuenta con tope alguno, por lo cual en la medida que existan remanentes, su incremento será constante e ilimitado.

## 8. Régimen Administrativo

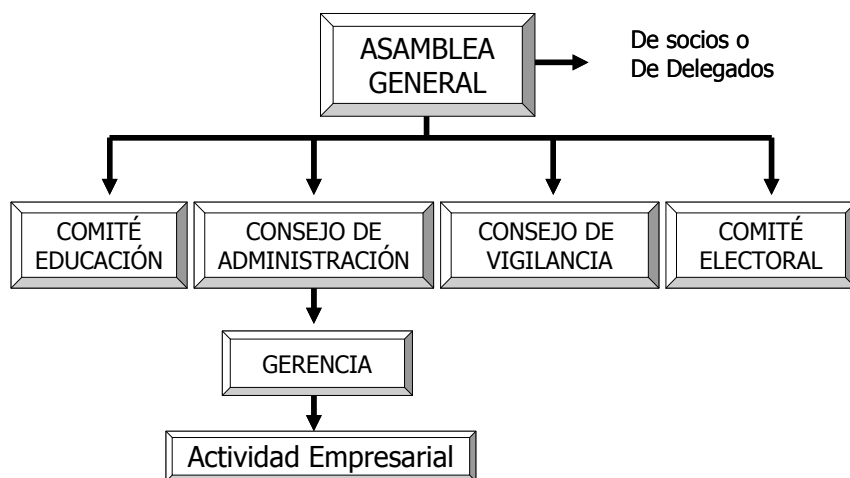
Toda Cooperativa en el Perú, debe contar obligatoriamente con cinco órganos básicos: Asamblea General, Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia, Comité Electoral y Comité de Educación.

---

<sup>56</sup> Ver arts. 44 y 55 de la LGC.

<sup>57</sup> Así, la LGC contempla que cualquier «beneficio» que no provenga de un «Acto Cooperativo», es decir de una operación realizada por la cooperativa con su socio en cumplimiento de su objeto social, queda integrado a la Reserva Cooperativa con el fin de impedir un beneficio personal, de carácter lucrativo.

<sup>58</sup> P.e., para el caso de las sociedades anónimas, la LGS (art. 229), regula la existencia obligatoria de una «Reserva Legal» que se integra e incrementa con no menos del 10% de la utilidad distribuible de cada ejercicio, hasta que ella alcance un monto igual a la quinta parte del capital. El exceso sobre dicho límite, no tiene la condición de reserva legal.



La **Asamblea General** es la autoridad suprema de la cooperativa y sus acuerdos obligan a todos los socios, presentes y ausentes, siempre que se hubieran tomado de conformidad con la ley y el estatuto. Sus atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 27 de la LGC y en líneas generales resultan idénticas a las que corresponden a una Junta General de Accionistas, en el caso de las sociedades anónimas o a una Asamblea de Asociados, en el caso de Asociaciones Civiles.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Las Asambleas llevan distintas denominaciones según su propósito o composición. Así tenemos «**Asamblea General de Fundación**»: Es la primera Asamblea que se hace en una Cooperativa y tiene por objeto iniciar la vida de la institución. (art. 11 de la LGC); «**Asamblea General-de Disolución**»: Es la última Asamblea que se hace en una cooperativa y tiene por objeto poner fin a la vida de la institución (art. 52 de la LGC); «**Asamblea General Ordinaria**»: Es la que se realiza cada cierto período que los socios señalan en el Estatuto. Por ejemplo, una vez al año, y tiene por objeto fundamentalmente hacer el análisis de la marcha de la cooperativa durante el ejercicio económico, estudiando y aprobando el Balance Anual y el Estado de Resultados, disponiendo el reparto de los Remanentes y Excedentes; y eligiendo, o complementando a los cuerpos directivos. Normalmente, estas Asambleas se reúnen dentro de los tres meses posteriores a la conclusión del ejercicio-económico. Por lo general, entre enero y marzo de cada año; **Asamblea General Extraordinaria**: Es aquella que se realiza en cualquier momento que sea preciso para tratar algún problema de importancia surgido en la institución y que no puede esperar hasta la fecha en que normalmente se realiza la Asamblea General Ordinaria.

La LGC no contiene norma alguna que regule la forma en que debe convocarse a las Asambleas, ni el quórum que debe respetarse ni el régimen de votaciones y demás requisitos que deben ser observados para la validez de aquellos actos. En consecuencia, estos aspectos se rigen por lo regulado en el Estatuto de la Cooperativa, la LGS y por el RIRPJ.

En principio está integrada por la totalidad de socios de la cooperativa, sin embargo, la LGC ha establecido en su artículo 28 que en el caso de cooperativas primarias que cuentan con más de 1.000 socios, las funciones de la asamblea general serán ejercidas por la «asamblea general de delegados», constituida por delegados elegidos bajo la dirección inmediata y exclusiva del comité electoral, mediante sufragio personal, universal, obligatorio y secreto<sup>60</sup>. La Asamblea General de Delegados sustituye en todas sus funciones a la Asamblea General de Socios, es decir, en adelante, solo serán citados los Delegados para que conformen la «Asamblea General».

Esta disposición obedece al hecho de que en general, las cooperativas son sociedades diseñadas para integrar a un gran número de personas y de ser este el caso, la toma de decisiones a nivel de asamblea general podría resultar sumamente complicada y onerosa, volviendo ineficiente a la cooperativa. Por esta razón y para los casos de cooperativas con un gran volumen de socios (más de 1.000), se prefirió optar por un sistema de «democracia representativa», en virtud de la cual los socios eligen a quienes los representarán en la Asamblea. Bajo este esquema, la asamblea general de socios, es reemplazada por la asamblea general de delegados<sup>61</sup>.

En la Asamblea, cada socio o delegado, cuenta con un solo voto, independientemente del capital aportado, lo cual no puede ser modificado por el Estatuto. Tampoco permite la LGC reconocer «votos adicionales» a cualquier socio por ninguna razón<sup>62</sup>. Finalmente, como conse-

---

<sup>60</sup> En el caso de organizaciones de grado superior (centrales, federaciones, confederación), la autoridad suprema es la asamblea o junta general, constituida por los presidentes de las organizaciones cooperativas integradas, salvo disposición diferente de los estatutos de estas (art. 28 LGC).

<sup>61</sup> La Ley no contempla el número de delegados que deban elegirse. Sin embargo, durante la vigencia de la Ley ha venido aplicándose la R.D. 010-MT/38.1.80 (dictada durante la vigencia de la anterior ley), que estableció en 100 el número de delegados a elegirse. En el caso de las cooperativas agrarias, la Ley 31335 ha establecido que las cooperativas con más de 200 socios, pueden integrar sus asambleas con 60 delegados, pero si la cooperativa tiene más de 500 socios, deberán integrar sus asambleas con 100 delegados.

<sup>62</sup> Solamente en el caso de Centrales Cooperativas (cooperativas de cooperativas) y de la Confederación, el art. 65, par. 2 permite variar la regla de «un hombre, un voto», al establecer que «Los estatutos de las centrales podrán autorizar que los delegados integrantes de sus asambleas generales de delegados ejerzan el derecho de voto en proporción al número de socios de la organización cooperativa que estos representen».

cuencia del principio del control democrático y acentuando el carácter personalista, la Ley prohíbe que en las asambleas y en las elecciones se emitan «votos por poder» (art. 28)<sup>63</sup>. En este sentido, un socio no puede delegar su representación a favor de otro socio o de un tercero. Tal exigencia busca impedir que (vía el apoderamiento), el poder de dirección y decisión en las cooperativas, se concentre en pocas manos<sup>64</sup>. En la LGC se limitan las funciones de la Asamblea para que sea, en su calidad de autoridad suprema, quien defina la dirección de la cooperativa pero solo a nivel de políticas y orientaciones generales.

El **Consejo de Administración** es el órgano responsable del funcionamiento administrativo de la cooperativa, según lo dispuesto por el art. 30 de la LGC. Entre las principales atribuciones que le reconoce la LGC, podemos destacar: cumplir y hacer cumplir la ley, el estatuto, las decisiones de la asamblea general, los reglamentos internos y sus propios acuerdos; dirigir la administración de la cooperativa y supervisar el funcionamiento de la gerencia; elegir y remover al gerente; autorizar el otorgamiento de poderes; aprobar, reformar e interpretar los reglamentos internos, con excepción del correspondiente al Consejo de Vigilancia y del Comité Electoral; aprobar los planes y presupuestos anuales de la Cooperativa; convocar a Asamblea General, con determinación de su agenda y a elecciones anuales.

En resumen, en la LGC el Consejo de Administración es orientado para ser el órgano de dirección. Para este efecto cuenta con todas las facultades necesarias, con excepción de aquellas que hayan sido reservadas por la LGC o por el Estatuto para la Asamblea General.

El **Consejo de Vigilancia** es el órgano fiscalizador de la cooperativa y debe actuar sin interferir ni suspender el ejercicio de las funciones ni actividades de los órganos fiscalizados. La LGC contempla en el art. 31 las facultades con que cuenta el Consejo de Vigilancia para efectuar su labor fiscalizadora, precisando que las atribuciones ahí señaladas «no podrán ser ampliadas por el estatuto ni la asamblea general». De esta forma, el legislador optó por establecer en forma taxativa las facultades del órgano contralor, para evitar que vía estatuto o acuerdo de asamblea se le dotara de facultades que podrían implicar una intromisión en la competencia de otros órganos.

---

<sup>63</sup> Ver Sec. 3, y nota 27.

<sup>64</sup> Desde nuestro punto de vista, resulta excesivo impedir que los socios otorguen poder a otro socio o a terceros, ya que existen casos que sí ameritarían que ello fuera permitido (viaje, enfermedad, etc.). En todo caso, pudo optarse por permitir el apoderamiento pero con restricciones, como por ejemplo, que un socio solo pueda representar a otro socio.

En estricto, las facultades con que cuenta el Consejo de Vigilancia se resumen en el ejercicio del «control de la legalidad» (velando por que todos los actos que involucre a la cooperativa sean legales, es decir, que no vulneren el ordenamiento vigente), «control de la veracidad» (informando a la asamblea sobre la exactitud de todo lo que se someta a su conocimiento) y el «control de la seguridad» (sobre los bienes y derechos de la cooperativa). Entre las principales atribuciones que le reconoce la LGC (art. 31), podemos destacar: vigilar que los fondos en caja, en bancas y los valores y títulos de la cooperativa; verificar la existencia y valorización de los demás bienes de la cooperativa; disponer, cuando lo estime conveniente, la realización de arqueos de caja y auditorías; verificar la veracidad de las informaciones contables; inspeccionar los libros de actas del consejo de administración y de los comités; convocar a asamblea general cuando el consejo de administración, requerido por el propio consejo de vigilancia, no lo hiciera; proponer al consejo de administración las ternas de auditores externos contratables por la cooperativa.

El **Comité Electoral**, es un órgano permanente encargado de conducir todos los procesos electorales. Debido a que la Ley obliga a que anualmente se produzca una renovación de los miembros de los consejos y comités en proporciones no menores al tercio del respectivo total («Renovación por Tercios»)<sup>65</sup>, el legislador consideró conveniente que este órgano tenga vocación de permanencia y no sea transitorio o temporal.

El **Comité de Educación** es el órgano encargado de llevar a la práctica el principio de «Educación Cooperativa»; difundiendo entre los socios la información más adecuada y capacitando a los mismos para la toma de decisiones que permitan el logro de la eficacia cooperativa. Para el efecto, el Consejo de Administración, bajo responsabilidad, entregará al Comité de Educación para su difusión entre los socios, la información contable y administrativa que este le solicite.

Todos los órganos antes señalados, son cuerpos colegiados, por lo cual requieren estar integrados por más de una persona. La LGC (art. 33, par. 1) no establece un número mínimo ni máximo de titulares y suplentes, dejando esta definición al Estatuto<sup>66</sup>.

Finalmente, debemos mencionar al Gerente, quien es el funcionario ejecutivo de más alto nivel de la cooperativa, con responsabilidad inmediata ante el Consejo de Administración (art. 35). Sus principales

---

<sup>65</sup> Ver art. 33, par. 4, LGC, Sec. 3 y nota 26.

<sup>66</sup> Si bien el número mínimo podría ser dos, la renovación anual por tercios (Ver nota 26), ha generado que en la práctica cada órgano se integre con no menos de tres personas.



atribuciones son: ejercer la representación administrativa y judicial de la cooperativa; suscribir, conjuntamente con el dirigente o el funcionario que determinen las normas internas los contratos, títulos valores y retiros de fondos; ejecutar los programas de conformidad con los planes aprobados por el consejo de administración; ejecutar los acuerdos de la asamblea general y del consejo de administración; nombrar a los trabajadores y demás colaboradores de la cooperativa y removerlos con arreglo a ley.

La LGC se caracteriza por establecer un régimen gerencial similar al correspondiente a otras sociedades de corte mercantil, vale decir, ágil y con una importante concentración de poder, pero a su vez establece tres limitaciones importantes: i) Dependencia directa del Consejo de Administración, en cuanto a su nombramiento y remoción así como con relación a la amplitud de sus poderes; ii) Requiere de la participación (firma) de un dirigente o funcionario expresamente autorizado por el Consejo de Administración para poder obligar a la cooperativa ante terceros, iii) Prestar garantías para el ejercicio de su cargo, cuando así se lo requiera el Consejo de Administración.

Adicionalmente, tanto la Asamblea General como el Consejo de Administración pueden nombrar Comités y Comisiones integradas por socios, que constituyen órganos de apoyo.

Los «**Comités**» son órganos permanentes a los que se le encomienda una determinada función que es constante en el desarrollo de la Cooperativa<sup>67</sup>. Por su parte, las «**Comisiones**» se caracterizan por su temporalidad<sup>68</sup>.

Los cargos directivos y gerenciales son personas e indelegables y además revocables (art. 33, par. 2); deben renovarse anualmente en proporciones no menores al tercio del respectivo total (art. 33 par. 4); los directivos no pueden desempeñar cargos rentados en la propia cooperativa (salvo que sea una cooperativa de trabajadores), pero pueden recibir «dietas» por las sesiones que realicen (art. 33.5). Las incompatibilidades para ejercer funciones de directivos o de gerentes en las cooperativas están establecidas en el art. 33, par. 3 de la LGC. Todos los órganos de la cooperativa (asamblea, consejos y comités) deben estar exclusivamente integrados por socios (art. 6 par. 6 de la LGC).

---

<sup>67</sup> Una Cooperativa de Ahorro y Crédito puede nombrar un «Comité de Créditos» para que apoye permanentemente al Consejo de Administración.

<sup>68</sup> Se puede nombrar una Comisión para que se encargue de estudiar las posibles reformas al estatuto de la Cooperativa o una comisión para que evalúe las ventajas o desventajas de la compra de un determinado local. Cumplido el encargo, la Comisión deja de operar.

## 9. Régimen Tributario

La LGC contempló que el Régimen de Protección (que incluía al Régimen Tributario Cooperativo), tendría una vigencia de 10 años (desde 1981 hasta 1990)<sup>69</sup>. En ese sentido, toda norma contenida en la LGC que calificara como un Beneficio, Norma Promocional o en general como una «exoneración» (beneficio tributario temporal), tenía una vigencia establecida, que venció el 31 de diciembre de 1990. A partir del año 1991 se generó una gran controversia entre el Movimiento Cooperativo Peruano y la Administración Tributaria, pues mientras el primero reclamaba un tratamiento tributario especial en materia de Impuesto a la Renta (IR)<sup>70</sup> e Impuesto General a las Ventas (IGV)<sup>71</sup>, acorde con su naturaleza y aplicable a las operaciones que realizan con sus socios, la Administración Tributaria consideraba que dichas operaciones debían estar sujetas al régimen general de afectación.

Con relación al IR, el Movimiento Cooperativo Peruano sostenía que el mismo era inaplicable para las operaciones con socios (Actos Cooperativos), amparándose en lo que establecía el 66, par. 1 de la LGC:

«Artículo 66.º—Rigen para las organizaciones cooperativas y los actos señalados a continuación que ellas celebren, las siguientes normas tributarias básicas:

1.—Las cooperativas están afectas por el impuesto a la renta, solo por los ingresos netos, provenientes de las operaciones que realicen con terceros no socios».

Como puede observarse, la norma en comentario dispuso que las Cooperativas solo estarían afectas al IR por los ingresos que obtengan por operaciones con terceros. En consecuencia, las cooperativas se encuentran inafectas al IR por los ingresos que obtengan por operaciones con sus socios. La razón es muy sencilla y obedece a la naturaleza de la cooperativa: en el primer caso (operaciones con terceros), la cooperativa realiza un Acto de Comercio generador de renta y por lo tanto el ingreso obtenido debe afectarse con IR. En el segundo caso (operaciones con socios), la cooperativa realiza un acto interno, ausente de lucro

---

<sup>69</sup> Ver art. 126 de la LGC.

<sup>70</sup> Impuesto de periodicidad anual que grava las rentas obtenidas por personas naturales o jurídicas. En este último caso, la tasa asciende al 29.5% de la Renta Neta.

<sup>71</sup> Impuesto de periodicidad mensual que grava la venta en el país de bienes muebles, la importación de bienes, la prestación o utilización de servicios en el país, los contratos de construcción y la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos, con una tasa del 18%.

e intermediación (Acto Cooperativo), que no genera renta alguna y por lo tanto el ingreso obtenido se encuentra inafecto al IR.

No obstante que se trata de una inafectación y, en consecuencia, de una situación tributaria de carácter permanente (no sujeta a plazo de vigencia determinado), se suscitaron una serie de controversias y posiciones contradictorias incluso a nivel de la propia Administración Tributaria. En efecto, la vigencia de esta inafectación no fue pacífica, pues al estar regulada dentro del *Régimen de Protección*, la Administración Tributaria consideró que se trataba de un «Beneficio Tributario» sujeto al plazo de 10 años establecido por el art. 121 de la propia LGC, con la cual esta inafectación venció —para la Administración Tributaria— el 31 de diciembre de 1990.

Por su parte, el Tribunal Fiscal (que es el órgano encargado de resolver en última instancia administrativa las reclamaciones sobre materia tributaria), tuvo también una posición cambiante, pues en un primer momento convalidó la vigencia de la inafectación dispuesta por el numeral 1 del art. 66 de la LGC y dos años después, varió su criterio para establecer que la inafectación venció en el año 1990.

En cuanto al IGV, el Movimiento Cooperativo Peruano reclamaba la no aplicación de este impuesto a las operaciones realizadas por la cooperativa con sus socios, por ser operaciones internas y no de mercado.

En mayo de 2011 se dictó la Ley 29683, «Ley que precisa los alcances de los arts. 3 y 66 de la Ley General de Cooperativas». Esta Ley, de carácter interpretativo, reconoció que las cooperativas realizan Actos Cooperativos y que como consecuencia de ello, no resulta aplicable a dichos actos el IR ni el IGV, por ser actos de carácter interno y sin fin lucrativo:

#### **«Artículo 1. Actos cooperativos**

Precísase que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas, por su naturaleza, efectúan actos cooperativos, los cuales se definen como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social. Los actos cooperativos son actos propios de su mandato con representación, estos no tienen fines de lucro».

#### **«Artículo 2. Inafectación al Impuesto General a las Ventas (IGV)**

Precísase que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto

Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas están inafectas al Impuesto General a las Ventas (IGV) por las operaciones que realicen con sus socios».

### «Artículo 3. Inafectación al Impuesto a la Renta

Precísase que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas están inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con sus socios».

Conforme a lo señalado, quedó precisado que las Cooperativas siempre estuvieron inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos provenientes de operaciones con socios (actos cooperativos) y que cuando obtienen ingresos por operaciones con terceros (actos de comercio), solo estos ingresos están afectos al Impuesto a la Renta. Asimismo, quedó precisado que las operaciones con socios (Actos Cooperativos), no califican como operaciones sujetas al IGV. Este reconocimiento resultó aplicable a todas las cooperativas con excepción de las cooperativas agrarias, las cuales fueron excluidas de los alcances del «Acto Cooperativo» a través de la Ley 29972 que estuvo vigente hasta el 10 de agosto de 2021. El 11 de agosto de 2021, entró en vigencia la Ley 31335 (derogando a la Ley 29772) y contempló un Régimen Tributario aplicable a las **Cooperativas Agrarias** y a sus socios productores, el cual se basa en el Acto Cooperativo. Así, las cooperativas agrarias no pagarán Impuesto a la Renta por Actos Cooperativos y otro tipo de actos estarán afectos a una tasa reducida. Por su parte, se exonera a los socios productores con ingresos de hasta S/ 138,000 del Impuesto a la Renta. En consecuencia, actualmente el Régimen Tributario de las cooperativas en general se encuentra unificado y tiene su sustento en el Acto Cooperativo».

Fuera de estas normas especiales en materia tributaria, las cooperativas están afectas a los diversos tributos que forman parte del «Sistema Tributario Nacional» (Impuesto Selectivo al Consumo; Impuesto a las Transacciones Financieras; Contribuciones sociales; Derechos Arancelarios; Impuesto Predial; Impuesto de Alcabala; Impuesto al Patrimonio Vehicular).

## 10. Régimen de Integración

La LGC regula en su Título III (arts. 57 a 65) la Integración Cooperativa, cuyo fomento se encuentra recogido como principio cooperativo. Las organizaciones de integración cooperativa que reconoce la Ley,

son: Centrales Cooperativas, Federaciones Nacionales de Cooperativas y la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú.

Las **Centrales Cooperativas** son «cooperativas de cooperativas», al constituir organizaciones que realizan actividades económicas a favor de las cooperativas que las integran, de los socios de estas y del público en general. Para estos efectos, la Ley faculta la constitución de Centrales Cooperativas de segundo grado que pueden ser homogéneas (si las cooperativas que las integran son del mismo tipo, por ejemplo, ahorro y crédito) o heterogéneas (si las cooperativas que las integran son de tipos distintos, por ejemplo, ahorro y crédito + consumo + servicios educacionales). Asimismo, la Ley contempla la constitución de Centrales Cooperativas de grado superior, en la medida que estén constituidas por otras centrales. Las actividades que pueden realizar las Centrales, entre otras, son: suministro de máquinas, equipos, herramientas, insumos materiales de construcción, subsistencias y otros bienes, necesarios o convenientes para uso, consumo, producción y/o distribución; comercializar y/o industrializar preferentemente los productos de las organizaciones integradas; obtener y/o conceder préstamos, constituir garantías y efectuar otras operaciones de crédito o de financiación; prestar asesoría en las áreas de la especialidad de la central; coordinar y/o unificar los servicios comunes de las organizaciones cooperativas integradas (art. 58).

Las **Federaciones Nacionales** tienen la naturaleza jurídica de Asociación Civil, constituidas fundamentalmente para representar y defender los intereses de sus asociados. La Ley establece que solo puede constituirse una Federación por cada tipo de Cooperativas<sup>72</sup> y que para ello se requiere la participación de no menos del 20% de las cooperativas primarias del tipo. Entre sus principales actividades, reguladas por el art. 60, se encuentran: representar y defender los intereses de las cooperativas federadas y coordinar las actividades de estas; vigilar la marcha de las cooperativas federadas; Practicar auditorías; intervenir como árbitros, en los conflictos que surjan entre las cooperativas de su tipo y/o entre estas y/o sus socios; prestar asesoría permanente a las cooperativas de su tipo preferentemente en las áreas cooperativas, jurídicas, administrativas, gerencial, contable, financiera, económica y educacional.

La **Confederación Nacional de Cooperativas del Perú**, es el máximo organismo de integración que ejerce la representación del

---

<sup>72</sup> Así, por ejemplo, solo existe una Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP) o una Federación Nacional de Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo (FENACOFEM).

Movimiento Cooperativo Peruano, en el país y en el exterior. Está integrada por las Federaciones Nacionales y por las Centrales Nacionales constituidas por más de un tercio de las cooperativas de un mismo tipo. Entre las atribuciones que le reconoce la LGC (art. 62), podemos destacar: realizar, en el plano nacional, funciones de fomento, coordinación y defensa de los intereses generales del Cooperativismo y del Sector Cooperativo; realizar funciones de inter-relación cooperativa en el plano internacional; proponer al Estado Las medidas necesarias y convenientes para el desarrollo cooperativo y el perfeccionamiento del Derecho Cooperativo.

Asimismo, adicionalmente a la integración vertical establecida por la Ley, las organizaciones cooperativas generan a su vez su propia integración horizontal a través de contratos asociativos de colaboración empresarial como los joint-venture, consorcios y asociación en participación.

## 11. Control

En cuanto al control y supervisión de las cooperativas, inicialmente fue el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP)<sup>73</sup> y luego los Gobiernos Regionales los encargados de llevarlo a cabo sobre todas las cooperativas. Sin embargo, mediante D.Ley N.º 25879 del 06 de diciembre de 1992 se declaró en disolución y liquidación el INCOOP y se derogaron todas las disposiciones de la LGC relativas al INCOOP y a las facultades otorgadas a los Gobiernos Regionales.

Actualmente, a excepción del caso de las cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas agrarias de usuarios, no existe un organismo o ente de supervisión y control de las cooperativas, pues el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)<sup>74</sup> solo exige la presentación de información financiera para sus fines estadísticos.

En cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, desde el 01 de enero de 2019, se encuentran bajo el control directo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la cual cuenta con una Superintendencia Adjunta de Cooperativas para llevar a cabo las funciones de supervisión, intervención, disolución y sanción de las cooperativas, así como de la emisión del informe previo y positivo de viabilidad de las normas técnicas de regulación (Ley 30822). Por su parte, la Ley 31335 ha establecido

---

<sup>73</sup> Institución pública descentralizada del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Sus funciones, organización, facultades, recursos y sanciones que podía aplicar se encontraban regulados en los arts. 86 a 105 de la LGC.

<sup>74</sup> Organismo rector del Sistema Estadístico Nacional del Perú.

que la supervisión y fiscalización de las cooperativas agrarias y centrales beneficiarias de programas o proyectos del Estado, se encuentra a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego, en tanto culmine su ejecución.

Adicionalmente a lo señalado, debemos precisar que se mantiene vigente el D.S. 04-91-TR (publicado en el Diario Oficial «El Peruano» del 25.01.91), que aprobó el «Reglamento de Autocontrol Cooperativo», en virtud del cual el «autocontrol» se realiza de manera integral, bajo las siguientes disposiciones:

- La Asamblea General es el órgano encargado de supervisar la eficacia<sup>75</sup> de la empresa cooperativa.
- El Consejo de Administración es el órgano encargado de supervisar la eficiencia<sup>76</sup> de la empresa cooperativa.
- El Consejo de Vigilancia es el órgano encargado de supervisar la legalidad de las acciones de la cooperativa, la veracidad de las informaciones proporcionadas a los socios, a las autoridades y a la comunidad en general y la seguridad de los bienes de la cooperativa.
- El Comité de Educación es el órgano encargado de difundir entre los socios la información más adecuada y capacitar a los mismos para la toma de decisiones que permitan el logro de la eficacia cooperativa.
- Tanto el Consejo de Vigilancia como el Comité de Educación deben contar con un presupuesto anual fijado por la Asamblea, bajo responsabilidad del Consejo de Administración, quien deberá cuidar que dichos órganos cuenten con una liquidez equivalente a 1/12 mensual de las sumas totales que les correspondan.

## 12. Transformación

La LGC permite la transformación de una cooperativa de un tipo a otro tipo de cooperativa y; de una cooperativa a otro tipo legal, con distintas consecuencias.

En el primer caso, el art. 27, par. 14 de la LGC contempla como facultad de la Asamblea General el «acordar la transformación de la cooperativa en otra de distinto tipo». Ello significa que para la LGC la

---

<sup>75</sup> Se entiende por eficacia cooperativa el logro de los objetivos propuestos por los socios para el mejoramiento de su respectivo desarrollo personal y económico.

<sup>76</sup> Se entiende por eficiencia cooperativa el mejor y más racional uso de los recursos humanos y materiales de que disponen estas organizaciones.

transformación se da por ejemplo, cuando una cooperativa de «ahorro y crédito» decide «transformarse» a cooperativa de «vivienda». Consideramos que en este extremo existe un error conceptual en denominar «transformación» al cambio de tipo (actividad económica realizada por la cooperativa), pues la forma sigue siendo la de «cooperativa», no produciéndose en consecuencia, ninguna transformación. En efecto, la transformación implica el cambio de la forma jurídica con la que se venía operando, por una nueva. Así, son casos de transformación el paso de Sociedad Anónima a Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada; o el paso de E.I.R.L. a sociedad anónima; o el paso de una Asociación a Cooperativa o de una Cooperativa a Sociedad Anónima. Pero no puede ser considerada transformación, cuando una cooperativa sigue siendo cooperativa pero varía el tipo de actividad que realizaba, pues ello únicamente implicaría una modificación del «objeto social».

La posibilidad de que una Cooperativa se transforme y en consecuencia adopte una forma jurídica distinta (no cooperativa), es viable al no existir prohibición expresa. Pero si bien la LGC no prohíbe la transformación de una Cooperativa a Sociedad Anónima (p.e.), sí contempla como «requisito previo» para la validez de la transformación que su Reserva Cooperativa sea íntegramente transferida, en forma excluyente, a la Federación del tipo al que corresponda la cooperativa que se transforma o a la Confederación Nacional de Cooperativas (si no existiera Federación) o al Estado (si no hubiera Confederación)<sup>77</sup>.

Mención aparte merece el hecho de que la propia LGC propicia la transformación de otras personas jurídicas, como las asociaciones civiles, a cooperativas, al extremo de permitir que el patrimonio «irrepartible» de estas organizaciones (tal como lo dispone el Código Civil), sea transferido a la cooperativa resultante de la transformación<sup>78</sup>.

Finalmente debe destacarse que la Ley N.º 31335 ha regulado de manera expresa la transformación de asociaciones civiles a cooperativas agrarias de usuarios, permitiendo incluso que hasta un máximo del 50% del patrimonio irrepartible de la asociación que pasa a ser cooperativa, integre la cuenta capital social (aporte de los socios) y el 50% restante, integre la cuenta Reserva Cooperativa.

---

<sup>77</sup> El art. 44 segundo párrafo de la LGC señala: «En el caso de que una cooperativa se transforme en persona jurídica que no sea cooperativa, o se fusionare con otra organización que tampoco lo fuere, su reserva cooperativa deberá ser íntegramente transferida a la entidad que corresponda según el artículo 55, (inciso 3) de la presente Ley, como requisito previo para la validez de la transformación o la fusión y bajo responsabilidad personal y solidaria de los miembros de los respectivos Consejos de Administración y Vigilancia».

<sup>78</sup> Ver art. 110 LGC.



### 13. Conclusión

La principal norma bajo la cual se desarrolla el cooperativismo peruano es la Ley General de Cooperativas, la cual tiene 41 años de vigencia. La falta de reglamentación ha originado que se tenga que acudir de manera supletoria a otras regulaciones, con la inseguridad jurídica que ello genera. A la fecha existen varios proyectos en el Congreso de la República que tienen por objeto dotar a nuestro país de una legislación más moderna. Sin perjuicio de la existencia de una ley general, existe legislación especial básicamente para las cooperativas de ahorro y crédito, para las cooperativas agrarias y para las cooperativas de trabajo y fomento del empleo. Las dos primeras, constituyen los tipos de cooperativas más utilizados en nuestro país.

A nivel normativo, el reconocimiento del acto cooperativo a través de la Ley 29683 del año 2011, ha sido uno de los hitos más importantes para el camino hacia el desarrollo, consolidación e identidad cooperativista.

### Bibliografía esencial

- MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN — INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, *Las cooperativas en el Perú. Estadísticas económicas y financieras*. FS Editores SAC. Lima, 2010.
- MORALES ACOSTA, A.; Torres Morales, C., *Régimen Legal de las Cooperativas en el Perú*, publicada en Régimen Legal de las Cooperativas en los países del Mercosur. Ed. Intercoop con la colaboración de ICA, Centro Cooperativo Sueco (SCC) y la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES). Segunda Edición actualizada y ampliada. Argentina (2005).
- TORRES MORALES, C., «El Reconocimiento del Acto Cooperativo en la Legislación Peruana». Ed. Grafimag. Lima, 2014.
- TORRES MORALES, C., *La Tributación Cooperativa*, publicado en la obra *La tributación Cooperativa en los países andinos* — Coordinador: Dante Cracogna. Alianza Cooperativa Internacional. San José de Costa Rica. 2009.
- TORRES Y TORRES LARA, C. «Cooperativismo, el modelo alternativo». Ed. Asesorandina. Lima, 1987.
- TORRES Y TORRES LARA, C., *Derecho Cooperativo. La Teoría del Acto Cooperativo*. Ed. INESLA. Lima, 1990.
- TORRES Y TORRES LARA, C.; TORRES MORALES, C. y MORALES ACOSTA, A., *Las Cooperativas y la Nueva Ley de Sociedades*. En «Sociedades y Mercado de Valores». Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Ed. Asesorandina. Lima, 1994.



# El régimen legal de las cooperativas de ahorro y crédito como sujetos ajenos al sistema financiero

Máximo Ulises Rodríguez Avalos<sup>1</sup>

Abogado Consultor Cooperativas de Ahorro y Crédito  
estudio@rodriguezavalos.com

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2573>

Recibido: 26 de septiembre de 2022  
Aceptado: 18 de noviembre de 2022  
Publicado en línea: diciembre de 2022

---

**Sumario:** 1. Antecedentes: 1.1. Cooperativismo Moderno. 1.2. El Cooperativismo en el Perú. 1.3. Cooperativas de Ahorro y Crédito.—2. La Inclusión Social y Financiera: 2.1. Concepto. 2.2. Referencias. 2.3. Participación del Cooperativismo.—3. La Regulación y Reglamentación de las Cooperativas: 3.1. Situación de la Regulación Cooperativa. 3.2. Regulación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. 3.3. Por qué las normas que emitan deben respetar los principios cooperativos y de proporcionalidad aplicables a la supervisión. 3.4. Antecedentes de las propuestas regulatorias.—4. Consideraciones Finales.

**Resumen:** El objetivo de este artículo consiste en, presentar un resumen de los fundamentos legales que rigen tanto la regulación de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito fuera del sistema financiero peruano, así como los enunciados básicos de la normativa regulatoria prudencial, sobre la cual se ejerce la supervisión de estas la Superintendencia de Banca y Seguros por parte del Estado, por ser una actividad declarada de interés público por la ley, en protección del más alto interés patrimonial de la colectividad.

**Palabras clave:** Cooperativas de ahorro y crédito, Regulación Legal, Regulación Reglamentaria, Calidad de Normas Prudenciales, Superintendencia de Banca y Seguros.

**Abstract:** The objective of this article is to present a summary of the legal foundations that govern both the regulation of cooperative savings and credit organizations outside the Peruvian financial system, as well as the basic statements of the prudential regulatory regulations, on which the supervision is exercised by the Superintendence of Banking and Insurance, as it is an activity declared of public interest by the law, in protection of the highest patrimonial interest of the community.

**Keywords:** Savings and Credit Cooperatives, Legal Regulation, Regulatory Regulation, Quality of Prudential Norms, Superintendence of Banking and Insurance.

---

---

<sup>1</sup> Socio – Rodríguez Avalos Abogados Consultor del Ministerio de la Producción en materia Cooperativa Ex Presidente de la Comisión Consultiva de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados de Lima Perú Miembro del Directorio de la Asociación de Empresas Microfinancieras del Perú – ASOMIF PERU

## 1. Antecedentes

### 1.1. *Cooperativismo Moderno*

Se da inicio con la creación de la Cooperativa de Rochdale en el año 1844, en el Condado de Lancashire, Inglaterra, la que nace con el nombre de «Rochdale Society Of Equitables Pioneers» en una década que se caracterizó por una abrumadora crisis económica que afectaba a casi todos los países del mundo, era una época que abundaba la mano de obra producto de la desocupación y debido al naciente industrialismo (maquinismo). Son 28 obreros textiles los que convienen en abrir una tienda de consumo familiar, dando inicio así a la que fuera la más grande expresa de Inglaterra y precursora del cooperativismo moderno.

### 1.2. *El Cooperativismo en el Perú*

El cooperativismo podemos definirlo como una corriente doctrinaria económica y social, que, basándose en la ayuda mutua y el esfuerzo propio, procura elevar el nivel de vida de las personas que practican. Pues, el cooperativismo, en su carácter de disciplina socio-económica-científica de reestructuración social, se funda en la organización de la sociedad a través de las cooperativas, que son formas empresariales de servicios, cuyas características predominantes son las siguientes:

- a) Asociación de personas y no de capitales.
- b) Propiedad privada, dentro del derecho social.
- c) Autonomía organizativa y funcional en el marco de la ley.
- d) Auto gestión empresarial.
- e) Espíritu de servicio y no de lucro.

El cooperativismo de acuerdo a ley está declarado de necesidad nacional y utilidad pública por considerarse un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia y a la realización de la justicia social. Por ello, el estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo y las organizaciones cooperativas.

Las cooperativas son personas jurídicas de derecho privado y su organización y funcionamiento se rigen por las disposiciones de las leyes que la regulan. Se ha determinado que solamente las personas jurídicas encuadradas en la ley de cooperativas podrán usar la denominación de cooperativas u otras similares.

La constitución e inscripción, así como su organización y funcionamiento deben hacerse de conformidad a lo dispuesto en la ley. Se

exige que para ser socio de una cooperativa se tenga capacidad legal salvo las excepciones establecidas en la ley a parte de reunir los requisitos señalados por el estatuto de la cooperativa.

Los derechos y obligaciones de los socios, así como el ejercicio del derecho al retiro voluntario y la devolución del saldo neto de sus aportaciones que correspondiera se hará de acuerdo a lo dispuesto en el estatuto de la cooperativa a lo prescrito en la ley y sus reglamentos.

### 1.3. *Cooperativas de Ahorro y Crédito*

El cooperativismo de crédito se inicia en el Perú con la «Sociedad Cooperativa de Crédito La Unión» N.º 1 organizada por los choferes de servicios público del Callao, reconocida el 21 de noviembre de 1942, y que fue seguida luego por otra de los trabajadores textiles de Lima. Estas cooperativas por desconocimiento administrativo y ausencia de disposiciones legales que las regulasen, liquidaron sus actividades. Por eso se suele considerar que la organización de las cooperativas de crédito comienza en el Perú solo en el año 1954 con la «Cooperativa de Crédito San Juan» de la ciudad altiplánica de Puno.

A diferencia de otros países en que fuera de consideraciones históricas, la cooperación de consumo ha alcanzado gran desarrollo; en el Perú, la organización de crédito ocupa destacado lugar por sus alcances no solo económicos, sino también sociales en favor de la comunidad. Al punto de estar estructurada entre todos los tipos que integran el Movimiento Cooperativo Nacional.

Las cooperativas de ahorro y crédito, son básicamente de carácter urbano, con capital de operaciones que se constituye por cuotas mensuales y obligatorias que aportan los socios, y cuyos préstamos, con fines de orden familiar, doméstico o personal, se amortizan mensualmente con interés al rebatir.

Como se reconoce corrientemente, las cooperativas de ahorro y crédito son formadas por grupos de personas unidas por determinados vínculos de naturaleza comunitaria, como son los que surgen por razón de residencia, ocupación, etc. Por este medio, se asegura una estrecha cohesión entre los miembros de la cooperativa y se garantiza una línea de conducta honesta en el cumplimiento de las obligaciones sociales como base de crédito. El hecho más importante determinado por estas cooperativas es que ellas aspiran a sustituir el sistema bancario tradicional, que funciona sobre la base de garantías directas e indirectas. En las cooperativas de crédito, el sistema se funda en la valorización de las necesidades de los prestatarios y en la responsabilidad personal, moral

y colectiva de estos, sin que tal característica se debilite por el hecho de que, por mandato de las normas de la Superintendencia de Banca y Seguros, excepcionalmente exijan determinadas garantías reales o fianzas personales complementarias.

Los beneficios que obtiene una cooperativa de ahorro y crédito provienen principalmente de los intereses que pagan los socios, y los que obtienen de depósitos e inversiones hechos por aquella en bancos, organizaciones cooperativas de crédito de grado superior, etc. Los excedentes (utilidades) se distribuyen entre los socios a prorrata de acuerdo con los intereses pagados por los préstamos obtenidos.

## 2. La Inclusión Social y Financiera

### 2.1. *Concepto*

Se define como la disponibilidad e igualdad de oportunidades para que las personas y empresas accedan a productos y servicios financieros apropiados, asequibles y oportunos. La inclusión financiera va más allá de simplemente abrir una cuenta bancaria ya que es posible que individuos y/o empresas bancarizadas sean excluidos de los créditos y otros servicios financieros. Tener sistemas financieros más inclusivos se ha relacionado con un mayor crecimiento y un desarrollo económico más fuerte y sostenible y, por lo tanto, ampliar la inclusión financiera se ha convertido en una prioridad para muchos países de todo el mundo.

El problema es que las oportunidades que tienen los individuos y empresas no son iguales para todos. Mientras el sector formal se encuentra en un círculo virtuoso de más productividad, más ingresos, más bancarización, el sector informal se encuentra en un círculo vicioso de menos productividad, menos ingresos, más exclusión financiera, más informalidad y se encuentran entrapados en la zona de la trampa de la pobreza.

La informalidad acrecentada por la Pandemia del COVID 19, ha generado por el creciente estado de necesidad de esa inmensa mayoría de peruanos que han perdido sus puestos de trabajo, que, sumados a los ya existentes antes de la pandemia, ha generado que se agrave la situación de una importante mayoría de peruanos que no ven opciones para salir de su estado de pobreza.

Frente a esta realidad el Cooperativismo en general y el sistema de ahorro y crédito en especial puede desarrollar o estimular la creatividad, hoy en nuestra opinión se cuenta con esta alternativa frente

a la incapacidad del Estado de poder conducir a la población desocupada y necesitada a un objetivo común que les permita satisfacer sus necesidades, de trabajo, vivienda y de salud de manera adecuada.

## 2.2. Referencias

En un trabajo editado por el BID se señala: Como documenta Castilla-Vargas (2020), en el caso de la población trabajadora del estrato pobre, el 78% no tiene contrato, solo el 6% tiene un contrato permanente, la mitad está bajo la modalidad de cuentapropista compitiendo por los mismos espacios de trabajo, y un porcentaje similar está en la informalidad, mientras que el 90% trabaja en empresas pequeñas, por lo que la gran mayoría carece de estabilidad laboral. A su vez, cerca de la mitad de la clase media trabajadora en el segmento vulnerable tampoco cuenta con contrato, solo una quinta parte tenía contrato permanente, más del 40% son cuentapropistas, y más del 70% trabaja en empresas pequeñas.

En el mismo documento del BID se señala con respecto al Sector Social:

La actual crisis económica es de tal magnitud que pone en riesgo parte de los avances sociales logrados por el Perú en los últimos años. Entre 2000 y 2017 el porcentaje de la población que vive en situación de pobreza (hogares con ingresos diarios inferiores a US\$ 5 en PPA) cayó de 50% a 24%, a la par que la clase media aumentó hasta convertirse en el grupo poblacional más numeroso. Esta caída de la pobreza vino impulsada, principalmente, por el aumento de los ingresos laborales, que actualmente se están viendo muy afectados por las consecuencias de la pandemia. La recesión que está viviendo actualmente el Perú llevará a un repunte de la pobreza que es aún difícil de cuantificar.

El gobierno ha concedido apoyos temporales cuasi universales a las familias peruanas para mitigar los efectos de las medidas de confinamiento sobre sus ingresos. Inicialmente, se dispuso la entrega de una transferencia de S/ 380 para 2.7 millones de familias pobres y pobres extremas, que posteriormente se extendió a otros 800 mil trabajadores independientes con ingresos menores a S/1200 y a 1.1 millones de familias rurales. Finalmente, se aprobó la creación de un Bono Universal por 760 soles para 6.8 millones de familias del que tan solo se excluyó a los hogares que posean algún miembro con remuneración mayor a S/3 000 (US\$ 868). Si bien el Estado peruano ha enfrentado problemas significativos (en ocasiones, de naturaleza lo-

gística) para lograr que las ayudas lleguen a quienes estaban destinadas, no cabe duda de que se trata de un esfuerzo enorme por moderar el impacto social de la crisis.

De cara al futuro, el gobierno deberá focalizar las ayudas y reforzar sus programas de protección social. Los bonos que se han venido distribuyendo en las últimas semanas son de naturaleza temporal, aunque los impactos de la crisis sobre los ingresos familiares se dilatarán en el tiempo. En este contexto, las autoridades deberán encontrar la manera de que las ayudas fluyan hacia quien más lo necesita, para lo cual debe construir sobre los programas sociales que han venido funcionando en los últimos años (por ejemplo, el programa de transferencias directas «JUNTOS», el programa de alimentación escolar «Qali Warma», o el programa «Cuna Más», que ofrece servicios de cuidado diurno y acompañamiento en familias pobres y donde residen niños menores de 3 años).

El Gobierno, en nuestra opinión frente a la realidad señalada, olvida que existe un sistema capaz de absorber a toda esa población que lucha día a día para llevar un pan a sus mesas, un sistema que es capaz de contribuir bajo los principios de la ayuda mutua y el bien común a que la población se organice y que solidariamente luchen contra la adversidad que hoy los oprime, sin tener la posibilidad de ver la luz al otro lado del túnel, y **ese es el Sistema Cooperativo**, que en todo el mundo ha demostrado que constituye una eficiente herramienta de desarrollo y generación de empleo.

Hoy, que más que nunca la pobreza y la exclusión social, se agudiza con la implementación de un modelo económico de libre mercado que promueve la primacía del capital frente al trabajo. Este modelo propicio la acumulación de la riqueza producida por muchos en manos de unos pocos, y margina a las mayorías del ejercicio de sus derechos y de la posibilidad de realizarse en dignidad. Los millones de excluidos del mercado laboral, tanto despedidos como desocupados, se han visto obligados a reinventar su propio trabajo a través de diversas formas de participación en la economía, y a generarse ingresos económicos que les permitan subsistir. Son ellos, los CUENTAPROPISTAS, los INFORMALES los principales beneficiarios del sistema cooperativo.

En el mundo menos en el Perú, la dirigencia política y social resalta la positiva contribución de las entidades solidarias en materia de generación de empleo y desarrollo económico. En ese sentido recordemos:

«La Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo adoptada el 3 de junio del 2005 en Ginebra»



R193 Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002  
Recomendación sobre la promoción de las cooperativas  
La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 2002, en su nonagésima reunión; Reconociendo la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía; Reconociendo que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social; Reconociendo que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes para las cooperativas; y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización; Tomando nota de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión (1998); Tomando nota también de los derechos y principios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, en particular el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951; el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957; el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; el Convenio sobre la política de empleo, 1964; el Convenio sobre la edad mínima, 1973; el Convenio y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975; la Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984; la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998, y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999; Recordando el principio contenido en la Declaración de Filadelfia, según el cual «el trabajo no es una mercancía»; y Recordando que el logro del trabajo decente para los trabajadores, dondequiera que se encuentren, es un objetivo primordial de la Organización Internacional del Trabajo; Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la promoción de las cooperativas, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha

veinte de junio de dos mil dos, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002.

Así como también la Resolución 64/136 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró al 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas. La resolución instó a los gobiernos a aprovechar y desarrollar «plenamente las posibilidades que tienen las cooperativas de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y una mayor integración social.

Proclama el año 2012 «Año Internacional de las Cooperativas» «Reconociendo que las cooperativas, en sus distintas formas, promueven la máxima participación posible de todas las personas en el desarrollo económico y social, incluidos las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas indígenas, son cada vez más un factor clave del desarrollo económico y social y contribuyen a la erradicación de la pobreza»

65 Sesión Plenaria de la Organización de las Naciones Unidas  
18 de diciembre de 2009

Proclamas que no se han cumplido en el Perú y que por el contrario con las medidas adoptadas por los últimos gobiernos han desalentado la creación de este tipo de empresas solidarias y afectado el desarrollo de las existentes.

### 2.3. *Participación del Cooperativismo*

A partir de la crisis derivada de la Pandemia del COVID19 urge por tanto que se adopten medidas para revertir la crítica situación de desempleo; que se brinden incentivos para que se luche contra la informalidad, y dentro de ellas la organización de los grupos de informales y cuentapropistas en cooperativas de trabajo, en un Programa de Incentivos con la participación del Ministerio de la Producción y el Ministerio de Trabajo con asignación de recursos como capital semilla que para un financiamiento inicial (fondos que no deben ser devueltos), para la creación de una microempresa cooperativa o para permitir el despegue y/o consolidación de una actividad empresarial existente.

Hay que desterrar la creencia de que solo la gran empresa de capital mereciera consideración y la empresa tradicional (con fines de lucro) se ha impuesto como el modelo de empresa predominante en el paradigma económico mundial. Desde este enfoque, las otras formas

de empresa, incluidas las cooperativas, han sido condenadas a jugar un papel marginal y destinado a desaparecer. La realidad de hoy, por el contrario, está demostrando que la existencia de una pluralidad de formas de empresa es la mejor manera de afrontar la profunda crisis de la economía global, y las cooperativas son una parte esencial de este pluralismo, por esto se abre hoy una nueva oportunidad para el movimiento cooperativo. Para aprovecharla es necesario cumplir un esfuerzo de reflexión, para entender lo que se requiere y cómo el cooperativismo puede cumplir plenamente su potencial.

Podríamos por lo tanto concluir que se está abriendo el tiempo del cooperativismo, ya que los efectos de la crisis contribuirán a lanzar definitivamente esta forma de empresa como un modelo de amplia difusión para atender la generación de empleo y financiamiento de los emprendimientos cooperativos con la participación de las cooperativas de ahorro y crédito.

El cooperativismo representa un modelo empresarial dentro del pluralismo económico establecido por la Constitución Política del Perú, por tanto, incompatible con las tentaciones hegemónicas. El marco teórico en el que actúa es el de una variedad de formas de empresa, donde cada una de ellas tiene características que las hacen más adecuada para adaptarse a situaciones y contextos específicos, en un entorno constitucional que teoriza la coexistencia de diferentes modelos, el modelo cooperativo siempre será la mejor alternativa para superar la crisis, como lo fue en los años 90.

Hasta aquí nuestro propósito ha sido desarrollar un escenario totalmente viable, señalando las direcciones hacia las cuales el cooperativismo debe desplazarse en respuesta a los nuevos escenarios de la crisis y postcrisis.

Como resulta claro, la realidad es mucho más variada y compleja. Al igual que grandes son las nuevas áreas en las que el modelo cooperativo puede proveer una oferta innovadora de productos y servicios. Sin olvidar que incluso los sectores más tradicionales, como la agricultura y el crédito, necesitan de una inyección de innovación organizativa y estratégica.

Pero la regulación debe hacerse con estricto respeto a la naturaleza jurídica de las cooperativas, en su carácter de personas jurídicas de naturaleza social de existencia posible, que se basan en la solidaridad y la ayuda mutua como empresas sin fines de lucro, deben ser reguladas por reglas propias enmarcadas en la cooperación, que son los pilares en los cuales se apoyan y desarrollan todos los fundamentos de la cooperación como sistema. En realidad, son postulados que ordenan la conducta de la vida económica y social de la cooperativa.

### 3. La Regulación y Reglamentación de las Cooperativas

#### 3.1. *Situación de la Regulación Cooperativa*

En lo relacionado a la legislación y reglamentación, el sistema cooperativo tiene un retaso de más de cuarenta años en donde su legislación no ha sido actualizada; y as pocas disposiciones que se han dictado no han favorecido el desarrollo de la empresa cooperativa, por ello se tienen cifradas las esperanzas en este aspecto en el trabajo que Ministerio de la Producción por intermedio de la Dirección de Cooperativismo e Institucionalidad ha desarrollado para proponer un marco normativo acorde a la necesidades presentes y futuras del Sistema Cooperativo y su aporte al desarrollo nacional.

#### 3.2. *Regulación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito*

A partir de la aprobación de la Ley N.º 30822 norma por la cual se modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, se generaron diversos comentarios, pretendiendo influir en la opinión pública respecto a que las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito se oponían a la supervisión por parte de la SBS, lo cual era totalmente alejado de la verdad y demuestra un absoluto desconocimiento de la legislación y los antecedentes de la regulación cooperativa como a continuación lo señalamos.

En el Programa Económico 1978-1980 punto 13, correspondiente al Capítulo IV relativo a la Política de Aspectos Monetarios y cambiarios, se señaló que la Superintendencia de Banca y Seguros controlará a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en orden a ello con fecha 20 de febrero de 1979 se promulga la Ley 22451, por la cual se establece que corresponde a la Superintendencia de Banca y Seguros el reconocimiento, supervigilancia y control de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cooperativas de Seguros y de los organismos de integración cooperativa (centrales y federaciones) que desarrollen actividades de intermediación financiera.

Así mismo, la Ley 22451 estableció que la Superintendencia de Banca y Seguros autorizará la organización y funcionamiento, traslado, fusión, intervención, liquidación o cierre de los Organismos Cooperativos, y se le asignan funciones de promoción y asesoramiento de los Organismos Cooperativos antes referidos.

En el año 1991, por el Decreto Legislativo N.º 637 del 25 de abril de 1991, se aprobó la Ley General de Instituciones Bancarias Financieras y de Seguros, la cual excluyó la participación de las organizaciones cooperativas en el Sistema Bancario y Financiero, dicha norma derogó la Ley de Bancos aprobada por el Decreto Ley N.º 7159 del 23 de mayo de 1931 y sus normas modificatorias; el 24 de noviembre de 1992, se promulgó el Decreto Ley N.º 25879, por el cual dispuso la disolución y liquidación del Instituto Nacional de Cooperativas del Perú, —INCOOP y, se estableció que el control, supervisión y fiscalización de las cooperativas de ahorro y crédito esté a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros, así mismo se le autorizó a la Superintendencia a dictar las medidas complementarias que sean necesarias para el cumplimiento de la función encomendada, se debe puntualizar que la Superintendencia de Banca y Seguros— SBS no ejerció dicha función de supervisión, ya que la misma norma estableció que la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú con respecto a sus afiliadas estaba facultada para: a) Disponer que cualquier Cooperativa adopte, en el plazo y las condiciones que establezca, las medidas necesarias a fin de restablecer un nivel adecuado de solvencia, pudiendo para tal efecto variar su estructura financiera o reorganizar su administración con las modificaciones que fueren requeridas por sus órganos directivos y gerencia; b) Recabar de las Cooperativas toda información que les solicite y exigirles la presentación de todo tipo de documentos; c) Efectuar auditorías externas a las Cooperativas, d) Constituir un fondo de contingencias para el apoyo financiero de las Cooperativas; y e) Brindar los demás servicios que requieran las cooperativas integrantes de la Federación.

El 30 de octubre del 1993 se promulga el Decreto Legislativo N.º 770 denominado nuevo texto de la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, que sustituyó a partir del primero de noviembre de 1993 al Decreto Legislativo N.º 637, estableciendo en la Décimo Cuarta Disposición Final se estableció que el control de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con terceros corresponde, en primera instancia, a su Consejo de Vigilancia y a su Asamblea General de Asociados. Su supervisión está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, de acuerdo con las normas que al respecto dicte la Superintendencia. La Superintendencia supervisa y controla a la Federación a que se refiere el párrafo anterior y regula las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público. A tal fin está facultada para: a) Recabar, por conducto de la citada Federación, información sobre cualquier coopera-

tiva. b) Practicar visitas de inspección. c) Disponer la adopción de las medidas necesarias para corregir las deficiencias patrimoniales o administrativas que detecte.

La SBS en cumplimiento de la atribución que le confirió la Décimo Cuarta Disposición Final del Decreto Legislativo N.º 770 —Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, dicto el Reglamento de Operaciones y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que no Operan con Recursos del Público, el mismo que fue aprobado por la Resolución SBS N.º 190-95 del 21 de febrero del 1995, la cual regulo sobre las operaciones que podían realizar las cooperativas de ahorro y crédito, sobre el patrimonio efectivo, limitaciones y prohibiciones, régimen de garantías y sobre el régimen de supervisión, inspecciones, sanciones e intervención de las cooperativas a cargo de la Federación. Estas disposiciones generaron en su oportunidad por parte de diversas instituciones cooperativas la interposición de acciones de garantía con la finalidad de lograr su inaplicación a favor de ellas, acciones que no prosperaron.

Con fecha nueve de diciembre del años 1996 se promulga la Ley N.º 26702 —Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros que derogo la antes mencionada Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros y se estableció en la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la misma, el marco regulatorio de las cooperativas de ahorro y crédito, así como los alcances de las actividades de supervisión de la Federación tanto para con sus cooperativas afiliadas como para con las no afiliadas, estableciendo dos funciones claramente diferenciadas: i) Una genérica: referida a la supervisión de las cooperativas en general que está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito; y ii) específica: referida a las cooperativas afiliadas a la federación respecto a las cuales la Federación está facultada para: a) Disponer que cualquier cooperativa adopte, en el plazo y las condiciones que establezca, las medidas necesarias a fin de restablecer un nivel adecuado de solvencia, pudiendo para tal efecto variar su estructura financiera o reorganizar su administración con las modificaciones que fueren requeridas en sus órganos directivos y gerencia; b) Recabar de las cooperativas toda información que les soliciten y exigirles la presentación de todo tipo de documentos; c) Efectuar auditorías externas a las cooperativas afiliadas; d) Constituir un fondo de contingencias para el apoyo financiero de las cooperativas afiliadas; e) Brindar los demás servicios que requieran las cooperativas integrantes de la respectiva federación.

De acuerdo con la facultad de regulación conferida por la Ley 26702, la Superintendencia de Banca y Seguros, dicta la Resolución SBS N.º 540-99 con fecha 15 de junio de 1999, por la cual se aprueba el «Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no Autorizadas a Operar con Recursos del Público», dejándose sin efecto la Resolución SBS N.º 190-95 que aprobó el Reglamento de Operaciones y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que no Operan con Recursos del Público.

Como es de verse la SBS siempre tuvo la facultad de supervisar y regular, dicto reglamentos que por no estar ajustados a la naturaleza jurídica de las organizaciones cooperativas fueron impugnados en diversas acciones de garantía, viéndose la SBS obligada a modificarlo; la supervisión de las cooperativas por parte de la FENACREP de acuerdo al numeral 3 de la vigésimo cuarta disposición final y complementaria de la Ley 26702, vigente hasta el año 2018, se establecía que: «La supervisión de las cooperativas a que se refiere el apartado 2 está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito», las del numeral 2 son las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con terceros, es decir no se hace distinción alguna, entre afiliadas o no afiliadas; la norma únicamente agrega otras atribuciones a la Federación para con sus afiliadas, las que entendemos se agregaban a las ya establecidas por la Ley General de Cooperativas a las Federación, pero en este caso respecto a las de ahorro y crédito regula por dicha norma.

Posteriormente la SBS con la Resolución SBS N.º 540-99 constituye un Fondo de Contingencia para el apoyo financiero de las cooperativas y administrado con sujeción a las normas que dicte la Superintendencia, estableciendo que constituyen recursos del Fondo de Contingencia los siguientes:

- a) Las multas impuestas por la Federación lo cual como hemos referido fue anulado;
- b) Los depósitos sin movimiento por más de 10 años de los asociados de las cooperativas;
- c) Los saldos favorables resultantes de la liquidación de la cooperativa no reclamados por más de cinco (5) años por los interesados;
- d) El rendimiento de sus activos;
- e) Las primas que abonen las cooperativas conforme a la reglamentación respectiva;
- f) Los demás que determine la reglamentación que emita la Superintendencia para el adecuado funcionamiento del Fondo de Contingencia. Este Fondo de Contingencia nunca se implementó.

### 3.3. *Por qué las normas que emitan deben respetar los principios cooperativos y de proporcionalidad aplicables a la supervisión*

«Por la Naturaleza Jurídica de las Cooperativas»: De conformidad al ordenamiento constitucional peruano la iniciativa privada es libre, se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

El artículo 58 de la Constitución se encuentra directamente conectado con lo establecido en el inciso 17), artículo 2 del mismo texto, el cual establece el derecho fundamental de toda persona a participar, ya sea en forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación... con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material»; sin embargo, (... )»ello no quiere decir que dicha libertad sea absoluta», ya que, «puede desplegarse libremente en tanto no colisione los intereses generales de la comunidad ... el ordenamiento jurídico protege la libre iniciativa contra la injerencia de los poderes públicos, respecto de lo que se considera como «privativo» de la autodeterminación de los particulares.

La economía social de mercado se refiere... a) que el Estado reconoce y efectiviza un conjunto de garantías destinadas a asegurar el goce de las libertades económicas... b) El Estado interviene subsidiariamente en el ámbito de la producción, circulación o distribución de bienes o en la prestación directa de los servicios, solo cuando se encuentra fehacientemente acreditado que por inacción o defeción de la iniciativa privada, dicha provisión o suministro no atiende las demandas de la población... c) El Estado establece políticas legislativas en materia económica y social destinadas a asegurar el bienestar compartido y armónico de la población.

El artículo 59 de la Constitución establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

El derecho a la libertad de empresa se define como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestaciones de servicios para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios... dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley —siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad.



El contenido de la libertad de empresa está determinado por cuatro tipos de libertades, las cuales terminan configurando el ámbito de irradiación de la protección de tal derecho. El primer lugar, la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado, significa libertad de emprender actividades económicas, en el sentido de libre fundación de empresa y concurrencia al mercado. En segundo término, la libertad de organización contiene la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil, facultades a los administradores, políticas de precios, créditos y seguros, entre otros. En tercer lugar, está la libertad de competencia. En último término, la libertad para cesar las actividades es libertad, para quien haya creado una empresa, de disponer el cierre o cesación de las actividades de la misma cuando lo considere más oportuno.

La libertad de comercio: la facultad de elegir la organización y llevar a cabo una actividad ligada al intercambio de mercaderías o servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Debe ejercerse con sujeción a la ley. La libertad de industria: Aquella facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos».

El Pluralismo económico es el sistema por el cual se acepta y se permite aseguramiento de las formas de propiedad y las formas de organización económica del Estado. La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.

Las formas de propiedad que establece la Constitución Política del Estado son cuatro:

- Propiedad Pública.
- Propiedad Privada. La propiedad privada puede ser individual o colectiva. Ambas deben cumplir con una función social.
- Propiedad Cooperativa.
- Propiedad comunitaria.

Las formas de organización económica son modos de proceder de una asociación de personas y/o bienes afectados a la explotación económica debidamente reconocidos por el ordenamiento jurídico y regulado por un conjunto de normas jurídicas en función de determinados fines comunes, lícitos y de utilidad económica.

Las formas de organización económica son modos de proceder de una asociación de personas y/o bienes afectados a la explotación económica debidamente reconocidos por el ordenamiento jurídico y regulado por un conjunto de normas jurídicas en función de

determinados fines comunes, lícitos y de utilidad económica. Decimos modos porque el comportamiento de las mismas son diferentes unas de las otras. La privada busca el lucro. La estatal busca el bienestar de la sociedad. La cooperativa busca satisfacer necesidades de un grupo.

En relación al pluralismo económico el Dr. Alayza Grundy al comentar la Constitución del 1979 señaló:

«Con relación al pluralismo económico, está definido en forma tal que no quepa duda del propósito y posibilidad de la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa [...] Debemos entender muy claramente, que el pluralismo económico tiene un carácter democrático. Esto significa que hay un principio de igualdad entre las formas diversas de propiedad y empresa. o estamos por tanto reafirmando el pluralismo del cual se habló años atrás, que era la tolerancia para cierta forma de empresa privada, pero con clara prioridad, y aún hegemonía de las no privadas. Aquí se trata de pluralismo democrático que las hace a todas iguales, sin privilegio para ninguna.

Esto no quiere decir que pudiera haber regímenes tributarios adecuados a la naturaleza de cada empresa ni que adaptarse a actividades económicas apropiadas a cada una, no puedan recibir por este motivo especiales facilidades crediticias y de otra naturaleza. Lo que se desea es que entre las diversas formas de empresa y de propiedad no haya hegemonía de alguna sobre las demás; no haya un solo pie que sustente la economía nacional, sino que la economía nacional debe reposar sobre los múltiples pies de las varias formas de empresa y de propiedad que la ley autorice.»

Por otro lado, es importante señalar, lo sustentado por el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamentos del Congreso Constituyente Democrático (CCD), el Dr. Carlos Torres y Torres Lara, ilustre cooperativista, quien, en una Conferencia, del 19 de mayo de 1993, titulada: «Los principales cambios propuestos por el anteproyecto constitucional», defendía los cambios al régimen económico, señalando:

«No podemos continuar con una Constitución elaborada sobre la base de conceptos de la social democracia, la que tuvo su importancia, su oportunidad y su momento, durante más de un siglo, pero que la realidad mundial actual la ha superado. No es posible en un mundo competitivo, integrado e internacionalizado avanzar bajo el principio de que el Estado debe asumir la solución de casi todos los problemas sociales.

Ahora es necesario fomentar la idea de la acción propia y la ayuda mutua de los ciudadanos para resolver los problemas sociales, dejando a cargo del Estado solo la atención de las necesidades fundamentales.

Así, los escasos recursos gubernamentales serán bien usados en lo fundamental: salud, educación, seguridad e infraestructura. Esto desarrollará en la población un espíritu de autosuperación hacia un hombre dueño de su propio destino, generador de puestos de trabajo y no de simple burócrata.

Entonces, tenemos que desarrollar un sistema liberal, pero, además, con sentido social.

Si hay que ponerle un nombre, podría ser modernización o liberalismo social.

¿Y por qué liberalismo social?, porque lo que pretende la proyectada Constitución no es un liberalismo para los grandes, para los poderosos, ellos no necesitan ninguna ayuda. Los poderosos están por encima de las leyes, no porque puedan modificarlas sino porque eligen el país donde invierten y se desarrollan. Entonces, la modernización o el liberalismo social, no debe ser entendido como la libertad solo para que los grandes capitales se desarrollen, sino fundamentalmente como un instrumento para liberar las fuerzas productivas de nuestra población y defenderlas de las posiciones de dominio monopólico. Este es el objetivo que se persigue.

Por eso el régimen económico precisa que el Estado debe orientar sus recursos a lo fundamental: salud, educación, seguridad e infraestructura, debe apoyar a los que tienen menores recursos y a su vez combatir las actividades de abuso monopólico».

El acompañamiento del Estado a la economía social, solidaria y comunitaria debe ser permanente y sostenible, porque es un instrumento muy importante para incidir en aquellos aspectos que es necesario modificar en la estructura socioeconómica, pero además porque si se desarrolla con respeto a la autonomía, a la autogestión y a la naturaleza de nuestras instituciones su aporte al desarrollo del país está garantizado, por ello se debe legislar conforme a la naturaleza jurídica de las instituciones:

El Sistema Cooperativo en forma permanente ha venido exigiendo que las normas regulatorias y legales que se dicten al regular el funcionamiento de las organizaciones cooperativas, tengan en cuenta la naturaleza y fines de estas y los resultados de la experiencia cooperativa nacional, así como las disposiciones relativas a otra clase de personas jurídicas aplicables al Sector Cooperativo, siempre que sean compatibles con los principios generales del Cooperativismo y las disposiciones de la Ley General de Cooperativas, disposición que emana del artículo 120 de la Ley General de Cooperativas.

Sin embargo, se ha regulado a las cooperativas de ahorro y crédito como si estas fueran bancos, asumiendo que realizan la misma actividad y que por ende son iguales, simpleza que se resume en que ambas captan dinero y ambas prestan dinero y por lo cual deberían ser reguladas por similar normatividad, nada más alejado de la realidad desde el origen de las instituciones, por su objetivo de entidades sin fines de lucro, por los servicios que prestan a sus usuarios, por la forma de distribuir los remanentes, pasando por el modelo de autogestión. su filosofía y doctrina que anima su actividad en el mundo.

En ese sentido debemos tener en cuenta que, el derecho a la igualdad implica que todas las personas deben ser tratadas en forma igual por parte del Estado. En consecuencia, todo trato diferente está prohibido. Este trato desigual de los iguales se conoce como discriminación. Sin embargo, la realidad demuestra que existen una serie de desigualdades en la sociedad, lo que obliga a adoptar medidas orientadas a lograr que el derecho a la igualdad no se agote en su reconocimiento formal (igualdad formal), sino que existan iguales oportunidades para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todas las personas (igualdad material). Estas medidas pueden implicar un trato desigual, lo que no es considerado como una discriminación sino una **diferenciación**. Lo dicho hasta aquí puede ser sintetizado de la siguiente manera:

- El derecho a la igualdad implica el trato igual entre los iguales.
- La discriminación implica un trato desigual entre los iguales.
- La diferenciación implica un trato desigual entre los desiguales.

En sustento de la validez del trato diferenciado, la doctrina y la jurisprudencia comparada han desarrollado una serie de lineamientos a ser tomados en consideración. Estos son:

- El trato diferenciado debe llevarse a cabo respecto a personas que se encuentran en una situación de desigualdad.
- El trato diferenciado debe sustentarse en un objetivo legítimo (principio de razonabilidad). Esto significa que la diferenciación debe basarse en causas o motivos objetivos y razonables. Estas causas o motivos pueden ser de diferente índole, no necesariamente relacionados con la necesidad de garantizar algún valor constitucional, sino orientados a enfrentar una situación de desigualdad.
- El trato diferenciado debe guardar una relación con el objetivo legítimo que se desea alcanzar (principio de racionalidad).

- El trato diferenciado debe aplicarse o llevarse a cabo en forma proporcional al objetivo legítimo que se desea alcanzar (principio de proporcionalidad).

Por lo tanto, si un trato diferenciado no reúne estas características estaremos ante una situación de discriminación, atentatoria del derecho a la igualdad.

El derecho a la igualdad implica por tanto que las normas deben ser iguales para todos los iguales; ya que al aplicar la misma norma para los desiguales se incurre en un acto discriminatorio al realizar exigencias no aplicables a la naturaleza jurídica de las instituciones, por ello la regulación a las Cooperativas debe ser diferenciada de las del Sector Bancario y Financiero al haber así sido reconocido por la Ley 29683 Ley del Acto Cooperativo y el Artículo 120 de la Ley General de Cooperativas, que preciso que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas, por su naturaleza, efectúan actos cooperativos, los cuales se definen como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social. Los actos cooperativos son actos propios de su mandato con representación, estos no tienen fines de lucro.

### 3.4. *Antecedentes de las propuestas regulatorias*

Desde el año 2002, la Comisión de Economía del Congreso de la República admitió a trámite diversas iniciativas legislativas, presentados por la Superintendencia de Banca y Seguros y por diversos Congresistas con la finalidad de que por la vía de la modificación de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley 26702 y de la Ley General de Cooperativas, se le autorice a dictar normas regulatorias y de supervisión sobre las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público, con una evidente intención de atender la problemática de naturaleza asociativa y dirigencial, y como una forma de atender la correcta gobernabilidad de las instituciones; dejando lo relacionado a la regulación, a la propia Superintendencia facultándola para emitir las normas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, así como sobre los demás aspectos que sean necesarios para el funcionamiento solvente y sólido de las cooperativas de ahorro y crédito y su adecuada gestión y supervisión.

Las modificaciones introducidas por la Ley 30822 a la normatividad que regula el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito, con claridad han establecido los alcances de las facultades que tiene la Superintendencia Adjunta de Cooperativas —SACCOOP dentro de la Superintendencia de Banca y Seguros SBS, en sus actividades de regulación y supervisión de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, al señalar que se rigen por la Ley General de Cooperativas, salvo en las materias objeto de la vigesimocuarta disposición final y complementaria de la ley 26702 y normas reglamentarias emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, esta últimas en el marco de las facultades otorgadas por la misma ley.

Adicionalmente en la misma disposición final y complementaria se señala que, se aplican a las cooperativas de ahorro y crédito las disposiciones sobre secreto bancario establecidas en el capítulo II del título primero de la sección segunda de la ley 26702 y las disposiciones sobre central de riesgos establecidas en los artículos 158 y 159 de la misma ley; así como otras leyes especiales expresamente tipificadas en la propia Ley 30822, como es el caso por ejemplo de la Ley 26639, por la que se precisa la aplicación de plazo de caducidad previsto en el artículo 625 del Código Procesal Civil, no es de aplicación a los gravámenes constituidos a favor de una COOPAC.

Siendo ello así, cabe preguntarse, son aplicables las demás normas de la Ley 26702, la respuesta es «NO», por lo antes señalado y porque la misma Ley 26702 en su artículo primero establece que: «La presente ley establece el marco de regulación y supervisión a que se someten las empresas que operen en el sistema financiero y de seguros, así como aquéllas que realizan actividades vinculadas o complementarias al objeto social de dichas personas.»; y no estando comprendidas las cooperativas de ahorro y crédito dentro de los alcances de dicha norma, no le es aplicable; la regulación a las cooperativas de ahorro y crédito se estableció en una disposición final y complementaria que conforme a la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo aprobado por el Ministerio de Justicia, es así porque no pueden ubicarse en el texto normativo porque no regulan el objeto de la normativa; y de acuerdo a lo establecido por el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República en las disposiciones complementarias finales se establecen los mandatos que por su naturaleza y contenido no pueden ubicarse en la parte sustantiva, entre otras los regímenes jurídicos especiales.

El denominado Reglamento General de las Cooperativas de Ahorro y Crédito aprobado por la Resolución SBS N.º 0480-2019, supera el mandato de la Ley 30822, los excesos en los que incurrió han con-

travenido el principio de legalidad, además del principio de racionalidad que señala que, las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Además de las normas antes señaladas, la propia Ley 30822 obliga a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, a que las normas que dicte respeten los principios cooperativos y de proporcionalidad aplicables a la supervisión, habiendo sido facultada para entre otras disposiciones para las Coopac, puede dictar sobre las materias siguientes: a) en materia de provisiones; b) sobre límites y prohibiciones respecto a operaciones; c) sobre conducta de mercado; d) sobre apertura, traslado y cierre de oficinas; e) sobre condiciones para la distribución de excedentes o remanentes y para los niveles de reservas a fin de que se cumpla con lo establecido en el literal r) del numeral 1 de la presente disposición final y complementaria; f) establecer la composición y cálculo del patrimonio efectivo; g) establecer el cálculo de los requerimientos de patrimonio efectivo por los diferentes riesgos que deben ser cubiertos con el patrimonio efectivo antes señalado; h) establecer normas para evitar conflictos de intereses o actos de deslealtad por parte de los directivos o gerentes; i) establecer disposiciones aplicables para la aprobación o modificación de estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito enmarcadas en la revisión de la legalidad de los artículos; j) establecer disposiciones sobre registro contable y sobre auditoría interna y externa; y k) otras medidas prudenciales y correctivas consistentes con los niveles del esquema modular de las cooperativas de ahorro y crédito.

De lo señalado en el párrafo precedente queda claro que la SBS está facultada para dictar normas regulatorias en las materias antes señaladas y que respeten los principios cooperativos y de proporcionalidad, sino se cumplen dichos requisitos la norma pierde legitimidad; otro caso es el referido a la aplicación que ha dispuesto el propio Reglamento General COOPAC de normas que no estaban incluidas en la facultad normativa otorgada por la Ley 30822, y que son las siguientes:

- Reglamento de Transferencia y Adquisición de Cartera Crediticia aprobado por la Resolución SBS N.º 1308-2013 (Art. 19. Numeral 11)

- Reglamento para la Negociación y Contabilización de Productos Financieros Derivados en las Empresas del Sistema Financiero aprobado por la Resolución SBS N.º 1737-2006 (Art. 20 Numeral 7)
- Reglamento de Deuda Subordinada aplicable a las Empresas del Sistema Financiero aprobado por Resolución SBS N.º 975-2016. (Art. 20 Numeral 9)
- Reglamento del Fideicomiso y de las Empresas de Servicios Fiduciarios aprobado por la Resolución SBS N.º 1010-99. (Art. 21 Numeral 4)
- Reglamento para la Ampliación de Operaciones aprobado por Resolución SBS N.º 4465-2016. (Art. 25.2)
- Reglamento para el Requerimiento de Patrimonio Efectivo por Riesgo de Crédito aprobado por la Resolución SBS N.º 14354-2009. (Art. 31.4)
- Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones aprobado por la Resolución SBS N.º 11356-2008. (Art. 42.3)
- Reglamento de Gestión de Riesgo de Crédito aprobado por la Resolución SBS N.º 3780-2011. (Art. 42.4)
- Reglamento para el Tratamiento de los Bienes Adjudicados y Recuperados y sus Provisiones aprobado por la Resolución SBS N.º 1535-2005. (Art. 43.3)
- Reglamento de Clasificación y Valorización de las Inversiones de las Empresas del Sistema Financiero, aprobado por la Resolución SBS N.º 7033-2012. (Art. 49)
- Normas para la Inversión en Instrumentos Negociados a Través de Mecanismos No Centralizados de Negociación, aprobadas mediante la Resolución SBS N.º 964-2002. (Art.49)
- Reglamento de las Operaciones de Reporte aplicable a las Empresas del Sistema Financiero, aprobado por la Resolución SBS N.º 5790-2014. (Art. 49).

Dichas disposiciones no observan los principios cooperativos ni la proporcionalidad, por haber sido dictadas para las entidades del Sistema Financiero y no para las COOPACs y por no existir en la Ley 30822 norma que autorice a la SBS a aplicar por extensión dicha regulación especializada, lo cual constituye en nuestra opinión un exceso.

De acuerdo con lo informado podemos concluir en lo siguiente:

1. Las normas de la Ley 26702 aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito, son aquellas expresamente contempladas en la vigesimocuarta disposición final de dicha norma por mandato expreso de la modificación aprobada por la Ley 30822;



2. Por lo antes señalado la Ley 26702, no es aplicable en toda su extensión a las cooperativas de ahorro y crédito por no encontrarse dentro del alcance la misma;
3. Los doce reglamentos que ha dispuesto su aplicación a las cooperativas de ahorro y crédito la Resolución SBS 480-2019 no cumplen las exigencias o requisitos establecidos por la Ley 30822.

#### 4. Consideraciones Finales

Con la finalidad de preservar la autonomía y los principios cooperativos, se debe someter a una revisión y perfeccionamiento o modificación de dichas disposiciones que trasgreden y afectan a las organizaciones cooperativas, para de esta manera pueda contribuir al desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito.

Si la Ley 30822 dispone que la normativa aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito debe ser en función a un esquema modular y en concordancia con los principios cooperativos y el principio de proporcionalidad aplicable a la supervisión, las normas del sistema financiero que por extensión se les aplica a las cooperativas de ahorro y crédito.

El desarrollo del sector cooperativo de ahorro y crédito, en nuestra opinión lo que requiere es una norma integral que regule su funcionamiento asociativo, administrativo, operativo, económico, de sanciones y de salida del mercado, y ello debería estar plasmado en una Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito, que le otorgue seguridad jurídica y garantice su desarrollo integral.

#### Base Legal

- Ley General de Cooperativas —Decreto Supremo 074-90-TR
- Ley del Acto Cooperativo —Ley N.º 29683
- Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros —Ley 26702
- Ley que sustituye la vigésimo cuarta disposición final y complementaria de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros —Ley N.º 30822



# La consolidación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito en el Perú: derrotero del proceso de supervisión

Oscar Basso Winffel<sup>1</sup>

Economista. Superintendente Adjunto de Cooperativas  
de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP  
obasso@sbs.gob.pe

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2574>

Recibido: 26 de septiembre de 2022  
Aceptado: 31 de octubre de 2022  
Publicado en línea: diciembre de 2022

---

**Sumario:** 1. Nuevo entorno legal y regulatorio.—2. Registro COOPAC.—3. Preocupación sobre el Sector COOPAC pre Ley COOPAC.—4. Diagnóstico del sector y estabilización del sistema.—5. Perspectivas del sector.—Bibliografía.

**Resumen:** En el 2018, después de más de 18 años y múltiples intentos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) de modificar el marco legal que regía las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público (COOPAC), se aprobó la Ley 30822. Con su entrada en vigencia, en enero de 2019, la SBS asumió la supervisión del sector bajo un esquema modular, para lo cual se dictó la regulación correspondiente y se llevó adelante el proceso de registro de las COOPAC, especialmente de aquellas que venían operando antes de la nueva Ley. Durante estos primeros años, con el diagnóstico del sector, se ha apreciado que más allá de los temas de cumplimiento regulatorio y de gestión del riesgo, nos encontramos en una fase de sinceramiento. Esta fase, que hemos denominado de «estabilización» —con miras al inicio de la cobertura del Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo—, busca que las COOPAC transparenten su situación financiera, implementen estándares mínimos de gobierno y de gestión prudente del riesgo y fortalezcan su capital y reserva como medida para proteger el ahorro de sus miembros.

**Palabras clave:** Cooperativas de Ahorro y Crédito, Supervisión, Protección del ahorro, Inclusión financiera, Estabilidad financiera.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico del Perú y Master en Administración y Dirección de Empresas por la Pontificia Universidad Comillas de Madrid, España. Actualmente es Superintendente Adjunto de Cooperativas en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú, Miembro del Directorio de la Superintendencia del Mercado de Valores, profesor de la maestría en finanzas de la Pacifico Business School (Universidad del Pacífico) y expositor internacional en temas banca, riesgo y microfinanzas.

**Abstract:** In 2018, after more than 18 years and multiple attempts by the Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) to modify the legal framework that governed financial cooperatives that serve only its members (COOPAC), the Act 30822 was passed (Ley COOPAC). Upon its entry into force, on January 2019, the SBS assumed the supervision of this sector, under a modular scheme. Consequently, the corresponding regulatory framework was issued and the registration process began, especially for those COOPAC that were already operating before the aforementioned Law. During these years of oversight, evidence reveal that the sector, beyond the issues of regulatory compliance and comprehensive risk management, is in a phase of transparency and disclosure. This phase, that we have called «stabilization stage» —looking forward to FSDC coverage—, has as objectives that COOPAC achieve integrity of financial statements, implement minimum standards of corporate governance and financial management, and strength their capital and cooperative reserve as an essential requirement to safeguard the savings of the members.

**Keywords:** Financial cooperatives, supervision, Savings protection, Financial inclusión, Financial stability.

---

La supervisión efectiva de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público (COOPAC) en el Perú comenzó apenas en enero del 2019, luego de una larga discusión y frustración que duró más de 18 años. El primer proyecto de ley de supervisión presentado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) ante el Congreso de la República databa del año 2002; y, desde ese proyecto inicial —que no fue considerado—, se presentaron hasta cinco proyectos, que fueron sistemáticamente bloqueados por los Congresos que se sucedieron desde esa fecha.

	MÉXICO	CHILE	BRASIL	COLOMBIA	URUGUAY	ECUADOR	CANADA
<b>Supervisión estatal</b>							
<b>Supervisor</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) o Fondo de Protección (FP) ✓	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) o Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT) ✓	Banco Central y complementariamente por las Centrales de Cooperativas ✓	Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) o Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) ✓	Banco Central a las CAC de intermediación financiera (reciben depósitos de sus socios), las otras no son supervisadas ✓	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ✓	Inspector de Instituciones Financieras. En el caso de Quebec delega en la Confederación ✓
<b>Niveles de supervisión</b>							
<b>Variable de niveles</b>	Activos ✓	Patrimonio ✓		Captación del público ✓	Capital ✓	Activos ✓	
<b>Regla de niveles de supervisión</b>	Nivel de operación básico (Activos < 2.5M UDIS), remite información a FP (aprox. US\$700mil).  Niveles de operación I a IV (Activos > 2.5M UDIS), supervisadas por CNBV.	Supervisadas por SBIF: patrimonio ≥ 400.000 UF (Aprox. US\$16 millones).  Supervisadas por MEFT: patrimonio < a 400.000 UF.		Cooperativas financieras (captan depósitos del público) supervisadas por la SFC. Otras supervisadas por SES.	- CAC de habilitación total: realizan las mismas operaciones que los bancos (130 millones UI, aprox. US\$ 16 millones), y - CAC habilitación restringida - minoristas: operan con algunas restricciones (65 millones UI, aprox. US\$ 8 millones).	- Segmento 1 – Mayor a 80M USD - Segmento 2 – Mayor a 20 a 80M. - Segmento 3 – Mayor a 5 a 20M. - Segmento 4 – Mayor a 1 a 5M. - Segmento 5 – Hasta 1M.	

Fuente: SBS, 2019.

En el año 2016 se inició la tarea de buscar la aprobación de la nueva ley, la primera ley que normaría, específicamente y de manera integral, las COOPAC. Para ello, se consideraron dos elementos estratégicos: contar con la colaboración del gremio, que se encontraba fungiendo como supervisor a dicha fecha<sup>2</sup>, pero que también se había opuesto fuertemente a una supervisión por parte de la SBS; y de

<sup>2</sup> El numeral 3 de la Décimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, Ley 26702, a dicha fecha establecía: «La supervisión de las cooperativas a que se refiere el apartado 2 está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia, y a las que se afilien voluntariamente» (subrayado nuestro).

Congresistas de la República que conocían del tema y su importancia, y que podrían colaborar en la difusión y concientización, tanto en el interior del Congreso, como en los medios de comunicación, sobre la necesidad de que un segmento que recibía depósitos —ahorro— de sus socios, sea protegido a través de una supervisión efectiva por el órgano de supervisión del Estado, creado 90 años atrás y al que la Constitución le otorga justamente competencia expresa para tal efecto.

En junio de 2018, después de más de dos años de que la SBS presentase su último proyecto de ley, que se unió al presentado por el Congreso, en sesión de fecha 13 de junio del 2018, el Pleno del Congreso de la República aprobó por unanimidad el dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.º 350/2016-CR y 1161/2016-SBS, que otorgaría finalmente a la SBS el mandato de supervisar las COOPAC. El 19 de julio de ese mismo año, el Presidente de la República promulgó finalmente la Ley N.º 30822, conocida como Ley COOPAC, con el objeto de formalizar y fortalecer al sistema COOPAC en beneficio y protección de los socios y el ahorro cooperativo.

## 1. Nuevo entorno legal y regulatorio

La Ley COOPAC, cuya entrada en vigencia se produjo el 1 de enero de 2019, estableció:

- (i) La creación del Registro Nacional de COOPAC, registro obligatorio para las COOPAC y Centrales de COOPAC, que buscaba identificar el universo de COOPAC en el Perú y poder realizar el debido seguimiento de las mismas.
- (ii) La atribución de la SBS de supervisar a las COOPAC bajo un esquema modular de tres niveles en función al monto de activos<sup>3</sup>,

---

<sup>3</sup> El esquema modular establecido en la Ley COOPAC consta de tres niveles, en función a su monto de total de activos:

- Nivel 1: COOPAC cuyo monto total de activos sea hasta 600 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- Nivel 2: COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 600 UIT, y hasta 65,000 UIT.
- Nivel 3: COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 65,000 UIT.

Sobre este punto, dada la amplitud de nivel modelar 2, para efectos de mantener criterios de gradualidad y proporcionalidad que exige la propia Ley COOPAC, las normas de regulación emitidas por la SBS, en algunos casos, han considerado a las COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 600 UIT y hasta 32,200 UIT como pertenecientes al sub modulo 2A y a las COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 32,200 UIT y

- a fin de establecer una supervisión prudencial para las COOPAC de mayor tamaño y de cumplimiento para las más pequeñas.
- (iii) La creación de la Superintendencia Adjunta de Cooperativas (SACCOOP), como unidad orgánica y funcional de la SBS a cargo de la supervisión y disolución de las COOPAC, con potestad sancionadora para actuar ante la comisión de una infracción por las COOPAC.
  - (iv) La creación del Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo (FSDC), exclusivo para el sistema COOPAC, del cual deben ser, obligatoriamente, miembros todas entidades que lo conforman<sup>4</sup>.
  - (v) La exclusividad de las COOPAC para la captación del ahorro de sus socios, lo que implicaba que otras tipologías de cooperativas (como las cooperativas de servicios múltiples o agrarias) deberían convertirse en COOPAC si querían mantener y seguir captando ahorros, o proceder a la devolución de los mismos a sus socios.

Si bien la supervisión efectiva comenzaba el 1 de enero del 2019, desde la promulgación de la Ley COOPAC había importantes y urgentes labores que realizar, para la cual se tenían apenas seis meses: emitir el marco normativo básico que desarrolle la Ley y permita una supervisión efectiva; crear y dotar de los recursos humanos, administrativos y tecnológicos adecuados a la SACCOOP; y generar el entorno adecuado para realizar el proceso de registro.

Este último punto era muy importante, dado que, paradójicamente, hasta ese momento no se sabía cuántas COOPAC existían en el Perú. Las COOPAC, a dicha fecha, podían ser creadas en cualquier parte del territorio nacional, inscribiéndose en el Registro Público y accediendo a una licencia municipal. Para corregir esta situación, la Ley COOPAC establecía que las COOPAC que ya venían operando antes de la entrada en vigencia de la Ley tenían tres meses para solicitar su inscripción en el registro a cargo de la SBS. Vencido ese plazo, las COOPAC que no lo hicieran caían en informalidad y debían ser clausuradas. Con este registro, por tanto, se iniciaba el fin de la informalidad que se sabía, había generado en el pasado la posibilidad de aprovecharse del modelo

---

hasta 65,000 UIT como pertenecientes al sub módulo 2B; permitiendo aplicar medidas que resulten proporcionales al tamaño de las COOPAC que integran el nivel 2.

<sup>4</sup> Tal como lo establece el principio número 7 de los Principios Básicos de Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces, emitidos por la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI por sus siglas en inglés) y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS por sus siglas en inglés), a fin de evitar un problema de selección adversa.

cooperativo para realizar actividades ilícitas como el fraude o el lavado de activos<sup>5</sup>.

Respecto de la normativa, esta se emitió siguiendo tres criterios principales:

- (i) El respeto de los principios que rigen el sistema cooperativo<sup>6</sup> y la naturaleza de las entidades que lo conforman;
- (ii) La aplicación de reglas de proporcionalidad, bajo la premisa de que el sistema COOPAC está compuesto por entidades de distinto tamaño y nivel de riesgo; y,
- (iii) El diseño de un esquema de gradualidad que permita a las COOPAC ir adecuándose al nuevo marco normativo. Esto último fue especialmente importante, sobre todo luego de que hacia inicios del 2020 se tenga que afrontar el periodo de Pandemia por el brote del virus COVID 19, que aún hoy no se ha normalizado del todo.

Dentro de las principales normas que se emitieron destacan:

- El Reglamento del Registro Nacional de COOPAC y de Centrales (Registro COOPAC), que estableció el procedimiento y requisitos de inscripción ante la SBS.
- El Reglamento en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LAFT), que establece los elementos que conforman el sistema de prevención LAFT, los cuales, junto con las reglas de idoneidad que se mencionarán más adelante, son la base del aseguramiento de la integridad financiera del sector.
- El Reglamento General de COOPAC, que establece las principales normas de gobierno (constitución e inscripción de COOPAC, aprobación y modificación de estatutos, gobierno corporativo e idoneidad), prudenciales (capital mínimo y aportes, reserva cooperativa, patrimonio efectivo, requerimientos patrimoniales, límite global: ratio Basilea y límites operativos y de concentración, y requerimientos de liquidez); y de gestión de créditos y garantías (lineamientos para la evaluación y clasificación del deudor, así como para la constitución de provisiones).

---

<sup>5</sup> Si bien no se tenía certeza del número de cooperativas, se sabía que se trataba de un número importante; ya que la suma de distintos registros estatales (tales como el que mantenía el Ministerio de la Producción, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, la SUNAT) llegaban a mostrar más de 900 entidades a lo largo del territorio nacional, información que sin embargo no era certera al existir duplicidades, entidades que habían dejado de operar, entre otros supuestos.

<sup>6</sup> Los siete principios cooperativos que datan del 1800, pero que fueron adoptados por la Alianza Cooperativa Internacional en 1996.



- Resolución que aprueba los Manuales de Contabilidad para cada uno de los niveles de COOPAC. La existencia de manuales distintos para cada nivel de COOPAC buscó simplificar la labor de registro contable, así como la reportería de información financiera de las COOPAC, de modo que los manuales de cada nivel se centren solo en los requerimientos de información que corresponde al nivel, considerando las operaciones que le son permitidas por el marco legal.
- Reglamento del FSDC, que estableció la creación y conformación del Fondo y respecto del cual, gracias a la colaboración técnica alemana<sup>7</sup>, se determinó un monto máximo de cobertura de depósitos (S/.5,000 para las pequeñas y S/.10,000 para las grandes), así como la metodología del cálculo de las primas a aportar al FSDC (0.25% para las pequeñas y 0.35% para las grandes, de sus depósitos totales); reconociéndose sin embargo que dichas condiciones técnicas podrían cambiar con el tiempo, especialmente, a fin de que las primas se encuentren diferenciadas por riesgo.

## 2. Registro COOPAC

Respecto del Registro COOPAC, la primera acción necesaria era facilitar la inscripción de las COOPAC existentes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley COOPAC. Como se ha mencionado, el objetivo principal en ese momento era conocer el universo de COOPAC que operaban en el Perú —dato que se desconocía— y, por tanto, identificar los sujetos que serían materia de supervisión de cumplimiento o prudencial, aplicable a las COOPAC de nivel 1, y de nivel 2 y 3, respectivamente. Para ello se creó el aplicativo denominado «Sistema de Registro COOPAC» que permitió (y permite a la fecha, para el caso de creación de nuevas COOPAC) llevar adelante un proceso de registro enteramente virtual, simple y automati-

---

<sup>7</sup> A menos de un mes de la emisión de la Ley COOPAC, la Superintendencia y la Deutscher Genossenschafts —und Raiffeisenverband E.V. (Confederación Alemana de Cooperativas— DGRV) suscribieron un Convenio Marco de Cooperación para la Ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú, al amparo del cual la DGRV desarrolló una consultoría sobre el diseño, características y calibración de la cobertura, prima y demás aspectos relacionados, que deberían aplicar al FSDC con la finalidad de que dicho Fondo responda a los estándares internacionales que rigen los sistemas de proyección de seguros de depósitos, así como considere en su análisis a viabilidad y sostenibilidad del FSDC en el marco de las características del sistema COOPAC en el Perú.

zado, de fácil acceso a nivel nacional, al cual todas las COOPAC podían acceder desde la página institucional de la SBS.

Así, se desarrolló e implementó un aplicativo web, accesible desde cualquier terminal fijo o móvil con acceso a Internet, las 24 horas del día, los siete días de la semana. Adicionalmente, se logró que este se interconecte con bases de datos de otras entidades del Estado, tales como Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) o Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), de modo que alguna información pueda ser completada y validada de forma automática.

Como se ha señalado, la Ley COOPAC estableció que todas las COOPAC constituidas antes de la entrada en vigencia de la Ley tendrían un periodo de tres meses para solicitar su registro. Concluido dicho periodo, el 1ro de abril del 2019, se recibieron 413 solicitudes de COOPAC; sin embargo, al cierre del 2019, se tuvo un total de 434 COOPAC registradas, quedando en proceso de registro 43 COOPAC más. Sobre la base de lo señalado, durante el 2019 se crearon 74 COOPAC, lo que hizo estimar que el incremento anual de COOPAC podría llegar a 50. La Pandemia que comenzó en marzo del 2020 cambió las estimaciones, como se muestra en el cuadro siguiente.

NIVEL	2019	2020	2021
NIVEL 1	261	267	262
NIVEL 2 A	150	146	143
NIVEL 2 B	12	13	12
NIVEL 3 (*)	11	11	11
Total	434	437	428

Sobre el proceso inicial de registro, es importante destacar que el mismo se basó en declaración jurada, a fin de incentivar que todas las COOPAC puedan presentar su solicitud en el plazo. Se previó incluso que en caso alguno de los directivos o gerentes se encontrara incurso en algún impedimento, se precise de qué persona y de qué impedimento se trata, con el compromiso de superar dicha situación en un plazo máximo de 180 días; sin que ello impida por tanto la inscripción de la entidad. Esto implicaba sin duda el reconocimiento de que este registro sería el punto de partida de la supervisión de la solvencia e integridad de las COOPAC.

Entender esto es importante. El proceso de registro, basado en declaración jurada, buscó que toda COOPAC que se encontrara operando pu-

diera solicitar su inscripción sin mayor dificultad, dado que el no hacerlo en el plazo establecido supondría la clausura de la entidad, como entidad informal. Era importante que la SBS mostrara desde esta etapa inicial, el interés de dar al sector las facilidades para su ingreso gradual a la supervisión efectiva, a sabiendas que dicho registro sería permitido aun cuando la entidad tuviera temas importantes que mejorar tanto de solvencia como de idoneidad y gobierno. Estos problemas, se verían y trabajarían en la supervisión, tal como ha sucedido y relataremos líneas adelante.

Ahora, dado que el stock de COOPAC que existían al inicio de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC ya se encontrarían registradas, en setiembre del 2020<sup>8</sup>, se modificó el procedimiento de inscripción en el Registro COOPAC, con la finalidad de que, al momento de otorgárseles el registro correspondiente, las COOPAC o Centrales se encuentren en la capacidad de cumplir con las exigencias mínimas de supervisión y los directivos cumplan con los criterios de idoneidad que les resultan aplicables, entre otros, que cuenten conozcan sus responsabilidades como gestores de una COOPAC o Central.

Lo que busca esta modificación es evidente, fortalecer el sistema COOPAC permitiendo que se creen y actúen como tales únicamente aquellas entidades que demuestren que cuentan con las capacidades para ello, tomando en especial consideración las operaciones que la nueva Ley, la Ley COOPAC, les permite realizar según su nivel modular. Son estas operaciones y especialmente, la captación de depósitos, las que motivan que la regulación vigente busque asegurar que las COOPAC que se crean bajo este nuevo marco regulatorio, cuenten con las estructuras de gobierno y tecnológicas necesarias, así como que se encuentren gestionadas por personas íntegras y capaces desde el punto de vista técnico, que permitan a la COOPAC cumplir con el importante servicio que están llamadas a dar a sus socios.

### 3. Preocupación sobre el Sector COOPAC pre Ley COOPAC

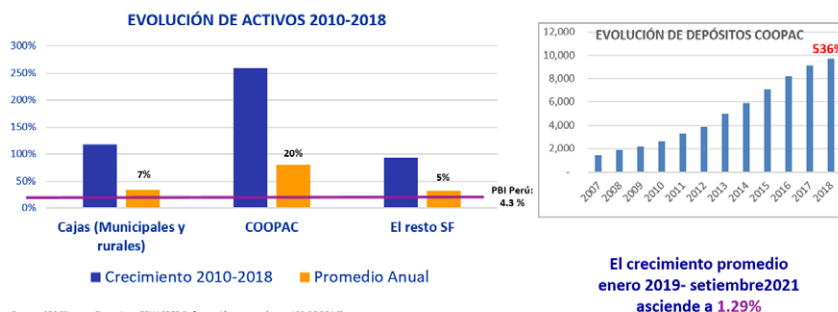
Antes de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, uno los principales aspectos que generaba preocupación y que motivó que la SBS continúe sus esfuerzos por obtener la competencia para supervisar al

---

<sup>8</sup> Los ajustes procedimiento de registro a los que hacemos referencia fueron aprobado mediante Resolución SBS N.º 2157-2020, de fecha 8 de setiembre de 2020, que modificó el Reglamento de Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales, aprobado por la Resolución SBS N.º 4977-2018.

sistema COOPAC a pesar de su magnitud y complejidad, fue el vertiginoso crecimiento que habían experimentado las COOPAC en los años previos a la entrada en vigencia de la Ley.

Los datos que registraba Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP), que tenía solo información de las 138 COOPAC que le reportaban, daban cuenta de ello<sup>9</sup>. Esta información mostraba un crecimiento de depósitos, en los ocho años previos, que superaba el 500%, como se puede apreciar en el siguiente gráfico. Este crecimiento fue muy superior al crecimiento promedio del propio país, hecho que de alguna manera podría justificarse en parte por la baja penetración de la oferta financiera en el Perú que giraba alrededor del 45%<sup>10</sup>; sin embargo, dicho crecimiento también era muy superior al de otras entidades financieras, en el mismo periodo.



Fuente: SBS (Sistema Financiero, FENACREP (Información reportada por 138 COOPAC)  
Elaboración: SBS

Si bien el crecimiento de una institución financiera podría ser considerado como un signo de fortaleza, en la práctica, como se constató luego, en el inicio del proceso de supervisión, el crecimiento abrupto de los depósitos que experimentó el sistema COOPAC previo a su supervisión efectiva, tuvo como contrapartida la generación de un exceso de liquidez que debía ser rentabilizado. Se debía obtener por dicha liquidez una rentabilidad que permitiera cubrir la tasa de interés pasiva que las COOPAC han ofrecido por los recursos, los mayores gastos operativos y una remuneración adicional que produzca rendimiento por la ac-

<sup>9</sup> Si bien no se conocía en ese momento que el universo llegaría a 434 COOPAC, la información era relevante dado que la mayoría de COOPAC «grandes» reportaba a FENACREP.

<sup>10</sup> Medido como el porcentaje de la población activa que poseía, al menos, una cuenta de ahorros.

ción realizada. Esta acción produce entonces una presión financiera y una operativa. Financiera porque debe incrementarse la cartera de créditos ya sea con créditos a nuevos socios o con mayores montos a los mismos, aumentando el riesgo crediticio; y, operativa, porque manejar nuevos volúmenes de operaciones activas y pasivas requiere de procedimientos más sofisticados, mejor infraestructura física y tecnológica y mayor personal debidamente calificado. Por tanto, un crecimiento «inorgánico» es decir solo de depósitos y colocaciones, conlleva mayores riesgos. Estos riesgos, y la necesidad de devolver los depósitos a simple solicitud y con la remuneración pactada pueden desestabilizar a la COOPAC, de hecho, pueden generar en extremo, su insolvencia.



Todo el crecimiento antes descrito se dio en un contexto en el que no había una supervisión efectiva, con las consecuencias que ello conlleva. Esto se debe a que la supervisión no era realizada por un órgano del Estado con poder sancionador, de manera obligatoria para todas aquellas que captan ahorros, y sin un marco regulatorio acorde con los riesgos que el sector enfrenta y con mecanismos de protección del ahorro, tal como lo establece la Constitución del Perú.

Es importante mencionar lo anterior porque hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, la supervisión ejercida por el gremio, a través de la FENACREP, era «voluntaria»; es decir, dependía de la institución decidir si se sometía o no a ella. Esto implicó que no se supiera cuántas COOPAC operaban en el Perú y ni en qué zonas geográficas, es decir, si tenían alcance regional o nacional; una

ausencia de continuidad supervisora, ya que las COOPAC podrían someterse a la supervisión por un tiempo y luego retirarse, generando un claro caso de lo que se conoce como «arbitraje regulatorio»; y la potestad de la entidad de entregar solo la información que consideraba «pertinente» (se sabe que varias COOPAC, por ejemplo, no entregaban al supervisor detalles sobre la cartera crediticia, en teoría, principal activo de una COOPAC, no pudiéndose conocer el valor de la misma), por lo que no se sabía el grado real de solvencia de la entidad «supervisada».

Sobre este punto, podemos también reconocer las dificultades o inconsistencias adicionales que puede traer el hecho de que el supervisor sea una organización gremial. Al respecto, discutiendo los motivos por los que una supervisión delegada podría no funcionar, Cuevas y Fisher mencionan la falta de independencia que puede existir cuando el encargado de la regulación y supervisión está controlado por personas que representan aquellos que van a ser supervisados; lo cual —advierten— convierte este mecanismo de supervisión en uno poco confiable. Los autores enfatizan que el riesgo es particularmente serio en aquellos sistemas en que existe una gobernanza débil (como es la gobernanza que hemos encontrado en el sector) y en el que los gestores tengan poder discrecional que les permite operar sin tener presente el interés de los socios, así como aquellos casos en que el supervisor tiene un rol de promoción y fomento. Efectivamente, coincidimos en que estas actividades de promoción y fomento resultan inconsistentes con la de supervisión, dándose una contradicción fundamental de promover el crecimiento y rápida expansión del sector, y a la misma vez asegurar que ese crecimiento se logre bajo estándares estrictos de solvencia y prudencial<sup>11</sup>.

Adicionalmente, antes de la entrada de la Ley COOPAC, las cooperativas que voluntariamente se sometían a la supervisión no podían ser sancionadas por las infracciones que cometieran respecto de la regulación vigente. Esto se debió a que al no ser la FENACREP una entidad del Estado, esta —como gremio— no tenía potestad sancionadora administrativa. Esta situación generaba que quede a discreción de la entidad supervisada corregir o no dicha situación. Por tanto, se trataba de una entidad de supervisión que no contaba con una de las herramientas más importantes para ejercer una supervisión efectiva.

---

<sup>11</sup> Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p. 44.



Por último, tampoco existía un esquema legal de protección del ahorro<sup>12</sup>, lo que constituye uno de los institutos clásicos de la red de seguridad financiera que permite que la captación y colocación del ahorro, es decir, la intermediación financiera, se de en un contexto seguro de corridas y contagio, con el riesgo que ello conlleva.

#### 4. Diagnóstico del sector y estabilización del sistema

El inicio de la supervisión ha significado un esfuerzo grande para la SBS y para el sector. Ambos, supervisor y supervisado, han tenido que enfrentar y adaptarse a un nuevo entorno.

Como consecuencia de la supervisión ejercida desde la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, desde el lado del supervisor, la SBS pudo confirmar como se ha mencionado, que el fuerte crecimiento de los depósitos se produjo en base a altas tasas de interés de retribución, las mismas que generaron el incentivo (y la necesidad) de realizar inversiones ajenas al sector (principalmente inmobiliarias), y préstamos a sectores no tradicionales, con alto perfil de riesgo.

<sup>12</sup> Se sabe que FENACREP había creado un fondo de protección al ahorro del que participaban alrededor de 20 COOPAC, dentro de las cuales se encontraban algunas de las COOPAC más grandes. Dicho Fondo, de membresía voluntaria y sin respaldo legal; fue diseñado sin embargo sin cumplir con los Principios Básicos de Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces; lo cual supondría, por citar un ejemplo, que no tuviera la capacidad suficiente para hacer frente a una eventual caída de alguno de sus miembros.

Como tema central e inicial, se evidenció que un número material de COOPAC arrastraba debilidades en torno a la calidad de información financiera que emitían. Principalmente, se ha observado la falta de conocimiento o revelación oportuna de la calidad de activos (lo que ha hecho que las COOPAC tomen riesgos sin medir sus impactos y sus posibilidades reales para absorber pérdidas); la subestimación de la morosidad; una sobrevaloración del capital y patrimonio a través de artificios contables; financiamientos de capital a través de préstamos o revaluaciones de activos infundadas; debilitamiento de la solvencia; incumplimientos de límites prudenciales; concentración excesiva en activos de alto riesgo, incluso no afines a su objeto social; y sistemas operativos y contables básicos y susceptibles de manipulación.

En específico, con relación a la mitigación de riesgos, el crecimiento de la cartera no estuvo acompañado de un fortalecimiento de solvencia ni de la constitución de provisiones por riesgo de crédito correspondientes, para amortiguar eventuales compromisos de la capacidad de pago de los socios deudores o de retorno de los recursos canalizados hacia el desarrollo de proyectos.

A nivel de modelo de desarrollo, primó la expansión física y el crecimiento desordenado de las carteras frente a la toma y gestión prudente de riesgos, la modernización tecnológica o la eficiencia operativa.

Este crecimiento, por tanto, no estuvo acompañado de un incremento equivalente en la calidad de recursos humanos, procesos y procedimientos operativos y de gestión de riesgos, control interno y sistematización operativa y contable. Esto, de alguna manera, da sustento empírico a una de las afirmaciones realizada por Cuevas y Fischer (2006), quienes manifiestan que un aumento del crecimiento del tamaño de operaciones aun cuando puede generar valor en términos de maximizar la rentabilidad, crea, en la práctica, incentivos perversos en los gestores de las cooperativas financieras. Con ello, el crecimiento en el tamaño de las cooperativas financieras, suele traer el debilitamiento de gobierno al punto de su insolvencia; precisando que el gobierno corporativo es particularmente afectado con los intentos de diversificar las fuentes de fondeo para sostener el crecimiento rápido, donde el *tradeoff* entre el beneficio y efecto perjudicial del crecimiento, domina el efecto perjudicial<sup>13</sup>.

Respecto del gobierno cooperativo, se ha identificado casos en los que se han evidenciado malas prácticas de gobernabilidad, principalmente el

---

<sup>13</sup> Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p. 9.



abuso de las funciones que corresponde a cada órgano de gobierno y la búsqueda del beneficio personal por encima de la satisfacción de las necesidades de los socios miembros de las COOPAC, existiendo muchos casos en los que directivos y gerentes se aferraron a sus cargos, asumiendo progresivamente espacios de poder que les permitió adoptar decisiones cuyo sustento no fue necesariamente el beneficio de la COOPAC y sus socios. Esto, en parte, se debe a que si bien la gestión por los socios, miembros de la cooperativa, elimina los problemas de agencia relacionados a principal-agente (accionista-directivo, en el caso de las sociedades, y socio-directivo en el caso de las cooperativas); los socios pueden no compartir los mismos objetivos e intereses y se puede dar una segregación entre aquellos miembros que conducen la cooperativa de aquellos que no. Cuando las decisiones están tomadas por un grupo de personas elegidas por un grupo de miembros, los clásicos problemas de gobierno —aunque de distinta naturaleza— se mantienen<sup>14</sup>. Esto se encuentra relacionado también, entre otros, a la noción de «preferencia del gasto». La hipótesis es que cuando la competitividad del mercado cae, la rentabilidad sube; y cuando los directivos son sujetos a un control débil, esas rentas no van a los socios sino a la administración, a través del incremento de gastos innecesarios<sup>15</sup>.

A estos casos de abuso, se suman también aquellos en que se tiene un desconocimiento del modelo cooperativo y sus principios, las buenas prácticas y la normativa aplicable, por parte de los directivos, gerentes y principales funcionarios. Lo antes señalado se agrava con la deficiente formación de los miembros principales de los órganos directivos en temas propios de la gestión financiera, tales como el manejo de los recursos de los socios, tanto de ahorros como de aportes; la escasa administración de los riesgos financieros y operacionales; y el escaso control interno.

Sobre esto, el marco normativo actual ha establecido criterios de idoneidad moral y técnica aplicables a los directivos, gerentes y principales funcionarios de las COOPAC, respectivamente. El objetivo de la regulación y consecuente supervisión de este aspecto, es que las COOPAC cuenten con directivos y colaboradores idóneos, y que estos no se encuentren incurso en los impedimentos señalados en la regulación vigente.

La idoneidad moral, conocida también como solvencia moral, implica que quienes tengan a cargo la dirección y gestión de la COOPAC,

---

<sup>14</sup> Banco Central do Brasil, *Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance*, Brasília, 2008, p. 12.

<sup>15</sup> Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p. 8.

cuenten con las cualidades necesarias para actuar de manera íntegra al ejercer su cargo en la entidad, lo cual se refleja en la conducta y trayectoria personal, profesional y/o comercial de la persona designada. Este requisito de idoneidad moral es, por tanto, transversal a todo el sistema COOPAC, sin importar el tamaño o complejidad de la entidad; y va más allá del hecho de no estar incurso en los impedimentos previstos en la normativa vigente, los cuales más bien recogen aquellos casos en que dicha idoneidad claramente no está presente o puede verse afectada por incompatibilidad de las condiciones de la persona y la función que está llamada a cumplir.

A diferencia de ello, la idoneidad técnica implica que las personas nombradas como directivos, gerentes y/o principales funcionarios, cuenten con los conocimientos y experiencia que las califiquen para desempeñar el cargo adecuadamente, los cuales por tanto, sí pueden ser diferentes según el tamaño o complejidad de las entidades. En consecuencia, la regulación vigente ha previsto requisitos distintos según el esquema modular establecido en el numeral 2 de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General<sup>16</sup>. Así, por citar un ejemplo, la regulación ha previsto, que en las COOPAC de nivel 1 y en las COOPAC de nivel 2 con activos totales iguales o menores a 32,200 UIT, sea al Consejo de Administración el que establezca al interior de la COOPAC los requisitos de idoneidad técnica que deben cumplir los gerentes y principales funcionarios. Esto implica el reconocimiento regulatorio, por un lado, de la existencia de COOPAC con una operatividad sencilla y reducida de captación y colocación; así como, por otro, la dificultad real que puede experimentar la COOPAC, según su localidad o recursos, entre otros aspectos, de obtener personal con mayores certificaciones.

En la labor de supervisión de idoneidad, en estos primeros años de supervisión, se identificó funcionarios que se encuentran incurso en los impedimentos establecidos en la normativa actual<sup>17</sup>; sobre los cuales la SBS requirió tomar las medidas correctivas correspondientes de manera inmediata. Los impedimentos que se ha apreciado con mayor frecuencia son los referidos a mantener documentos protestados; ejer-

---

<sup>16</sup> Sub capítulo V del Capítulo III que regula el Gobierno Corporativo en las COOPAC, del Reglamento General de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público aprobado por Resolución SBS N.º 480-2019, y sus modificatorias.

<sup>17</sup> Los impedimentos aplicables se encuentran recogidos en el artículo 5 del Reglamento de Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales, aprobado por la Resolución SBS N.º 4977-2018 y su modificatoria.

cer cargos de directivos o principales funcionarios de forma simultánea en dos o más COOPAC; y, con la preocupación que esto genera, el haber sido sentenciados por delitos contra el patrimonio y otros delitos dolosos.

Relacionado con la idoneidad moral, parte central de la integridad financiera, se ha notado que, aprovechando la escasa o nula supervisión, algunos directivos, gerentes, principales funcionarios o terceros vinculados, utilizaron ciertas COOPAC para la comisión de delitos en aprovechamiento propio y en perjuicio del ahorro de los socios cooperativos; dañando el sistema COOPAC y manchando la marca cooperativa que todos, supervisor y supervisados, estamos llamados a proteger.

Con respecto a la gestión financiera, a través de la supervisión ejercida por la SBS, se han evidenciado una serie de retos y falencias de corte estructural, prácticamente transversales al todo el sector. Destacan el crecimiento inorgánico al que ya nos hemos referido líneas arriba, así como debilidades materiales a nivel de modelo de desarrollo. Por ejemplo, los excesos de liquidez y los costos de financiamiento elevados que han llevado a las COOPAC a invertir en activos de riesgo medio alto y a concentrar sus portafolios, principalmente, en el sector de construcción urbana con resultados mixtos en términos de rentabilidad y riesgo, así como la priorización de la colocación no minorista a empresas y la inversión directa en proyectos inmobiliarios (incluso excediendo los límites regulatorios establecidos) en desmedro de las colocaciones a los socios personas naturales; la deficiente evaluación, seguimiento y mitigación de los riesgos financieros, operativos y/o sectoriales de las operaciones crediticias, y dimensionamiento deficiente (en algunos casos, omisión) de la rentabilidad relativa de los emprendimientos y la capacidad de afrontar crecientes costos operativos y gastos administrativos. A esto, se suma una notoria deficiencia en la recuperación de la cartera, que ha llevado a que el modelo de ciertas COOPAC se centre únicamente en la captación del ahorro, acercando estas entidades a lo que se conoce como «pirámides financieras».

A estos problemas de fondo, se suman problemas de inadecuado registro contable de operaciones, lo que ha implicado que se haya identificado situaciones de déficit de provisiones; que, en consecuencia, han significado que las entidades hayan reportado niveles de solvencia menores a los que corresponde. Estas situaciones, en algunos casos, han tenido origen en errores cuya subsanación ha sido exigida a las entidades (por ejemplo, devolviendo los estados financieros presentados para la realización de los ajustes patrimoniales que corresponden); y en otros, han sido más bien originados en prácticas sistemáticas e irregulares de larga data (anterior a la Ley COPAC), cuya intención

ha sido esconder la real situación de la COOPAC no solo al supervisor, sino a los propios socios cooperativos.

La problemática descrita, en algunos casos, ha sido consecuencia también del hecho de que un número material de entidades no cuentan con sistemas de información básicos para el registro de sus operaciones, por lo que el manejo de la contabilidad de la entidad es manual o descansa en el servicio de terceros; así como el que, en algunas que sí cuentan con sistemas básicos, estos sin embargo sean vulnerables y susceptibles de fácil manipulación.

Un caso especial, es el caso de las COOPAC, principalmente de nivel 1, que a pesar de los plazos amplios y prórrogas para la remisión de información financiera, no han cumplido con la remisión de la información requerida, y que como consecuencia de ello, han caído en causal de inactividad<sup>18</sup>.

Lo antes descrito ha significado que los primeros años de supervisión efectiva se hayan caracterizado por un proceso activo de estabilización, adecuación, consolidación de aquellas COOPAC viables y salida del mercado de aquellas que no lo son y han caído en insolvencia (en algunos casos debido a presuntos malos manejos que han sido denunciados por la SBS al Ministerio Público). Sobre este último punto, corresponde también mencionar la dificultad material que enfrentan las COOPAC para recapitalizarse cuando estas se encuentran en crisis, ya que descansan en la base de socios de la COOPAC, al resultar ajena la posibilidad de contar con un nuevo socio «inversionista», dado el principio de democracia que dispone un único voto, sin distinguir la magnitud del aporte del socio<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Desarrollado en el artículo 8 del Reglamento de Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales, aprobado por la Resolución SBS N.º 4977-2018 y su modificatoria.

<sup>19</sup> No deja de ser llamativo, como algunos de los retos que observaron Astaphan y otros (2015) respecto a las cooperativas financieras, al estudiar la crisis de 2013 en países de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS), a pesar de tratarse de países con idioma, origen e idiosincrasia distinta a los países latinoamericanos, son retos muy similares a los encontrados por la SBS en el inicio de su supervisión: la pobre estructura de gobierno y falta de compromiso e involucramiento de los socios, que acompañan a personas clave (elegidas) que no cumplen criterios de idoneidad moral y/o técnica; así como la limitada capacidad de movilizar capital de los socios, que limita la entrada de capital ante escenarios de estrés, dado que las fuentes de recapitalización son limitadas dada la base de membresía, en los casos en que se mantiene la naturaleza cooperativa, como es el caso de las COOPAC. Específicamente, en el caso de estudio referido a la Building and Loan Association, la entidad financiera más antigua de la Isla de San Vicente y la Granadinas, se apreció que antes de su insolvencia, esta mantenía los depósitos que representaban el 12% por ciento del GPD y al mantener depósitos del 20% de la población, y se comenta

Por ello, dentro de los aspectos estructurales identificados que impiden contar con un sistema COOPAC solvente que cumpla el rol financiero y social que les inherente, la SBS ha considerado medular que las COOPAC trabajen principalmente en ordenar la contabilidad, sincerar su situación financiera, fortalecer su solvencia, adecuarse a los límites regulatorios y repensar sus modelos de desarrollo desde el ámbito de la gestión prudente del riesgo y la auto sostenibilidad. A la par de estas recomendaciones supervisoras antes descritas, las COOPAC más complejas, vienen trabajando en una segunda línea de recomendaciones de profesionalización, control interno, planificación de mediano plazo, fortalecimiento de los sistemas de recuperación de crédito por citar las más relevantes.

## 5. Perspectivas del sector

El proceso de adaptación a la supervisión requiere de un esfuerzo permanente del supervisor y del supervisado. Está claro que la primera etapa de ese proceso, como se ha indicado, es la de estabilizar el sistema COOPAC, con miras a consolidarlo y buscar un crecimiento orgánico en beneficio de todos los socios cooperativos y de nuevos miembros de dicha comunidad financiera. Esta etapa tiene como objetivo que el sistema se encuentre compuesto por entidades con viabilidad financiera y solvencia adecuada de largo plazo, que asegure el ahorro de sus socios, el cual el Estado está llamado a proteger. Un hito importante que marcará el fin del periodo de estabilización será el inicio de la cobertura del FSDC que se iniciará en julio del 2024<sup>20</sup>. Este fondo, que

---

que al momento en que el Estado tomó control de la entidad la entidad mostraba características que resuenan con respecto a la experiencia vivida con el inicio de la supervisión efectiva de las COOPAC en el Perú: estados financieros no confiables, un gobierno cooperativo débil, y un modelo de negocio insostenible, con una alta morosidad, sin capacidad de atender los depósitos (intereses pagados eran mucho mayores a los que se ofrecían en otros competidores tradicionales como los bancos: 8% versus 3%) lo cual no calzaba con préstamos de largo plazo con tasas fijas que no podrían ser modificadas; morosidad alta producto principalmente, de una falta de seguimiento de los créditos, y falta de procesos de recuperación de créditos impagos. (Astaphan, Eleanor, Rubén Gomez y Caroline Cerruti. *Dealing with Distressed Financial Cooperatives*, a Caribbean Experience, World Bank Group, Washington DC, 2015, pp. 3-5).

<sup>20</sup> Iniciada la Pandemia, dado el impacto económico de la declaración de estado de emergencia dictado por el Estado, a pedido expreso de la FENACREP, se autorizó al FSDC a iniciar la recaudación de primas en abril de 2021 y luego en abril de 2022 (Resolución SBS N.º 1439-2020, de fecha 28.05.2020 y Resolución SBS N.º 439-2021); ello, considerando que en el caso del Sistema COOPAC son los socios (dueños) de las COOPAC

inicialmente será de asistencia ante la eventual insolvencia de una COOPAC, se espera que pueda ir evolucionando en el tiempo, asumiendo nuevas responsabilidades ex ante y ayudando a consolidar la viabilidad de las COOPAC en el tiempo.

A modo de reflexión final, creemos importante destacar que el sistema COOPAC es central para el desarrollo descentralizado de nuestro país. El valor que este sistema tiene en términos de inclusión, es indiscutible.

Es ampliamente reconocido que las cooperativas financieras sirven a un mayor grupo del sector de pobreza que las entidades micro financieras, cuyo objetivo son los grupos más pobres, sin tener que confiar en donantes para operar (como es por ejemplo el caso de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro); y que, gracias a la relación cercana entre las cooperativas financieras y sus miembros, estas cooperativas están posicionadas de manera única para medir la demanda de servicios de la comunidad a la que atienden. Asimismo, se reconoce que estas presentan ventajas sobre los intermediarios financieros tradicionales en la provisión de servicios financieros, al romper la falla de mercado que lleva al racionamiento del crédito contribuyendo, un sistema financiero funcional<sup>21</sup>. Por tanto, un sistema financiero que presenta una estructura institucional diversificada que incluye entre otros a cooperativas financieras, será más eficiente en promover el crecimiento económico y reducir la pobreza<sup>22</sup>.

Sin embargo, para que el sistema COOPAC pueda cumplir a cabalidad este rol se requiere, por un lado, que salgan del mismo aquellas

---

(representados por su gremio) que solicitaban dicha medida, son justamente los beneficiarios de la futura cobertura del FSDC, así como reconociendo que las COOPAC se encontraban ya enfrentando importantes desafíos en términos de liquidez y generación de ingresos debido a los efectos de la Pandemia, los cuales se agudizarían con el inicio del pago de las primas. Asimismo, por último, dicha recaudación se aplazó un semestre adicional, debido a que se encontraba por concluir la actualización del informe de la Confederación Alemana de Cooperativas presentado en el año 2019 y que sirvió de base para la determinación de la cobertura y primas del FSDC, el cual se solicitó a fin de evaluar si se consideraba pertinente realizar algún ajuste a los aspectos técnicos del Fondo, al haber cambiado las condiciones financieras de las COOPAC, y aprovechando además que casi a tres años del inicio de la supervisión de las COOPAC por la SBS, se cuenta con información económico financiera más depurada y consistente para la realización de la actualización.

<sup>21</sup> En el sentido de Merton an Bodie (2004): Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p 7

<sup>22</sup> Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p. 7.

personas que se han aprovechado de la marca cooperativa para delinquir, así como aquellas cuya solvencia haya desaparecido, siendo su cierre no solo una obligación legal contenida en la Ley COOPAC, sino necesario a fin de que no se ponga en riesgo nuevo ahorro de los socios o potenciales socios que puedan ser captados a pesar de la situación de quiebra de la entidad.

Desde un aspecto más general, resulta medular regresar a los principios cooperativos que inspiran estas entidades.

Esto implica necesariamente, al menos, retomar tres puntos que consideramos centrales:

- (i) El involucramiento del socio cooperativo;
- (ii) La transparencia del gobierno; y,
- (iii) La democracia real del gobierno, que descansa en los dos puntos antes mencionados.

Con relación al punto (i), estos primeros años de supervisión han evidenciado que una mayoría de los socios cooperativos no conocen sus derechos y deberes como tales, ni han participado de la elección de sus delegados (de ser este el caso), ni de sus directivos. Esto ha significado que en muchos casos, ciertas personas hayan continuado dirigiendo las COOPAC por muchos años, con los incentivos perversos que ello conlleva. Esto no es per se malo, esto puede generar que ese grupo se empodere u fortalezca la cooperativa, sin embargo, en el tiempo, puede contribuir a aislar a los socios, de las decisiones relacionadas a la estrategia de las COOPAC<sup>23</sup>; lo cual en los hechos hemos observado suele generar prácticas irregulares en perjuicio de los intereses de los socios por parte de los directivos y/o gestores de las COOPAC.

En ese sentido, resulta crucial que el sistema COOPAC refuerce el rol del socio cooperativo, el cual —a diferencia del Sistema Financiero, en el que el ahorrista es un cliente que confía sus recursos en la entidad financiera— participa en el capital social de su cooperativa, y es por tanto dueño de esta. Como aportante al capital social de la COOPAC, el socio cooperativo tiene el derecho y el deber de elegir a los directivos de su cooperativa, exigir información respecto de su gestión e incluso acceder a la información confidencial respecto de la situación financiera de la entidad. El socio cooperativo, ejerciendo sus derechos, puede hacer seguimiento de la situación de su COOPAC y exigir la debida rendición

---

<sup>23</sup> Banco Central do Brasil, Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance, Brasilia, 2008, p. 13.

de cuentas, protegiendo de esta manera la solvencia y estabilidad de su cooperativa y, por intermedio de ello, sus depósitos.

Coincidimos en que la base para la cohesión del gobierno cooperativo es la participación de los socios de la COOPAC, monitoreando la gestión y haciendo conocer sus intereses. Sin embargo, como un tema transversal al cooperativismo es la participación de los socios, en muchos casos, es bastante tímida. Al respecto, se advierte que esta pobre participación refleja el problema de gobierno ya conocido denominado en inglés *hitchhiking effect*, que emerge en los casos en que las personas, de manera individual, sienten que su contribución representa muy poco, o no le deja capturar los beneficios individuales<sup>24</sup>.

Por ello, reconocemos que la participación, el sentimiento de pertenencia y de propiedad de los socios, es crucial para el buen gobierno de las COOPAC<sup>25</sup>, así como que la participación debe ser entendida no solo desde el aspecto cuantitativo, es decir que un número significativo de miembros (socios) participe, sino especialmente desde el punto de vista de la contribución real a la discusión, deliberación y toma de decisiones<sup>26</sup>.

Así, más allá de la supervisión, para que el Perú cuente con un sistema COOPAC solvente e íntegro, es clave que los socios cooperativos, conozcan el rol que están llamados a ejercer y que tendrá impacto directo en que la COOPAC cuente con personal idóneo y que lleve adelante su gestión de manera eficaz y transparente.

Ahora, para que el socio se involucre con su cooperativa y participe de la misma ejerciendo sus derechos y cumpliendo sus deberes, el punto (ii) es un presupuesto básico. Tal como lo reconocen los principios guía de International Credit Union Regulators' Network (ICURN) para la mejora del gobierno de las cooperativas financieras, la transparencia es esencial para un gobierno corporativo robusto u efectivo. El gobierno tiene que ser transparente con los socios, con los depositantes y otros *stakeholders*, por lo que el acceso a información relevante y su divulgación efectiva es clave<sup>27</sup>. El Banco Central de Brasil, por ejemplo, resalta en el principio de transparencia que incluye en sus guías

---

<sup>24</sup> Banco Central do Brasil, Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance, Brasilia, 2008, p. 13.

<sup>25</sup> Banco Central do Brasil, Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance, Brasilia, 2008, p. 13.

<sup>26</sup> Banco Central do Brasil, Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance, Brasilia, 2008, p. 17.

<sup>27</sup> International Credit Unions Regulators' Network ICURN, Guiding Principles —Enhance Governance of Cooperatives Financial Institutions, Washington DC, p 6.



para un buen gobierno, el establecimiento de canales eficientes de información, que permitan transmitir la misma, y así como recibir críticas o sugerencias<sup>28</sup>.

Asimismo, el punto (iii), referido a un fortalecimiento real del proceso democrático, depende de ese involucramiento del socio, así como de que las COOPAC refuercen sus procesos internos de modo que esta participación en la elección de directivos y, de ser el caso, delegados, se pueda dar de manera efectiva.

Por tanto, queda claro que para fortalecer el sistema de cooperativo de ahorro y crédito en el Perú, reconociendo el valor que este tiene como vehículo para generar bienestar en nuestro país —especialmente para las familias más vulnerables—, se requiere el compromiso de todas las partes involucradas. Por un lado, del sector, de las COOPAC y los gremios que las representan, así como de sus directivos, gerentes y colaboradores y socios tomados de manera individual; y, por otro, de la SBS como regulador y supervisor, así como de todos aquellos que, de alguna manera, actúan como aliados estratégicos de la supervisión, tales como los auditores internos y externos, y las clasificadoras de riesgo. Se requiere de una labor conjunta, para devolver a este sector la fortaleza financiera para que cumpla su labor, la integridad necesaria para que prime siempre el interés social, y el sello que este tiene como herramienta de ayuda mutua, en beneficio de la comunidad. Estamos todos llamados a hacer nuestra parte.

## Bibliografía

- ASTAPHAN, Eleanor, Rubén GOMEZ y Caroline CERRUTI. *Dealing with Distressed Financial Cooperatives, a Caribbean Experience*, World Bank Group, Washington DC, 2015.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance*, Brasilia, 2008.
- CUEVAS, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006.
- INTERNATIONAL CREDIT UNIONS REGULATORS' NETWORK ICURN, *Guiding Principles —Enhance Governance of Cooperatives Financial Institutions*, Washington DC.

---

<sup>28</sup> Banco Central do Brasil, *Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance*, Brasilia, 2008, p. 13.



# Régimen legal de las cooperativas agrarias

Carlos Torres Morales<sup>1</sup>

Abogado. Máster en derecho empresarial.  
Profesor universitario (Universidad de Lima)  
ctorres@tytl.com.pe

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2575>

Recibido: 14 de octubre de 2022  
Aceptado: 20 de noviembre de 2022  
Publicado en línea: diciembre de 2022

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. La nueva ley para cooperativas agrarias: 2.1. Definición de Cooperativa Agraria de Usuarios (art. 2). 2.2. Objeto de la Cooperativa Agraria de Usuarios (art. 3). 2.3. Actos Cooperativos (art. 4). 2.4. Personalidad jurídica (art. 5). 2.5. Normatividad aplicable (art. 6). 2.6. Número mínimo para la constitución (art. 7). 2.7. Socios (art. 8). 2.8. Sociedad Conyugal o Unión de Hecho (art. 9). 2.9. Participación de las mujeres (art. 10). 2.10. Elección de los directivos (art. 11). 2.11. De la reelección (art. 12). 2.12. Continuidad en el cargo (art. 13). 2.13. Impedimentos y Conflictos de Interés (art. 14). 2.14. Asamblea de Delegados (art. 15). 2.15. Integración Cooperativa (art. 16). 2.16. Consejo Nacional de Cooperativas Agrarias (art. 17). 2.17. El MIDAGRI y las cooperativas agrarias (art. 18). 2.18. Extensión de beneficios de la MYPE (art. 19). 2.19. Compras estatales (art. 20). 2.20. Transformación de Asociación Civil a Cooperativa Agraria (art. 23). 2.21. Registro Nacional de Cooperativas Agrarias (art. 26). 2.22. Supervisión, fiscalización y sanción (art. 27). 2.23. Nuevo Régimen Tributario (arts. 28 a 45).—3. Conclusión.

**Resumen:** El artículo presenta el régimen legal vigente para las cooperativas agrarias de usuarios, es decir para aquellas cooperativas que se constituyen para brindar servicios relacionados con la actividad agrícola, forestal o ganadera que sus socios realizan. Se trata de una ley especial aplicable única-

---

<sup>1</sup> Abogado. Máster en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima. Estudios de Doctorado en Derecho Empresarial por la Universidad de Sevilla (España). Profesor y Coordinador del curso de Derecho Comercial y Cooperativo de la Universidad de Lima. Profesor del Centro de Desarrollo Emprendedor de la Universidad ESAN en los Diplomados en Gestión de Pequeñas Empresas. Asesor Externo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú —FENACREP—. Ha sido Asesor Externo de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República del Perú, en lo referido al Proyecto de Nueva Ley General de Cooperativas. Asesor Externo de la Dirección de Mypes y Cooperativas del Ministerio de la Producción y de la Dirección de Asociatividad del Ministerio de Agricultura y Riego. Socio Principal y Líder del área de Cooperativas del Estudio Torres y Torres Lara-Abogados.

mente a este tipo de cooperativas y a sus socios, así como a sus organizaciones de integración como las Centrales y Federaciones. Asimismo, el régimen legal vigente promueve el modelo cooperativo en el sector agrario, como un mecanismo eficiente para potenciar a los micro y pequeños productores agrarios, llegando a impulsar la transformación de las asociaciones civiles de productores agrarios a cooperativas de usuarios. Regula a su vez un régimen tributario que se basa en el «Acto Cooperativo».

**Palabras clave:** Agraria, Acto cooperativo, Regulación, Micro y pequeños productores.

**Abstract:** The article presents the legal regime in force for users' agricultural cooperatives, i.e., for those cooperatives that are constituted to provide services related to the agricultural, forestry or livestock activity performed by their members. It is a special law applicable only to this type of cooperatives and their members, as well as to their integration organizations such as the Central Units and Federations. Likewise, the current legal regime promotes the cooperative model in the agricultural sector as an efficient mechanism to empower micro and small agricultural producers, even encouraging the transformation of civil associations of agricultural producers into users' cooperatives. It also regulates a tax regime based on the «Cooperative Act».

**Keywords:** Agrarian, Cooperative act, Regulation, Micro and small producers.

---

## 1. Introducción

Las Cooperativas que se dedican a la actividad agraria, ganadera o forestal se encuentran reguladas principalmente por la Ley General de Cooperativas, Decreto Legislativo 085, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR (en adelante, LG), publicado el 07 de enero de 1991. La Ley General de Cooperativas nunca fue reglamentada por lo cual, los vacíos generados por la misma han debido ser cubiertos vía una aplicación supletoria de la Ley General de Sociedades, generando inseguridad jurídica.

El 13 de mayo de año 2011 fue publicada la Ley 29683 a través de la cual se reconoció que las cooperativas realizan «actos cooperativos»<sup>2</sup>, definiéndolos como «...los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social», añadiéndose que «Los actos cooperativos son actos propios de su mandato con representación, estos no tienen fines de lucro». En los artículos 2 y 3 se desarrolló el régimen tributario en materia de Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto a la Renta, precisándose que las cooperativas se encuentran **inafectas** a estos Impuestos por los ingresos que obtenga la cooperativa por operaciones con sus socios (actos cooperativos)<sup>3</sup>. Como puede observarse, con esta norma (Ley N.º 29683), se unificó el régimen tributario de todas las cooperativas constituidas en el Perú.

El artículo 1.º de la Ley 29683, señala:

«Precísase que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto

---

<sup>2</sup> Brasil fue el primer país en reconocer legislativamente al Acto Cooperativo en el año 1971. Luego seguirían Argentina (1973); Uruguay (1984); Honduras (1987); Colombia (1988); México (1994); Paraguay (1994); Panamá (1997); Venezuela (2001); Puerto Rico (2004); Nicaragua (2004); Uruguay (2008) y Ecuador (2011).

<sup>3</sup> En efecto, los arts. 2 y 3 de la Ley N.º 29683, señalan:

**«Artículo 2. Inafectación al Impuesto General a las Ventas (IGV)**

Precísase que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas están inafectas al Impuesto General a las Ventas (IGV) por las operaciones que realicen con sus socios».

**«Artículo 3. Inafectación al Impuesto a la Renta**

Precísase que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas están inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con sus socios».

Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas, por su naturaleza, efectúan actos cooperativos, los cuales se definen como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social. Los actos cooperativos son actos propios de su mandato con representación, estos no tienen fines de lucro».

No obstante que la Ley 29683, definió al «Acto Cooperativo» y al amparo de dicha definición, desarrolló el Régimen Tributario que en materia de Impuesto a la Renta e IGV corresponde aplicar a todas las cooperativas en el Perú, mediante Ley 29972, publicada en el Diario Oficial «El Peruano» del 22 de diciembre de 2012, se estableció un Régimen Tributario Especial (de excepción) únicamente aplicable a las **Cooperativas Agrarias** disponiéndose a su vez la no aplicación de la Ley 29683 para este tipo de cooperativas.

Las principales características que tuvo este Régimen de Excepción, son:

- a) Resultaba aplicable únicamente a Cooperativas Agrarias; Agrarias Azucareras; Agrarias Cafetaleras; Agrarias de Colonización y Cooperativas Comunes que pertenezcan a la modalidad de «usuarios», es decir, que tengan por objeto brindar algún servicio a sus socios.
- b) Resultaba aplicable a los socios de las Cooperativas Agrarias, que tengan la condición de «Productor Agrario», lo cual comprende a las personas naturales, a la sucesión indivisa y a la sociedad conyugal que desarrolla principalmente<sup>4</sup> actividades de cultivo, excepto la actividad agroforestal.
- c) Se consideraba a las Cooperativas como sujetos del **Impuesto a la Renta** con una tasa del 15%, cuando sus ingresos netos provengan principalmente de operaciones realizadas con sus socios<sup>5</sup> o de transferencias a terceros de los bienes adquiridos a sus socios.

Sin embargo, se permitía que la Cooperativa deduzca en forma adicional a los costos y gastos permitidos por la legislación tributaria, los excedentes que se reconozcan a los socios<sup>6</sup>, con lo cual, si el monto total a deducir resulta equivalente al ingreso

---

<sup>4</sup> Los ingresos netos por otras actividades no deben superar en conjunto el 20% del total de sus ingresos netos.

<sup>5</sup> Estos ingresos deben superar el 80% del total de los ingresos netos del ejercicio.

<sup>6</sup> Los excedentes permiten «ajustar» el precio que la cooperativa adelanta al socio al recibir la producción que comercializará en el mercado.

- neto, la base imponible para el cálculo del Impuesto a la Renta sería «0» (cero).
- d) Se dispuso que la venta de bienes muebles y la prestación de servicios de los socios a las cooperativas agrarias y viceversa, no se encontrarían gravadas con el **IGV**.
  - e) Estableció que los socios que reciben los pagos de sus productos por parte de la cooperativa no estarían afectos al Impuesto a la Renta hasta 20 UITs (*S/ 92,000 actualmente*)<sup>7</sup>, *siempre que el promedio de sus ingresos netos del ejercicio anterior y el precedente al anterior no superase el monto de 140 UITs (S/644,000 actualmente)*<sup>8</sup>. Por el exceso de *S/81,000*, los socios tendrían que pagar un impuesto de 1.5% mensual que debería ser retenido por la cooperativa.
  - f) Este Régimen Tributario debía estar vigente por un plazo de 10 años, hasta el 31 de diciembre de 2022.

Por lo tanto, co-existían en el Perú dos regímenes tributarios: El de la Ley N.º 29683 (Ley del Acto Cooperativo) que se aplica a todas las cooperativas menos las agrarias y el de la Ley N.º 29972, que era aplicable únicamente a las cooperativas agrarias. Esta situación debía corregirse y unificarse el régimen aplicable a las cooperativas en general, en función al «Acto Cooperativo».

A la fecha ha habido importantes iniciativas para apoyar a las cooperativas y en especial a las cooperativas agrarias, tales como

- Proyecto de Ley N.º 0866/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a través del cual se promueve una nueva Ley General de Cooperativas<sup>9</sup>.
- Proyecto de Ley N.º 02295/2017, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a través del cual se propone modificar los artículos 1 y 2 de la Ley 29972, Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas, con relación a los productores pecuarios y de crianza de animales menores<sup>10</sup>.
- Proyecto de Ley N.º 02685/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a través del cual se propone refor-

<sup>7</sup> Unidad Impositiva Tributaria 2022: *S/4,600*.

<sup>8</sup> Unidad Impositiva Tributaria 2022: *S/4,600*.

<sup>9</sup> Fecha de presentación 11 de enero de 2017. Actualmente se encuentra en Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

<sup>10</sup> Fecha de presentación 10 de enero de 2018. Actualmente se encuentra en la Comisión Agraria.

mar el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, para reconocer expresamente la igualdad de oportunidades y promoción de las Cooperativas<sup>11</sup>.

- Proyecto de Ley N.º 02997/2017-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Nuevo Perú, a través del cual se propone una ley que beneficia y fortalece a los productores agrarios a través de cooperativas del café especial para exportación con la aplicación del Drawback<sup>12</sup>.
- Proyecto de Ley N.º 06604/2020-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, a través del cual se propone modificar la Ley No.29972, con miras a fortalecer las actividades de productores agrarios que realizan dentro de sus unidades productivas a través de las cooperativas<sup>13</sup>.
- Proyecto de Ley N.º 07151/2020-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a través del cual proponen una ley de fortalecimiento agropecuario de la agricultura familiar con énfasis en asociatividad y cooperativismo<sup>14</sup>.

## 2. La nueva ley para cooperativas agrarias

Mediante Ley N.º 31335, publicada en el Diario Oficial «El Peruano» el 11 de agosto de 2021, se aprobó el nuevo marco normativo para el fortalecimiento organizacional, fomento y promoción de las cooperativas agrarias de usuarios y de sus organismos de integración, dotándolas a su vez de un régimen tributario acorde con su naturaleza y al tipo de actos que desarrollan con sus socios (Actos Cooperativos).

A través de esta Ley, el Perú reafirma su convicción de que el modelo Cooperativo es el idóneo para potenciar a los micro y pequeños productores del sector agrario, que comprende la actividad agrícola, ganadera y forestal.

A continuación comentamos los principales aspectos de la nueva Ley.

---

<sup>11</sup> Fecha de presentación 06 de abril de 2019. Actualmente se encuentra en comisión Constitución y Reglamento.

<sup>12</sup> Fecha de presentación 11 de junio de 2018. Actualmente se encuentra en la comisión de producción, micro y pequeña empresa y cooperativas.

<sup>13</sup> Fecha de presentación 05 de noviembre de 2020. Actualmente se encuentra en la comisión de producción, micro y pequeña empresa y cooperativas.

<sup>14</sup> Fecha de presentación 16 de febrero de 2021. Actualmente se encuentra en la comisión Economía, banca, finanzas e inteligencia financiera.



## 2.1. Definición de Cooperativa Agraria de Usuarios (art. 2)

Siguiendo la definición de Cooperativa emitida por la Alianza Cooperativa Internacional, se define a la Cooperativa Agraria de Usuarios como una sociedad de personas que realizan actividad agrícola y/o forestal y/o ganadera (detallada en el Anexo de Ley), que se han unido de forma voluntaria mediante una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada que cumple con los Principios Cooperativos.

Se resalta el carácter de «sociedad de personas» que tiene la cooperativa, pues en este tipo de persona jurídica, las relaciones entre los socios no giran en torno al mayor o menor capital que cada uno de ellos pueda representar, sino que las relaciones giran en torno a la persona. Son elementos característicos de su condición de «sociedad de personas», entre otros: i) que todos los socios tienen los mismos derechos y obligaciones<sup>15</sup>; ii) que no es posible discriminar<sup>16</sup>; iii) que cada socio tiene derecho a un voto independientemente del capital que presenta<sup>17</sup>; iv) que cada socio tiene derecho a elegir y ser elegido para ocupar algún cargo dentro de los órganos de gobierno de la cooperativa<sup>18</sup>; v) que existe un control democrático, caracterizado por la renovación anual de tercios de los integrantes de los órganos de gobierno<sup>19</sup>.

Se unifica bajo la denominación de «cooperativa agraria» a toda aquella cooperativa cuyos integrantes realizan actividad agrícola y/o forestal y/o ganadera, detallándose en el Anexo de la Ley, lo que cada una de estas actividades comprende.

## 2.2. Objeto de la Cooperativa Agraria de Usuarios (art. 3)

La Cooperativa Agraria de Usuarios se constituye con el **objeto de brindar servicios** relacionados con la actividad agrícola y/o forestal y/o ganadera que sus socios realizan, practicando con ellos Actos Cooperativos. Entre los servicios que puede brindar la Cooperativa a sus socios se encuentran el abastecimiento de productos y servicios, comercialización, procesamiento, transformación, servicios productivos y post productivos en general, servicios de valor agregado, finan-

<sup>15</sup> Numeral 2.2 del art. 5 de la LGC.

<sup>16</sup> Apartado 1.1 del numeral 1 del art. 5 de la LGC.

<sup>17</sup> Numeral 2.3 del art. 5 de la LGC.

<sup>18</sup> Apartado 1.2 del numeral 1 de la LGC.

<sup>19</sup> Apartado 1.2 del numeral 1 y numeral 4 del art. 33 de la LGC.

ciamiento y asesoría técnica, así como cualquier otro servicio conexo o complementario que coadyuve a la realización de su objeto. Estos servicios pueden ser excepcionalmente prestados a terceros, en cuyo caso califican como Actos de Comercio. De manera enunciativa, **el Reglamento** podrá establecer una lista de las actividades de transformación, sin que ello implique una delimitación de sus alcances dentro del proceso de producción.

Como se ha indicado, la Cooperativa de Usuarios se constituye con el objeto de brindar **servicios** a sus socios<sup>20</sup>. La ley precisa los servicios que pueden ser brindados a los socios de manera totalmente enunciativa y no limitativa, por lo cual, bastará que se trate de un servicio que la cooperativa brinde o pretenda brindar a sus socios para que se encuentre comprendido dentro de los alcances de la presente Ley, siempre que se trate de un acto vinculado, accesorio o complementario a la actividad agrícola, ganadera o forestal. Y si bien las cooperativas son creadas por los socios y para sus socios, nada impide que excepcionalmente puedan brindar servicios a terceros, en cuyo caso los mismos constituyen una operación contractual que queda sometido a la tributación general por tratarse de un acto de comercio y no de un acto cooperativo.

### 2.3. Actos Cooperativos (art. 4)

La Ley reconoce que son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas agrarias y sus socios en cumplimiento de su objeto social. Los Actos Cooperativos reúnen las siguientes características básicas:

- a) Constituyen actos internos (cooperativa agraria-socios), ausentes de lucro.
- b) No son actos de comercio.
- c) Tienen la naturaleza de un «Mandato con Representación» cuando la cooperativa agraria realiza alguna operación en el mercado con el objeto de obtener los bienes o servicios que sus socios requieren o para colocar los bienes o servicios de sus socios en el mercado. En estos casos, la cooperativa agraria ejerce la representación de los socios en el mercado. Sin perjuicio de la existencia de un Mandato con Representación, la cooperativa agraria es la única responsable ante terceros por las obligaciones que asuma en cumplimiento del mandato.

---

<sup>20</sup> Así lo reconoce de manera expresa el apartado 1.2 del numeral 1 de la LGC.

No son actos cooperativos:

- a) Los actos que realicen las cooperativas agrarias con terceros que no impliquen el cumplimiento de un mandato con representación en favor de sus socios.
- b) Los actos realizados por las cooperativas agrarias con sus socios que no impliquen el cumplimiento de su objeto social.

Estos actos no cooperativos son considerados en su caso actos de comercio.

Partiendo de la definición del «Acto Cooperativo» que se realiza en la Ley 29683, la presente Ley recoge su espíritu y lo desarrolla para darle una mayor claridad y comprensión. En especial, desarrolla la característica de ser un «mandato con representación», lo cual resulta plenamente aplicable cuando la cooperativa sale al mercado para obtener los bienes o servicios que sus socios necesitan para producir, como cuando sale al mercado para vender los productos que sus socios han producido. En estos casos, la cooperativa actúa como un centro unitario de intereses, es decir, actúa como «representante» de los socios, lo que le permite aglutinar la oferta y demanda de sus socios logrando mejores precios en la compra y en la venta. La cooperativa permite por lo tanto emular a una mediana o gran empresa cuando integra un número importante de socios.

#### 2.4. *Personalidad jurídica (art. 5)*

La cooperativa agraria adquiere la calidad de persona jurídica, desde su inscripción en los Registros Públicos. Sin embargo, para poder gozar de los beneficios establecidos en la Ley deberá estar inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias a cargo de Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI).

La Cooperativa Agrarias de Usuarios utiliza como denominación las palabras «Cooperativa Agraria» más el nombre distintivo que elija, pudiendo incorporar en su denominación la línea de cultivo, ganadera o forestal a la que se dedique.

Se mantiene la regulación establecida por la Ley General de Sociedades en el sentido que la cooperativa agraria adquiere personalidad jurídica con su inscripción en Registros Públicos, pero para operar válidamente no será suficiente su inscripción en dicho Registro<sup>21</sup>, sino que también deberá inscribirse en el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias a cargo del MIDAGRI que se crea a través de la presente Ley.

<sup>21</sup> Numeral 3 del art. 11 de la LGC.

## 2.5. *Normatividad aplicable (art. 6)*

Las Cooperativas Agrarias de Usuarios y sus organizaciones se rigen por la presente Ley y supletoriamente por lo establecido en la Ley General de Cooperativas (LGC) y por la Ley 29683, Ley del Acto Cooperativo.

Se trata de una Ley Especial y como tal su aplicación primará sobre cualquier otra, incluso sobre la Ley General de Cooperativas, la cual será de aplicación supletoria en caso de vacío normativo. Se cumple de esta manera con lo establecido por el art. 122 de la LGC, que exige que cualquier derogación, suspensión o modificación de las normas de la LGC será posible en la medida que se cuente con una norma de igual nivel jerárquico (Ley) y se haga expresa referencia a la LGC.

## 2.6. *Número mínimo para la constitución (art. 7)*

La ley establece que para constituir una Cooperativa Agraria se requiere de un mínimo de **25 socios**. El estatuto puede establecer los requisitos para ser admitido como socio y mantener dicha condición, los cuales pueden estar referidos a la posesión o propiedad de un área mínima, al uso de los servicios de la cooperativa o a cualquier otro requisito.

## 2.7. *Socios (art. 8)*

La Ley regula de manera más restringida quiénes pueden ser socios de la Cooperativa, permitiendo al igual que la LGC que tanto las personas naturales como las personas jurídicas sin fines de lucro sean socias de la cooperativas, pero elimina la posibilidad de que las personas jurídicas «con fines de lucro» que califiquen como Micro o Pequeña Empresa sean socias de las cooperativas.

Se permite en forma expresa que la «sociedad conyugal» o la «unión de hecho» sea socia en una Cooperativa Agraria.

## 2.8. *Sociedad Conyugal o Unión de Hecho (art. 9)*

Al permitirse que la «sociedad conyugal o unión de hecho» pueda ser socia en las cooperativas agrarias, se requería regular cómo ejercerán los derechos políticos y económicos al interior de la cooperativa, dando la posibilidad que cualquiera de sus integrantes los ejercite. Si se opta por que solo uno de sus integrantes tenga la calidad de socio, se permite en

forma expresa que, ante la usencia o impedimento del socio, el cónyuge o conviviente, puede ejercer su representación en las Asambleas.

### 2.9. *Participación de las mujeres (art. 10)*

Se promueve la activa participación de la mujer como socia y directiva o delegada de la Cooperativa, estableciéndose que en un plazo de **cinco años** calendario a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, se procurará tener una presencia de mujeres y hombres proporcional al número de socias y socios hábiles que conforman su membresía.

### 2.10. *Elección de los directivos (art. 11)*

La ley establece que la Asamblea General elige directamente al Presidente del Consejo de Administración y al Presidente del Consejo de Vigilancia, cuyo mandato debe ser de 3 años. La renovación por tercios se mantiene con la atingencia antes señalada. El Consejo puede reconfirmarse cuando lo estime conveniente, pero el cargo de Presidente solo puede ser variado por la Asamblea General. Se precisa asimismo, que los suplentes siempre son elegidos por el plazo de un año.

Se trata de una norma especial que difiere de la general establecida en la LGC, según la cual la Asamblea solo elige a los titulares (y suplentes) y en el seno del Consejo/Comité, sus integrantes eligen a quienes desempeñaran el cargo de Presidente, vicepresidente, secretario. Por ello, con el fin de dotar de una mayor estabilidad directiva, la ley establece una regulación especial para el caso de las cooperativas agrarias, según la cual el cargo de Presidente (de Administración y Vigilancia), será directamente elegido por la Asamblea y no podrá variarlo el Consejo respectivo.

### 2.11. *De la reelección (art. 12)*

Al igual que en la LGC, se establece que la reelección inmediata —como regla general— se encuentra prohibida, salvo que el estatuto lo permita, precisándose que, de permitirlo, solo podrá ser por un período inmediato y no de manera «indefinida» como ha venido siendo aplicado en algunas cooperativas y aceptado por Registros Públicos.

Se precisa que, si la reelección inmediata no está permitida por el estatuto, debe transcurrir un año para ser reelegido y en caso de reelección inmediata permitida, deben haber transcurrido dos años para poder volver a ser elegido.

Asimismo, se ha precisado que la reelección se debe verificar con relación a cualquier órgano de gobierno y no solo sobre el mismo órgano de gobierno. Finalmente se precisan los casos que no se consideren «reelección».

Todas estas precisiones permitirán una adecuada calificación por parte de Registros Públicos, evitando pronunciamientos contradictorios que solo generan inseguridad jurídica.

Finalmente, como una buena práctica se establece que, en ningún caso, quienes se hayan desempeñado como miembros del Consejo de Administración pueden ser reelegidos para el período inmediato siguiente para ejercer como miembros del Consejo de Vigilancia. De esta manera se impide que quien administró la cooperativa, culminado su período, sea elegido como miembro del Consejo de Vigilancia y fiscalice su propia labor.

### 2.12. *Continuidad en el cargo (art. 13)*

Frente a la posibilidad de que los directivos se mantengan en forma indefinida en sus cargos (conforme a lo establecido por la Ley 31029) y no permitir que los directivos continúen más allá de la fecha de término de su mandato, la Ley que ahora comentamos opta por una posición ecléctica, es decir, por permitir que continúen en sus cargos, aunque su mandato haya vencido, pero como **máximo por un año**. Se entiende que de esta manera se contaría con tiempo suficiente para regularizar la situación de la cooperativa a nivel directivo, de producirse algún problema con la renovación anual por tercios que debe practicarse.

### 2.13. *Impedimentos y Conflictos de Interés (art. 14)*

Para reforzar el buen gobierno cooperativa, la nueva Ley prohíbe la existencia de parientes a nivel de los órganos directivos. Asimismo, se establece que los directivos y delegados deben velar por el interés general, es decir, por el interés de la cooperativa y sus miembros y no anteponer su interés personal. Así, el directivo o delegado que tenga interés en contrario al de la cooperativa debe manifestarlo y abstenerse de participar en la deliberación y en la votación de dicho asunto, de lo contrario, será responsable por los daños y perjuicios que cause a la cooperativa y puede ser removido por el propio órgano directivo o por la Asamblea General a solicitud de cualquier socio.

### 2.14. *Asamblea de Delegados (art. 15)*

La ley regula que, en las cooperativas agrarias con **más de doscientos socios**, el consejo de administración tiene la facultad (no la obligación) de acordar que las funciones de la asamblea general sean ejercidas por la «asamblea general de delegados», constituida por 60 delegados elegidos bajo la dirección exclusiva del comité electoral.

La utilización de la «asamblea de delegados» que sustituye a la «asamblea de socios», persigue una mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones. En ese sentido, se ha considerado que se trata de un número muy elevado de personas para ser aplicado en las cooperativas agrarias por lo cual, la ley regula que, en las cooperativas agrarias con más de doscientos socios, el consejo de administración tiene la facultad (no la obligación) de acordar que las funciones de la asamblea general sean ejercidas por la «asamblea general de delegados», constituida por 60 delegados elegidos bajo la dirección exclusiva del comité electoral.

En las cooperativas agrarias con **más de quinientos socios**, las funciones de la asamblea general deben (obligatoriamente) ser ejercidas por la «asamblea general de delegados», constituida por 100 delegados elegidos bajo la dirección exclusiva del comité electoral.

### 2.15. *Integración Cooperativa (art. 16)*

En cuanto a la integración cooperativa, si bien la nueva Ley sigue la regulación establecida por la LGC<sup>22</sup>, efectúa algunas precisiones:

- a) Se podrán constituir Centrales Cooperativas de segundo grado o de grado superior, con un mínimo de dos cooperativas o de dos centrales de segundo grado, según corresponda.
- b) Se podrán constituir Federaciones Nacionales por línea de cultivo, ganadera o forestal, para lo cual se requiere un mínimo del quince por ciento de cooperativas de la misma línea. La LGC no contempla este tipo de Federaciones, sino tan solo una Federación Nacional por tipo de Cooperativa.
- c) Se podrá constituir una Federación Nacional de Cooperativas Agrarias, para lo cual se requiere un mínimo de tres Federaciones Nacionales de Línea de cultivo, ganadera o forestal.

---

<sup>22</sup> Art. 57 y siguientes de la LGC.

## 2.16. Consejo Nacional de Cooperativas Agrarias (art. 17)

La ley dispone la creación de un Consejo Nacional de Cooperativas Agrarias (CONACA) la cual tendrá la calidad de comisión multisectorial, de carácter permanente, integrada por representantes del Poder Ejecutivo y del movimiento cooperativo agrario, que se constituye como el órgano del más alto nivel encargado de la coordinación, planificación, fomento e investigación de la actividad cooperativa agraria en el país. Tendrá una representación paritaria, presidida por el MIDAGRI, mientras que el Secretario Técnico será propuesto por los representantes de los gremios.

## 2.17. El MIDAGRI y las cooperativas agrarias (art. 18)

Se define al MIDAGRI como el sector encargado de la promoción, fomento, asistencia técnica, supervisión y gestión del sistema de información de las cooperativas agrarias, otorgándosele diversas funciones con en coordinación con las federaciones nacionales por línea de cultivo, ganadero o forestal, entre las que destacan la promoción y fomento de:

- a) La constitución de nuevas organizaciones cooperativas agrarias en el territorio nacional y el fortalecimiento de las existentes.
- b) El diseño e implementación de programas especializados en formación de habilidades y competencias de directivos, funcionarios y colaboradores; así como, de capacitación en gestión empresarial, gestión financiera, gestión de la calidad.
- c) La difusión de la doctrina y principios cooperativos, así como, las prácticas de Buen Gobierno Cooperativo.
- d) La producción de material didáctico físico o electrónico relacionado a la gestión asociativa, administrativa, tributaria y técnica productiva.
- e) La transformación de asociaciones a cooperativas agrarias.
- f) La igualdad de género y participación de jóvenes en la gestión asociativa y en las actividades de las cooperativas agrarias.

Asimismo, se dispone que el MIDAGRI implemente dentro de su estructura orgánica una unidad especializada en cooperativas agrarias.

## 2.18. Extensión de beneficios de la MYPE (art. 19)

La nueva Ley dispone que todos los beneficios y medidas de promoción establecidas o que se establezcan para las MYPE en materia de



producción, comercialización de sus productos, promoción de sus exportaciones, garantías, servicios financieros, acceso a financiamientos, fondos, programas, entre otros, son automáticamente extensivos a las cooperativas agrarias sin limitación ni restricción alguna, en la medida que les sean aplicables y resulten más beneficiosos.

### 2.19. *Compras estatales (art. 20)*

Se prevé que en los procesos que participen las cooperativas tendrán asignado en la calificación final que obtengan, un 10% adicional.

### 2.20. *Transformación de Asociación Civil a Cooperativa Agraria (art. 23)*

El Perú es un país de micro y pequeños emprendimientos. Con el objeto de emular la actuación de una mediana o gran empresa, en nuestro país, tradicionalmente se ha venido promoviendo la asociatividad a través de la utilización de la figura de la Asociación Civil sin fines de lucro regulada por el Código Civil. Así, se estimaba que, si los pequeños productores se asociaban, su actuación podía asemejarse a la de una mediana o gran empresa y con ello, modificar su pie de negociación en el mercado.

Sin embargo, el tiempo ha demostrado que la Asociación Civil no resulta ser la figura idónea para promover la asociatividad de los micro y pequeños productores, ya que: i) no es una forma jurídica diseñada para realizar actividad empresarial; ii) no permite que los integrantes tengan una propiedad individual sobre la misma y; ii) no permite que los integrantes participen directa ni indirectamente de los resultados que pudiera generar la actuación de la asociación civil y, si lo hacen, termina siendo considerado como una «distribución» del patrimonio con efectos tributarios. En ese sentido, si bien constituye un mecanismo «asociativo» no resulta comercial ni tributariamente favorable para sus integrantes.

En efecto, para promover un modelo asociativo eficiente, este debe: i) permitir la actuación conjunta; ii) fomentar un sentimiento de propiedad, de pertenencia; iii) permitir un beneficio económico para sus integrantes; iv) ser tributariamente eficiente.

La asociatividad a través de la forma mercantil (verbigracia sociedad anónima), si bien permite la actuación conjunta; favorece el sentido de pertenencia (al ser los socios titulares de acciones representativas del capital social) y permite que los socios accedan a los resultados

de la actividad empresarial vía la distribución de utilidades (dividendos), se convierte en un mecanismo tributario ineficiente pues genera una doble tributación: a nivel de la sociedad por las utilidades obtenidas y a nivel de los socios, por los dividendos recibidos. En pocas palabras, la asociatividad a través de la forma mercantil, perjudica tributariamente a sus integrantes al hacer más gravosa su actuación.

La asociatividad a través de una Asociación Civil termina siendo aún más nefasta, pues si bien permite la actuación conjunta, no favorece el sentido de pertenencia, pues los asociados no tienen derecho alguno sobre el patrimonio de la asociación ni se les reconoce propiedad individual sobre la misma. Tampoco pueden participar de los resultados que arroje la asociación, pues ello debe pasar a formar parte del patrimonio irrepartible y en cuanto al régimen tributario, si bien algunas de ellas cuentan con exoneración del Impuesto a la Renta, ello no beneficia a los asociados.

Frente a esta situación, la forma cooperativa se presenta como la alternativa más eficiente, pues:

- Permite la actuación conjunta de los socios (productores) a través de la persona jurídica cooperativa que unifica y representa sus intereses. Permite potenciarlos en su actuación conjunta en el mercado, ya sea que actúen como «compradores» o como «vendedores».
- Fomenta el sentido de pertenencia, pues los socios tienen una propiedad individualizada reflejada en el «capital social» que se integra con el aporte de los socios, que incluso puede verse incrementada con el reconocimiento de un interés<sup>23</sup>.
- Permite que los socios obtengan un beneficio económico que se traduce en ahorros o mejores precios en la adquisición de bienes o servicios o mejores precios en la venta de sus bienes o en la prestación de sus servicios. Este beneficio económico proviene directamente de su actuación como socios de la cooperativa y de la aplicación del Principio Cooperativo del «Retorno de Excedentes».
- Permite un régimen tributario eficiente al trasladar el beneficio económico al socio, sin necesidad ni obligación de generar renta alguna a nivel cooperativa, tal como ha sido reconocido por la Ley 29683. Esto permite que la cooperativa sea fiscalmente «transparente» y que quienes tributen sean los socios pues son ellos quienes obtienen el beneficio económico, pu-

---

<sup>23</sup> Aplicando el Principio Cooperativo de «Interés Limitado al Capital».

diendo acogerse a los distintos regímenes tributarios que se han creado y gozar incluso de las exoneraciones que disponga el legislador.

El modelo cooperativo pasa satisfactoriamente el «test asociativo» y el «test tributario». Por estas razones, el modelo cooperativo hoy en día se presenta como un verdadero y efectivo mecanismo que favorece la asociatividad de micro y pequeños empresarios en cualquier actividad, pero fundamentalmente en el Sector Agrario cuyo principal problema es el Minifundio.

### La Asociación y la Cooperativa

La Asociación Civil sin fines de lucro y la Cooperativa guardan importantes similitudes pero también características que las diferencian sustancialmente. A continuación presentamos un cuadro comparativo entre ambas formas jurídicas.

	ASOCIACIÓN	COOPERATIVA
<b>Base Legal</b>	Código Civil de 1984.	Ley General de Cooperativas de 1981.
<b>Objeto</b>	Realiza una actividad en común (no necesariamente empresarial), sin fines de Lucro.	Realiza una actividad empresarial, sin fines de lucro.
<b>Constitución</b>	Por Escritura Pública.	Por Escritura Pública o documento privado con firmas certificadas por Notario.
<b>Inscripción</b>	Registros de Personas Jurídicas.	Registro de Personas Jurídicas.
<b>Persona Jurídica</b>	Sí. Desde su inscripción.	Sí. Desde su inscripción.
<b>Régimen Administrativo</b>	— Asamblea General — Consejo Directivo	— Asamblea General — Consejo de Administración — Consejo de Vigilancia — Comité Electoral — Comité de Educación — Gerencia
<b>Toma de acuerdos</b>	Mayoría computada por personas (un asociado, un voto).	Mayoría computada por personas (un socio, un voto).

	ASOCIACIÓN	COOPERATIVA
<b>Régimen Económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Aportes efectuados por los asociados no se devuelven.</li> <li>— Los asociados no pueden participar directa ni indirectamente de las utilidades (rentas) que obtenga la asociación.</li> <li>— Patrimonio de la Asociación es irrepartible incluso en caso de disolución y liquidación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Aportes efectuados por los socios integran el capital social y se les devuelve (con intereses)* cuando se retiren de la cooperativa.</li> <li>— Los resultados obtenidos por la cooperativa por operaciones con sus socios, se distribuyen entre ellos (vía retorno de excedentes), en proporción a sus operaciones.</li> <li>— Solo la Reserva Cooperativa (cuenta patrimonial), es irrepartible, incluso en caso de disolución y liquidación.</li> </ul>
<b>Régimen Tributario</b>	Exonerada del Impuesto a las Renta solo algunas asociaciones**.	Regulado por la Ley 29972 para el caso de cooperativas agrarias. Inafecto al Impuesto a la Renta y al IGTV, en aplicación de la Ley 29683.
<b>Régimen de Micro o Pequeña Empresa</b>	No puede acogerse.	Puede acogerse.
<b>Libros sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Registro de Asociados</li> <li>— Actas de Asamblea.</li> <li>— Actas de Consejo Directivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Registro de Socios.</li> <li>— Registro de Delegados.</li> <li>— Registro de concurrentes a asambleas.</li> <li>— Actas de Asamblea.</li> <li>— Actas de Consejo de Administración.</li> <li>— Actas de Consejo de Vigilancia.</li> <li>— Actas de Comité Electoral.</li> <li>— Actas de Comité de Educación.</li> </ul>

\*: No obligatorio.

\*\*.: Beneficencia, asistencia social, educación, cultural, científica, artística, literaria, deportiva, política, gremial y/o de vivienda.

Si bien la transformación de Asociaciones Civiles a Cooperativas debe ser aceptada sin recelo, resultaba indispensable contar con una norma que de manera expresa ratifique esta opción legal y que a su vez contemple mecanismos que alienten la transformación de asociaciones civiles a cooperativas. En resumen, una norma que dé seguridad jurídica a las transformaciones y que a su vez brinde incentivos muy concretos para promocionarlas. En este sentido, la nueva Ley:

- **Ratifica expresamente la procedencia de la transformación de una Asociación Civil a una Cooperativa.**
- **Permite que el Patrimonio Neto de la Asociación, sea utilizado por los socios para formar la cuenta «capital social» en la cooperativa y no tengan los socios que efectuar nuevos aportes como sucede actualmente.**  
Se establece que hasta un máximo del 50% del Patrimonio Neto de la Asociación pase a formar parte de la cuenta «capital social» y el otro 50%, pase a formar parte de la cuenta «Reserva Cooperativa».
- **Permite que el último Consejo Directivo de la Asociación aunque cuente con mandato vencido, pueda convocar válidamente a una Asamblea para aprobar la transformación.**

### 2.21. Registro Nacional de Cooperativas Agrarias (art. 26)

La nueva Ley dispone la creación del Registro Nacional de Cooperativas Agrarias a cargo del MIDAGRI, precisando que todas las Cooperativas Agrarias están obligadas a inscribirse en este Registro para poder operar al amparo de esta ley.

Resulta indispensable contar con un Registro que permita conocer el universo de cooperativas agrarias que operan en el Perú. Recuérdese que el nivel de información sobre las cooperativas en el Perú es muy deficiente. Hasta la fecha solo han existido dos Censos Nacionales de Cooperativas, el primero de ellos llevado a cabo en el año 1980 y el segundo en el año 2017, es decir, 37 años después.

### 2.22. Supervisión, fiscalización y sanción (art. 27)

Con relación a la supervisión, fiscalización y sanción de las cooperativas agrarias y centrales, La Ley ha optdo por establecer que el MIDAGRI tendrá plena competencia sobre aquellas cooperativas que sean beneficiarias de programas o proyectos del Estado, en tanto culmine su ejecución.

En cuanto al control asociativo, sin perjuicio que las propias cooperativas realicen acciones de «autocontrol» a través de sus distintos órganos de gobierno (entre ellos, el Consejo de Vigilancia), las Federaciones por Línea de Cultivo, Ganadera o Forestal, quienes podrán:

- a) Constatar si la cooperativa cumple con observar los Principios Cooperativos.
- b) Constatar si la cooperativa acredita debidamente la titularidad de las aportaciones que corresponde a cada socio.
- c) Constatar si la cooperativa cumple con liquidar y pagar el saldo resultante de la cuenta del socio en caso se produzca su desvinculación por cualquier causal, en la forma y plazos establecidos por la LGC y el Estatuto de la Cooperativa.
- d) Constatar si la cooperativa cumple con los Principios de Buen Gobierno Cooperativo.

En caso de no existir Federación por Línea, puede desarrollar estas funciones la Federación Nacional de Cooperativas Agrarias.

Como consecuencia de su labor, la respectiva Federación emite un Certificado de Reconocimiento a favor de la Cooperativa, remitiendo una copia al Registro Nacional de Cooperativas Agrarias a cargo del MIDAGRI.

### 2.23. Nuevo Régimen Tributario (arts. 28 a 45)

La Ley establece un **nuevo Régimen Tributario** en sustitución al regulado por la Ley 29972. Este nuevo régimen, parte por reconocer al «Acto Cooperativo» y como consecuencia de ello:

- a) Las cooperativas agrarias **están inafectas al Impuesto a la Renta** por los ingresos netos que obtengan, derivados de la realización de **Actos Cooperativos**.
- b) Las cooperativas agrarias **están afectas al Impuesto a la Renta** por los ingresos netos que obtengan por operaciones que **no califiquen como Acto Cooperativo**. En este último caso, se establece una tasa del 15% hasta el año 2030 para «pequeñas cooperativas», es decir, para aquellas cuyos ingresos netos por este tipo de operaciones no superen las 1,700 UIT al año (S/7'820,00). Para las cooperativas que superen dicho monto, se han establecido tasas que van desde el 15% hasta el 25% para luego pasar, a partir del 2028, al régimen general del Impuesto a la Renta.
- c) Los **Actos Cooperativos** que realicen las cooperativas agrarias se encuentran **inafectos al IGV**.

Como puede observarse, ha quedado unificado el Régimen Tributario que en materia de Impuesto a la Renta e IGV se aplica a los Actos Cooperativos, pues esta nueva Ley ha recogido la regulación contemplada por la Ley 29683 del año 2011, conocida como la «Ley del Acto Cooperativo»

Adicionalmente la nueva Ley, contempla que:

- d) Las cooperativas agrarias tributarán el Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN) de manera proporcional a sus ingresos gravados.
- e) Los socios productores agrarios se encuentran inafectos al IR por las primeras 30 UIT (S/138,000) de ingresos netos anuales. Por el exceso, tributarán con la tasa del 1.5% por IR vía retención hasta las 140 UIT (S/644,000). Esta medida permitirá que los socios no deban tributar cuando su economía se considere de subsistencia, respetándose finalmente un tantas veces olvidado principio tributario de Capacidad Contributiva para este sector.
- f) La prima fairtrade (o conceptos similares provenientes del exterior) que obtengan las cooperativas agrarias, no se encontrarán afectos al IR.
- g) Las cooperativas agrarias estarán exoneradas del Impuesto de Alcabala por la adquisición de inmuebles para sus fines.

Nuestra área tributaria, está elaborando un Informe Especial sobre este nuevo Régimen Tributario en el que se desarrollará de manera detallada cada aspecto contenido en la Ley.

#### ASPECTOS COMPLEMENTARIAS

**a) Reglamento de la presente Ley (Primera y Segunda DCF):** Se estableció un plazo de 60 días calendario para que la Ley sea reglamentada. Sin perjuicio de ello, la entrada en vigencia de la ley no queda supeditada a la dación del reglamento, por lo cual, la misma es de obligatorio cumplimiento desde el 12 de agosto de 2021. Queda a salvo, los beneficios correspondientes a tributos de periodicidad anual, los cuales rigen a partir de ejercicio 2022. A la fecha del presente artículo han transcurrido más de 365 días y aun no ha sido reglamentada. Existe una clara oposición del Ministerio de Economía a reglamentarla.

**e) Régimen Laboral (Tercera DCF):** En materia laboral, se ratifica que las relaciones laborales entre las Cooperativas Agrarias de Usuarios y sus trabajadores, se regulan por el régimen laboral de la actividad

privada conforme lo establece el Artículo 9 la Ley General de Cooperativas, reiterándose también que las mismas no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas de conformidad con el Artículo 9 del Decreto Legislativo 677.

En forma excepcional se establece que los trabajadores de las Cooperativas Agrarias de Usuarios, pueden optar por percibir la Compensación por Tiempo de Servicios y gratificaciones en forma proporcional en su remuneración mensual sin que ello implique una modificación del régimen laboral que regula las relaciones entre aquellas y sus trabajadores, lo cual no genera la creación de gasto adicional alguno para las Cooperativas y más bien, ofrece mayor liquidez a los trabajadores, como por ejemplo sucede con las disposiciones de carácter laboral en las normas de promoción del sector agrario.

**f) Cooperativas Comunales (Décimo Tercera DCF):** Se trata de un tipo de cooperativa reconocido por la Ley General de Cooperativas cuyo objeto es brindar servicios a sus miembros, siendo típico de ellas que se organizan dentro de las Comunidades Campesinas y sus socios deben ser comuneros. Por ello y debido a que muchos comuneros realizan actividades agrarias, ganaderas y forestales, organizándose a través de cooperativas comunales y su estrecha vinculación con las cooperativas agrarias, se establece que las mismas quedan automáticamente comprendidas en los alcances de esta Ley, sin necesidad de modificar su denominación. Sí se dispone que adecúen su Estatuto y se inscriban en el Registro a cargo del MIDAGRI.

**g) Incorporación de Disposición Complementaria Final al D.Leg. 1060 Cuarta DCF):** Con el fin de fomentar el desarrollo de las cooperativas agrarias se incorpora esta Disposición, bonificando con un 10% adicional al puntaje que obtengan las cooperativas agrarias en los procesos concursables que se lleven a cabo al amparo del D.Leg. 1060.

**h) Incorporación de la Quinta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N.º 1228 (Quinta DCF):** Se incorpora esta disposición con el fin que los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica —CITE, prioricen el desarrollo de sus proyectos de investigación científica y desarrollo e innovación tecnológica, en el fortalecimiento de la cadena productiva y de valor, así como de la competitividad de las cooperativas agrarias.

**i) Modificación del inciso a) y b) del numeral 4.1 de la Ley 28939 (Primera DCM):** Se bonifica a las cooperativas agrarias inscritas en el Registro a cargo del MIDAGRI con un 10% adicional sobre el puntaje que obtengan en los concursos de innovación que se convoquen con cargo al Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad. Asimismo, se



precia que el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario también garantiza los créditos que se otorguen a los socios productores organizados en cooperativas agrarias y a las propias cooperativas agrarias.

**j) Derogación de normas Primera DCD):** Se dispone la derogación del Decreto Supremo N.º 013-93-AG; Decreto Supremo N.º 017-93-AG y Decreto Supremo N.º 018-94-AG, normas que generaron un régimen paralelo al establecido en la Ley General de Cooperativas y que distorsionaron el campo normativo aplicable a las cooperativas agrarias de usuarios, generando incluso pronunciamiento a nivel Registral contradictorios. Asimismo, se deroga la Ley 29972.

### 3. Conclusión

El régimen legal aplicable a las cooperativas agrarias fue promovido por las organizaciones representativas de las cooperativas agrarias en el Perú y contó el decisivo apoyo del Ministerio de Desarrollo Agrario quien se convirtió en un gran aliado, de la cooperación suiza a través de su ONG Helvetas (Perú) y del propio Congreso de la República. Sin embargo, no obstante que la Ley 31335 entró en vigencia el 12 de agosto de 2021 hasta fines del 2022 no ha sido reglamentada por el Poder Ejecutivo lo cual está generando algunos problemas con su aplicación, sobre todo en el aspecto tributario. Se espera que en los próximos meses se logre contar con el citado Reglamento o en todo caso, con una ley complementaria. La legislación vigente reafirma que el modelo cooperativo es el más eficiente para potenciar al micro y pequeño productor agrario, mejorando sustancialmente sus ingresos y condición de vida.



# La cooperativa agraria como vehículo empresarial de los productores de la agricultura familiar

Miguel Ruperto Vásquez Cárdenas<sup>1</sup>

Licenciado en Cooperativismo y Estudios de Maestría en Ciencias de la Cooperación  
Director de la Dirección de Asociatividad y Desarrollo Empresarial  
del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego  
mvasquez@midagri.gob.pe

«Solos vamos más rápido, juntos vamos más lejos»  
Proverbio africano

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2576>

Recibido: 26 de septiembre de 2022  
Aceptado: 16 de noviembre de 2022  
Publicado en línea: diciembre de 2022

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. Identificando la Brecha de Asociatividad Empresarial en la Agricultura Familiar en el Perú: Brechas de Asociatividad Empresarial Cooperativa.—3. El fomento de la Asociatividad Empresarial Cooperativa en el Perú.—4. La cooperativa agraria como forma superior de asociatividad y vehículo empresarial de los productores/as de la agricultura familiar en Perú.—5. Limitaciones que restringen la asociatividad empresarial cooperativa.—6. Los Servicios Cooperativos: Principales Consideraciones.—7. Consideraciones a tener en cuenta para implementar los servicios.—8. Algunos factores críticos de éxito en las cooperativas.—9. Adecuada Gestión Cooperativa.—10. Conclusiones y Recomendaciones.

**Resumen:** Perú presenta bajo nivel de desarrollo competitivo agrario, donde el índice de asociatividad empresarial al 2012 ascendía a 4.7%; lo que significaba una brecha de asociatividad empresarial de 95.3%, habiendo decrecido 17.2 puntos al 2016. En ese contexto, la Ley N.º 31335 vigente, representaría la mayor apuesta legislativa estatal por el modelo cooperativo empresarial para productores agrarios.

La investigación concluye que el modelo cooperativo representa el vehículo empresarial más eficiente y eficaz, que los productores agrarios tienen para cerrar tal brecha y como mecanismo de inclusión económica, para que, a través de su inserción comercial a los mercados, logren rentabilidad, sostenibilidad y competitividad, incrementando su integración en las cadenas productivas y de valor, contribuyendo a incrementar el desarrollo competitivo en el sector.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Cooperativismo por la Universidad Nacional «Federico Villarreal», Perú, Director General (e) de Asociatividad, Servicios Financieros y Seguros del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Perú.

**Palabras claves:** Cooperativas agrarias, Agricultura familiar, Brechas, Asociatividad empresarial, Mercado, Ley.

**Abstract:** Peru has a low level of agrarian competitive development, where the business associativity index in 2012 was 4.7%, which meant a business associativity gap of 95.3%, having decreased 17.2 points in 2016. In this context, the current Law N.º 31335 would represent the greatest state legislative commitment to the business cooperative model for agricultural producers.

The research concludes that the cooperative model represents the most efficient and effective business vehicle that agricultural producers have to close this gap and as a mechanism for economic inclusion, so that, through their commercial insertion into the markets, they achieve profitability, sustainability and competitiveness, increasing their integration in the productive and value chains, contributing to increase competitive development in the sector.

**Keywords:** Agricultural cooperatives, Family farming, Gaps, Business associativity, Market, Law.

---

## 1. Introducción

El primer sábado de cada mes de julio, las cooperativas celebran el Día Internacional de las Cooperativas<sup>2</sup>, a nivel mundial. Este año 2022 en adición, se conmemoró la edición centenaria de este día y, además, una década del Año Internacional de las Cooperativas declarada por la ONU<sup>3</sup>. Algunas cifras fueron reportadas<sup>4</sup>: los socios que conforman las cooperativas representan, al menos, el 12% de la humanidad, 3 millones de cooperativas operan en el planeta brindando empleo u oportunidades de trabajo a 280 millones de personas.

En ese contexto, con el propósito de dimensionar globalmente el papel de las cooperativas agrarias y teniendo como dato empírico los resultados del Censo Global de las Cooperativas 2014<sup>5</sup> se presenta el Cuadro N.º 1, en la que se aprecia, que este subsector agrario es el más profuso en número de cooperativas, con más de 1.2 millones de cooperativas, que representaba el 48.7% del total de organizaciones cooperativas censadas, integrando a más de 122.1 millones de productores agrarios como socios –11.4% del total de la membresía–; asimismo, generaba cerca de 1.2 millones de empleos directos —el 9.4% del total de empleos—; y, reportaba aproximadamente 134 billones de dólares en activos (0.7% del total), alcanzando casi 338 billones de dólares de ingresos anuales. Es pertinente mencionar que, en gran número de países de todos los continentes, las cooperativas agrarias, controlan una cuota significativa de las cadenas agrícolas y ganaderas, sean estas productivas y/o de comercialización.

---

<sup>2</sup> El Día Internacional de las Cooperativas se celebra el primer sábado de julio de cada año y fue instituido por la Alianza Cooperativa Internacional —ACI, en 1923. En 1995, siendo la ACI miembro de la ONU, este organismo reconociendo y reafirmando el papel de las cooperativas en la vida económica, social y en el desarrollo cultural de los pueblos proclamó la celebración del Día Internacional de las Cooperativas en la misma fecha.

<sup>3</sup> El 18 de diciembre durante la 64.º Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas se aprobó la Resolución A/RES/64/136 que proclamó el 2012, como el Año Internacional de las Cooperativas, reconociendo que el modelo empresarial cooperativo es un factor principal en el desarrollo económico y social, así como su contribución en la erradicación de la pobreza; y, alienta a todos los gobiernos a crear un entorno más favorable al desarrollo cooperativo a través de la promoción y la implementación de una mejor legislación, la investigación, el intercambio de buenas prácticas, la formación, la asistencia técnica y la construcción de capacidades de las cooperativas.

<sup>4</sup> Impacto Cooperativo. <https://www.ica.coop/es>

<sup>5</sup> Secretaría de las Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales División de Política Social y Desarrollo. Censo Global de Cooperativas. Abril 2014.

Tabla 1

**Participación Global del Subsector Cooperativo Agrario**

Subsectores Cooperativos	Cooperativas		Socios		Empleos		Activos		Ingreso Bruto Anual	
	Número en miles	%	Número en miles	%	Número en miles	%	Montos en millones \$	%	Montos en millones \$	%
Ahorro y Crédito	210.6	8.40	703,070.10	65.60	2,452.10	19.40	11,262,671.50	57.40	167,413.40	5.70
Agrarias	1,224.70	48.70	122,120.20	11.40	1,181.70	9.40	133,811.90	0.70	337,705.10	11.40
Otros Subsectores	1,079.30	42.90	246,599.90	23.00	8,976.90	71.20	8,210,944.70	41.90	2,457,777.60	83.00
<b>TOTALES</b>	<b>2,514.60</b>	<b>100.00</b>	<b>1,071,790.20</b>	<b>100.00</b>	<b>12,610.70</b>	<b>100.00</b>	<b>19,607,428.10</b>	<b>100.00</b>	<b>2,962,896.10</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Censo Global de las Cooperativas. Abril 2014.

Elaboración: Propia

La información reportada, evidencia el papel económico de las cooperativas agrarias en el proceso de articulación de la demanda de bienes y servicios que tienen millones de productores agrarios para producir adecuadamente su unidad agrícola, ganadera o forestal, al menor costo posible; así como, para articular su oferta de productos primarios o con valor agregado al mercado interno o externo de manera rentable y sostenible, al mayor precio posible.

Sin embargo, una mayor rigurosidad ligada a la demostración de la hipótesis anunciada en el título del presente artículo, exige formularse algunas interrogantes, cuyas respuestas asignan valor al presente artículo.

## 2. Identificando la Brecha de Asociatividad Empresarial en la Agricultura Familiar en el Perú

1. *¿En países emergentes, como Perú, las cooperativas agrarias pueden constituirse en vehículos empresariales de los productores de la agricultura familiar para su desarrollo competitivo, rentable y sostenible en los mercados de bienes, servicios y de comercialización, en un contexto de bajo nivel de integración horizontal y vertical en que estos productores operan en las distintas cadenas productivas y de valor?*

Las cooperativas agrarias son organizaciones económicas-sociales idóneas para la articulación comercial de los productores de la agricul-

tura familiar en los mercados y su adecuado funcionamiento asociativo-empresarial, resulta clave para acceder a agronegocios rentables y sostenibles.

En efecto, existe evidencia nacional e internacional, que demuestra que la intervención de las cooperativas agrarias en el proceso de articulación comercial de los pequeños productores agrarios tiene un impacto sostenido en su competitividad y rentabilidad permitiéndoles un incremento de sus ingresos y por ende una mejora en su calidad de vida.

Al respecto, Rodrigo Salcedo Du Bois (2022)<sup>6</sup>, haciendo referencia a una investigación realizada por Bizikova y otros (2020)<sup>7</sup> producto de una revisión de 239 artículos publicados entre los años 2000 y 2009, señala que la pertenencia a una organización de productores mejora la productividad de los miembros, facilita la venta de la producción, permite un incremento en los ingresos y promueve mayor seguridad alimentaria. A continuación, el listado de los principales resultados:

- El 58% de los estudios revisados reportan mejoras en el ingreso de los productores miembros, mientras que el 15% de los estudios revisados no reportan efectos, lo cual sugiere un incremento en las ventas de los productores debido a la participación de los productores en organizaciones.
- Más del 20% de los estudios revisados reportan mejoras en la calidad de la producción y 5% no reportan efectos significativos.
- El 19% de los estudios revisados reportan mejoras en los rendimientos en la producción y 11% reportan que no existen efectos significativos.
- Aproximadamente el 20% de los estudios revisados reportan resultados positivos en la participación de mujeres y empoderamiento (medido como el auto-reporte en mejoras en autoestima, participación en la toma de decisiones del hogar y bienestar psicológico). No existe estudio que reporte ausencia de efectos positivos.
- Aproximadamente 8% de los estudios revisados reportan efectos positivos en seguridad alimentaria. Solo 1% de los estudios reportan que no existen efectos.

---

<sup>6</sup> Desarrollo de la teoría del cambio para el PP 121-2021 bajo las especificaciones metodológicas de la Directiva N.º 0005-2020-EF/50.01 para el diseño de los Programas Presupuestales. Producto 4: Modelo prescriptivo y teoría de cambio (incluye condición de interés, modelo conceptual y modelo explicativo). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD. Lima, Perú. 2022.

<sup>7</sup> Una revisión de alcance de las contribuciones de las organizaciones de agricultores a la agricultura en pequeña escala. Tomado de <https://doi.org/10.1038/s43016-020-00164-x>

Esta evidencia debe ser contrastada con la realidad de la agricultura familiar en nuestro país y, sobre todo, en un escenario en donde la Política Nacional Agraria 2021-2030 (PNA), identifica como problema público, el bajo nivel de desarrollo competitivo agrario<sup>8</sup>, la misma que señala como la primera de sus tres causas, la baja integración vertical en la cadena de valor de los productores agrarios.

La misma PNA explica que la baja integración vertical de los productores agrarios en la cadena de valor es causada por las escasas condiciones y capacidades productivas y comerciales que presentan los productores de la Agricultura Familiar (AF) y sus organizaciones para acceder al mercado, lo cual dificulta su desarrollo competitivo, manifestándose en su limitado acceso a la cadena de valor, escasa capacidad para generar valor económico y reducido conocimiento y acceso a la información agraria.

En ese orden de ideas, se presenta una aproximación a la brecha de asociatividad empresarial agraria en Perú, teniendo como foco, el modelo cooperativo agrario. En la construcción de esta aproximación, se ha tenido como insumos de información; en primer término, los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario 2012 (CENAGRO 2012)<sup>9</sup> que concluye que el número de productores dedicados a la actividad agraria es de 2 260 973. En segundo término, la investigación realizada por Fernando Eguren con la colaboración de Miguel Pintado (2014)<sup>10</sup>.

Del total de unidades agropecuarias (UA) que reportó el CENAGRO 2012, el 97% se ubican en la AF (2 193 144 UA) y 3% en la Agricultura No Familiar (67 829 UA). Del total de UA de la AF, el 15% (328 972) se encuentran en la Costa, 65% (1 425 544) en la Sierra y el 20% (438 629) en la Selva. Este detalle es importante, dado que el vínculo entre el productor y algún tipo de asociación, comité o cooperativa, presenta diferencias en cada una de las regiones naturales y según la tipología de agricultura familiar como apreciaremos más adelante.

---

<sup>8</sup> Política Nacional Agraria 2021-2030, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 017-2021-MIDAGRI, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 23 de julio de 2021.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censo Nacional Agropecuario 2012. Lima. Perú.

<sup>10</sup> Fernando Eguren y la colaboración de Miguel Pintado. La agricultura familiar en el Perú: Diagnóstico y Lineamientos para una Estrategia. Diciembre 2014. Tomado de [https://www.researchgate.net/publication/301777177\\_LA\\_AGRICULTURA\\_FAMILIAR\\_EN\\_EL\\_PERU\\_DIAGNOSTICO\\_Y\\_LINEAMIENTOS\\_PARA\\_UNA ESTRATEGIA](https://www.researchgate.net/publication/301777177_LA_AGRICULTURA_FAMILIAR_EN_EL_PERU_DIAGNOSTICO_Y_LINEAMIENTOS_PARA_UNA ESTRATEGIA)



Tabla 2

**Distribución de las UA según tipo de agricultura y región natural**

Regiones Naturales	Agricultura Familiar			Agricultura No Familiar			Total N.º UA
	N.º de UA	% Total Perú	% Total por Regiones	N.º de UA	% Total Perú	% Total por Regiones	
Costa	328,972	15	94	31,880	47	7	360,851
Sierra	1,425,544	65	99	17,636	26	1	1,443,179
Selva	438,629	20	97	18,314	27	3	456,943
Perú	2,193,144	100	97	67,829	100	3	2,260,973

*Fuente:* CENAGRO 2012. Adaptada de La agricultura familiar en el Perú: Diagnóstico y Lineamientos para una Estrategia. Diciembre 2014.

*Elaboración:* Propia.

En relación a la definición y tipología de la AF, es pertinente señalar que el Plan Nacional de la Agricultura Familiar 2019-2021, (PLANAF)<sup>11</sup> define a la Agricultura Familiar como «El modo de vida y de producción gestionado por una familia, y cuyos miembros son la principal fuerza laboral. Incluye actividades tales como la producción agrícola y pecuaria, el manejo forestal, la industria rural, la pesca artesanal, la acuicultura y la apicultura, entre otras. A través de esta importante actividad se transmite nuestra cultura y sus múltiples manifestaciones en las artes, instituciones, economía y biodiversidad».

Asimismo, el PLANAF identifica 3 subtipos de agricultura familiar:

- Agricultura familiar de subsistencia (AFS): Caracterizada por su mayor orientación al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción insuficientes.
- Agricultura familiar intermedia (AFI): Caracterizada por una dependencia de la producción para la venta, esta tiene problemas para articularse al mercado y generar excedentes.
- Agricultura familiar consolidada (AFC): Es aquella que tiene sustento suficiente, puesto que se encuentra articulada al mercado y genera ingresos por la venta de su producción.

Teniendo en cuenta la clasificación señalada y la información del CENAGRO 2012, se presenta la Tabla 3 en la que se puede apreciar una distribución de productores de la AF por regiones naturales y por

<sup>11</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N.º007-2019 MINAGRI que fuera publicado el 19 de noviembre de 2019.

tipología, que grafica su composición. Así, el 88% (1,926,718) de los productores se encuentran ubicados en la AFS, el 10% (220,246) en AFI y el 2% (46,180) en AFC, apreciándose una alta concentración de productores agrarios familiares en la AFS ubicados en la sierra peruana.

Tabla 3

### Distribución de las UA según tipo de AF y Región Natural

Regiones Naturales	AFS	AFI	AFC	TOTAL AF
Costa	216,430	78,305	34,237	328,972
Sierra	1,354,667	64,188	6,689	1,425,544
Selva	355,621	77,753	5,254	438,629
Perú	1,926,718	220,246	46,180	2,193,145
Distribución Porcentual por Categoría AF	88%	10%	2%	100%

Fuente: CENAGRO 2012.

Elaboración: Propia.

En esta misma línea y siendo necesario una mayor especificación de los subtipos de Agricultura Familiar, se tomará como base la caracterización desarrollada por Fernando Eguren (Ibíd., 2014):

1. **AFS Crítica:** caracterizado porque coexisten con niveles paupérrimos de tecnología (ninguna parcela cuenta con riego y no existe uso de semillas certificadas), el 70% de sus integrantes tienen educación primaria, solo el 3% alguna vez ha recibido asistencia técnica, el 4% ha recibido créditos y el 21% percibe ingresos suficientes, entre otras limitaciones.
2. **AFS No Crítica:** caracterizado porque mínimamente el 34% de sus integrantes tienen educación secundaria, el 5% alguna vez ha recibido asistencia técnica, el 5% ha recibido créditos y el 22% percibe ingresos suficientes, entre otras limitaciones.
3. **AFI Menor Potencial:** caracterizado porque mínimamente el 33% de sus integrantes tienen educación secundaria, el 8% alguna vez ha recibido asistencia técnica, el 12% ha recibido créditos y el 35% percibe ingresos suficientes, entre otras características.

4. **AFI Mayor Potencial:** caracterizado porque mínimamente el 40% de sus integrantes tienen educación secundaria, el 14% alguna vez ha recibido asistencia técnica, el 24% ha recibido créditos y el 36% percibe ingresos suficientes, entre otras características.
5. **AFC:** caracterizado porque mínimamente el 48% de sus integrantes tienen educación secundaria, el 17% alguna vez ha recibido asistencia técnica, el 29% ha recibido créditos y el 40% percibe ingresos suficientes, entre otras características.

Ahora bien, tomando estos criterios y los valores porcentuales, se ha procedido a realizar la discriminación teniendo en cuenta los 5 subtipos, como se aprecia en la Tabla 4. Los resultados más relevantes se indican a continuación: del número total de UA en AFS, más de un millón (56.1%) se encuentra en situación Crítica, con una alta concentración en la Sierra y una menor concentración en la Costa; en relación a la AFI cerca de 123 mil UA (55.7%) presentan Mayor Potencial, con una alta concentración en la Costa (62.5%); y, en relación a la AFC se aprecia una alta concentración en la Costa, 34 237 UA, que representan el 74.1% del total.

Tabla 4

#### Distribución de las UA según 5 subtipos de la AF y regiones naturales

Regiones Naturales	AFS			AFI			AFC	TOTAL AF
	Crítica	No Crítica	Subtotal	Menor Potencial	Mayor Potencial	Subtotal	Subtotal	
Costa	31,201	185,229	216,430	1,565	76,740	78,305	34,237	328,972
Sierra	740,341	614,326	1,354,667	32,428	31,760	64,188	6,689	1,425,544
Selva	308,550	47,071	355,621	63,541	14,212	77,753	5,254	438,629
Perú	1,080,093	846,626	1,926,718	97,534	122,712	220,246	46,180	2,193,145

*Fuente:* CENAGRO 2012. Adaptada de La agricultura familiar en el Perú: Diagnóstico y Lineamientos para una Estrategia. Diciembre 2014.

*Elaboración:* Propia.

La Tabla 4 constituye la base para identificar el número de UA cuyos conductores en el CENAGRO 2012 —según Eguren (ibíd., 2014)— manifestaron su pertenencia a una organización de productores y; de estos, a una cooperativa de productores agrarios.

En efecto, en la publicación referida (Tabla 7), Eguren establece una caracterización del productor por cada uno de los 5 subtipos de AF, teniendo en cuenta determinadas variables, entre ellas, las Variables Asociatividad y Cooperativa Agraria, asignándoles valores porcentuales. Resulta pertinente señalar la Asociatividad es la variable general, la misma que hace referencia a la vinculación del productor a diferentes tipos de organizaciones, sean estas asociaciones, comités, comunidades, juntas de riego y cooperativas; y, la variable Cooperativa Agraria, hace referencia única y exclusivamente a la integración de los productores de la AF a una organización cooperativa, aunque esta tenga en su denominación diferentes tipologías e inclusive algunas alejadas a las establecidas en la Ley General de Cooperativas (LGC)<sup>12</sup>.

Tabla 5

**Distribución Porcentual de las UA según 5 subtipos de la AF en las Variables Asociatividad y Cooperativa Agraria**

Variable	Categoría	AFS		AFI		AFC
		Crítica	No Crítica	Menor Potencial	Mayor Potencial	
Asociatividad	Pertenece	4%	41%	12%	56%	12%
Cooperativa Agraria	Pertenece	25%	1%	29%	3%	29%

*Fuente:* Tabla 7. Caracterización del productor según tipología de Agricultura Familiar: Nivel Nacional, 2012. Fernando Eguren (Ibíd., 2014).

*Elaboración:* Propia.

Teniendo en cuenta la Tabla 5 y efectuando un cruce con los valores absolutos contenidos en la Tabla 4 por cada uno de los 5 subtipos de AF y partiendo que las UA son conducidas por pro-

<sup>12</sup> El texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas (LGC) de Perú, establece como regla que las cooperativas por su actividad económica pueden constituirse en diversos tipos de cooperativas, en relación a aquella que vinculan a los productores agrarios establece 4 tipos: Cooperativa Agraria, Cooperativa Agraria Azucarera, Cooperativa Agraria de Colonización y Cooperativa Agraria Cafetalera, no obstante, se reporta la existencia de cooperativas de productores agrarios, cooperativas agroindustriales, cooperativas agroecológicas, entre otras.

ductores agrarios, las Tablas 6A, 6B, 6C y 6D reportan el número de productores de la AF que se encuentran Asociados en una organización de productores, discriminando aquellos que se encuentran integrados en una cooperativa agraria (modelo de organización empresarial) y en otros modelos asociativos; así como, los productores No Asociados.

Tabla 6 A

### Número de Productores de la Agricultura Familiar de Subsistencia en Asociatividad y No Asociados

TIPOS AF	Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS)					
	Crítica		No Crítica		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
PRODUCTORES AF	1,080,093	100.0	846,626	100.0	1,926,719	100.0
Asociatividad	43,204	4.0	347,117	41.0	390,320	20.3
Cooperativas	10,801	25.0	3,471	1.0	14,272	3.7
Otros Modelos Asociativos	32,403	75.0	343,645	99.0	376,048	96.3
No Asociados	1,036,889	96.0	499,509	59.0	1,536,399	79.3

Fuente: CENAGRO 2012. Tablas 4 y 5 del presente documento.

Elaboración: Propia.

La Tabla 6 A nos permite visualizar lo siguiente:

- Un mayor porcentaje de productores de la AFS Crítica no se encuentran asociados a ninguna organización (96.0%). Del número de productores en Asociatividad, el 25% (10 801) se encontraban integrados en cooperativas, mientras que el 75% se encontraban asociados en organizaciones no empresariales.
- En cambio, se aprecia un mayor nivel de Asociatividad en los productores en AFS No Crítica, (41.0% del total), sin embargo, solo el 1% de los productores ubicados en este subtipo de AF optaron por integrarse en una cooperativa.
- A nivel general, el 20.3% de productores en AFS estaban asociados a una organización de productores y de estos, apenas el 3.7% (14 272 productores) pertenecían a alguna cooperativa.

Tabla 6 B

### Número de Productores de la Agricultura Familiar Intermedia en Asociatividad y No Asociado

TIPOS AF	Agricultura Familiar Intermedia (AFI)					
	Menor Potencial		Mayor Potencial		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
PRODUCTORES AF	97,534	100.0	122,712	100.0	220,246	100.0
Asociatividad	11,704	12.0	68,719	56.0	80,423	36.5
Cooperativas	3,394	29.0	2,062	3.0	5,456	6.8
Otros Modelos Asociativos	8,310	71.0	66,657	97.0	74,967	93.2
No Asociados	85,830	88.0	53,993	44.0	139,823	63.5

Fuente: CENAGRO 2012. Tablas 4 y 5 del presente documento.

Elaboración: Propia.

La Tabla 6 B nos refleja la siguiente información:

- Un mayor porcentaje de productores de la AFI de Menor Potencial no se encuentran asociados a ninguna organización (88.0%). Del porcentaje (12%) de productores que corresponden a AFI de Menor Potencial en Asociatividad, el 29,0% (3 394 productores) se encontraban integrados en cooperativas, mientras que el 71.0% se encontraban asociados en modelos no empresariales.
- En cambio, se aprecia un mayor nivel de Asociatividad en los productores en AFI de Mayor Potencial, 56.0% del total (68 719 productores); sin embargo, solo el 3% de los productores (2 062) ubicados en este subtipo de AF optaron por integrarse en una cooperativa, mientras que el un mayoritario 97% (66 657 productores) se encontraban asociados en organizaciones no empresariales.
- A nivel de este tipo de AF, el 36.5% de productores en AFI estaban asociados a una organización de productores y de estos el 6.8% (5 456 productores) pertenecían a alguna cooperativa.

Tabla 6 C

### Número de Productores de la Agricultura Familiar Consolidada en Asociatividad y No Asociado

TIPO AF	Agricultura Familiar Consolidada (AFC)	
	Número	%
PRODUCTORES AF	46,180	100.0
Asociatividad	5,542	12.0
Cooperativas	1,607	29.0
Otros Modelos Asociativos	3,935	71.0
No Asociados	40,638	88.0

Fuente: CENAGRO 2012. Tablas 4 y 5 del presente documento.

Elaboración: Propia.

De la tabla 6 C podemos colegir:

- El 88.0% de los productores de la AFC no se encuentran asociados en ninguna organización de productores. Este índice de asociatividad es bajo, a pesar del enorme potencial de estos productores para participar en modelos asociativos.
- Solo el 12% de productores de la AFC estaban asociados a una organización de productores y de este porcentaje, apenas el 29% (1 607 productores) pertenecían a alguna cooperativa; y, el 71% se encontraban asociados en organizaciones no empresariales.

Tabla 6 D

### Número de Productores de la Agricultura Familiar en Asociatividad y No Asociado

TIPOS AF	Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS)		Agricultura Familiar Intermedia (AFI)		Agricultura Familiar Consolidada (AFC)		Agricultura Familiar (AF)	
	Subtotal	%	Subtotal	%	Subtotal	%	Totales	%
PRODUCTORES AF	1,926,719	100.0	220,246	100.0	46,180	100.0	2,193,145	100.0
Asociatividad	390,320	20.3	80,423	36.5	5,542	12.0	476,285	21.7
Cooperativas	14,272	3.7	5,456	6.8	1,607	29.0	21,335	4.5
Otros Modelos Asociativos	376,048	96.3	74,967	93.2	3,935	71.0	454,950	95.5
No Asociados	1,536,399	79.7	139,823	63.5	40,638	88.0	1,716,860	78.3

Fuente: CENAGRO 2012. Tablas 4 y 5 del presente documento.

Elaboración: Propia.

Finalmente, la Tabla 6 D permite apreciar, que, en el 2012, el 21.7% de los productores de la AF se encontraban integrados en una organización de productores, y de estos, solo el 4.5% (21 335 productores) se encontraban integrados en una cooperativa de productores.

Esta información, denota un bajo nivel de integración de los productores agrarios familiares, que se evidencia en el hecho que el 78.3% de productores agrarios familiares, no se encontraban integrados en ninguna organización de productores.

### *Brechas de Asociatividad Empresarial Cooperativa*

No existe una metodología para identificar la brecha de asociatividad empresarial cooperativa en Perú. No obstante, con los datos del CENAGRO 2012 y la data desarrollada en las tablas 6A, 6B, 6C y 6D, esta brecha podría calcularse relacionando el número de productores de la AF integrados en cooperativas (21 335) con el número total de productores de la AF (2 193 145). En tal caso, se obtendría una brecha porcentual de Asociatividad Cooperativa de 99.03%.

Sin embargo, este método no parece ser el apropiado, dado que el 78.3% de productores agrarios familiares, no conocen ni han experimentado los beneficios de la asociatividad; y que, un gran número de productores de la AF, especialmente los ubicados en la AFS en situación Crítica, presentan pocas o nulas posibilidades de articularse a los mercados. Al respecto, Rodrigo Salcedo (Ibíd., 2022) señala que solo el 59.1% de los productores de la agricultura familiar logra vender sus productos al mercado, en sentido, contrario, el 40.9% por su escasa producción y limitaciones económicas relacionadas, no se encuentra en capacidad de colocar su producción en los mercados. Por consiguiente, sería un total despropósito pretender relacionar en la identificación de la brecha de asociatividad empresarial cooperativa a toda la población de productores de la AF.

### IDENTIFICACIÓN DE LA BRECHA DE ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL COOPERATIVA

Es claro, que el propósito de identificar y medir las brechas de asociatividad empresarial cooperativa es el formular políticas públicas para su cierre. Por ello, se identificará esta brecha, relacionando a los productores en Asociatividad con el número de productores integrados en cooperativas en cada tipo de AF.

Entre otras, las razones que justifican esta metodología son las siguientes:

- Los productores de la agricultura familiar asociados en una organización de productores han experimentado y tienen información sobre las ventajas que genera la Asociatividad.



- Tienen experiencias en trabajos de representación económica, social o de defensa y se relacionan entre sí, compartiendo intereses comunes y una cierta visión de futuro. Asimismo, desarrollan relaciones de cooperación y competencia, e interactúan con instituciones representativas del sector público y privado, la academia y la sociedad civil.
- Los productores de la agricultura familiar asociados conocen los principales «cuellos de botella» que se presentan cuando la organización se ha articulado a los mercados y las han superado con mayor o menor grado de dificultad.
- Los productores de la AF en asociatividad de manera permanente generan sinergias con otras personas con similares fines, para enfrentar problemas y desarrollar proyectos comunes y en muchos de los casos, han aprendido a respetar y aceptar la opinión de la mayoría y cumplir las decisiones tomadas en asambleas.
- Las organizaciones no empresariales de los productores cuentan con líderes y potenciales líderes que pudieran orientar sus acciones en una organización empresarial que les posibilite a todo el grupo incrementar sus ingresos.
- Dada estas experiencias, existe una alta probabilidad que los productores asociados en modelos sociales, cuando se integren empresarialmente bajo el modelo cooperativo agrario, puedan acceder a los mercados de manera sostenible, rentable y en condiciones de competitividad.

Aplicando el criterio explicado líneas arriba, se obtienen los resultados que se aprecian en la Tabla 7.

**Tabla 7**  
**Perú: Brechas de Asociatividad Empresarial Cooperativa por Subtipos de Agricultura Familiar**

TIPOS AF	Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS)		Agricultura Familiar Intermedia (AFI)		Agricultura Familiar Consolidada (AFC)	TOTAL Agricultura Familiar (AF)
	Crítica	No Crítica	Menor Potencial	Mayor Potencial		
Subtipos						
Cooperativas	10,801	3,471	3,394	2,062	1,607	21,335
Otros Modelos Asociativos	32,403	343,645	8,310	66,657	3,935	454,950
Brecha Porcentual de Asociatividad Empresarial Cooperativa	67.0%	99.0%	59.0%	97.0%	59.0%	95.3%
Brecha Numérica de Asociatividad Empresarial Cooperativa	21,602	340,174	4,916	64,596	2,327	433,615

*Elaboración:* Propia.

Al 2012, el índice de asociatividad empresarial cooperativa era de 4.7%, siendo su brecha en términos porcentuales de 95.3%, es decir por cada 100 productores de la agricultura familiar que conocen o han experimentado las ventajas de la asociatividad, solo 5 productores eran socios de cooperativas agrarias. En número de productores, la brecha de asociatividad empresarial cooperativa ascendía a más de 433 mil productores.

Al 2012, según data del CENAGRO 2012, la brecha de asociatividad empresarial cooperativa es de 95.3%, teniendo como base el número de productores de la agricultura familiar integrados en organizaciones no cooperativas.

En esta misma línea, es importante reportar los resultados del Censo Nacional de Cooperativas<sup>13</sup> cuya información se toma del Resumen Ejecutivo del Censo Nacional de Cooperativas 2017<sup>14</sup>. Este documento reporta información insuficiente, que no permite identificar con exactitud el número de cooperativas agrarias y el total de su membresía.

Sin embargo, en presentaciones institucionales posteriores de PRODUCE, sus funcionarios refieren que las cooperativas agrarias son el tipo de cooperativas que registra mayor presencia en Perú<sup>15</sup>, con 396 cooperativas, que representó el 31.8% del total general de cooperativas (1 245 organizaciones). Sobre el particular, se presenta la siguiente tabla:

---

<sup>13</sup> Este censo nacional denominado CENACOOOP 2017, estuvo a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y fue ejecutado en virtud del Convenio de Cooperación Interinstitucional firmado con el INEI y el Ministerio de la Producción (PRODUCE) en el marco del «Plan Nacional de Diversificación Productiva», fue realizado el 2016 y publicado parcialmente el 2017.

<sup>14</sup> Perú: Censo Nacional de Cooperativas 2017, publicado en julio de 2017. INEI-Produce. Resumen Ejecutivo. Tomado de file:///C:/Users/ACER/Downloads/RESUMEN\_EJECUTIVO%20(1).pdf

<sup>15</sup> Está afirmación se puede validar parcialmente mediante cálculos aritméticos, teniendo como fuentes diversos documentos que sobre el CENACOOOP 2017, ha publicado PRODUCE.

Tabla 8  
**Perú. Número de Cooperativas Agrarias y Socios por Departamento**

Departamento	Cooperativas		Socios	
	Número	%	Número	%
Amazonas	16	4.04	3 519	3.56
Ancash	5	1.26	511	0.52
Apurímac	9	2.27	1 329	1.34
Arequipa	9	2.27	596	0.60
Ayacucho	8	2.02	2 430	2.46
Cajamarca	39	9.85	9 643	9.75
Cusco	46	11.62	19 128	19.34
Huánuco	17	4.29	12 202	12.34
Ica	20	5.05	1 393	1.41
Junín	63	15.91	10 905	11.03
La Libertad	15	3.79	3 664	3.70
Lambayeque	3	0.76	458	0.46
Lima	19	4.80	1 522	1.54
Loreto	6	1.52	396	0.40
Madre de Dios	4	1.01	207	0.21
Moquegua	1	0.25	36	0.04
Pasco	5	1.26	548	0.55
Piura	36	9.09	10 479	10.59
Puno	25	6.31	8 741	8.84
San Martín	36	9.09	10 006	10.12
Tacna	2	0.51	258	0.26
Tumbes	1	0.25	46	0.05
Ucayali	11	2.78	891	0.90
<b>TOTALES</b>	<b>396</b>	<b>100.00</b>	<b>98 908</b>	<b>100.00</b>

*Fuente:* Produce 2021, Presentación Institucional sobre Cooperativas, señalando como fuente el CENACCOOP 2017.

La Tabla 8 nos muestra la presencia nacional de 396 cooperativas agrarias<sup>16</sup> concentradas en los departamentos de Junín (15.9%), Cusco

<sup>16</sup> Incluye, además de las cooperativas agrarias, cooperativas agrarias azucareras, cooperativas agrarias cafetaleras y cooperativas agrarias de colonización (tipologías previstas en la Ley General de Cooperativas); aquellas que en su constitución e inscripción registral (fuera del marco legal) han adoptado la denominación de: «cooperativa agropecuaria», «cooperativa agro ecológica», «cooperativa agroindustrial», «cooperativa ecológica, cooperativa ganadera», «cooperativa forestal» «cooperativa de productores» «cooperativa de servicios múltiples», «cooperativa de servicios especiales», entre otras.

(11.6%), Cajamarca (9.9%), Piura (9.1%) y San Martín (9.1%). Asimismo, evidencia la participación de 98 908 productores agrarios en distintas cadenas, con alta concentración de su membresía en Cusco (19.3%), Huánuco (12.3%), Junín (11.0%), Piura (10.6%) y San Martín (10.1%).

Con la intención de identificar la brecha de asociatividad empresarial cooperativa, si tomamos como base el número de productores de la agricultura familiar en asociatividad y; de ellos, el número de productores que se encuentran integrados empresarialmente en una cooperativa, se refleja un cierre importante de la brecha de asociatividad empresarial cooperativa, conforme se aprecia en la Tabla 9.

Tabla 9

**Brechas de Asociatividad Empresarial Cooperativa  
Comparación CENAGRO 2012-CONACOOOP 2017**

INDICADORES	CENAGRO 2012	CENACOOOP 2017
Número de Productores Integrados en Organizaciones No Cooperativas	450,950	450,950
Número de Productores Integrados en Organizaciones Cooperativas	21,335	98,908
Brecha Porcentual de Asociatividad Empresarial Cooperativa	95.3%	78.1%
Brecha Numérica de Asociatividad Empresarial Cooperativa	429,615	352,042

*Fuente:* CENAGRO 2012 y CONACOOOP 2017.

*Elaboración:* Propia.

Así, en el periodo 2012-2016 la brecha se habría cerrado en 17.2 puntos porcentuales, lo que significó que cerca de 78 mil productores se habrían integrado a una cooperativa agraria.

En relación a esta aseveración, un hallazgo reportado en el Resumen Ejecutivo del CONACOOOP 2017, hace referencia a que, en el periodo 2014-2016, se constituyeron 326 cooperativas, de las cuales el 39% fueron cooperativas agrarias (INEI, 2017, p. 15). Es decir, en tres años se constituyeron, 127 cooperativas agrarias, 42 cooperativas anuales en promedio.

En esta línea argumental, el incremento del índice de asociatividad empresarial cooperativa encuentra su explicación en la implementa-

ción de la Ley N.º 29972, «Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas»<sup>17</sup>, que tenía como objetivo «promover la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas, mejorando su capacidad de negociación y generando economías de escala, permitiéndoles insertarse competitivamente en el mercado». (artículo 1), con una vigencia temporal de 10 años, y que, al mismo tiempo, generó una oportunidad para reducir la informalidad en la agricultura familiar.

Cabe señalar, que el antecedente de esta importante norma, fue la Ley N.º 29683, denominada Ley del Acto Cooperativo publicada el 13 de mayo de 2011, que estableció que las relaciones entre las cooperativas y sus socios y viceversa constituyen actos cooperativos; por lo tanto, se encuentran exentas (no exoneradas) del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto a la Renta (IR). Sin embargo, la norma nunca fue reglamentada; y, por consiguiente, estando vigente, son muy pocas las cooperativas en el país que se han acogido a este beneficio tributario.

Sin lugar a dudas, la Ley 29972 jugó un rol importante en el avance de la asociatividad empresarial y en la formalización de la economía agraria, fortaleciendo la integración vertical y horizontal de los productores agrícolas en todas las regiones del país. Esta ley fue derogada por la Ley N.º 31335, Ley de Perfeccionamiento de la Asociatividad de los Productores Agrarios en Cooperativas Agrarias (en adelante, Ley de Cooperativas Agrarias), publicado el 10 de agosto de 2021, que comentaremos más adelante.

Siguiendo el mismo razonamiento, se presentan los resultados parciales del Registro Nacional de Cooperativas —RNCA a cargo del MIDAGRI, que fuera creado por mandato de la Ley de Cooperativas Agrarias como un instrumento de gestión pública de múltiples propósitos para el Estado, las organizaciones cooperativas agrarias y los actores vinculados. La inscripción en el RNCA es gratuita y obligatoria para cooperativas que brindan servicios a cadenas de valor agrícolas, ganaderas o forestales, así como a sus centrales y cooperativas comunales.

Así, el RNCA, constituye una verdadera base de datos nacional única, centralizada y confiable, de organizaciones cooperativas agrarias que faculta a los inscritos utilizar la denominación de cooperativa agraria o central de cooperativas agrarias; realizar ope-

---

<sup>17</sup> Esta ley fue publicada el 22 de diciembre de 2012 y su vigencia vencía el 01 de enero de 2023.

raciones bajo el amparo de la Ley General de Cooperativas y Ley de Cooperativas Agrarias, otorgando a estas organizaciones un reconocimiento oficial como cooperativa agraria, así como ventajas tributarias, acceso a mercados, a financiamiento; y, a los múltiples beneficios que el Estado multisectorialmente brinda a las MYPES y a las organizaciones de base; así como, a mayores oportunidades de acceder a proyectos y programas que brinda el sector agrario y de riego en Perú.

Al 19 de agosto de 2022, los resultados parciales del RNCA<sup>18</sup> reportan la inscripción de 263 cooperativas agrarias y comunales que integran empresarialmente a 49,780 productores agrarios como socios; y, 3 centrales de cooperativas agrarias que están integrando a 34 cooperativas de primer grado, encontrándose fuertemente focalizados en los departamentos de Cajamarca, San Martín, Piura y Cusco que concentran al 36% de las cooperativas y al 54% de los socios, como se puede apreciar en la Tabla 10.

Por otro lado, los datos del RNCA configuran a un subsector cooperativo agrario eminentemente agrícola. Del número total de cooperativas: 4 (1.5%) cooperativas declaran dedicarse prioritariamente a la actividad forestal, 23 (8.7%) a la actividad ganadera y 236 (89.7%) a la actividad agrícola. En la cadena productiva agrícola se distinguen 103 cooperativas agrarias que prestan servicios prioritarios a los productores cafetaleros, 42 a productores cacaoteros, 22 a productores de banano, 11 a arroz, 9 a paltos y 6 a granos andinos. Está última información identifica otra característica actual del modelo empresarial cooperativo agrario: un número importante de cooperativas son agroexportadoras, evidenciando que, las oportunidades que brinda el mercado internacional a productores con producción orgánica, certificada y con trazabilidad, constituye un incentivo que alienta la integración empresarial de los productores de la agricultura familiar.

---

<sup>18</sup> Se espera la inscripción de más de 500 cooperativas que interactúan en el sector agrario de Perú, pero por problemas relacionadas a su denominación (legal) no pueden aun inscribirse en el RNCA.

Tabla 10

**Perú. Número de Cooperativas Agrarias y Socios por Departamento  
Al 18 de agosto de 2022**

Departamento	Cooperativas		Socios	
	Número	%	Número	%
Amazonas	15	5.70	4,484	9.01
Ancash	10	3.80	559,000	1.12
Apurímac	3	1.14	488,000	0.98
Arequipa	5	1.90	263,000	0.53
Ayacucho	5	1.90	951,000	1.91
Cajamarca	38	14.45	9,356	18.79
Cusco	26	9.89	2,584	5.19
Huánuco	7	2.66	651,000	1.31
Ica	2	0.76	148,000	0.30
Junín	31	11.79	7,207	14.48
La Libertad	13	4.94	685,000	1.38
Lambayeque	3	1.14	183,000	0.37
Lima	2	0.76	311,000	0.62
Loreto	1	0.38	48,000	0.10
Madre de Dios	3	1.14	347,000	0.70
Pasco	14	5.32	3,171	6.37
Piura	30	11.41	8,350	16.77
Puno	11	4.18	1,436	2.88
San Martín	33	12.55	7,602	15.27
Tacna	1	0.38	26,000	0.05
Tumbes	1	0.38	45,000	0.09
Ucayali	9	3.42	885,000	1.78
<b>TOTALES</b>	<b>263</b>	<b>100.00</b>	<b>49,780</b>	<b>100.00</b>

*Fuente:* MIDAGRI/DGASFS. RNCA.

*Elaboración:* Propia.

La información preliminar del RNCA, no permite aun identificar el grado de avance del índice de cierre de la brecha de asociatividad empresarial cooperativa, pero conforme avance el proceso de inscripción —cuya meta es inscribir en el presente año a 450 cooperativas— ello será posible. La identificación de la brecha con datos del RNCA,

será sustancial para tener una línea base que permita medir la eficacia o ineficacia de las estrategias que se han diseñado para incrementar sustancialmente la integración de los productores en cooperativas; así como, diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencias.

#### ESTRATEGIA PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL COOPERATIVA

La información presentada en este documento, permite diseñar una propuesta de estrategia para el cierre de la brecha de asociatividad empresarial cooperativa.

Implementar un trabajo intervención priorizada en asociatividad y desarrollo empresarial desde el MIDAGRI en función a sus capacidades de inserción comercial con los mercados y de su tamaño, teniendo en cuenta las categorías de la agricultura familiar, es la ESTRATEGIA, cuyo resultado inmediato sería mayor eficacia e impacto en el cierre de brechas de asociatividad empresarial cooperativa.

La intervención tendría los siguientes componentes: promoción, asistencia técnica y capacitación en constitución de cooperativas, formalización, desarrollo empresarial y acceso a financiamiento.

La priorización tendría la siguiente secuencia:

- **Prioridad 1:** Impulsar la promoción de la asociatividad cooperativa con los productores de la AFI con Mayor Potencial. El CENAGRO 2012, identifica una población objetivo atractiva (cerca de 67 mil productores).
- **Prioridad 2:** Involucrar como grupo prioritario a los productores de la AFC, pues tienen capacidades económicas, formativas y comerciales que les permitiría una potente articulación comercial con los mercados.
- **Prioridad 3:** Promover la asociatividad cooperativa con los productores de la AFI con Menor Potencial
- **Prioridad 4:** Sustener un trabajo de promoción de la asociatividad cooperativa permanente (baja prioridad) con los productores de la AFS No Crítica. Se trata de un fuerte bolsón de productores agrarios con los cuales debe articularse adicionalmente mecanismos de apoyo mixto, como financiero, comercial, subvenciones, entre otros.
- **Prioridad 5:** Los productores de la AFS Crítica asociados serían el último grupo atendiendo a sus limitadas capacidades productivas y de agregación de valor a su producción primaria. Existen evidencias de cooperativas agrarias constituidas con productores



con este perfil que manifiestan una alta mortandad y que, en el mejor de los casos, se encuentran actualmente inactivas, representando un número en la estadística.

### 3. El fomento de la Asociatividad Empresarial Cooperativa en el Perú

Desde que el año 2002, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reconociendo la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como, su contribución a la economía de los sectores populares y su participación en el desarrollo económico y social, adoptó la Recomendación 193 «Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas, 2002»<sup>19</sup>, en la que exhortaba a sus Estados miembros a implementar un marco normativo y políticas públicas que alienten la constitución, la sostenibilidad y desarrollo de las cooperativas, *¿Qué ha realizado en el presente siglo, el Estado Peruano a través del Congreso de la República, del gobierno nacional y gobiernos subnacionales para impulsar y fortalecer el modelo empresarial cooperativo agrario? ¿Son eficientes y eficaces estas intervenciones estatales?*

El Estado debe dejar de ser un actor lento, casi ausente, poco comprometido a asumir un activo papel en la promoción, fomento y desarrollo cooperativo. En efecto, el Estado debe convertirse en promotor y regulador del modelo empresarial cooperativo agrario, sin interferir en su gestión y autonomía, debiendo establecer políticas y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y propósito.

A fines de la primera década del presente siglo, la Ley N.º 29271, «Ley que establece que el Ministerio de la Producción es el sector competente en materia de promoción y desarrollo de cooperativas, transfiriéndosele las funciones y competencias sobre micro y pequeña empresa»<sup>20</sup>, dispone que el referido sector, «formula, aprueba y ejecuta las políticas de alcance nacional para el fomento y promoción de las cooperativas como empresas que promueven el desarrollo eco-

---

<sup>19</sup> El 20 de junio de 2002, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra en su nonagésima reunión adoptó la Recomendación 193, que puede ser citada como la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002.

<sup>20</sup> Esta ley fue publicada el 22 de octubre de 2008. A partir de esa fecha el Ministerio de la Producción (PRODUCE) es el sector que marca la rectoría a nivel del Poder Ejecutivo en temas de fomento y promoción de cooperativas.

nómico y social. Para tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento». En la implementación de esta ley, PRODUCE, en sus sucesivos Reglamentos de Organización y Funciones, estructuró una unidad orgánica encargada del fomento y promoción de las cooperativas de todas las tipologías, hasta la fecha con poca trascendencia.

En el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego —MIDAGRI, la promoción, asistencia técnica y fomento de las cooperativas, no ha estado en el foco de atención priorizada durante la década 2010-2020, a pesar que el año 2012, se promulgó la Ley N.º 29972, «Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas», la cual estableció un régimen especial de naturaleza tributaria aplicable a las cooperativas agrarias y a sus socios involucrados en actividades agrícolas, que incentivó y promovió la constitución de cooperativas agrarias y la formalización de los productores de la agricultura familiar. Este hecho se evidenció en la activación de procesos de asociatividad empresarial a nivel nacional, impulsado fundamentalmente por organismos de apoyo, tanto nacionales como internacionales; así como gobiernos subnacionales, pero con un fuerte compromiso y decisión de los mismos productores.

En esta década se implementó una política ligada a impulsar la asociatividad de los productores agrarios, teniendo como estrategia la constitución de asociaciones de productores, como requisito para ser parte de programas de incentivos de los programas, proyectos y OPA<sup>21</sup> del MIDAGRI. Sin embargo, en un reporte el propio MIDAGRI, sobre un universo de 1 345 asociaciones de productores de diferentes cadenas productivas a nivel nacional que habían recibido cualquier tipo de incentivos, 682 asociaciones (50.7% del total) se encontraban en los registros de la administración tributaria peruana (SUNAT) en el 2021, en condición de Inactivo y/o No Habido, evidenciándose la ineficacia de la estrategia implementada hasta entonces, porque, indudablemente, el modelo de asociación no es el adecuado, al presentar serias limitaciones estructurales que impiden u obstaculizan la capitalización y el sentido de pertenencia de sus productores socios.

En la presente década y desde inicios del año 2021, se comenzó a trabajar una serie de documentos normativos en el sector agrario, que tuvo como origen la Ley N.º 31075, «Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego»<sup>22</sup>, que además

---

<sup>21</sup> OPA, Organismo Público Adscrito.

<sup>22</sup> La Ley 31075 fue publicada el 24 de noviembre de 2021.

de implicar el cambio de denominación (ex Ministerio de Agricultura y Riego), asignó al Viceministerio de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego como una de sus funciones, la promoción de la «competitividad de la producción agraria a través **del fomento de la asociatividad** y la adopción de tecnologías agropecuarias».

Vinculado a lo señalado, el 28 de marzo de 2021, se publicó la Resolución Ministerial No.080-2021-MIDAGRI que aprobó el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, creándose la Dirección de Asociatividad y Desarrollo Empresarial —DADE, como una unidad orgánica de la Dirección General de Asociatividad, Servicios Financieros y Seguros —DGASFS, encargada —entre otras funciones— de la implementación de acciones para promover la asociatividad y desarrollo empresarial de los productores agrarios, y su acceso al modelo cooperativo u otras modalidades de organización empresarial.

En este marco, desde el MIDAGRI, se está construyendo una metodología para impulsar la promoción del desarrollo y la asociatividad empresarial cooperativa a partir de instrumentos que a continuación se detalla:

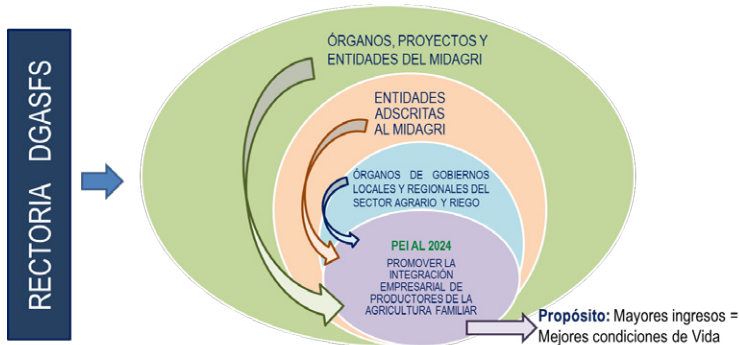
a) **Un bloque normativo sectorial alineado a la promoción de la asociatividad empresarial cooperativa.**

Se distinguen:

- Política Nacional Agraria 2021-2030 aprobado por el Decreto Supremo N.º 017-2021-MIDAGRI, publicado el 23 de julio de 2021.
- Lineamientos para Impulsar Procesos de Asociatividad Empresarial, aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 218-2021-MIDAGRI, publicado el 27 de julio de 2021.
- Modelo de Servicio de Fortalecimiento de la Asociatividad Empresarial y Mejora de la Articulación Comercial de los pequeños y medianos productores agrarios. Modelo 2 aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 0355-2021-MIDAGRI, publicado el 07 de diciembre de 2021.

En el contexto de este bloque normativo, es importante mencionar que el servicio de promoción y fomento de asociatividad y desarrollo empresarial implica la intervención articulada de varios órganos de línea, Programas, Proyectos y OPAs del MIDAGRI; así como, de las unidades involucrados en el sector de los gobiernos subnacionales sean regionales o locales. La

responsabilidad principal de la labor recae en la DGASFS, que ejerce la rectoría en este servicio, el cual tiene como objetivo de promover la integración empresarial de productores de la agricultura familiar con el propósito de incrementar los ingresos de los socios de las organizaciones cooperativas y, por ende, su calidad de vida. Una mirada esquemática de la intervención se aprecia en la Figura N.º 1.



Elaboración: Propia.

Figura 1

### Esquema de Articulación del Sector Agrario y Riego en la Promoción y Fomento de la Asociatividad Empresarial Cooperativa

#### b) Documentos de gestión alineado a la promoción y fomento de la asociatividad empresarial cooperativa

Entre los principales tenemos:

- Plan Estratégico Institucional al 2024: Ejes, Objetivos y Metas al 2024 con indicadores y metas ligados a medir el número de productores de las cadenas agrícolas, ganaderas y forestales integrados empresarialmente.
- Plan Operativo Institucional 2022.
- Proyecto del Plan Operativo Institucional 2023.

Un aspecto resaltante de estos documentos de gestión es que se ha incorporado como Objetivo Estratégico Institucional (OEI.01), Mejorar las capacidades productivas y comerciales de

los productores agrarios y como Actividad Estratégica Institucional (AEI.01.05), Mecanismos de Fortalecimiento de la Asociatividad, que tiene como Indicador, Número de productores agrarios que se organizan empresarialmente.

Este indicador mide el número de productores de la agricultura familiar que se integran para formar organizaciones empresariales agrarias y activa un trabajo articulado del MIDAGRI a través de AGROIDEAS, AGRO RURAL y DGASFS con metas anuales vinculadas a integrar empresarialmente a los productores agrarios en cooperativas agrarias. Es claro que el Plan Estratégico Institucional define que el impulso de la asociatividad empresarial cooperativa constituye una actividad estratégica de primer orden.

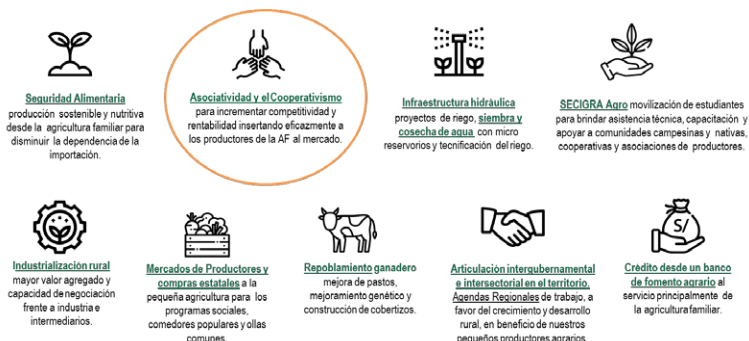
c) **Políticas de Asociatividad del MIDAGRI**

Alineado a la Política General de Gobierno 2021-2026, el MIDAGRI ha formulado una política a la que ha denominado, Segunda Reforma Agraria, y ha anunciado la implementación de un proceso de cambio en sector agrario y de riego. La Segunda Reforma Agraria, en esencia implica acercar los distintos servicios que brinda el MIDAGRI y sus operadores, a los productores de la Agricultura Familiar que permita impulsar su desarrollo.

Al respecto, el 09 de octubre de 2021<sup>23</sup>, durante el aniversario de la Reforma Agraria, el gobierno del presidente de la república, Pedro Castillo, lanzó la Segunda Reforma Agraria, la misma que será implementada sobre 9 Ejes, siendo el Eje 2, la **Asociatividad y el Cooperativismo**, orientado a incrementar la competitividad y rentabilidad insertando eficazmente a los productores de la Agricultura Familiar al mercado. Así, la asociatividad y el cooperativismo juega un rol transversal de primer orden, dentro de la Segunda Reforma Agraria.

---

<sup>23</sup> La Reforma Agraria fue implementada a través del Decreto Ley N.º 17716, Ley de Reforma Agraria que fuera publicado el 09 de octubre de 1969. Este decreto ley implementó una serie de medidas con el objetivo de transformar el panorama social del país, a través de un cambio en el sistema de distribución de la riqueza, particularmente del régimen económico y el de propiedad de la tierra, que tenía como objetivo la transformación de la estructura de titularidad de tierras del país y sustituir los regímenes de latifundio y minifundio por un sistema de redistribución equitativa de la propiedad rural. La «cooperativización» de las exhaciendas fue parte sustancial de este proceso.



Fuente: MIDAGRI 2021.

Figura 2

## Ejes de la Segunda Reforma Agraria

Aunado a esto, el 16 de noviembre de 2021, se publicó el Decreto Supremo N.º 022-2021-MIDAGRI que aprueba los Lineamientos de la Segunda Reforma Agraria, ratificando el objetivo de incrementar de manera sostenible, los ingresos y calidad de vida de los productores de la agricultura familiar, cooperativa, comunera y empresarial; promoviendo acciones articuladas en los distintos niveles de gobierno, con enfoque territorial y multisectorial.

El decreto supremo, establece como una de sus Líneas de Acción el «fortalecer diversas formas de organización de los productores agrarios **mediante la asociatividad y el cooperativismo**» (primera línea de acción) del Lineamiento 5: «Impulsar el cambio e innovación tecnológica, la promoción de servicios y fomento agrario y forestal».

Es pertinente señalar que, en cumplimiento del ROF del MIDAGRI y de la señalada Línea de Acción, la Dirección de Asociatividad y Desarrollo Empresarial, viene implementando tres (3) estrategias: i) La estrategia nacional de constitución de cooperativas, incorporando un Programa Presupuestal por Resultados denominado PP121. «Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado» que en una primera etapa tiene como meta constituir 76 cooperativas agrarias, integrando empresarialmente a 12 451 productores agropecuarios en las regiones de Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Puno; así como, la intervención de actores privados, ii) la estrategia nacional de formalización y transformación de asociaciones de productores a cooperativas agra-

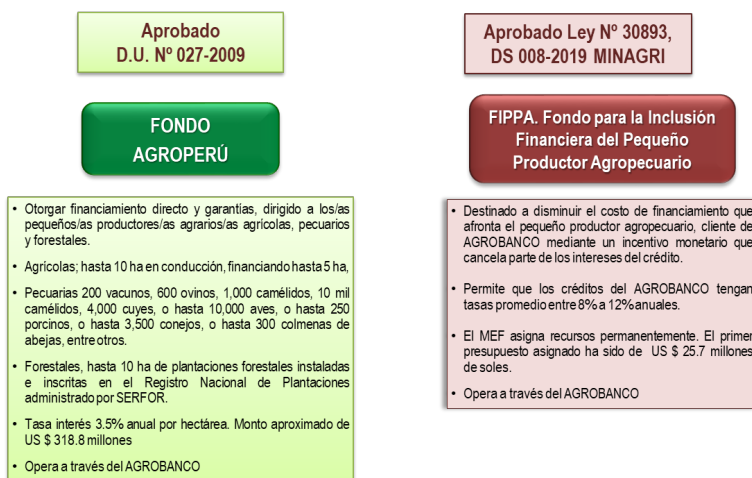
rias; y, iii) la estrategia nacional de fortalecimiento empresarial y organizacional de las cooperativas agrarias.

#### d) Mecanismos Financieros y de Seguros del MIDAGRI

Asimismo, el MIDAGRI cuenta con mecanismos financieros y de seguros que se operan a través del Banco Agropecuario de las empresas de seguros autorizados por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

#### Mecanismos Financieros

Se cuenta con el Fondo AGROPERÚ y el Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario —FIPPA, cuyas características se aprecian en la



*Fuente:* MIDAGRI.: MIDAGRI, Dirección de Seguros y Fomento al Financiamiento Agrario de la DGASFS.

*Elaboración:* Propia.

Figura 3

#### Mecanismos Financieros del MIDAGRI

#### Mecanismos de Seguros

Se distinguen 3 tipos de seguros i) Seguro Catastrófico, ii) Seguros Agrícolas, que en su estructura tiene el Seguro Agrícola de Rendimiento, Seguro Agrícola de Daño Directo y Seguro Agrícola de plantaciones y iii) Seguro Pecuario, que protegerá por muertes a las líneas pecuarias: bovino, caprino, ovinos y camélidos suda-

americanos. De estos tres tipos de seguros agrarios, los dos primeros se encuentran implementados mientras que el seguro pecuario está vigente a partir del segundo semestre de 2022.



Fuente: MIDAGRI, Dirección de Seguros y Fomento al Financiamiento Agrario de la DGAFS.

Elaboración: Propia.

Figura 4  
MIDAGRI: Mecanismos de Seguros

e) Leyes de la República

**Ley N.º 31335. Ley de Perfeccionamiento de la Asociatividad de los Productores Agrarios en Cooperativas Agrarias**

Esta Ley establece un marco normativo especial y sectorial que impulsará el fortalecimiento organizacional y empresarial de las cooperativas agrarias de usuarios —incluye las cooperativas comunales— y de sus organismos de integración en su articulación comercial con los mercados, permitiéndoles obtener mayor rentabilidad y sostenibilidad que beneficiará económicamente a sus socios (as).

La iniciativa fue impulsada por los principales gremios de cooperativas agrarias<sup>24</sup> y venía siendo demandada desde el 2018. La

<sup>24</sup> La Plataforma de Gremios de Cooperativas Agrarias, constituida por la Junta Nacional del Café —JNC, Asociación Peruana de Productores de Cacao —APPCAAO, Junta Nacional del Banano —JUNABA y Coordinadora Nacional de Pequeños Productores de Comercio Justo —CNCJ.



mayoría de sus disposiciones fueron elaboradas por un Grupo de Trabajo Sectorial creada mediante Resolución Ministerial del MIDAGRI<sup>25</sup> y fue conformada por funcionarios del MIDAGRI y representantes de los referidos gremios; sin embargo, por controversias entre el MIDAGRI y el Ministerio de Economía y Finanzas —MEF y la Administración Tributaria —SUNAT en el periodo del presidente por sucesión constitucional Francisco Sagasti, no pudo concretarse como iniciativa legal del Poder Ejecutivo; así, finalmente, fue procesada y aprobada como iniciativa Congresal y promulgada y publicada, el 10 de agosto de 2021, por el presidente de la República Pedro Castillo Terrones. La implementación de esta ley desde el MIDAGRI ha recaído en la DGASFS, órgano de Línea del Viceministerio de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego.

Su propósito es incrementar los ingresos monetarios de los productores socios de las cooperativas agrarias en su articulación económica con los mercados, que les permita una mejora en su calidad de vida.

Finalmente, la Ley 31335, constituyendo una herramienta jurídica que facilita los procesos de constitución, transformación de asociaciones y fortalecimiento de cooperativas agrarias con desarrollo empresarial, plantea como desafío a los actores públicos y privados del subsector cooperativo agrario peruano, impulsar un agresivo proceso de promoción de la Asociatividad Empresarial Agraria, bajo el modelo cooperativo, con el propósito de impulsar su articulación comercial, competitiva y rentable con los mercados.

### ***Ley N.º 31071 «Ley de compras estatales de alimentos de origen en la Agricultura Familiar»***

La Ley 31071 y su reglamento<sup>26</sup> otorgan una valiosa oportunidad para fortalecer los procesos de asociatividad empresarial cooperativa. Las referidas normas, establecen que los programas sociales y las entidades que ejecutan dichos programas sociales de apoyo o asistencia alimentaria, a partir del año 2024 hacia adelante están obligados a comprar como mínimo el 30%

---

<sup>25</sup> Resolución Ministerial N.º 0024-2021-MIDAGRI, publicado el 3 de febrero de 2021, que Crea el Grupo de Trabajo Sectorial de naturaleza temporal con el objeto de proponer medidas y estrategias que permitan la promoción y el fortalecimiento de las cooperativas agrarias.

<sup>26</sup> Decreto Supremo N.º 012-2021-MIDAGRI publicado el 24 de junio de 2021.

del total de sus requerimientos presupuestales anuales previstos para la compra de alimentos de origen en la agricultura familiar, estableciendo una gradualidad que empezó el año en curso y que el año 2023, debe alcanzar hasta el 20% del total de su presupuesto de compras de alimentos.

De esta forma se ha creado un mercado de alimentos para que los productores agrarios puedan participar bajo ciertas condiciones como proveedores del Estado, el cual suele tener precios competitivos, por tanto, este mercado específico se convierte en una oportunidad de desarrollo del sector con participación de la agricultura familiar. Sin embargo, el productor agrario debe organizarse para poder cumplir con los volúmenes de alimentos y con las especificaciones técnicas demandados por los programas sociales. Por ello, dadas las características y ventajas de la asociatividad empresarial agraria, es crucial que se fomente la constitución de cooperativas agrarias o el fortalecimiento de las ya existentes para que los productores puedan cumplir con los estándares y niveles de calidad de productos que requieren los programas sociales, además que las cooperativas agrarias simplificarían los procesos comerciales y/o contratos de los programas sociales para con los productores agrarios, ya que es mucho más viable y sostenible, con productores integrados empresarialmente que con productores individuales.

En esta misma línea argumental, es pertinente señalar que para cumplir con la demanda y calidad de alimentos, es importante que toda la cadena de valor de los productos agrarios gocen de adecuadas prácticas productivas, post cosecha, logísticas y comerciales; por tanto, las cooperativas agrarias a través de los diversos servicios que brindan a sus socios, pueden canalizar y cumplir dichas condiciones, haciendo más viable el acceso al créditos para mejorar cada etapa o fase de la indicada cadena de valor de los alimentos de origen en la agricultura familiar.

Las evidencias mostradas, visibilizan la construcción de un marco normativo y de documentos de gestión por parte del Estado, que debiera impulsar el desarrollo cooperativo agrario, fortalecer su institucionalidad y competitividad, contribuyendo a incrementar de manera sostenible los ingresos de sus productores agrarios socios, cumpliendo cabalmente los propósitos de un Estado moderno que debe diseñar e implementar políticas públicas para una vida mejor de sus

integrantes, en este caso, de miles de productores de nuestra agricultura familiar que optaron por integrarse empresarialmente en una cooperativa.

#### **4. La cooperativa agraria como forma superior de asociatividad y vehículo empresarial de los productores/as de la agricultura familiar en Perú**

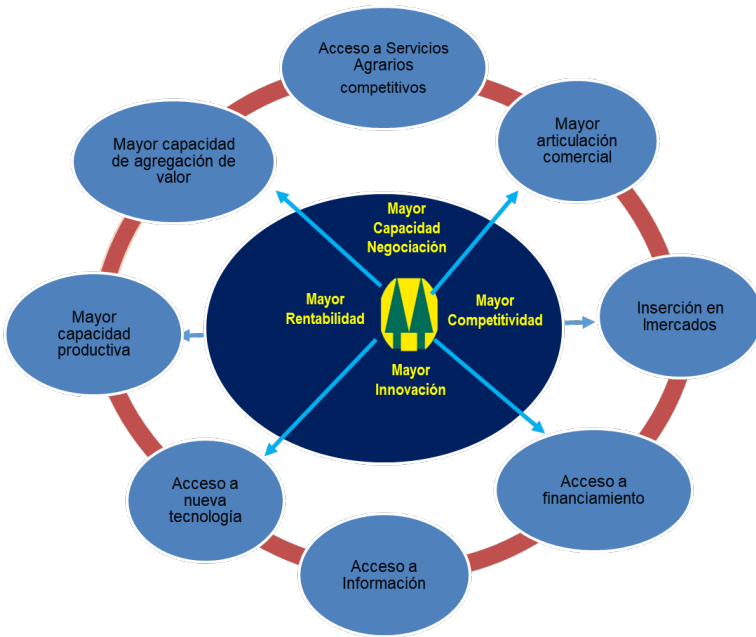
2. ¿Cuáles son aquellas limitaciones que impiden u obstaculizan el desarrollo cooperativo? ¿Qué condiciones esenciales internas y de país deben existir para que las cooperativas agrarias contribuyan en la mejora de las condiciones de vida de los miles de productores de la agricultura familiar? ¿Cuáles son las principales lineamientos y estrategias que se deben implementar para que la cooperativa agraria se constituya en la organización empresarial de los pequeños productores que les posibilite un incremento sustancial de sus ingresos y una mejor calidad de vida?

Hemos identificado con claridad la brecha de asociatividad empresarial cooperativa, así como la configuración de un sector público que ha estructurado un marco normativo, documentos de gestión y una política gubernamental altamente favorable y propicia para el desarrollo de las cooperativas agrarias. Corresponde ahora, demostrar la tesis planteada en la presente investigación: «La cooperativa agraria es el vehículo empresarial de los productores de la agricultura familiar peruana».

Empezaremos afirmando el rol de las cooperativas agrarias en facilitar la participación de los productores de la agricultura familiar en los distintos mercados agrarios, articulando su demanda y oferta en economías de escala, con el objetivo permanente de obtener rentabilidad en beneficio de sus socios, sea en la reducción de gastos y costos, en la obtención de bienes y servicios o en el incremento de los ingresos, resultado de la venta de su producción primaria o procesada, con niveles competitivos de calidad.

En efecto, la integración económica de los productores en torno a la cooperativa agraria, cohesiona y fortalece sus pequeñas economías y configura una mayor capacidad de negociación; mayor competitividad, mayor innovación y mayor rentabilidad en los mercados en donde interactúan, lo que a su vez «gatillan» entre otros, las siguientes capacidades: acceder a servicios agrarios más competitivos, una mayor articulación comercial, mejora sus capacidades de insertarse en los mercados,

sean de bienes y servicios o de comercialización, una mayor posibilidad de acceso a fuentes de financiamiento, a información actualizada, a nuevas tecnologías; así como, a una mayor capacidad productiva que permita ofrecer cantidad y continuidad en la oferta; y, una mayor capacidad de incorporar valor agregado a la producción agraria de sus socios. Una representación gráfica de lo manifestado se aprecia en la Figura 5.



Elaboración: Propia.

Figura 5  
Capacidades que aportan las Cooperativas Agrarias

En esta misma línea, la cooperativa agraria permite a sus socios, dar un salto estratégico, con el propósito de acceder a agronegocios rentables y sostenibles, ya que aporta competitividad y rentabilidad, que directa y rápidamente, impacta en mayores ingresos; y, por ende, en mejores condiciones de vida. Sobre el particular, la intervención de la cooperativa en representación de sus socios en cumplimiento de su objeto social, genera:

- Mayor y mejor poder de negociación en la compra de insumos y servicios, a un menor costo.
- Mejor y mayor poder de negociación en la venta de los productos, porque la cooperativa les permite ofertar cantidad, calidad y continuidad; lo que les posibilita obtener mejores precios y, por consiguiente, mayores ingresos.
- Establecer economías de escala en toda la cadena de valor de sus productos agrarios.
- Mayor eficiencia colectiva. A través de la cooperativa agraria pueden adquirir activos de uso común, para realizar procesos tecnológicos e innovadores en su proceso productivo; así como en su procesamiento, transformación y comercialización.
- Mayor eficiencia y eficacia organizativa y empresarial. La cooperativa agraria ofrece una estructura orgánica y funcional que permite una gestión integral buscando la maximización de beneficios en favor de sus socios.
- Mejor capacidad para optimizar la calidad de los productos y servicios que ofrece a sus socios; así como, la estandarización de los procesos productivos, asegurando una mayor competitividad.
- Mejor condición para obtener marcas (colectivas, de certificación), certificaciones nacionales e internacionales, denominaciones de origen, entre otros.
- Mayor capacidad para incorporar valor agregado a la producción primaria.

En resumen, la cooperativa permite a sus socios alcanzar un desarrollo empresarial aportando sostenibilidad y una sensible mejora a su economía familiar.

De igual manera, deviene trascendente caracterizar a las cooperativas agrarias, de tal forma que aporten un mayor conocimiento sobre lo que implica la adopción de este modelo empresarial por parte de los productores:

- La cooperativa es un reconocido modelo empresarial que existe en todas partes del mundo y en distintos tipos de economía país. Su propósito es mejorar la capacidad de articulación comercial de sus socios.
- Se encuentra regulado por principios y valores de carácter mundial, los cuales favorecen y promueven la unidad, la cohesión y la convivencia social entre sus socios.

- Con una idónea y adecuada gestión asociativa y empresarial, junto con la activa participación de sus socios, genera una enorme capacidad de competitividad, rentabilidad y sostenibilidad.
- Los socios productores mantienen la propiedad y posesión de sus principales activos (tierras, animales, concesiones; dependiendo de la actividad agraria que realicen), pues la misión de la cooperativa es, proporcionarle servicios de diferente índole.
- En caso exista una obligación económica impaga, generada en la actividad de la cooperativa, será ésta, la que responda con su patrimonio; sin afectar en absoluto, el patrimonio personal de sus socios. Esto quiere decir que, los socios productores solo arriesgan el capital social aportado a la cooperativa.
- Los servicios que ofrece la cooperativa agraria pueden ser brindados directamente o por terceros.
- El dinero aportado por cada socio como capital social se encuentra individualizado y registrado contablemente como aportaciones, a nombre del socio aportante. Al momento que el socio se desvincule de la cooperativa, por renuncia o fallecimiento, se debe proceder a su devolución, salvo excepciones dispuestas por la ley. Anualmente, la cooperativa debe entregar a cada socio, un certificado de aportaciones, que consigne el dinero aportado o capitalizado en cada ejercicio contable anual.  
En el mismo sentido, las aportaciones de los socios se encuentran debidamente protegidas, pues en caso de pérdidas, estas son cubiertas por la reserva cooperativa.
- Los socios tienen la condición de propietarios de la cooperativa y usuarios de los servicios que brinda. Por consiguiente, los beneficios económicos al término del año, retornan a ellos en proporción a las operaciones que realizan con la cooperativa. Este retorno implica, la devolución de lo cobrado de más por el servicio prestado por la cooperativa, atendiendo a que esta no tiene fin de lucro.
- Las cooperativas agrarias que actúan en cadenas de valor dirigido a mercados externos son sujetos activos de programas de promoción de comercio justo y producción orgánica.
- En Perú, las cooperativas en general, pero más aún las agrarias, tienen un régimen tributario altamente favorable, pues las operaciones que realizan en representación de sus socios se encuentran inafectos al Impuesto a la Renta y al Impuesto General a las

Ventas (IGV); así como, otras ventajas de índole tributario, establecidas en la Ley N.º 31335.

- Las cooperativas agrarias forman parte de una política pública de promoción y fomento desde el Estado, que alienta la asociatividad cooperativa.

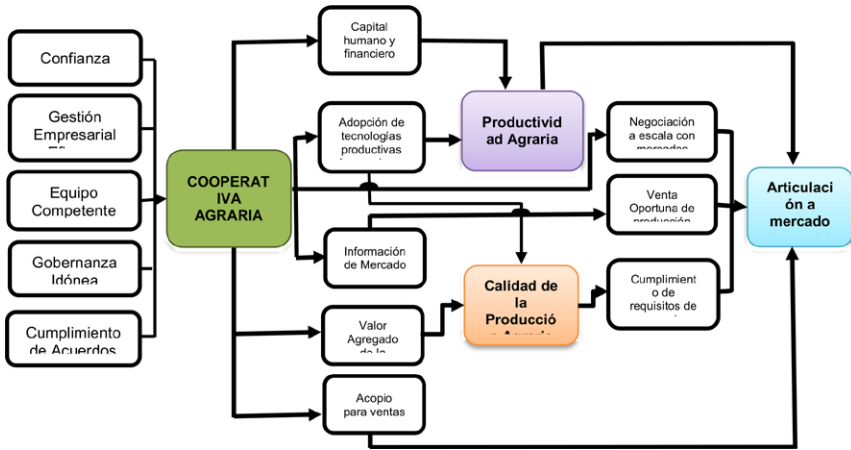
En definitiva, las cooperativas agrarias representan una forma superior de asociatividad empresarial de los productores de la agricultura familiar, democrática guiada por principios y valores en donde el socio y su satisfacción, es el centro de la gestión y de su misión

Con este marco conceptual y afirmando que una adecuada articulación comercial y acceso a mercados es sustancial para incrementar la productividad, generar rentabilidad sostenible y mejorar la calidad de vida de los productores agropecuarios de la agricultura familiar, pretendo demostrar que la cooperativa agraria premunida de ciertos factores, más intrínsecos que exógenos, resulta clave para hacer posible una vigorosa articulación comercial.

Al respecto, Rodrigo Salcedo Du Bois (2022) en el texto citado anteriormente, afirma que el acceso a mercados o articulación comercial, siendo sinónimos, determinan la posibilidad que tienen los productores de lograr la venta de bienes producidos (en un mercado de bienes y servicios) y/o la compra de bienes o servicios que forman parte de un proceso productivo (en un mercado de factores) formando parte de la cadena de valor del producto. La posibilidad de acceder o no a mercados va a depender de si el intercambio es económicamente viable y/o mejora los niveles de bienestar del hogar, considerando los precios de los productos en relación a los costos de los factores de producción. En este escenario la cooperativa agraria juega un papel fundamental, pues como ya hemos referido, el mayor poder de negociación que aporta la cooperativa es determinante para adquirir bienes o servicios a menor costo o comercializar la producción de sus socios al mayor precio posible.

Salcedo hace referencia aludiendo a experiencias cooperativas en Perú, que los productores que participan en cooperativas tienden a reportar mayores ventas, recibir mejores precios, beneficiarse de la diferenciación de productos promovidas por las cooperativas, adoptan prácticas más sostenibles y mejoran las capacidades de negociación.

A partir de estas afirmaciones, he estructurado la relación cooperativa agraria y su papel en la articulación de la producción de los socios a los mercados en cadenas de valor, que se aprecia en la Figura 6.



Elaboración: Propia. Adaptación de Figura 15: Modelo explicativo de los factores organizacionales. Desarrollo de la teoría del cambio para el PP 121-202. Rodrigo Salcedo. Lima. 2022.

Figura 6

### Cooperativa Agraria y la Articulación con Mercados

Una adecuada articulación a mercados en cadena de valor a través de la cooperativa agraria se encuentra condicionada a la existencia de determinados factores. Así la cooperativa agraria debe estar, en primer término, premunida de la confianza de los productores socios, quienes deben entregar su producción para que la cooperativa las procese y comercialice. Igualmente, la cooperativa debe estar en capacidad de efectuar una eficiente y eficaz gestión empresarial; contar con un equipo competente e idóneo profesional y éticamente, con liderazgo democrático alineado al logro de objetivos; con una gobernanza idónea en la que cada órgano cumpla a cabalidad las funciones preestablecidas en las normas; y, que sus gestores asociativos y empresariales cumplan los acuerdos tomados, rindiendo cuentas de manera oportuna y transparente respecto a los resultados obtenidos.

Asimismo, la articulación al mercado de parte de la cooperativa agraria requiere una estructuración en dos grupos:

- La productividad agraria, que requiere contar con capital humano y financiero idóneo; así como la necesidad que se adopten tecnologías productivas innovadoras. Sin estos dos factores,



las posibilidades de una articulación eficiente al mercado son altamente restringidas.

- Por otro lado, la calidad de la producción, requiere información del mercado; así como, incorporar valor agregado a la producción primaria de los socios o volúmenes adecuados de producción primaria para su venta con tal característica. De esta forma, asegurada la calidad de los productos, se tiene que proceder a su colocación en el mercado, de manera oportuna, cumpliendo con los estándares de calidad y producción que los compradores requieran.

## 5. Limitaciones que restringen la asociatividad empresarial cooperativa

Anner Román Neira<sup>27</sup> en una investigación que lleva el título de «*Escasa asociatividad y Bajo Nivel de Desarrollo Empresarial en el Sector Agrícola del Perú*», aporta importante información, que he utilizado como insumo, para dimensionar la existencia de un problema real que limitaría las potencialidades de la asociatividad empresarial cooperativa.

### *Desconocimiento de los Beneficios de la Asociatividad*

Un factor limitante de la asociatividad de productores está vinculado al desconocimiento de los productores con respecto a los beneficios que lleva consigo la asociatividad. Factor determinante para la asociatividad y el desarrollo sostenible de las organizaciones está vinculado directamente con el nivel de conocimiento que tienen los productores sobre los beneficios de la asociatividad. Las experiencias del Sector Agrario y de Riego, a través de distintas intervenciones a nivel nacional; evidencian que, efectivamente, el productor agrario ignora las ventajas que ofrece la asociatividad, con un concepto ancestral del trabajo mancomunado; pero con profundo desconocimiento de lo que representa la integración con desarrollo empresarial moderno; así como sus ventajas para ser competitivos.

Actualmente, se aprecia que en la mayoría de organizaciones no se cuenta con reglas ni normativas claras, tampoco existen mecanismos

---

<sup>27</sup> Especialista en Modelos Asociativos del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego-MIDAGRI.

formales al interior de las organizaciones para hacer cumplir las obligaciones a los miembros, se percibe un débil liderazgo y escaso, así como, un nulo, involucramiento de parte de los socios.

### *Desconfianza en los Directivos*

Qué duda cabe que, las experiencias negativas con modelos asociativos pasados, así como la falta de identificación de intereses comunes y específicos, hace que los productores agrarios no busquen integrarse, perdiendo la visión de las ventajas que la asociatividad ofrece. El rol que han cumplido los directivos en las cooperativas se percibe negativo y hasta conspirativo de la viabilidad del modelo cooperativo. La ausencia de normas de *compliance*, así como, la ausencia del concepto de gobierno cooperativo entre los directivos, genera legítima desconfianza entre los productores agrarios.

### *Heterogeneidad Cultural de Socios*

La confluencia de miembros provenientes de diferentes culturas y lenguas ha tenido un fuerte impacto negativo en la consecución de la asociatividad empresarial. Distintas perspectivas cosmológicas diluyen la posibilidad de tener visiones empresariales compartidas, conspirando contra la construcción unitaria de planes de mediano y largo plazo.

### *Bajo Nivel de Sostenibilidad de la Gestión*

La mayoría de organizaciones empresariales de los productores por su tamaño y la limitada capacidad para acceder a mercados exigentes en calidad y baja rentabilidad, adolece de capacidad de autofinanciar la gestión, generando una alta dependencia de actores externos, sean del sector privado o público, determinando que la gestión empresarial la más recomendable y profesional, debilitando ostensiblemente la variable de gestión.

### *Bajo Nivel de Organización Empresarial*

En la mayoría de organizaciones cooperativas y asociativas prima una visión menuda, gremial y hasta, reivindicativa, sustentado en con-

cepciones políticas, subestimando el trascendental elemento empresarial, socavando el propósito de articular comercialmente la producción con los mercados.

### *Desinterés por un Esquema Organizacional*

Se aprecia en un sector importante de productores agrarios, un manifiesto desinterés por asumir obligaciones y responsabilidades, que se generan cuando se es miembro de una organización de productores. En efecto, aun cuando el productor conozca de las ventajas que representa la asociatividad, opta por el trabajo individual. Se suma a este factor algunos aspectos conductuales y culturales del productor agrario: la indisciplina, desorganización, celo social, e incumplimiento de metas y compromisos. En este contexto, realizar actividades de manera organizada, de mediano y largo plazo, no les resulta un factor atractivo, dificultando la posibilidad de su integración con otros productores.

## **6. Los Servicios Cooperativos: Principales Consideraciones**

La cooperativa agraria tiene como misión brindar servicios a sus socios. De manera resumida, podemos señalar entre los principales servicios:

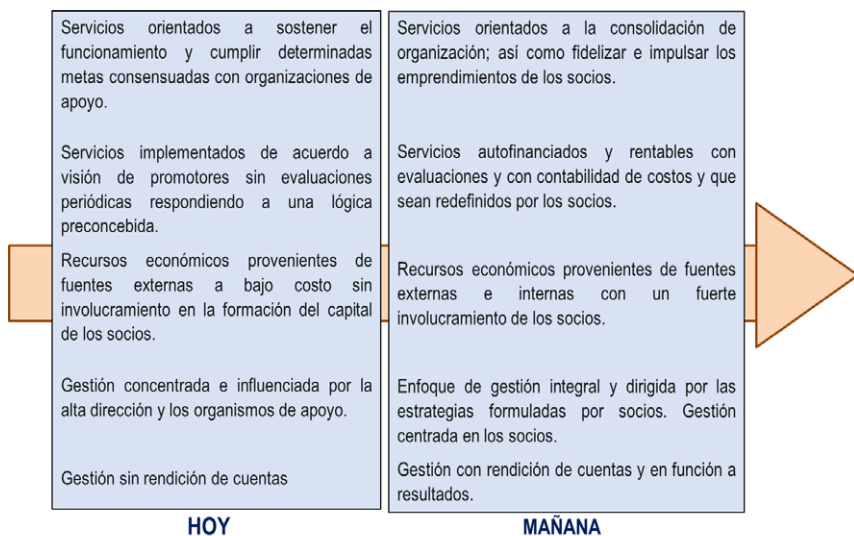
- **Financiamiento:** intermediando recursos de entidades financieras y/o organismos, nacionales e internacionales, de apoyo cooperativo.
- **Venta de insumos y equipos:** semillas, fertilizantes sintéticos y orgánicos, insumos agrarios en general y equipos, de acuerdo a la actividad agraria en la que se encuentre involucrada la cooperativa.
- **Asistencia Técnica:** brindar asesoría especializada a los productores agrarios, sean estos agrícolas, ganaderos o forestales.
- **Maquinaria agrícola:** a través de maquinaria y equipos de propiedad de la propia cooperativa o a través del arrendamiento de los mismos a terceros.
- **Servicios de Innovación Tecnológica:** desarrollo genético, sean agrícolas o pecuarios, investigaciones, desarrollo de plantas a través de sus propios viveros, entre otros.

- **Procesamiento o Transformación:** incorporando valor agregado a la producción primaria a través de sus propias plantas o tercerizando el servicio.
- **Comercialización:** mejor y mayor acceso a mercados internos y externos.

## 7. Consideraciones a tener en cuenta para implementar los servicios

- Todos los servicios deben ser autosostenibles y competitivos. No existe ninguna posibilidad de subvencionar parte del precio a favor de los socios.
- Los servicios deben ser gestionados con honestidad y transparencia.
- El personal que brinda los servicios debe ser competente para realizar el trabajo y debe tener en cuenta que están trabajando con productores propietarios socios de la cooperativa, que a su vez son sus empleadores.
- Aquel servicio que genera pérdidas, deberá ser sometido a un profundo análisis para determinar incremento de precios del servicio u otra alternativa que lo hagan viable rentablemente.
- Los servicios deben ser brindados en mejores condiciones de precio, calidad y trato que los intermediarios. Este hecho debe ser evidente y verificable.
- El otorgamiento de los servicios debe permitir mejorar la productividad de unidad agropecuaria o forestal de los socios, incrementar su competitividad y rentabilidad e incorporar procesos innovadores.
- Debe incrementar la capacidad productiva y técnica de los socios sin que signifique un mayor gasto; sino por el contrario, debe significar un ahorro de los recursos; pues los servicios deben apuntar a mejorar la economía de los productores agrarios.
- Los beneficios económicos generados por los servicios, también deben contribuir con el desarrollo de la comunidad en la que está inmerso la cooperativa poniendo en práctica el principio cooperativo de «Compromiso con la Comunidad».

Los servicios que brindan las cooperativas agrarias deben tener en cuenta la necesidad de un **fuerte cambio en la visión organizacional** en sus gestores, básicamente el consejo de administración y la gerencia que debe ser asumido por los socios, cuyos lineamientos se pueden apreciar en la Figura 7. Agenda del Cambio Organizacional.



Elaboración: Propia.

Figura 7

### Agenda del Cambio Organizacional

A manera de resumen, podemos aseverar que la cooperativa agraria juega un papel de primer orden en el acceso y disponibilidad de servicios a favor de sus socios y debe permitirles crecer, hacerlos fuerte, mejorar sus ingresos económicos y mejorar la calidad de vida familiar. Ese debe ser el norte.

## 8. Algunos factores críticos de éxito en las cooperativas

A partir de mi experiencia personal, he identificado algunas variables que resultaron claves para el éxito de algunas cooperativas en el Perú, las mismas que describo:

- Tienen una profunda preocupación por la Gestión de Mercados. Han realizado esfuerzos explícitos para la identificación de «nichos de mercado» que tengan criterios de calidad y diferenciación de productos (en diferentes categorías). Las certificaciones de calidad han contribuido de manera contundente a ello.

- Han tomado decisiones adecuadas para ajustar el funcionamiento de un manejo gerencial en torno a la principal actividad, respondiendo de manera rápida y adecuada a los cambios del entorno. Cumplimiento de contratos, rapidez en las decisiones y productos adecuados a los mercados de realización.
- Las relaciones cercanas con organizaciones de apoyo al desarrollo cooperativo nacional e internacional, han contribuido a su consolidación.
- Su membresía es amplia. Iniciaron con pocos socios, hoy tienen un gran número de productores activos que tienen la condición de hábiles.
- En el procesamiento de sus productos primarios destacan elementos innovadores e inversiones productivas. Se hace patente una preocupación permanente en la diversificación, manejando un portafolio de productos y servicios.
- Los Comités de Educación y Comités de Mujeres registran una actuación constante, contando con recursos anuales suficientes para ejecutar sus programas.
- Preocupación manifiesta y real por el bienestar de la comunidad. Tienen diseñado e implementados programas de Responsabilidad Social Cooperativa.

## 9. Adecuada Gestión Cooperativa

Como recomendaciones para que una cooperativa agraria mantenga una adecuada gestión empresarial, siempre desde mi labor profesional, me permito referir las siguientes:

- El consejo de administración y el gerente deben enfocar sus actividades generando interés en los «*stakeholders*» o grupos con quienes mantiene algún nivel de relación. Es decir, las actividades deben propiciar expectativa en los socios, proveedores, entidades públicas (ministerios, municipalidad, instituciones agrarias), organizaciones de apoyo cooperativo (ONG), entidades financieras involucradas y, finalmente, en la comunidad, donde desarrolla su labor. La cooperativa debe ser percibida como un agente de cambio.

Si la cooperativa genera interés la imagen reputacional será favorable y, por consiguiente, un prestigio en el mercado, que facilitará su posicionamiento.

- Se debe proteger los derechos a los socios productores y darles un trato equitativo. EQUIDAD es la palabra clave en el quehacer cooperativo.
- Definir en forma clara y precisa las funciones y responsabilidades de los distintos estamentos que conforman la cooperativa. Un código de gobierno cooperativo resultara esencial para asegurar una adecuada gestión empresarial
- Establecer sistemas de *compliance*, para regular, superar y controlar de manera confiable y transparente los recursos de la organización, lo cual se refleja en un acceso sin cortapisas a la información financiera a los diferentes grupos de interés. Los responsables de las funciones de supervisión y de su implementación, deben estar claramente identificados.
- Asegurar que existan canales de comunicación suficientes y permanentes; donde la información fluya de manera diáfana, íntegra, completa, exacta, oportuna y simultánea.
- Un régimen meritocrático que reconozca el aporte de aquellos que aportan directa o indirectamente al desarrollo del objetivo de la cooperativa y coadyuvan a su éxito. Prácticas mezquinas o nepotistas, deben ser erradicadas al interior de la organización.
- Definir en forma clara y precisa las políticas de responsabilidad social y cumplirlas. Las expectativas generadas a partir de ellas, deben ser cumplidas a cabalidad, para lograr que la cooperativa sea reconocida como un agente de cambio favorable para la comunidad.
- La ética y políticas anticorrupción como estilo de gestión han de estar presentes. Diseñar, implementar y desarrollar una política empresarial acorde a los valores éticos de la cooperativa y al marco legal vigente. Tan importante es que los estamentos asociativos tengan presente ello, como los funcionarios involucrados.
- Desarrollar mecanismos de solución de controversias al interior de la cooperativa privilegiando la conciliación para arribar a un arreglo armonioso. La idea principal es desarrollar estrategias *win-win*; evitando generar indeseables contingencias judiciales que podrían ser solucionarse a través de medios alternativos.
- Alinear la gestión empresarial a la SATISFACCIÓN de las necesidades DEL SOCIO.
- Adoptar las tendencias que el mercado presente. Extrapolar y mejorar lo bueno que otra organización haya implementado, en beneficio de los socios.

- Insertar a la cooperativa de manera estable en los mercados. La participación de la cooperativa agraria implica una participación en términos justos, con reglas claras de juego, mediante contratos en la que este asegurado, en condiciones ventajosas para la organización, la venta de los productos de los socios.
- Introducir constantemente procesos innovativos en aspectos productivos, comerciales, gerenciales y financieros.
- Contar con una administración profesional y flexible que reconozca, reaccione y se adapte rápidamente a los cambios.
- Desarrollar alianzas con otras cooperativas y con actores relevantes de la cadena (compradores, agroindustrias). También con actores indirectos de la cadena (proveedores de bienes y servicios) con instituciones públicas y ONGs, con el propósito de agregar valor social.
- Desarrollar un intenso trabajo para obtener recursos iniciales de programas estatales ligados a la agricultura o a la microempresa; así como de entidades privadas nacionales y extranjeras. Estos recursos permiten formar capital de trabajo, invertir en infraestructura y plantaciones, adquirir tecnología y equipos, construir gerencia profesional o desarrollar mercados. Ello permitirá crear condiciones de competitividad, sin endeudamiento excesivo.
- Resaltar la importancia y practicar la equidad de género en el desarrollo de la cooperativa.

Si los productores trabajan juntos con solidaridad y responsabilidad en sus cooperativas, pueden mejorar significativamente sus condiciones de vida y pueden contribuir y con éxito en el desarrollo de su comunidad.

## 10. Conclusiones y Recomendaciones

1. Las cooperativas agrarias son organizaciones económicas-sociales idóneas para la articulación comercial de los productores de la agricultura familiar en los mercados. Su adecuado funcionamiento asociativo-empresarial, asegura un acceso rentable y sostenible a los agronegocios cooperativos.
2. El impacto de las cooperativas agrarias en el proceso de articulación comercial de los pequeños productores agrarios genera un crecimiento sostenido de su competitividad y, este a su vez,



- se replica en el incremento de sus ingresos y la mejora de su calidad de vida de sus miembros.
3. La Política Nacional Agraria 2021-2030, ha identificado como un problema neurálgico el escaso nivel de desarrollo competitivo agrario, principalmente por la baja integración vertical en la cadena de valor de los productores agrarios, en donde se ha previsto que la cooperativa juegue un papel fundamental en el incremento de la integración vertical y horizontal de los productores en sus cadenas productivas y de valor sean estas agrícolas, ganaderas y forestales.
  4. Al 2012, el índice de asociatividad empresarial cooperativa era de 4.7%, siendo su brecha en términos porcentuales de 95.3%, en número de productores, la brecha de asociatividad empresarial cooperativa ascendía a más de 433 mil productores. Durante el periodo 2012-2016, la brecha se habría cerrado en 17.2 puntos porcentuales, lo que significó que cerca de 78 mil productores se habrían integrado a una cooperativa agraria, siendo la brecha al 2016, de 78.1%.
  5. Este cierre de la brecha se explica en los beneficios tributarios establecidos en la Ley N.º 29972, «Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas» que generó un fuerte incentivo en los productores para que constituyan y operen cooperativas agrarias.
  6. La Ley N.º 31335, Ley de Perfeccionamiento de la Asociatividad de los Productores Agrarios en Cooperativas Agrarias, siendo más vigorosa en su contenido normativo pues establece cambios sustantivos en la gobernanza cooperativa, desarrolla un singular mecanismo de inclusión de las mujeres en los órganos de gobierno, establece beneficios de promoción, fomento y tributarios —sin lugar a dudas— impulsará el proceso de asociatividad empresarial cooperativa en el país.
  7. La información presentada en la presente investigación, permite diseñar una propuesta para el cierre de brechas de asociatividad empresarial cooperativa, a partir del rol del MIDAGRI para implementar un trabajo priorizando la asociatividad y desarrollo empresarial, en función a sus capacidades de inserción comercial con los mercados y de su tamaño, teniendo en cuenta las categorías de la agricultura familiar, cuyo resultado inmediato sería mayor eficacia e impacto en el cierre de brechas de asociatividad empresarial cooperativa.
  8. La cooperativa agraria representa una forma superior de asociatividad empresarial de los productores de la agricultura familiar,

democrática guiada por principios y valores en donde el socio y su satisfacción, es el centro de la gestión y de su misión. Una adecuada articulación comercial y acceso a mercados es vital para incrementar la productividad, generar rentabilidad sostenible y mejorar la calidad de vida de los productores agropecuarios de la agricultura familiar, demostrando que la cooperativa agraria premunida de ciertas condiciones, resulta clave para hacer posible una vigorosa articulación comercial.

9. Finalmente, afirmo que la cooperativa agraria es el vehículo empresarial de los productores/as de la agricultura familiar idóneo para su articulación rentable y sostenible en el mercado, siempre y cuando se encuentre premunida de determinados factores: la confianza de los productores socios; cuente con un equipo competente y profesional, con liderazgo democrático, alineado al logro de objetivos; una adecuada gobernanza en la que cada órgano cumpla a cabalidad las funciones preestablecidas en las normas; y, que sus gestores asociativos y empresariales cumplan los acuerdos tomados, rindiendo cuentas de manera oportuna y transparente; así como, que se implemente un manejo gerencial eficiente y meritocrático, con una clara mirada de atención a la gestión de mercados, cercana a los *stakeholders*, activando acciones de innovación constante en el proceso productivo-comercial, un sistema de *compliance* que permita el control y supervisión de los recursos; y, una manifiesta preocupación por la responsabilidad social.

# Régimen tributario actual de las cooperativas en el Perú

Indira Navarro Palacios<sup>1</sup>

Abogada.

Máster en Tributación y Política Fiscal.

Estudios de Especialización en Política Fiscal, Tributación Nacional e Internacional

inavarro@tytl.com.pe

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2577>

Recibido: 26 de septiembre de 2022

Aceptado: 10 de noviembre de 2022

Publicado en línea: diciembre de 2022

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. Nociones generales.—3. Algunos antecedentes que nos servirán para comprender el régimen tributario actual de las cooperativas en el Perú.—4. Régimen tributario actual de las cooperativas: 4.1. Régimen General (Ley N.º 29683 y Ley N.º 29717): 4.1.1. Impuesto a la Renta. 4.1.2. Impuesto General a las Ventas. 4.1.3. Impuesto Temporal a los Activos Netos. 4.1.4. Comprobantes de pago. 4.1.5. Otros temas tributarios de interés. 4.2. Régimen para Cooperativas Agrarias (Ley N.º 31335): 4.2.1. Para las Cooperativas Agrarias. 4.2.1.1. Impuesto a la Renta. 4.2.1.2. Impuesto General a las Ventas. 4.2.1.3. Impuesto Temporal a los Activos Netos. 4.2.1.4. Documentos emitidos por la cooperativa agraria por actos cooperativos. 4.2.1.5. Prima Fairtrade, bonificaciones, premios o similares. 4.2.1.6. Impuesto de Alcabala. 4.2.1.7. Operaciones con no domiciliados. 4.2.1.8. Acompañamiento tributario. 4.2.2. Para los socios productores agrarios.—5. Comentarios finales.—6. Bibliografía.

**Resumen:** EL objetivo del presente trabajo es aproximarnos al régimen tributario de las cooperativas en el Perú. Una cooperativa es una organización que agrupa personas (socios) con la finalidad de realizar una actividad en común caracterizada por ser sin fines de lucro y en beneficio de sus socios (fundamentalmente obtención de mejor precio por un bien o servicio en favor de estos últimos). La cooperativa que actúa representando a sus socios opera como una entidad fiscalmente transparente, recayendo los efectos de sus actos en sus socios. Merece entonces un tratamiento tributario acorde con su naturaleza jurídica. Actualmente, el régimen tributario está regulado por la Ley N.º 29683 (para el ITAN mediante Ley N.º 29717) aplicable a todas las

---

<sup>1</sup> Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima. Máster en Tributación y Política Fiscal por la Escuela de Postgrado de la Universidad de Lima. Socia Principal y Lider del Área Tributaria del Estudio Torres y Torres Lara-Abogados. Asociada Activa y Vocal del Trigésimo Consejo Directivo del Instituto Peruano de Derecho Tributario —IPDT. Asociada Activa de la Asociación Fiscal Internacional (IFA) Grupo Peruano.

cooperativas con excepción de las agrarias y la Ley N.º 31335 dirigida solo a cooperativas agrarias.

**Palabras clave:** Cooperativa, Acto Cooperativo, Régimen Tributario de las cooperativas.

**Abstract:** The objective of this paper is to approach the tax regime of cooperatives in Peru. A cooperative is an organization that brings together people (members) in order to carry out a common activity characterized by being non-profit and for the benefit of its members (fundamentally obtaining a better price for goods or services in favor of the latter). The cooperative that acts on behalf of its members operates as a fiscally transparent entity, with the effects of its actions falling on its members. It then deserves a tax treatment in accordance with its legal nature. Currently, the tax regime is regulated by Law N.º 29683 (for the ITAN through Law N.º 29717) applicable to all cooperatives except agricultural ones and Law N.º 31335 directed only to agricultural cooperatives.

**Keywords:** Cooperative, Transactions with cooperative members, Tax regime of cooperatives.

---

## 1. Introducción

Nuestro objetivo fundamental es brindar una aproximación al régimen tributario de las cooperativas que se encuentra actualmente vigente en el Perú respecto de los principales tributos: Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Temporal a los Activos Netos, y algunas otras obligaciones tributarias que estimamos podrían llegar a resultar de interés general.

Para lograrlo, consideramos que es necesario de manera previa, desarrollar algunas nociones generales y luego los antecedentes más relevantes en esta materia fiscal que tiene varios hitos importantes, fundamentalmente aquellos referidos a los tres tributos mencionados, por tratarse de obligaciones que se han visto sometidas a diversas interpretaciones de parte de la administración tributaria peruana denominada Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante SUNAT) y del Tribunal Fiscal peruano.

Luego de comentar estos temas, procederemos a abordar el tema principal, compartiendo los principales aspectos del régimen tributario actual de las cooperativas en el Perú, que no termina siendo aún del todo pacífico como lo podrán advertir cuando lleguemos al final de este relato.

## 2. Nociones generales

Para efectos de acercarnos a la tributación de las cooperativas en la actualidad, será necesario primero que rescatemos, por lo menos de manera general, ciertos conceptos del ámbito cooperativo. Comencemos entonces.

**Una cooperativa** es una organización que agrupa a varias personas (socios) con la finalidad de realizar una actividad en común, la cual se caracteriza por ser sin fines de lucro y en beneficio de los socios. Al respecto, debemos señalar que existen diversos tipos de cooperativas, las cuales se pueden clasificar por su estructura social (naturaleza) y/o por su actividad económica.

Según su estructura social, estas pueden ser<sup>2</sup>:

- Cooperativas de Usuarios: cuyo objeto es ser fuente de servicios para quienes sean o puedan ser los usuarios de estas; o

---

<sup>2</sup> Torres y Torres Lara, Carlos. «Comentarios a la nueva Ley General de Cooperativas» Universidad de Lima, Lima, 1982. pp. 242 y ss.

— Cooperativas de Trabajadores: cuyo objeto es ser fuente de trabajo para quienes al mismo tiempo sean sus socios y trabajadores.

Según su actividad económica, estas pueden ser: Cooperativas agrarias, Cooperativas agrarias azucareras, Cooperativas agrarias cafetaleras, Cooperativas agrarias de colonización, Cooperativas comunales, Cooperativas pesqueras, Cooperativas artesanales, Cooperativas industriales, Cooperativas mineras, Cooperativas de transportes, Cooperativas de ahorro y crédito, Cooperativas de consumo, Cooperativas de vivienda, Cooperativas de servicios educacionales, Cooperativas de escolares, Cooperativas de servicios públicos, Cooperativas de servicios múltiples, Cooperativas de producción especiales, o Cooperativas de servicios especiales.

En este contexto, podemos señalar que las cooperativas no tienen una finalidad lucrativa, tan solo buscan generar beneficio económico para los socios (y no para la cooperativa), el cual se ve traducido principalmente y entre otros, en la obtención de un mejor precio por un bien o servicio en favor de los socios.

En esa línea, TORRES MORALES señala lo siguiente<sup>3</sup>:

«Una Cooperativa es una organización voluntaria de personas que tiene por objeto brindar servicios o trabajo a sus socios, según se trate de una Cooperativa de Usuarios o de una Cooperativa de Trabajadores.

(...)

En todos los casos propuestos, así como en todos aquellos en los que intervenga una cooperativa, sus socios y se efectúen operaciones en cumplimiento del objeto social (Actos Cooperativos), no habrá en esta relación (cooperativa-socio-acto cooperativo) una finalidad lucrativa, pero sí un claro beneficio económico para el socio que se traducirá en: un mejor precio por su producto vendido (cooperativa de comercialización), un mejor ingreso por el trabajo desarrollado (cooperativa de trabajadores) o; un mayor descuento en la adquisición de un bien (cooperativa de consumo)»

Es fundamental tener claro que, las cooperativas no tienen una finalidad lucrativa debido a que buscan generar beneficios económicos en favor de los socios y no para sí mismas. Esta **característica no lucrativa** de la cooperativa, es la que diferencia a las cooperativas de cualquier empresa en general, y es por lo que amerita que cuenten con

---

<sup>3</sup> Torres Morales, Carlos. «El Reconocimiento del Acto Cooperativo en la Legislación Peruana: Historia documentada». Lima 2014. p. 24

un tratamiento tributario diferenciado que considere dicha naturaleza jurídica diversa (que abordaremos en el presente artículo) cuando tales operan con sus socios en cumplimiento de su objeto social (es decir, cuando realizan actos cooperativos).

TORRES Y TORRES LARA en relación a la finalidad no lucrativa tempranamente manifestaba lo siguiente<sup>4</sup>:

#### «2.2 El fin no lucrativo

Uno de los aspectos medulares del acto cooperativo radica en que el mismo es calificado como acto sin fines de lucro. Al respecto el art. 3 de la Ley General de Cooperativas señala que toda cooperativa “debe constituirse sin propósito de lucro”.

Para determinar el sentido de esta expresión es necesario tener en cuenta que ella no se aplica en la acepción más usual de la palabra “lucro” sino en una de sus acepciones específicas.

La acepción que utiliza la Ley de Cooperativas está referida a la prohibición de obtener ganancias provenientes del capital, específicamente del dinero. Aquí la diferencia fundamental que debe constestarse a quienes señalan que toda empresa tiene fines de lucro. En efecto, en su sentido general así es, pero cuando se alude al lucro en sentido mercantil este se refiere al especulativo, sobre las inversiones de capital. Así la diferencia entre el beneficio económico que busca una sociedad anónima y una cooperativa, radica en que mientras la primera persigue tal beneficio mediante la especulación sobre el capital puesto en la sociedad la cooperativa busca el beneficio a través del trabajo de sus socios o en la reducción de los precios. Siempre hay beneficio en ambos tipos de empresa, pero en una es de carácter especulativo o lucrativo y en la segunda no. (...)»

Resulta interesante también mencionar que, una operación califica como un **acto cooperativo**, cuando reúne las siguientes características básicas: (i) constituye un acto interno ausente de lucro (Cooperativa-socios cooperativos); (ii) no es un acto de mercado o acto de comercio; (iii) tiene la naturaleza de un **mandato**.

Sobre esta última característica mencionada acerca del acto cooperativo, podemos decir que, existirá un **mandato** cuando la cooperativa realiza alguna operación en el mercado con el objeto de obtener los bienes o servicios que sus socios requieren o para colocar los bienes o servicios de sus socios en el mercado (es decir, la cooperativa realiza alguna operación en el mercado con el fin de favorecer a sus socios y

---

<sup>4</sup> Torres y Torres Lara, Carlos. «Derecho Cooperativo: La teoría del Acto Cooperativo» Ediciones INELSA. Lima, 1990 p. 125.

no a sí misma). A mayor abundamiento, TORRES Y TORRES LARA, respecto a los elementos que caracterizan al acto cooperativo concluía:<sup>5</sup>

«En consecuencia, el acto cooperativo tiene como característica fundamental su sentido interesado mas no lucrativo. Sus otras características, como lo tenemos advertido son la voluntariedad e igualdad en la relación entre dos o más personas en o con una cooperativa.

(...)

Es no lucrativo-solidario; en el sentido de que el acto cooperativo está destinado a la destrucción del lucro, entendiéndose a este como el provecho proveniente del capital o el beneficio obtenido por el esfuerzo de terceras personas.

Es interesado, en el sentido de que, si bien no es lucrativo, el acto cooperativo pretende obtener un beneficio directo a favor de cada cooperador como resultado de la acción conjunta, siempre que tal beneficio no provenga de la explotación del capital o del esfuerzo de terceros, sino del propio trabajo del cooperador o del ahorro del usuario.»

Hasta este momento podemos ir concluyendo que, cuando una cooperativa realiza actos cooperativos con sus socios realiza un acto interno, ausente de lucro e intermediación. Es decir, que la cooperativa actúa en favor de sus socios (mandato) a efectos de, por ejemplo, adquirir insumos para los socios y/o vender los productos de los socios a terceros. Cabe precisar que, cuando la cooperativa actúa en favor de los socios, podría válidamente sostenerse que, opera como una entidad fiscalmente transparente, recayendo claramente sus actos en la esfera patrimonial de sus socios (y no sobre ella).

TORRES MORALES señala que un acto cooperativo es entonces<sup>6</sup>:

«(...) aquel acto jurídico realizado de manera interna entre la Cooperativa y el socio, en cumplimiento de su objeto social. El Acto Cooperativo a diferencia del Acto de Comercio, no implica “intermediación lucrativa” (...). De tal manera que los actos de la Cooperativa destinados a brindar el servicio contemplado en el Estatuto a los socios o a regular la realización del trabajo contemplado en el Estatuto, constituyen en buena cuenta actos de los socios consigo mismos.

(...) La persona jurídica “Cooperativa” no es otra cosa que la forma jurídica de la cual se revisten los socios para satisfacer la necesidad de obtener determinados servicios o realizar algún trabajo.

<sup>5</sup> Torres y Torres Lara, Carlos. «COOPERATIVISMO, el modelo alternativo: estudio sobre su ideología, instituciones y técnicas». Universidad de Lima. Lima, 1989. pp. 97 y ss

<sup>6</sup> Torres Morales, Carlos. *op. cit.*, pp. 96-97.



No se trata de un ente distinto, con un interés diverso al de los socios, pues se trata de su propia organización empresarial. Ellos operan “consigo mismos” por lo cual la doctrina ha reconocido a estos actos como “Actos Cooperativos”, distintos a los “Actos de Comercio”. En ese sentido, para que un Acto califique como Acto Cooperativo, aquél (el acto) debe ser desarrollado en cumplimiento del objeto social de la Cooperativa, pues si dicho acto se refiere a un objeto distinto al estatutario, estaremos frente a un acto civil o mercantil, pero no frente a un Acto Cooperativo.»

Por todo lo expuesto en estas breves líneas iniciales, podemos concluir que los **actos cooperativos** son todos los actos internos realizados entre la **cooperativa** y sus **socios** en cumplimiento de su objeto social, los cuales no tienen una finalidad lucrativa (buscan brindar un servicio al costo en favor de los socios) y bajo esta lógica es que debe ser efectivamente reconocido finalmente el tratamiento tributario que les corresponde por su propia naturaleza jurídica, aún cuando no haya sido así a lo largo de muchos años como veremos a continuación.

### 3. Algunos antecedentes que nos servirán para comprender el régimen tributario actual de las cooperativas en el Perú

Durante mucho tiempo, la principal problemática para las cooperativas (y no la única), ha sido el entendimiento pleno de la aplicación del Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, así como en el Impuesto Temporal a los Activos Netos a las cooperativas, es decir, precisamente a través de los años se han mantenido divergencias sobre la aplicación de los principales tributos vigentes en el Perú a estas entidades.

Estas cuestiones previas que desarrollaremos seguidamente, intentarán poner al lector en contexto de todos los temas con los cuales han venido lidiando las cooperativas desde hace décadas en el Perú, hasta llegar al régimen tributario vigente actualmente, que aún continúa presentando aspectos que seguirán sometiéndose seguramente a nuevas interpretaciones, más aún ante la inexistencia de normas reglamentarias emitidas hasta la fecha de elaboración del presente trabajo por ejemplo, en temas de aplicación general para las cooperativas y especialmente para el caso de las cooperativas agrarias, las que tienen un régimen propio que aún se encuentra a la espera de normas complementarias para una óptima aplicación.

**En cuanto al Impuesto a la Renta**, nuestra Ley del Impuesto a la Renta peruana señala a grandes rasgos, que son contribuyentes de

este tributo, las personas jurídicas, considerándose dentro de estas últimas expresamente a «las cooperativas»<sup>7</sup>. Esto podría llevar a concluir de una lectura superficial y sin mayor análisis, que el Impuesto a la Renta se aplicará a las cooperativas sobre lo que se considere como resultado «tributario» con la tasa del 29.5%, sin perjuicio de la obligación de realizar pagos a cuenta sobre sus ingresos, entre otras obligaciones propias del Impuesto a la Renta empresarial.

No obstante lo indicado, no debemos perder de vista que, la Ley General de Cooperativas<sup>8</sup> (inciso 1 del Artículo 66) desde hace décadas ha venido señalando que el Impuesto a la Renta solamente grava los ingresos netos por operaciones que realicen las cooperativas con terceros no socios (no los ingresos provenientes de operaciones con sus socios).

En efecto, el inciso 1) del Artículo 66.º de la Ley General de Cooperativas (en adelante LGC), desde su entrada en vigencia prevé expresamente lo siguiente:

«Artículo 66.º.—Rigen para las organizaciones cooperativas y los actos señalados a continuación que ellas celebren, las siguientes normas tributarias básicas:

1. Las cooperativas están afectas por el impuesto a la renta, solo por los ingresos netos, provenientes de las operaciones que realicen con terceros no socios».

La LGC establece qué tipo de operaciones son las que generan ingresos que deben estar sometidos al Impuesto a la Renta y leyendo debidamente la norma citada, vemos que no son todos. Se trata solamente de los ingresos que se generen por «operaciones con terceros no socios» y no los generadas por «operaciones con socios». En pocas palabras y como lo explicamos mejor en un inicio, cuando la cooperativa opera con sus socios no realiza actos lucrativos generadores de

<sup>7</sup> «Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta. Artículo 14.º.—Son contribuyentes del impuesto las personas naturales, las sucesiones indivisas, las asociaciones de hecho de profesionales y similares y las personas jurídicas. También se considerarán contribuyentes a las sociedades conyugales que ejercieran la opción prevista en el Artículo 16.º de esta Ley. Para los efectos de esta Ley, se considerarán personas jurídicas, a las siguientes:

- a) Las sociedades anónimas, en comandita, colectivas, civiles, comerciales de responsabilidad limitada, constituidas en el país.

b) **Las cooperativas, incluidas las agrarias de producción.**

(...»

<sup>8</sup> Aprobada por Decreto Legislativo N.º 085, y sistematizada en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas (Decreto Supremo N.º 074-90-TR).

renta gravada para ella misma (actos mercantiles), sino una operación interna (actos cooperativos), con el objetivo de brindar al socio un servicio al costo. Es decir, los ingresos que obtiene la cooperativa por las operaciones que realiza con sus socios no se encuentran afectos al Impuesto a la Renta, ya que la misma naturaleza jurídica de estas operaciones hace que se encuentren fuera del campo de aplicación del Impuesto.

Se trata de una inafectación y, en consecuencia por su propia naturaleza jurídica, de una situación tributaria de carácter permanente, no sujeta entonces a plazo de vigencia determinado.

Pese a todo lo indicado en los párrafos anteriores, por muchos años existieron posiciones contradictorias al interpretar la aplicación del Impuesto a la Renta, incluso a nivel de la propia SUNAT y del Tribunal Fiscal peruano.

Basta mencionar que, la vigencia de esta inafectación fue objetada reiteradamente por distintas entidades vinculadas a la materia tributaria en el Perú. La SUNAT por ejemplo, consideraba que este desgravamen se trataba simplemente de un beneficio tributario sujeto a un plazo de 10 años establecido en términos generales por el artículo 121.º de la Ley General de Cooperativas, por efecto de lo cual, a su muy particular entender, este desgravamen al Impuesto a la Renta habría vencido el 31 de diciembre de 1990.

Por su parte, el Tribunal Fiscal (órgano encargado de resolver en última instancia administrativa las controversias sobre materia tributaria en el Perú), ha tenido también una posición cambiante y no uniforme, pues, en un primer momento convalidó la vigencia de la inafectación dispuesta por el inciso 1) del artículo 66.º de la LGC y solo dos años después, varió su criterio para establecer que la inafectación habría vencido en el año 1990<sup>9</sup> respaldando la postura adoptada por la SUNAT a partir de entonces.

---

<sup>9</sup> En efecto, la Resolución del Tribunal Fiscal N.º 2192-2-95 señaló:

«Que en cuanto al impuesto a la Renta, los numerales 1) y 8) del artículo 66.º del Decreto Supremo N.º 074-90-TR, señalan que no se encuentran gravados con el Impuesto a la Renta, los ingresos percibidos por las cooperativas provenientes exclusivamente de las operaciones que realice con sus socios; lo que responde a la naturaleza especial de los actos cooperativos, en los cuales la ausencia de lucro es inherente a su estructura;

Que lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final del Decreto Legislativo N.º 618, se refiere solo a la derogatoria de exoneraciones, no alcanzando al régimen de protección que establece el artículo 66.º de la Ley General de Cooperativas; que dispone la inafectación del Impuesto a la Renta;

La situación detallada generó en su momento, graves, inimaginables e incuantificables contingencias tributarias en el sector cooperativo, por esta razón el legislador «intento resolver» (entre comillas literalmente), la situación vinculada al Impuesto a la Renta con la dación de la Ley N.º 27034, publicada el 31 de diciembre de 1998. La Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ley N.º 27034 señalaba escuetamente lo siguiente:

«CUARTA: Precísase que de conformidad con el numeral 1 del artículo 66 del Decreto Legislativo N.º 85, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el D.S. 074-90-TR, las Cooperativas de Ahorro y Crédito están inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con sus socios hasta el 31.12.98».

---

Que cabe señalar que el artículo 122.º de la Ley General de Cooperativas, establece que sus disposiciones se entenderán suspendidas, modificadas o derogadas, solamente por normas generales que así lo establezcan, refiriéndose a la Ley General de Cooperativas concediéndose por tanto, estabilidad jurídica al régimen de protección».

Sin embargo, dos años después el mismo Tribunal Fiscal mediante RTF N.º 381-2-97 decidió variar su criterio y emitió una resolución por medio de la cual determina que la inafectación contenida en el inciso 1) del artículo 66.º era un beneficio sujeto al plazo de 10 años y que por lo tanto, venció el 31 de diciembre de 1990. Este pronunciamiento fue calificado por el propio Tribunal como Jurisprudencia de Observancia Obligatoria.

«(...)

Que el Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas aprobado por D.S. N.º 074-90-TR, en el num. 1 del Artículo 66.º, establece que las cooperativas están afectas por el Impuesto a la Renta, solo por los ingresos netos, provenientes de las operaciones que realicen con terceros no socios;

Que asimismo el segundo párrafo del Artículo 121.º de la citada ley, establece que las exenciones, exoneraciones y demás beneficios e incentivos tributarios establecidos por ella regirán durante el plazo de diez años;

Que de acuerdo a lo dispuesto en Artículo 126.º de la Ley General de Cooperativas, el régimen de protección incluidas las excepciones, exoneraciones y demás beneficios tributarias, regirá a partir de la fecha de su vigencia y, tratándose de impuestos de periodicidad anual, rige a partir del ejercicio gravable de 1981;

Que en razón de lo expuesto, las cooperativas a partir del ejercicio 1991 se encuentran afectas al Impuesto a la Renta, por los ingresos provenientes de operaciones con sus socios;

Que mediante la Resolución que se emita en el caso de autos se varía el criterio que el Tribunal Fiscal estableciera en su Resolución No 2192-2 del 2 de febrero de 1995, según la cual de acuerdo a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final del Dec. Leg. No 618, la derogatoria de exoneraciones no alcanzaba al régimen de protección previsto en el Artículo 66.º de la Ley General de Cooperativas»

Esta norma, supuestamente apuntaba a esclarecer el tratamiento en materia de Impuesto a la Renta de las cooperativas, pero por el contrario, para algunos aplicadores de estos dispositivos legales, resultó que lo oscureció más, pues, al haberse referido únicamente a un tipo de Cooperativa de Usuarios (las de Ahorro y Crédito), se desencadenaron las siguientes interpretaciones en torno a la inafectación del Impuesto a la Renta para las cooperativas:

- a) Primera Interpretación: Que solo las cooperativas de ahorro y crédito se encontraban inafectas al Impuesto a la Renta hasta el 31 de diciembre de 1998, mientras que las demás cooperativas de usuarios (como las de servicios múltiples, servicios educacionales, agrarias de servicios, etc.), se encontraron inafectas hasta el ejercicio 1990, tal como lo creían la SUNAT y el Tribunal Fiscal.
- b) Segunda Interpretación: Que si bien la precisión efectuada por la Ley N.º 27034, se refería a un tipo de cooperativa de usuarios, ella resultaba igualmente aplicable a los demás tipos (como la de servicios múltiples, servicios educacionales, agrarias de servicios, etc.). Esta interpretación se fundamentó en el hecho de que el inciso 1) del artículo 66.º de la LGC al que hace referencia el dispositivo normativo citado que, se encontraba vigente, aplicaba a todas las cooperativas de usuarios y la LGC no regulaba solo un tipo de cooperativa como las de ahorro y crédito.
- c) Tercera Interpretación: Que los demás tipos de cooperativas de usuarios no mencionados por esta ley de manera expresa continuaban inafectos al Impuesto a la Renta, ya que solo para el caso de cooperativas de ahorro y crédito la nueva norma había precisado que la inafectación venció el 31 de diciembre de 1998.

Siempre hemos entendido razonablemente que esta última interpretación ha sido la más ajustada a nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, si comprendemos y tenemos claro que el inciso 1) del artículo 66.º de la LGC contiene una inafectación (y no una exoneración o beneficio promocional sujeto a plazo), la Ley N.º 27034 solamente puso fin mediante norma expresa a la inafectación solo a las cooperativas de ahorro y crédito, pues, desde una perspectiva tributaria, no pueden extenderse normas tributarias vía interpretación<sup>10</sup>. La limitación

---

<sup>10</sup> «Texto Único Ordenado del Código Tributario

NORMA VIII: INTERPRETACIÓN DE NORMAS TRIBUTARIAS

creada fue específicamente dirigida a las cooperativas de ahorro y crédito, no así para las demás cooperativas, por lo tanto mal se haría en extenderla.

Recordemos que, como lo mencionamos en un inicio, el inciso 1) del artículo 66.º de la LGC era tan solo una evidencia de la naturaleza jurídica de una cooperativa, pues cuando esta opera con sus socios en cumplimiento de su objeto social, lo hace sin ánimo de lucro, no generando renta alguna que pueda ser objeto de imposición. En ese sentido, al tratarse de una inafectación, su vigencia era permanente y no temporal. Por ello, la Ley N.º 27034 sumaba a esta posición, pues si bien se refirió a cooperativas de ahorro y crédito, reconocía expresamente que el inciso 1) del artículo 66.º de la Ley General de Cooperativas contenía una inafectación y solo para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito se decidió expresamente (no con la mejor de las técnicas legislativas aparentemente pero fue lo que ocurrió), ponerle punto final a la inafectación, únicamente para un tipo de cooperativas, no alcanzando esta situación a los demás tipos de cooperativas de usuarios.

Como puede observarse, el tratamiento del Impuesto a la Renta aplicable a los demás tipos de cooperativas de usuarios diferentes a las cooperativas de ahorro y crédito, decantó en incertidumbre, pero siempre hemos sostenido que la interpretación más lógica de esa ley, era considerar que la inafectación solo culminó para las cooperativas de ahorro y crédito. Veremos más adelante que fue lo que ocurrió en ese entonces finalmente pues, el tema tuvo que ser «aclarado» nuevamente por el legislador varios años después.

En cuanto al **Impuesto General a las Ventas** (en adelante IGV), este es un tributo al valor agregado cuya recaudación se obtiene de la circulación de bienes y servicios en las operaciones señaladas por la Ley del Impuesto General a las Ventas de Perú. Este tributo grava prácticamente todas las ventas de bienes muebles en Perú y la prestación de servicios, entre otras operaciones, con la tasa del 18%. Los sujetos contribuyentes del IGV, de conformidad con el artículo 9.º de la Ley, son entre otros, las personas jurídicas.

Al igual que en el caso mencionado anteriormente relacionado a otro impuesto, las cooperativas, calificarían supuestamente como con-

---

(...)

En vía de interpretación no podrá crearse tributos, establecerse sanciones, concederse exoneraciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos de los señalados en la ley. Lo dispuesto en la Norma XVI no afecta lo señalado o en el presente párrafo.»

tribuyentes del IGV por todas las operaciones que realicen con sus socios, de efectuar una lectura de la norma tal cual de la redacción sin ahondar más en el tema. Sin perjuicio de lo señalado, desde nuestra perspectiva, las operaciones entre cooperativa y sus socios no se encontraban ni se encuentran afectas a dicho tributo en una interpretación adecuada de la LGC, pues se trataba de operaciones realizadas por los socios consigo mismos. Esto tuvo que ser reforzado por una norma posterior expresamente, a la que haremos referencia cuando abordemos el régimen tributario actual y vigente.

En cuanto al **Impuesto Temporal a los Activos Netos** (en adelante ITAN), este es un impuesto al patrimonio que grava los activos netos y es aplicable a los generadores de renta de tercera categoría sujetos al Régimen General del Impuesto a la Renta (que teóricamente y bajo una lectura amplia también incluiría a las cooperativas). La base imponible del ITAN es el valor de los activos netos del contribuyente. Por el exceso de S/1'000,000 debe aplicarse la tasa del 0.4%. El ITAN pagado dentro del plazo legal podrá ser compensado con el Impuesto a la Renta y el saldo no compensado incluso podrá ser devuelto al contribuyente.

La misma ley señalaba (y aún señala) en la actualidad de forma expresa, que las entidades inafectas o exoneradas del Impuesto a la Renta se encuentran exoneradas de la declaración y pago del ITAN (solo tiene sentido que se pague ITAN en la medida que el contribuyente se encuentre obligado al pago del Impuesto a la Renta debido a que el primero es pago a cuenta del segundo).

Bajo este contexto, de una revisión de la norma del ITAN, mientras las cooperativas se encontrasen inafectas o exoneradas del Impuesto a la Renta, tales podrían sostener que no se encontraban comprometidas a realizar la declaración y pago del ITAN, lo que únicamente lograban las cooperativas realmente, si la totalidad, es decir, si el 100% de sus ingresos se encontraba exento del Impuesto a la Renta. Sin embargo, cuando las cooperativas no solo realizaban operaciones con sus socios (inafectas al Impuesto a la Renta), sino que aunque sea efectuada una operación con terceros (afecta al Impuesto a la Renta) ya debían determinar y pagar el tributo por la totalidad de sus activos.

La dinámica misma de este tributo (ITAN como pago a cuenta del Impuesto a la Renta) exigía permitir, por equidad, mayor precisión para las cooperativas, (más allá de los temas técnicos que podrían discutirse respecto del ITAN y que no son materia del presente trabajo). En su aplicación a las cooperativas, se ponía de manifiesto la necesidad de que una norma establezca con mayor certidumbre la forma en que tales debían determinar el ITAN, ya que tratándose de una entidad

que prácticamente no tenía operaciones gravadas con el Impuesto a la Renta (pues sus ingresos fundamentalmente provienen de operaciones con socios), tampoco debería verse afectada por el ITAN sobre la totalidad de sus activos, ya que no tienen activos sustancialmente destinados a producir renta gravada con el Impuesto a la Renta. Esta última interpretación era la más adecuada pues, las cooperativas, al prácticamente no producir rentas gravadas con el Impuesto a la Renta y sus activos tampoco son asignados a producir rentas gravadas, debían acceder por lo menos a una proporcionalidad adecuada que no genere ningún perjuicio.

En estos años difíciles para el sector cooperativo, TORRES MORALES junto con MORALES ACOSTA<sup>11</sup> bien señalaban:

#### «PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVAS

(...), consideramos que el movimiento cooperativo no puede reclamar hoy en día, gozar de un régimen de protección especial a nivel tributario, pero sin lugar a dudas debe mantenerse firme para exigir una aplicación impositiva acorde con su naturaleza jurídica. En ese sentido, consideramos de vital importancia, el reconocimiento expreso del Acto Cooperativo como núcleo central del derecho cooperativo»

Como consecuencia de todas las situaciones complejas mencionadas y anticipándonos levemente al punto central del presente trabajo donde trataremos el régimen tributario actual, les adelantamos que el legislador, con el fin de establecer legislación uniforme para las cooperativas, consideró necesario aclarar las principales reglas para la tributación de aquellas (lo que desde la vigencia de la LGC era válido interpretar, pero no era aceptado por la SUNAT, ni por el Tribunal Fiscal) y expidió la Ley N.º 2968312, que ratificó la postura respecto al «Acto Cooperativo» de la LGC y al amparo de dicha definición, abordó el Impuesto a la Renta y el IGV aplicable a todas las cooperativas en el Perú. De manera complementaria para el ITAN, el legislador se pronunció también mediante la Ley N.º 2971713, estableciendo la proporcionalidad que correspondía a estas entidades.

---

<sup>11</sup> Torres Morales, Carlos y Morales Acosta, Alonso. En «Régimen Legal de las Cooperativas en los países del Mercosur». Intercoop Editora Cooperativa Limitada. Buenos aires, 2005. p. 288.

<sup>12</sup> Ley que precisa los alcances de los Artículos 3 y 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas (conocida como Ley del Acto Cooperativo).

<sup>13</sup> Ley que incorpora el Artículo 4-A a la Ley 28424, Ley que crea el Impuesto Temporal a los Activos Netos, incluyendo la proporcionalidad respecto de las Cooperativas



Y nos adelantamos a mencionar brevemente de que va el régimen tributario actual de las cooperativas, no para generar mayor dificultad o para alterar la secuencia de esta narración cargada de diversos hechos, sino porque necesitamos evidenciar también que, aún cuando ya nos encontrábamos en un contexto más homogéneo como el adelantado en el párrafo anterior, mediante Ley N.º 29972, publicada en el Diario Oficial «El Peruano» del 22 de diciembre de 2012, se estableció un régimen tributario especial de excepción únicamente aplicable a las cooperativas agrarias, disponiéndose expresamente la no aplicación de la Ley N.º 29683 para este tipo específico de cooperativas. Esta Ley N.º 29972 ya no se encuentra vigente, pero es un importante antecedente inmediato que vale la pena mencionar (su vigencia culminó recientemente, en el 2021) del régimen tributario actual de las cooperativas agrarias.

Así también lo percibía TORRES MORALES<sup>14</sup>, quien hace aproximadamente unos once años ya bien comentaba:

«(...)

Tuvo que transcurrir medio siglo (47 años para ser más exactos), para que el Perú cuente con una Ley que de manera expresa reconozca que las Cooperativas realizan ACTOS COOPERATIVOS; que defina lo que se entiende por ACTO COOPERATIVO y que en base a ese reconocimiento y definición, se desarrolle el Régimen Tributario que en materia del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas, resulta aplicable a nuestras organizaciones.

Sin embargo, como mencionamos más adelante, luego de dos intentos de derogar la llamada “Ley del Acto Cooperativo”, se terminó dictando una regulación especial para las cooperativas agrarias que declara inaplicable a estas la “Ley del Acto Cooperativo”, otorgándoles a cambio un régimen de beneficios temporales.»

Esta ya derogada Ley N.º 29972, originó que existieran nuevas diferencias en el tratamiento tributario de las cooperativas en el Perú. Las principales características de dicho derogado régimen para las cooperativas agrarias fueron las siguientes:

- Resultaba aplicable únicamente a Cooperativas Agrarias; Agrarias Azucareras; Agrarias Cafetaleras; Agrarias de Colonización y Cooperativas Comunales que pertenezcan a la modalidad de

---

vigente desde el 1 de enero de 2012.

<sup>14</sup> Torres Morales, Carlos. En «Congreso Continental de Derecho Cooperativo». Intercoop Editora Cooperativa Limitada. Buenos aires, 2013. p. 311.

- «usuarios», es decir, que tengan por objeto brindar algún servicio a sus socios agrarios.
- Resultaba aplicable a los socios de las Cooperativas Agrarias, que tengan la condición de «Productor Agrario», lo cual comprende a las personas naturales, a la sucesión indivisa y a la sociedad conyugal que desarrolla principalmente actividades de cultivo, excepto la actividad agroforestal.
  - Se consideraba a las cooperativas como sujetos del Impuesto a la Renta como cualquier contribuyente, con una tasa del 15%, cuando sus ingresos netos provengan principalmente de operaciones realizadas con sus socios o no socios. Se permitía que la cooperativa deduzca como gasto para efectos tributarios los excedentes entregados a sus socios.
  - Se dispuso que la venta de bienes muebles y la prestación de servicios de los socios a las cooperativas agrarias y viceversa, no se encuentran gravadas con el IGV.
  - Estableció que los socios que recibían los pagos de sus productos por parte de la cooperativa no estaban afectos al Impuesto a la Renta hasta 20 UITs<sup>15</sup>, siempre que el promedio de sus ingresos netos del ejercicio anterior y el precedente al anterior no supere el monto de 140 UITs. Por el exceso, los socios tendrán que pagar un impuesto de 1.5% mensual que deberá ser retenido por la cooperativa.
  - No preveía regulación especial sobre el ITAN por lo cual la SUNAT interpretó que se aplicaba como a cualquier persona jurídica, sin mayores deducciones especiales, ni proporcionalidad (como ya era aplicable a las demás cooperativas).

Siendo así, esta última norma generó que coexistan en el Perú dos regímenes tributarios: El de la Ley N.º 29683 (Ley del Acto Cooperativo) que se aplicaba a todas las cooperativas con excepción de las agrarias<sup>16</sup> y el de la Ley N.º 29972 aplicable únicamente a las cooperativas agrarias.

Todo lo expuesto hasta este momento ha pretendido ser simplemente un preámbulo para que podamos explayarnos con mayor facilidad cuando lleguemos al régimen tributario actual de las cooperativas, sobre el que abundaremos en el siguiente apartado.

---

<sup>15</sup> De manera referencial debemos mencionar que en el ejercicio 2021 la UIT en Perú ascendía a S/4,400.

<sup>16</sup> Conjuntamente con la Ley N.º 29717 que introdujo la proporcionalidad del ITAN vigente desde el 1 de enero de 2012.

## 4. Régimen tributario actual de las cooperativas

Una vez presentados los antecedentes de manera sintetizada, finalmente ya estamos arribando al objetivo principal del presente trabajo, que es conocer (o recordar para quienes ya lo conocen bien), el régimen tributario vigente para las cooperativas en el Perú. Para mayor precisión, resaltamos que el presente trabajo viene siendo desarrollado en el año 2022.

Es importante destacar desde ahora, que el régimen tributario de las cooperativas en la actualidad también se encuentra dividido en dos: el de la Ley N.º 29683 (Ley del Acto Cooperativo) que se aplica a todas las cooperativas con excepción de las agrarias (complementado para el ITAN por la Ley N.º 29717) y el de Ley N.º 31335 «Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias». Así de esta manera es que trabajaremos estos asuntos tributarios de las cooperativas de aquí en adelante.

### 4.1. Régimen General (Ley N.º 29683<sup>17</sup> y Ley N.º 29717<sup>18</sup>)

Este régimen comprende a las cooperativas en general con excepción de las cooperativas agrarias.

Las cooperativas reguladas por el presente régimen tributan actualmente de acuerdo a lo siguiente:

#### 4.1.1. IMPUESTO A LA RENTA

Al día de hoy, ya es aceptado que las cooperativas se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos provenientes de operaciones con sus socios en cumplimiento de su objeto social, es decir, se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos provenientes de actos cooperativos.

Recordemos que, aún cuando la LGC lo señalaba claramente desde décadas atrás, tuvo que ser aprobada otra norma que ratifique lo dispuesto por la LGC para quienes no creían o no querían creer en su vigencia.

---

<sup>17</sup> Ley que precisa los alcances de los Artículos 3 y 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas (conocida como Ley del Acto Cooperativo).

<sup>18</sup> Ley que incorpora el Artículo 4-A a la Ley 28424, Ley que crea el Impuesto Temporal a los Activos Netos, incluyendo la proporcionalidad respecto de las Cooperativas vigente desde el 1 de enero de 2012.

Entonces, el tratamiento vigente en materia de Impuesto a la Renta de las cooperativas está recogido en el artículo 66.º de la LGC y luego por el 3.º de la Ley N.º 29683 (Ley del Acto Cooperativo) que se vio en la necesidad de ratificar la plena vigencia de la LGC:

«Artículo 66.º.—Rigen para las organizaciones cooperativas y los actos señalados a continuación que ellas celebren, las siguientes normas tributarias básicas:

**1. Las cooperativas están afectas por el impuesto a la renta, solo por los ingresos netos, provenientes de las operaciones que realicen con terceros no socios».**

«Artículo 3.—Inafectación al Impuesto a la Renta

**Precísase que**, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 66 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, **las cooperativas están inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con sus socios.»**<sup>19</sup>

Las cooperativas solo se encontrarán afectas al Impuesto a la Renta por los ingresos que provengan de terceros no socios y por las operaciones con socios no comprendidas en el objeto social (actos de comercio). Las operaciones que realice la cooperativa con terceros no socios, (por ejemplo, que la cooperativa compre productos a terceros no socios y los venda en el mercado, o que compre insumos y los venda a terceros no socios), se encuentran afectas al Impuesto a la Renta, debiendo tributar, la cooperativa, específicamente por ellas, un 29.5% sobre el resultado tributario obtenido, y abonar mensualmente por dichos ingresos gravados el pago a cuenta del IR, entre otras obligaciones.

Complementando lo señalado en líneas anteriores, debemos precisar que para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito debemos

---

<sup>19</sup> Téngase presente que el artículo 1.º de la Ley N.º 29683 (Ley del Acto Cooperativo) sobre el acto cooperativo señala lo siguiente:

«Artículo 1.º Actos cooperativos

**Precísase que**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.º del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, **las cooperativas, por su naturaleza, efectúan actos cooperativos, los cuales se definen como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social.** Los actos cooperativos son actos propios de su mandato con representación, estos no tienen fines de lucro.»

tener presente la vigencia del inciso o) del artículo 19 de la Ley del Impuesto a la Renta<sup>20</sup>:

«Artículo 19. **Están exonerados** del impuesto hasta el 31 de diciembre de 2023  
(...)  
o) **Los intereses que perciban o paguen las cooperativas de ahorro y crédito** por las operaciones que realicen con sus socios.»

Cabe señalar que aun cuando no existiera la referida exoneración de los intereses señalada por la Ley del Impuesto a la Renta, las cooperativas de ahorro y crédito se encontrarán inafectas por los ingresos provenientes de las operaciones realizadas con sus socios (incluidos los mismos intereses) en la medida que provengan de actos cooperativos bajo la inafectación general antes comentada.

Esta exoneración es más apreciada por los socios de tales cooperativas, pues los ingresos que sean pagados a ellos, recibirán un tratamiento tributario similar al que tienen los usuarios del sistema financiero peruano (en cuanto a no someter al Impuesto a la Renta los intereses que perciban los socios).

#### 4.1.2. IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS

Actualmente la Ley N.º 29683, ha reconocido que las operaciones de las cooperativas con sus socios no se encuentran afectas al IGV. Efectivamente, el artículo 2 de la Ley N.º 29683 (Ley del Acto Cooperativo):

«Artículo 2.—Inafectación al Impuesto General a las Ventas  
**Precísase que**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, **las cooperativas, están inafectas al Impuesto General a las Ventas (IGV) por las operaciones que realicen con sus socios.**»

Bajo las mismas consideraciones efectuadas en el punto anterior, es decir, por las operaciones que realicen con sus socios siempre que se ajuste a su objeto social (actos cooperativos), se entenderá que aquellas operaciones que realicen las cooperativas con terceros no socios sí se encontrarán gravadas con el IGV.

---

<sup>20</sup> Incorporado por la Ley N.º 27034 publicada el 31 de diciembre de 1998 y vigente desde el 1 de enero de 1999.

#### 4.1.3. IMPUESTO TEMPORAL A LOS ACTIVOS NETOS

Ya hemos mencionado al inicio que el ITAN<sup>21</sup> es un impuesto al patrimonio que grava los activos netos de los contribuyentes<sup>22</sup>. El ITAN que sea pagado dentro del plazo establecido por ley, podrá ser utilizado como crédito contra el IR (pagos a cuenta mensuales y regularización) y respecto del saldo no utilizado, procederá su devolución.

Es importante recordar para hablar de ITAN que, el artículo 3.º de la Ley N.º 28424 (Ley del ITAN) establece lo siguiente:

«Artículo 3.—Inafectaciones

No están afectos al Impuesto:

(...)

f) Las entidades inafectas o exoneradas del Impuesto a la Renta a que se refieren los artículos 18 y 19 de la Ley del Impuesto a la Renta, así como las personas generadoras de rentas de tercera categoría, exoneradas o inafectas del Impuesto a la Renta de manera expresa.»

La Ley del ITAN señala expresamente que las entidades inafectas o exoneradas del Impuesto a la Renta se encuentran inafectas de la declaración y pago del ITAN. Bajo este contexto, mientras las cooperativas se encuentren inafectas al Impuesto a la Renta, se encontrarán inafectas de la declaración y pago del ITAN.

Luego de varios años de indefinición para aquellas entidades que no generaban ingresos totalmente inafectos (por tener por ejemplo alguna operación con tercero), a las que se les exigía la determinación y pago del ITAN por la totalidad de su activo neto por no encontrarse comprendidas expresamente dentro de las excepciones señaladas por la norma<sup>23</sup>, se estableció a nivel normativo que, tratándose de coope-

<sup>21</sup> De conformidad con lo establecido en la Ley N.º 28424.

<sup>22</sup> A efectos de calcular el ITAN, se deberá considerar como base imponible el valor de los activos netos consignados en el balance general cerrado al 31 de diciembre del ejercicio anterior al que corresponda el pago, deducidos, entre otros conceptos, las depreciaciones y amortizaciones admitidas por la Ley del IR, aplicando sobre la base de los activos netos del contribuyente la siguiente tasa progresiva acumulativa:

TASA	ACTIVOS NETOS
0%	Hasta S/.1.000,000.00
0.4%	Por el exceso de S/.1.000,000.00

<sup>23</sup> Así por ejemplo el Tribunal Fiscal señalaba mediante RTF N.º 10130-1-2014, entre otros pronunciamientos, lo siguiente:

«Que de autos se advierte que la recurrente es una entidad afecta al Impuesto a la Renta, además que por el ejercicio 2008 (...) se advierte que tuvo

rativas que gocen de inafectaciones parciales del Impuesto a la Renta, relativas a rentas obtenidas por operaciones propias de su actividad, la base imponible se calculará de la siguiente manera, conforme lo establecido en el artículo 4-A de la Ley del ITAN, que en resumidas cuentas establece lo siguiente:

- Sobre el total de Ingresos obtenidos por la entidad en el ejercicio anterior se identificarán los ingresos afectos al IR del mismo ejercicio, determinando el porcentaje de las operaciones generadoras de renta de tercera categoría.
- Dicho porcentaje se aplicará al valor de los activos netos.

Hoy por hoy entonces, para la determinación de la base imponible del ITAN, se aplica un criterio de proporcionalidad en función a los activos vinculados a la generación de rentas de tercera categoría. Con esto se confirma que, tratándose de una entidad que prácticamente no realiza operaciones gravadas con el Impuesto a la Renta (en tanto sus ingresos provienen de operaciones con socios) tampoco debe verse afectada por el ITAN, ya que no tiene activos sustancialmente destinados a producir renta gravada con el Impuesto a la Renta. Si no se producen rentas gravadas con el Impuesto a la Renta y los activos tampoco están asignados a producir rentas gravadas, no hacía ni hace sentido que se pague ITAN sobre la totalidad del valor del activo neto. Esta base imponible en la actualidad es proporcional como corresponde a todas las cooperativas en el Perú.

#### 4.1.4. COMPROBANTES DE PAGO

En cuanto a los comprobantes de pago, los dispositivos tributarios no han establecido con claridad regulaciones para las cooperativas de manera general, salvo supuestos concretos en donde alguna cooperativa básicamente, en razón a su actividad y no por ser cooperativa, termina viéndose incluida en normas específicas (por ejemplo por normas sectoriales).

Hace unos 10 años aproximadamente, la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley del Acto Cooperativo (Ley N.º 29683) establecía lo siguiente:

---

ingresos gravados, por lo que al no constituir los intereses la única renta de la recurrente, se tiene que no se encontraba exonerada del Impuesto a la Renta, en consecuencia, de conformidad con el inciso g) del artículo 3 de la Ley N.º 28424, no se encontraba exonerada del Impuesto Temporal a los Activos Netos durante los períodos materia de autos, por lo que procede confirmar la apelada.»

«CUARTA.—Convalidación de documentos de soporte

En tanto la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) no apruebe los documentos internos que deban utilizar las cooperativas en sus operaciones con sus socios y los socios con su cooperativa, quedan convalidados los documentos de soporte que hayan utilizado o estén utilizando las cooperativas, cualquiera sea su naturaleza, defecto o irregularidad que estas tuvieran.»

Hasta la fecha de publicación del presente trabajo, la SUNAT no ha procedido a realizar dicha aprobación de documentos internos y en la medida que la SUNAT no establezca la forma, plazo y condiciones para la emisión correspondiente, las cooperativas podrán seguir utilizando los documentos de soporte que estimen conveniente para sustentar las operaciones con sus socios (salvo las que pertenezcan a sectores económicos que obedezcan a regulaciones particulares).

Siendo así, las cooperativas emiten sus documentos internos, salvo que por disposición expresa deban emitir factura o boleta o algún otro documento que señalen las normas vigentes para determinadas actividades específicas.

Así por ejemplo, las cooperativas de ahorro y crédito se encuentran en la obligación de emitir facturas, boletas, o comprobantes de empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú. También encontramos el caso de las cooperativas de servicios educacionales, que por formar parte del sector educativo se regulan por las normas de la materia<sup>24</sup>.

#### 4.1.5. OTROS TEMAS TRIBUTARIOS DE INTERÉS

Para efectos de permitirnos ensayar al finalizar el presente trabajo, un intento de comparación entre ambos regímenes tributarios coexistentes, es decir, intentar ofrecerles una suerte de cuadro comparativo entre el tratamiento tributario de las cooperativas en general, excepto las agrarias, en contraposición con el de estas últimas, será útil que

---

<sup>24</sup> Es oportuno también mencionar por ejemplo que, antes de la entrada en vigencia de la Ley N.º 31335 que se explica en el siguiente apartado, las cooperativas agrarias se regulaban por lo establecido en la derogada Ley N.º 29972, por lo que se encontraron hasta el 2021, obligadas a emitir el «Comprobante de operaciones Ley N.º 29972» por las operaciones con sus socios. No obstante, con la entrada en vigencia de la Ley N.º 31335 (que derogó de la Ley N.º 29972), las cooperativas agrarias deben emitir el Documento Acto Cooperativo (DAC), para lo cual, la SUNAT mediante Resolución de Superintendencia deberá establecer la forma, plazo y condiciones para la emisión de dichos documentos en formato físico.



hagamos por lo menos, una breve referencia preliminar a los siguientes temas:

- El saldo a favor del exportador<sup>25</sup> y la restitución simplificada de derechos arancelarios<sup>26</sup> generados como consecuencia de la realización de actos cooperativos, corresponderían a los socios de la cooperativa.
- Las retenciones<sup>27</sup>, percepciones<sup>28</sup> y detracciones<sup>29</sup> efectuadas como consecuencia de la realización de actos cooperativos corresponderían a los socios de la cooperativa.
- Las cooperativas no cuentan con un procedimiento de devolución del IGV que acumulan.
- Actualmente, las bonificaciones entregadas a cualquier cooperativa como suma adicional, distinta al precio pactado por las cooperativas con sus clientes, a diferencia de una cooperativa agraria regulada por la Ley N.º 31335, serán consideradas por la SUNAT como ingreso gravado.

---

<sup>25</sup> Procedimiento principalmente regulado por el artículo 33.º del TUO de la Ley del IGV (Decreto Supremo N.º 055-99-EF) y siguientes, que consiste básicamente en que el monto del IGV que afecta las adquisiciones de bienes, servicios, contratos de construcción e importaciones será saldo a favor del exportador y podrá ser deducido por dicho exportador del Impuesto Bruto del IGV para la deducción del IGV que le corresponda pagar a la SUNAT.

<sup>26</sup> Procedimiento establecido por la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N.º 1053) que permite obtener, como consecuencia de la exportación, la devolución de un porcentaje del valor FOB del bien exportado, en razón a que el costo de producción se ha visto incrementado por los derechos arancelarios que gravan la importación de insumos incorporados en la producción de los bienes exportados.

<sup>27</sup> Régimen de Retenciones del IGV (Resolución de Superintendencia N.º 037-2002/SUNAT) por el que la SUNAT designa a determinados contribuyentes como Agentes de Retención, los que estarán obligados a retener parte del importe de la factura (valor de ventas más IGV) que deben pagar a sus proveedores para declarar y pagar dicha suma retenida a la SUNAT. El proveedor sometido a la retención podrá utilizar dicho monto contra la deuda que por IGV le corresponda pagar o solicitar su devolución.

<sup>28</sup> Régimen de Percepciones del IGV (Ley N.º 29173 y normas complementarias) mecanismo por el cual el vendedor de determinados bienes, al que se le ha designado como agente de percepción, cobra un importe adicional al precio de venta a sus clientes (valor de venta más IGV), el que es un anticipo del IGV de las futuras ventas que realicen tales clientes. Los sujetos que se vean sometidos a la percepción podrán utilizar dicho monto contra la deuda que por IGV le corresponda pagar o solicitar su devolución.

<sup>29</sup> Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (TUO del Decreto Legislativo N.º 940 y normas complementarias), mecanismo que consiste en el descuento que efectúa el comprador o usuario de un bien o servicio, de un porcentaje del importe a pagar, para ser depositado en el Banco de la Nación en la cuenta de detracciones del proveedor (vendedor o prestador de servicios). En algunos casos el proveedor es el obligado a efectuar la detracción.

- Las cooperativas se encuentran afectas al Impuesto de Alcabala<sup>30</sup> por la adquisición de inmuebles.
- Las cooperativas se encuentran obligadas a retener y pagar el Impuesto a la Renta que afecta a las rentas de no proveedores no domiciliados y el IGV que afecta la utilización de servicios prestados por proveedores no domiciliados.
- Los socios de las cooperativas no cuentan con un régimen preferencial (salvo el caso de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito y la exoneración del Impuesto a la Renta a los intereses que perciban de sus cooperativas) que les permita simplificar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y tales tributan según el régimen en el que se encuentren acogidos cada uno de ellos.

Estas últimas conclusiones acerca de diversos temas colaterales a los tributos principales analizados, son fundamentalmente consecuencia de un análisis razonable de la regulación tributaria de los tributos de los cuales se derivan sobre los cuales nos hemos referido con amplitud.

#### 4.2. Régimen para Cooperativas Agrarias (Ley N.º 31335<sup>31</sup>)

El legislador, con el objetivo de establecer un régimen aplicable a las cooperativas agrarias y a sus socios que siga la línea de los principios del régimen general ya recogido para las cooperativas y que fuera comentado líneas atrás, derogó esa Ley N.º 29972, que se apartaba considerablemente de los lineamientos tributarios aplicables para todas.

Es así que se aprobó un nuevo régimen para las cooperativas agrarias, notoriamente orientado a conservar la esencia del tratamiento tributario para las cooperativas en general, pero conteniendo dispositivos concretos de fomento, para efectos de promover el desarrollo de las cooperativas agrarias y de sus socios, motivado principalmente por la actividad que desarrollan.

---

<sup>30</sup> De conformidad con lo establecido en el TUO de la Ley de Tributación Municipal (Decreto Supremo N.º 156-2004-EF) el Impuesto de Alcabala grava las transferencias de inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito. La tasa es del 3% del valor de la transferencia (la cual no debe ser menor al valor de autovalúo debidamente ajustado por el Índice de Precios al Por Mayor). Es de cargo del comprador y se debe pagar hasta el último día del mes calendario siguiente a la fecha de efectuada la transferencia.

<sup>31</sup> Ley N.º 31335 «Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias.

Esta Ley entonces, contiene regulación tributaria para las cooperativas agrarias, en esencia alineada al de las demás cooperativas, con algunos elementos de promoción y fomento, así como con un tratamiento preferencial para los socios de las mismas.

Vayamos en orden entonces para la revisión de este régimen con matices particulares, primero abordemos lo aspectos tributarios que esta norma contiene para la cooperativas agrarias y luego comentaremos los elementos tributarios promocionales que inciden directamente en sus socios.

#### 4.2.1. PARA LAS COOPERATIVAS AGRARIAS

##### 4.2.1.1. Impuesto a la Renta

Las cooperativas agrarias se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos provenientes de actos cooperativos, por lo tanto, los ingresos netos obtenidos por la cooperativa agraria, derivados de la realización de actos cooperativos, se encuentran inafectos al Impuesto a la Renta. En contraposición a ello, los ingresos netos que obtenga la cooperativa agraria por operaciones que no califiquen como actos cooperativos, están afectos al Impuesto a la Renta (salvo que por disposición legal exista algún beneficio tributario que resulte aplicable).

Esta nueva regulación permite la aplicación del Acto Cooperativo a las cooperativas agrarias (a diferencia de la Ley N.º 29972), y que estas, solo tengan que tributar con el Impuesto a la Renta sobre los ingresos que obtengan por operaciones que no califiquen como actos cooperativos al igual que las demás cooperativas<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Obsérvese que la Exposición de Motivos de la Ley N.º 31335 se indica lo siguiente:

«b) Problemática  
(...)

Como se observa, la Ley N.º 29972 se aparta de la Ley del Acto Cooperativo (Ley N.º 29683) bajo el argumento de que resulta más beneficioso que sea la cooperativa agraria quien determine las obligaciones tributarias de los socios.

(...)

Por tal motivo, se requiere corregir dicho supuesto a fin de que sea aplicable el Acto Cooperativo a las cooperativas agrarias (...).

c) Propuesta

A efectos de solucionar la problemática descrita anteriormente, se propone establecer un régimen tributario por el que:

— El Acto Cooperativo resulte aplicable a las cooperativas agrarias, y  
(...)

En ese sentido, se propone lo siguiente:

Cabe señalar que, de generarse ingresos afectos al Impuesto a la Renta, la cooperativa agraria deberá considerar dichos ingresos para la determinación anual y para la determinación de los pagos a cuenta mensuales de dicho tributo.

Es importante destacar que esta disposición en comentario, a fin de promover la asociatividad de los productores agrarios a través de las cooperativas agrarias cuyos ingresos no superen las 1.700 UIT (actualmente S/7.820,000) aquellas se sujetarán a una tasa de 15% del Impuesto a la Renta sobre la renta neta<sup>33</sup> si generasen ingresos provenientes de operaciones con terceros no socios y las cooperativas agrarias que superen tal tope de ingresos, tendrán dicha tasa por el presente ejercicio 2022, la misma que irá incrementando progresivamente hasta llegar a la tasa del régimen general del IR aplicable a cualquier generador de rentas de tercera categoría<sup>34</sup>.

(i) Tratamiento tributario aplicable a las cooperativas agrarias

— Impuesto a la Renta

Las cooperativas agrarias —por su naturaleza— se encuentran inafectas al IR por los ingresos provenientes de actos cooperativos.

En razón a ello, el Proyecto plantea que:

- Los ingresos netos obtenidos por la cooperativa agraria, derivados de la realización de actos cooperativos, se encuentran inafectos al IR.
- Los ingresos netos que obtenga la cooperativa agraria por operaciones que no califiquen como actos cooperativos, están afectos al IR, salvo que, por disposición legal exista algún beneficio tributario que resulte aplicable.

Con esta medida, se garantiza la aplicación del Acto Cooperativo a las cooperativas agrarias, y que estas, solo tengan que tributar con el IR sobre los ingresos que obtengan por operaciones que no califiquen como actos cooperativos.

Cabe señalar que, de generarse ingresos afectos al IR, la cooperativa agraria deberá considerar dichos ingresos para la determinación del IR anual y para la determinación de los pagos a cuenta mensuales del IR. (...)

Asimismo, las cooperativas agrarias determinarán sus pagos a cuenta sobre los ingresos netos afectos al IR.»

Este régimen tiene por finalidad pues, que las cooperativas agrarias tributen únicamente sobre los ingresos netos que obtengan por operaciones que no califiquen como actos cooperativos, como lo hacen actualmente las demás cooperativas en base a la Ley del Acto Cooperativo (Ley N.º 29683).

<sup>33</sup> A partir de 2031 en adelante se someterán a la tasa que corresponda en dicho ejercicio al régimen general del Impuesto a la Renta que a la fecha es del 29.5%.

<sup>34</sup> En resumen, los ingresos provenientes de operaciones con terceros las tasas aplicables serán las siguientes:

Las cooperativas agrarias determinarán sus pagos a cuenta sobre los ingresos netos afectos al Impuesto a la Renta (provenientes de operaciones con terceros no socios), lo que excluye a los ingresos que provengan de sus operaciones con socios, al igual que las demás cooperativas.

#### 4.2.1.2. Impuesto General a las Ventas

Las cooperativas agrarias se encuentran inafectas al IGV por la realización de actos cooperativos, es por ello que, los actos cooperativos que realicen las cooperativas agrarias se encuentren inafectos al IGV por no estar incluidos dentro del ámbito de aplicación de este impuesto (que por ejemplo comprenden entre otros: adquirir bienes o servicios que requieran sus socios; transferir bienes de sus socios; prestar servicios directos a sus socios). Por el contrario, las operaciones realizadas por las cooperativas agrarias que no califiquen como actos cooperativos, y que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del IGV, están afectas a dicho impuesto (salvo que por disposición legal exista algún beneficio tributario que resulte aplicable).

Esta norma, para efectos de no retornar a los socios de las cooperativas agrarias (pues estos son los contribuyentes del IGV generado por sus operaciones propias), las obligaciones vinculadas a la determinación del IGV (normalmente complejas para sujetos que prácticamente realizan actividades económicas de subsistencia) y que se preserve una tributación simplificada en los socios productores agrarios, dispone excepcionalmente obligaciones complementarias que deberán ser cumplidas por su cooperativa agraria:

- Las cooperativas agrarias serán responsables por el IGV que corresponda pagar por las operaciones realizadas en beneficio de sus socios, para lo cual, las cooperativas agrarias tendrán derecho a aplicar el crédito fiscal y saldos a favor por concepto del

Ingresos netos no superen 1,700 UIT:	
Ejercicios:	Tasa:
2021-2030	15%
2031 ->	Régimen General
Ingresos netos superen 1,700 UIT:	
Ejercicio:	Tasa:
2021-2022	15%
2023-2024	20%
2025-2027	25%
2028 ->	Régimen General

IGV que corresponda por las operaciones realizadas en beneficio de sus socios<sup>35</sup>.

- Las cooperativas agrarias tendrán derecho a solicitar la devolución del saldo a favor del exportador a que se refiere el artículo 33.º de la Ley del IGV, así como la restitución simplificada de los derechos arancelarios regulados en la Ley General de Aduanas.
- Las percepciones, retenciones y deducciones efectuadas por aplicación de los sistemas de adelanto de la tributación vigentes a la cooperativa agraria, podrán ser utilizadas por esta última para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Este tratamiento especial para las cooperativas agrarias determina que ellas son las encargadas de consolidar la situación tributaria de sus socios y

---

<sup>35</sup> Lo indicado anteriormente se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley N.º 31335:

«c) Propuesta

A efectos de solucionar la problemática descrita anteriormente, se propone establecer un régimen tributario por el que:

- El Acto Cooperativo resulte aplicable a las cooperativas agrarias, y
- Las cooperativas agrarias sigan determinando las obligaciones tributarias que correspondan a los socios a fin de que ellos puedan dedicarse exclusivamente a sus actividades económicas, simplificándoles su tributación, conforme ocurre en la Ley N.º 29972.

En ese sentido, se propone lo siguiente:

- Impuesto General a las Ventas

Las cooperativas agrarias —por su naturaleza— se encuentran inafectas al IGV por la realización de actos cooperativos.

(...)

De esta manera, se garantiza la aplicación del Acto Cooperativo a las cooperativas agrarias.

Ahora bien, a fin de seguir manteniendo una tributación simplificada en los socios productores agrarios, el Proyecto dispone que:

- Las cooperativas agrarias serán responsables por el IGV que corresponda pagar por las operaciones realizadas en beneficio de sus socios, para lo cual, las cooperativas agrarias tendrán derecho a aplicar el crédito fiscal y saldos a favor por concepto del IGV que corresponda por las operaciones realizadas en beneficio de sus socios.»

Al indicarse en el artículo 33 de la Ley que las cooperativas son responsables por el IGV que corresponda pagar por las operaciones que califiquen como actos cooperativos, resulta necesario que se reglamente el procedimiento a seguir por la cooperativa agraria a fin de cumplir con lo dispuesto en el referido artículo, pues ello contribuye con la simplificación de la tributación en cabeza del socio, debido a que es la cooperativa agraria la responsable de determinar el IGV correspondiente por estos actos cooperativos.

por ello mismo, podrán también solicitar la devolución del IGV trasladado o pagado en operaciones de importación y/o adquisición local de bienes, servicios y contratos de construcción en la medida que no hubiera sido posible utilizar dicho IGV como crédito fiscal o saldo a favor del exportador, precisamente para poder cumplir cabalmente con la responsabilidad que les ha sido trasladada sobre la tributación de sus socios.

#### 4.2.1.3. Impuesto Temporal a los Activos Netos

Conforme a lo dispuesto por la sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31335, se reconoce la aplicación del ITAN de manera proporcional como ocurre con las demás cooperativas, con el propósito de unificar su tratamiento para todas las cooperativas en el Perú. Recordemos que durante la vigencia de la derogada Ley N.º 29772 el ITAN era aplicable sobre la totalidad de los activos netos pues al apartarse del régimen de cooperativas, también se apartaron de la aplicación proporcional del ITAN (probablemente se trata de una consecuencia involuntaria, pero así se aplicaban estas normas en vigencia del derogado régimen).

#### 4.2.1.4. Documentos emitidos por la cooperativa agraria por actos cooperativos

Como se sabe y se ha mencionado anteriormente, no existe una venta de bienes o prestación de servicios entre la cooperativa agraria y sus socios, por lo cual, tampoco existe la obligación de emitir comprobantes de pago (como facturas o boletas de venta) y es por ello que la Ley N.º 31335 establece la obligación de emisión de un documento denominado «Documento Acto Cooperativo (DAC)» mediante el cual la cooperativa agraria atribuirá a cada socio, en el periodo mensual que corresponda, los ingresos que por la actividad que realiza la cooperativa agraria le correspondan. Este documento será el sustento para todo efecto tributario, siempre que cumpla con lo dispuesto con las formas, plazos y condiciones que establezca la SUNAT<sup>36</sup>.

Por otro lado, las cooperativas agrarias emitirán el «Documento de Entrega Cooperativo (DEC)» para instrumentalizar las entregas de bienes y/o servicios que efectúen los socios a la cooperativa agraria y viceversa.

---

<sup>36</sup> La emisión es facultativa a los socios cuyos ingresos netos en el ejercicio sean menores o iguales a ciento cuarenta (140) UIT. También podrá ser utilizado para atribuir los costos y/o gastos que correspondan a los socios en caso estos últimos superen las 140 UIT de ingresos netos.

Hasta la fecha de elaboración del presente trabajo, el reglamentador no ha emitido disposiciones que permitan la implementación de los documentos mencionados.

#### 4.2.1.5. Prima Fairtrade, bonificaciones, premios o similares

Como se sabe, la Prima de Comercio Justo Fairtrade es una suma de dinero, adicional al precio, pagada a un fondo comunitario para que los agricultores mejoren sus condiciones sociales, económicas y medioambientales. Es la organización de pequeños agricultores quien decide y gestiona democráticamente el uso de este monto adicional.

La SUNAT sobre el tratamiento tributario de estos conceptos recibidos por las cooperativas agrarias sostiene que estas sumas califican como ingreso gravado con el Impuesto a la Renta<sup>37</sup>.

La Ley N.º 31335 establece literalmente que los recursos que obtengan las cooperativas agrarias como prima, bonificación, premio, o por cualquier concepto adicional, distinto al precio de venta pactado por cada cliente, con el fin de mejorar el desarrollo social, económico y las condiciones medioambientales respecto de los socios, trabajadores y de la comunidad en la que operan, no estarán afectos al Impuesto a la Renta o al IGV; siempre que se registren por separado en el comprobante de pago y que su utilización se encuentre acorde con los criterios

---

<sup>37</sup> <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2017/informe-oficios/i037-2017.pdf>

La SUNAT en este informe publicado en su sitio web oficial, estima que la indicada prima se trata de un ingreso gravado para las cooperativas. Desde nuestra perspectiva, no se trataría un ingreso gravado con el Impuesto a la Renta, aún cuando no existiera una norma que lo señale expresamente como ya en la actualidad ocurre.

No debe perderse lo que debe entenderse por Prima Fairtrade, que es el monto que se adiciona al precio, que es un monto denominado Prima de Comercio Justo (Prima Fairtrade) que pagan los compradores finales del producto. Este dinero tiene como destino a los productores con la finalidad de ser utilizado para mejorar la situación social, económica y las condiciones medioambientales de la comunidad. Esta Prima se pacta en el contrato (según acuerdo Fairtrade) por lo que representa una obligación del comprador, una vez suscrito el respectivo contrato. El uso de este dinero se decide democráticamente por los productores en el seno de la organización de pequeños agricultores. La Prima se invierte en proyectos educativos y sanitarios educación, en mejoras agrícolas para aumentar el rendimiento y la calidad, o en instalaciones de procesamiento.

En los casos de Organizaciones de Pequeños Productores (por ejemplo, cooperativas), los pagos deben realizarse directamente a la organización para ser destinados a la comunidad de socios, según lo determine la Asamblea General (ej. obras de infraestructura de secado, laboratorios de calidad, capacitaciones, buenas prácticas agrícolas, seguridad social). Evidentemente esto no es un ingreso para la cooperativa, la que solamente es el vehículo que se usa para centralizar beneficios destinados a los socios.



de Comercio Justo Fairtrade, o con los criterios del Organismo internacional que corresponda, acordado y aprobado por la Asamblea General de la cooperativa agraria.

Con esta disposición legal, se reconoce expresamente que estos montos no se encuentran afectos al Impuesto a la Renta ni al IGV. La dinámica misma de este concepto nos llevó a concluir que no era necesario que una norma establezca expresamente que no se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Impuesto a la Renta, pero considerando el nuevo peligro de no regular este tema para las cooperativas, en especial las agrarias que son las más cercanas a esta forma de comercio, termina siendo positivo que el legislador ponga evite desde ahora cualquier posibilidad de nueva argumentación para una eventual discusión futura de estas entidades con la SUNAT.

#### 4.2.1.6. Impuesto de Alcabala

Hemos adelantado que el Impuesto de Alcabala es de cargo de los que compran inmuebles, por lo cual, el objetivo de regular este tema de manera específica para las cooperativas agrarias es, el promover la adquisición de tierras de cultivo en beneficio de los socios, las cooperativas agrarias están exoneradas del Impuesto de Alcabala que afecte la adquisición de inmuebles en cumplimiento de su objeto social, y que afecte los aportes que realicen a otras cooperativas agrarias.

#### 4.2.1.7. Operaciones con no domiciliados

Considerando que las cooperativas agrarias generalmente vienen asumiendo (a nivel de impacto económico) el Impuesto a la Renta que corresponde pagar a los proveedores no domiciliados y el IGV por la utilización de servicios brindados por tales proveedores, lo cual termina siendo económicamente traslado a los socios en el reconocimiento de menores ingresos a favor de estos últimos, se encuentran ahora vigentes las siguientes disposiciones:

- Los intereses y comisiones por créditos provenientes de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y/o de organizaciones cooperativas del exterior a favor de cooperativas agrarias domiciliadas en el país, y las retribuciones que se paguen a favor de sujetos no domiciliados por certificaciones internacionales y de Comercio Justo Fairtrade vinculadas a las actividades que desarrollen las cooperativas agrarias domiciliadas en el país, se encontrarán exonerados del Impuesto a la Renta por 3 años.

- Los servicios de crédito provenientes de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y/o de organizaciones cooperativas del exterior a favor de cooperativas agrarias domiciliadas en el país, y los servicios de certificación internacional y de Comercio Justo Fairtrade vinculados a las actividades que desarrollen las cooperativas agrarias domiciliadas en el país, se encontrarán exonerados del IGV por 3 años.

Si bien a primera vista este beneficio termina recayendo legalmente en los proveedores sujetos no domiciliados (en lo referido al Impuesto a la Renta), es innegable que finalmente repercute positivamente en las cooperativas agrarias, debido a que es usual en el mercado que los proveedores no domiciliados se nieguen a asumir económicamente retenciones de impuestos locales como el Impuesto a la renta por ejemplo, por lo cual, el efecto económico de estas necesarias contrataciones terminaba afectando económicamente a las cooperativas y a su vez repercutía en la ya afectada economía de sus socios.

#### 4.2.1.8. Acompañamiento tributario

La SUNAT temporalmente no aplicará las sanciones correspondientes a las infracciones vinculadas al llevado de libros y registros contables (numerales 1, 2, 5 y 10 del artículo 175 del Código Tributario y numeral 1 del artículo 177 del Código Tributario), a la presentación de declaraciones mensuales (numeral 1 del artículo 176 del Código Tributario) y a la obligación de realizar retenciones (numeral 13 del artículo 177 del Código Tributario), en el primer ejercicio de su acogimiento, siempre que la cooperativa agraria cumpla con subsanar la infracción, de acuerdo a lo que establezca la SUNAT mediante Resolución de Superintendencia<sup>38</sup>.

#### 4.2.2. PARA LOS SOCIOS PRODUCTORES AGRARIOS

Las personas naturales que se dedican a las actividades agrícolas, forestales y/o ganaderas, se ven beneficiadas de un régimen tributario

---

<sup>38</sup> Las sanciones que no se aplicarán temporalmente son las siguientes:

- Omitir llevar libros y registros (num. 1 art. 175).
- Llevar los libros y registros de forma incorrecta (num. 2 art. 175).
- Llevar los libros y registros con atraso (num. 5 art. 175).
- Llevar libros y registros electrónicos con atraso (num. 10 art. 175).
- No exhibir libros y registros (num. 1 art. 177)
- No presentar declaraciones determinativas (num. 1 art. 176)
- No efectuar las retenciones o percepciones (num. 13 art. 177)

simplificado. La Ley N.º 31335 ha establecido un tratamiento tributario especial para los socios de las cooperativas agrarias (diferente al de los socios de otras cooperativas):

- Se encuentran inafectos por las primeras 30 UIT<sup>39</sup> de ingresos netos. Este beneficio era recogido por la derogada Ley N.º 27792, sin embargo esta última solo contemplaba un umbral de inafectación hasta 20 UIT<sup>40</sup>.
- Los socios que superen las 30 UIT<sup>41</sup> de ingresos netos tributarán mediante retención del 1.5% sobre el exceso.
- Cuando superen las 140 UIT<sup>42</sup> de ingresos netos, tributarán según el régimen tributario que les corresponda.
- Los socios conservarán los beneficios tributarios que, por otras disposiciones legales, resulten aplicables a las rentas obtenidas por los socios productores agrarios, si así lo prefieren.

## 5. Comentarios finales

- Una cooperativa es una organización que agrupa a varias personas (socios) con la finalidad de realizar una actividad en común, caracterizada por ser sin fines de lucro y en beneficio de sus socios (fundamentalmente traducido en la obtención de un mejor precio por un bien o servicio en favor de estos últimos).
- Esta característica no lucrativa diferencia a las cooperativas de cualquier empresa en general y demanda un tratamiento tributario diferenciado que considere su naturaleza jurídica cuando operan con sus socios en cumplimiento de su objeto social (cuando realizan actos cooperativos). La cooperativa que actúa en favor de los socios, opera como una entidad fiscalmente transparente, recayendo sus actos en la esfera patrimonial de sus socios.
- Una interpretación razonable de la relación entre los socios y su cooperativa nos lleva a concluir que a las operaciones que las cooperativas realizan con sus socios, en cumplimiento de

---

<sup>39</sup> Hasta el monto de S/ 138,000.

<sup>40</sup> Hacia el ejercicio 2021 en el que estaba vigentes esta norma, este monto ascendía aproximadamente a S/ 88,000.

<sup>41</sup> Cuando superen la suma de S/ 138,000.

<sup>42</sup> Por encima de del monto de S/ 644,000

su objeto social, no podría aplicársele el Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas (IGV) ni el Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN) como a otro tipo de contribuyentes.

- No obstante lo señalado, la principal problemática de las cooperativas a lo largo de los años precisamente ha sido el entendimiento de la aplicación del Impuesto a la Renta, IGV, así como en el ITAN, entre otras obligaciones tributarias, incluso por parte de la administración tributaria peruana (SUNAT) y de la última instancia para resolver procedimientos administrativos tributarios en Perú (Tribunal Fiscal).
- Para uniformizar el tratamiento tributario de las cooperativas y evitar interpretaciones erróneas del mismo, el legislador expidió la Ley N.º 29683 que se vio obligada a ratificar cómo se debe aplicar el Impuesto a la Renta y el IGV a todas las cooperativas en el Perú. De manera complementaria para regular el ITAN, el legislador se pronunció mediante la Ley N.º 29717. Posteriormente expidió la Ley N.º 31335 «Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias» para regular a estas últimas.
- El régimen tributario de las cooperativas en la actualidad se encuentra dividido en dos: el de la Ley N.º 29683 (Ley del Acto Cooperativo) que se aplica a todas las cooperativas con excepción de las agrarias (complementado para el ITAN por la Ley N.º 29717) y el de la Ley N.º 31335 solo para cooperativas agrarias.
- Recomendamos y esperamos que en adelante se respete la regulación tributaria vigente aplicable para las cooperativas y que se reglamenten debidamente los aspectos que permitan su correcta aplicación a efectos de evitar la generación de contingencias tributarias para estas entidades como aquellas a las que han venido siendo sometidas por décadas.
- Para finalizar el presente trabajo, presentamos un cuadro comparativo del tratamiento tributario de las cooperativas conforme se encuentra vigente en la actualidad para las cooperativas en general y para las cooperativas agrarias.

## SINTESIS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO ACTUAL DE LAS COOPERATIVAS

ASPECTOS A CONSIDERAR	D.S. N.º 074-90-TR Y LEY N.º 29683 (RÉGIMEN GENERAL DE COOPERATIVAS)	LEY N.º 31335 (COOPERATIVAS AGRARIAS)																				
Impuesto a la Renta de la cooperativa:	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 0%: por operar con socios (inafectación por actos cooperativos).</li> <li>— 29.5% por operar con terceros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 0%: por operar con socios (inafectación por actos cooperativos).</li> <li>— 15% a 29.5%: por operar con terceros, según lo siguiente:</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #0056b3; color: white;"> <th colspan="2">Ingresos netos no superen 1,700 UIT:</th> </tr> <tr> <th>Ejercicios:</th> <th>Tasa:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2021-2030</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>2031 -&gt;</td> <td>Régimen General</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #0056b3; color: white;"> <th colspan="2">Ingresos netos superen 1,700 UIT:</th> </tr> <tr> <th>Ejercicio:</th> <th>Tasa:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2021-2022</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>2023-2024</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>2025-2027</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>2028 -&gt;</td> <td>Régimen General</td> </tr> </tbody> </table>	Ingresos netos no superen 1,700 UIT:		Ejercicios:	Tasa:	2021-2030	15%	2031 ->	Régimen General	Ingresos netos superen 1,700 UIT:		Ejercicio:	Tasa:	2021-2022	15%	2023-2024	20%	2025-2027	25%	2028 ->	Régimen General
Ingresos netos no superen 1,700 UIT:																						
Ejercicios:	Tasa:																					
2021-2030	15%																					
2031 ->	Régimen General																					
Ingresos netos superen 1,700 UIT:																						
Ejercicio:	Tasa:																					
2021-2022	15%																					
2023-2024	20%																					
2025-2027	25%																					
2028 ->	Régimen General																					
Impuesto a la Renta de los socios:	Tributan según el régimen tributario al cual se encuentre acogido.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Inaffectación por primeras 30 UIT (S/132,000).</li> <li>— 1.5% por exceso de 30 UIT (S/132,000) a 140 UIT (S/616,000).</li> <li>— Si exceden 140 UIT (S/616,000), pasan al Régimen que corresponda (RG, RMT, etc.).</li> </ul>																				
Impuesto General a las Ventas (IGV):	Traslada el IGV a los socios por actos cooperativos. Determina IGV por operaciones con terceros.	Cooperativa determina el IGV a pagar en beneficio de los socios. Utiliza crédito fiscal, retenciones, percepciones, y deducciones.																				
Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN):	Aplica de manera proporcional a los ingresos gravados.	Se incorpora aplicación de manera proporcional a ingresos gravados como a cualquier cooperativa.																				
Saldo a favor del exportador (SFE) y restitución de derechos arancelarios:	Corresponde solicitar a socios.	La cooperativa tiene el derecho a solicitar la devolución del SFE y la restitución simplificada de los derechos arancelarios.																				
Impuesto de Alcabala:	Aplica como a cualquier persona jurídica.	Exoneración por adquisición y/o aporte a otras cooperativas agrarias.																				
Devolución del IGV:	No regulado.	Regulado.																				

## SINTESIS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO ACTUAL DE LAS COOPERATIVAS

Exoneración de IR por operación con no domiciliados (3 años):	No regulado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Por intereses y comisiones por créditos provenientes de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y/o de organizaciones cooperativas del exterior.</li> <li>— Por retribuciones a no domiciliados por certificaciones internacionales y de Comercio Justo Fairtrade.</li> </ul>
Exoneración de IGV por operación con no domiciliados (3 años):	No regulado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Por servicios de créditos provenientes de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y/o de organizaciones cooperativas del exterior.</li> <li>— Por servicios de certificación internacional.</li> </ul>
Prima Fairtrade, bonificación o premio:	No gravado por su naturaleza. Sin embargo, objetado por la SUNAT al no existir norma expresa.	No gravado con el IR ni con el IGV por norma expresa.
Documento o comprobante:	No regulado, salvo determinadas excepciones por actividad específica.	Documentos físicos por operaciones con socios.
Acompañamiento tributario:	No regulado.	<p>Regulado. No se aplicarán multas temporalmente por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Omitir llevar libros y registros (num. 1 art. 175).</li> <li>— Llevar los libros y registros de forma incorrecta (num. 2 art. 175).</li> <li>— Llevar los libros y registros con atraso (num. 5 art. 175).</li> <li>— Llevar libros y registros electrónicos con atraso (num. 10 art. 175).</li> <li>— No exhibir libros y registros (num. 1 art. 177)</li> <li>— No presentar declaraciones determinativas (num. 1 art. 176)</li> <li>— No efectuar las retenciones o percepciones (num. 13 art. 177)</li> </ul>

## 6. Bibliografía

- ARIAS VELASCO, Josep. «*La fiscalidad de las entidades sin ánimo de lucro*». Marcial Pons Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1995.
- TORRES MORALES, Carlos y MORALES ACOSTA, Alonso. En «*Régimen Legal de las Cooperativas en los países del Mercosur*». Intercoop Editora Cooperativa Limitada. Buenos aires, 2005.
- TORRES MORALES, Carlos. En «*la tributación cooperativa en los países andinos*». *Alianza Cooperativa Internacional para las Américas*. San José de Costa Rica, 2009.
- TORRES MORALES, Carlos. En «*Congreso Continental de Derecho Cooperativo*». Intercoop Editora Cooperativa Limitada. Buenos aires, 2013.
- TORRES MORALES, Carlos. «*El Reconocimiento del Acto Cooperativo en la Legislación Peruana: Historia documentada*». Grafimag, Lima, 2014.
- TORRES Y TORRES LARA, Carlos. «*Comentarios a la nueva Ley General de Cooperativas*» Universidad de Lima, Lima, 1982.
- TORRES Y TORRES LARA, Carlos. «*COOPERATIVISMO, el modelo alternativo: estudio sobre su ideología, instituciones y técnicas*». Universidad de Lima. Lima, 1989.
- TORRES Y TORRES LARA, Carlos. «*Derecho Cooperativo: La teoría del Acto Cooperativo*» Ediciones INELSA. Lima, 1990.





# El acto cooperativo frente a las normas sobre protección al consumidor y frente a la legislación sobre la libre competencia

Dr. Alonso Morales Acosta<sup>1</sup>

Abogado, Máster en Derecho Civil y Empresarial  
Profesor Universitario (Universidad de Lima)  
ama@tytl.com.pe

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2578>

Recibido: 14 de octubre de 2022  
Aceptado: 18 de noviembre de 2022  
Publicado en línea: diciembre de 2022

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. El acto cooperativo y el derecho del consumidor: 2.1. Finalidad del Derecho de Consumo; 2.2. Relación de Consumo; 2.3. Actos de las Cooperativas; 2.4. Posición de la Agencia de Competencia de Protección al Consumidor en el Perú (INDECOPI); 2.5. Posición del Autor.—3. El acto cooperativo y el derecho de la competencia: 3.1. La libre y Leal Competencia dentro de las Cooperativas; 3.2. Supuestos de Afectación a la Libre Competencia por una Cooperativa: 3.2.1. El Abuso de Posición de Dominio; 3.2.2. La concertación; 3.2.3. La Concentración; 3.3. Competencia Desleal.—4. A modo de conclusión.—Bibliografía.

**Resumen:** El presente artículo desarrolla los actos internos de las cooperativas en la esfera jurídica de las normas que protegen al Consumidor, la Libre Competencia y la Competencia Desleal. En un primer momento desarrolla los actos cooperativos en general, su relación con el derecho de consumo, la disquisición de si las cooperativas son proveedoras o no (analizando doctrina y criterios del INDECOPI), así como la posición de la agencia de competencia de protección al consumidor en el Perú. En un segundo momento el autor aborda el acto cooperativo y el derecho de competencia, analizando la libre y leal competencia dentro de las cooperativas (incluyendo afectación a la libre competencia) y los supuestos de competencia desleal en cooperativas.

**Palabras clave:** Actos internos, Consumo, Competencia Desleal.

---

<sup>1</sup> Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Estudios de Doctorado en Derecho Empresarial por la Universidad de Sevilla (España). Estudios de Postgrado en Derecho Administrativo y Regulación Económica por la Universidad de Salamanca (España). Profesor en la Universidad de Lima. Socio Principal y Líder del área de Protección al Consumidor del Estudio Torres y Torres Lara – Abogados.

**Abstract:** This article develops the internal acts of cooperatives in the legal sphere of the rules that protect the Consumer, Free Competition and Unfair Competition. At first, it develops cooperative acts in general, their relationship with consumer law, the disquisition of whether cooperatives are suppliers or not (analyzing doctrine and INDECOPI criteria), as well as the position of the competent agency for consumer protection in Peru. In a second moment, the author addresses the cooperative act and competition law, analyzing free and fair competition within cooperatives (including affectation of free competition) and the assumptions of unfair competition in cooperatives.

**Keywords:** Internal acts, Consume, Unfair Competition.

---

## 1. Introducción

El presente artículo trata sobre la vinculación que puede existir entre la regulación del Derecho del Consumidor y de la Competencia con respecto al Derecho Cooperativo, concretamente con el Acto Cooperativo. Luego del análisis se presenta nuestra posición sobre su aplicación en el ámbito Cooperativo.

Sobre el particular, el Acto Cooperativo ha sido recogido en nuestro país expresamente mediante la Ley 29683<sup>2</sup> (Ley que precisa los alcances de los artículos 3.º y 66.º del Decreto Legislativo N.º 85, Ley General de Cooperativas).

Posteriormente la segunda parte de la presente investigación versará sobre la relación entre Acto Cooperativo, Libre Competencia y Competencia Desleal.

Es importante tomar en cuenta que el Acto Cooperativo según la Ley 29683 cumple con las siguientes características:

1. **Es un acto interno**, es decir, la persona jurídica opera como una gran organizadora u operadora logística con la finalidad de brindar un servicio a sus socios. De allí que su operatividad se halle en el ámbito de las relaciones internas sin que la Persona Jurídica actúe con intereses económicos propios y diferentes al servicio de sus socios.
2. **Se da en cumplimiento de su Objeto Social**, pues los actos jurídicos con los socios deben hallarse encausados en el objeto que la Cooperativa ha previsto satisfacer a favor de ellos. En ese sentido, su actividad (actos reiterados o continuados) debe armonizar con el objeto previsto en el estatuto que en buena cuenta refleja la necesidad del socio y la finalidad de la Cooperativa.
3. **No tiene fin lucrativo**, en el sentido que es un servicio al costo prestado por la Cooperativa. En efecto, al ser los propios socios los clientes de la Cooperativa, lo lógico es que el precio asumido por el socio para mantener el servicio no incluya una utilidad, sino únicamente el costo de su prestación o el de su ampliación o el del perfeccionamiento del servicio.

---

<sup>2</sup> **Artículo 1. Actos cooperativos.** — Precisase que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 074-90-TR, las cooperativas, por su naturaleza, efectúan actos cooperativos, los cuales se definen como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social. Los actos cooperativos son actos propios de su mandato con representación, estos no tienen fines de lucro.

Bajo este marco resulta pertinente analizar la relación de estos actos internos en la esfera jurídica de las normas que protegen al Consumidor, la Libre Competencia y la Competencia Desleal.

## 2. El acto cooperativo y el derecho del consumidor

### 2.1. *Finalidad del Derecho de Consumo*

El derecho de Consumo nació en Estados Unidos en la década de mil novecientos sesenta, sin embargo, arribó a nuestro país en los noventa, inicialmente se hablaba de la relación entre «la parte fuerte» y la «parte débil».

En nuestro país este derecho ha establecido una tutela especial para el sujeto de derecho que tiene condición de destinatario final en sus relaciones en el mercado, debido a que la especialización ha dado una ventaja a quien desarrolla y oferta un bien o servicio: el conocimiento; pues nadie tiene más información que el proveedor sobre el contenido y características de su prestación, evidenciándose con ello la asimetría informativa respecto del cliente.

En la etapa inicial de dicha regulación se buscó tutelar solo la problemática derivada de la asimetría informativa existente entre la relación de proveedor (empresario) - consumidor final, para posteriormente extender dicha protección al microempresario, dado que en algunos aspectos podía encontrarse desprotegido ante la falta de una adecuada información.

Al respecto, recomendamos revisar el caso Cheeny E.I.R.L. vs. Kónica S.A., donde el Tribunal del INDECOPI considera que: «La Protección al Consumidor se basa en la Asimetría Informativa existente entre los proveedores y consumidores, **donde aquellos se encuentran en una posición ventajosa frente a la otra como resultado de su capacidad para adquirir y procesar información, consecuencia de su experiencia en el mercado y a su situación frente al proceso productivo.** En tal sentido, la Ley de Protección al Consumidor ampara más bien **al que ocupa el último eslabón de la cadena de producción-consumo**, es decir aquel que adquiere, disfruta o utiliza un bien o servicio, en principio, para la satisfacción de sus necesidades personales, familiares o de su entorno social inmediato».

Con el objeto de contrarrestar dicha asimetría informativa o neutralizar sus efectos negativos, el Derecho del Consumidor establece las normas y las pautas que debe seguir un Proveedor con el fin de garantizar que el Consumidor reciba toda la información relevante sobre un

bien o un servicio, potenciando con ello que pueda tomar una decisión eficiente y acertada de consumo. Desprendiéndose de ello a su vez que el proveedor deba entregar los bienes o prestar los servicios en las condiciones que han sido debidamente informadas o publicitadas a través de su oferta.

Ello porque tal como lo señalan las licenciadas en economía Natalia Fridman y Gloria Pérez Constanzo<sup>3</sup> «los consumidores quieren que los mercados les ofrezcan la mayor cantidad de bienes y servicios, a los mejores precios y con apropiados estándares de calidad y seguridad; para ello, los consumidores necesitan tanto de información como de leyes apropiadas y políticas públicas que controlen y garanticen que las empresas cumplan con las normas y no incurran en prácticas desleales».

En tal sentido, se puede apreciar que el Derecho del Consumidor tutela que las adquisiciones del consumidor se realicen contando en forma previa a la relación de consumo con información relevante; que compruebe el estándar mínimo que debería recibir un consumidor en dicha circunstancia para efectuar una adquisición eficiente de un bien o servicio.

## 2.2. *Relación de Consumo*

El derogado Decreto Legislativo N.º 716 (antigua Ley de Protección al Consumidor) nunca estableció una definición sobre la relación de consumo y sus alcances; fue más bien la Resolución N.º 001-2006-LIN-CPC/INDECOPI, de fecha 30 de noviembre de 2006, la que aprobó los Lineamientos Sobre Protección al Consumidor<sup>4</sup> y puso en conocimiento los criterios reiterados en su jurisprudencia administrativa, estos lineamientos derivaron de aquel marco legal según la Comisión de Protección del consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante el INDECOPI).

En ese sentido, al interpretar al citado Decreto Legislativo se estableció que la relación de consumo se encuentra determinada por la concurrencia de tres componentes íntimamente ligados y cuyo análisis debe efectuarse de manera integral; puesto que la ausencia de uno de ellos determinaría que no nos encontremos ante una relación de consumo.

---

<sup>3</sup> Friedman, Natalia y Pérez Constanzo, Gloria.: «Derechos del Consumidor y Seguridad en los Productos», Foro y Regulación del Derecho de la Competencia, Buenos Aires, 2005, p. 2.

<sup>4</sup> Los lineamientos vigentes emitidos por el INDECOPI fueron publicados en el Diario Oficial el Peruano, mediante separata especial del 30 de diciembre de 2019.

Dichos componentes son los siguientes:

- a. Un consumidor o usuario;
- b. Un proveedor; y,
- c. Un producto o servicio materia de una transacción comercial.

Posteriormente, el nuevo Código de Protección y Defensa del Consumidor (aprobado por Ley N.º 29571) en el numeral 5 del artículo IV de su Título Preliminar define a la relación de consumo del modo siguiente: «es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica». Obsérvese que se prescinde de la referencia a una «transacción comercial».

De lo expuesto, se puede apreciar que la nueva ley define con gran precisión el concepto de «relación de consumo» y cubre de esta manera el vacío que tenía la antigua normatividad. Además, el citado Código de Protección y Defensa del Consumidor extiende la tutela también a la etapa previa y posterior de la relación de consumo.

La etapa previa consiste en todas aquellas actividades que abarcan la etapa preliminar de una relación de consumo como son la publicidad y las ofertas que realiza un proveedor para atraer a sus clientes, mientras que la etapa posterior estaría comprendida por todas las consecuencias que derivan de una relación de consumo que podrían tener incluso una vinculación lejana o mediata con la relación de consumo. Por ejemplo: el reporte indebido a la Central de Riesgos de un consumidor que efectivamente cumplió con pagar oportunamente su crédito o el caso en que las empresas de servicios automotrices post venta que no tienen los repuestos o accesorios adecuados para arreglar un vehículo.

Como puede apreciarse la tutela va extendiendo su cobertura y se nota al reformular los alcances del concepto «relación de consumo» como cuando prescribe que esta se extiende a etapas previas y posteriores; dado que lo que pretende el Derecho del Consumidor es que se cumpla con un estándar previo de información al momento de la elección para que luego la prestación ejecutada coincida con lo debidamente informado (idoneidad).

### 2.3. *Actos de las Cooperativas*

Al introducirnos en este punto, hay que distinguir con claridad los Actos que las Cooperativas llevan a cabo en cumplimiento de su objeto social de aquellos que se alejan del mismo.

En efecto, tenemos por un lado los actos que la Cooperativa realiza con terceros no socios («Actos de Comercio»), en donde podemos apreciar en general la existencia de un propósito de lucro, característica esencial de las sociedades mercantiles; y de otro lado, tenemos a los Actos Cooperativos, los cuales son todos aquellos actos internos (Cooperativa-Socios) realizados en cumplimiento del objeto social y que carecen de finalidad lucrativa.

En ese sentido, los «Actos Cooperativos» no califican como una «transacción comercial», aunque si puede identificarse dentro de los mismos una «contraprestación económica» particular (de cada socio), que comprende estrictamente el «costo económico» (sin fin de lucro) de la prestación (servicio de crédito, de vivienda, educativo, etc.) brindada por la Cooperativa.

Si bien en la noción de «transacción comercial» no cabe de manera alguna incluir al «Acto Cooperativo», el que el «Código de Protección y Defensa del Consumidor» haya dejado de lado este concepto para referirse únicamente a «contraprestación económica» legitimaría su aplicación a dichos actos como explicamos más adelante.

#### 2.4. *Posición de la Agencia de Competencia de Protección al Consumidor en el Perú (INDECOPI)*

La entidad que tutela en el Perú los intereses del Consumidor y sus relaciones dentro del mercado es el INDECOPI.

En relación con nuestro tema el INDECOPI inicialmente excedió su competencia extendiendo indebidamente el sentido de lo que es una «transacción comercial» para resolver en materia de Actos Cooperativos, llegando incluso a pronunciarse no solo sobre las particularidades del servicio cooperativo (vgr: que se brinde información sobre el saldo del crédito o que no efectúen cobros indebidos), sino también sobre el reintegro de las aportaciones y excedentes.

Luego, su Jurisprudencia evolucionó, dejando fuera del campo de la relación de consumo a los actos corporativos que se realizan al interior de la persona jurídica cooperativa, como el vinculado a sus órganos internos y la participación económica de los socios (aportaciones y excedentes); quedando clara su actual tendencia a fijar su competencia en las prestaciones particulares de la Cooperativa con sus socios y no en los aspectos relacionados con el ámbito estrictamente societario.

En tal sentido, y bajo la vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor, se sustituyó la noción de «transacción comer-

cial» por la de «contraprestación económica» y se expidió la Resolución Final N.º 1896-2011/SC2-INDECOPI, mediante la cual INDECOPI precisó que:

Los fondos que permiten a una cooperativa de ahorro y crédito brindar el servicio de financiamiento a sus asociados, ordinariamente provienen del propio dinero entregado por dichos sujetos. Sin embargo, ello no enerva la existencia de una relación de consumo entre las partes dentro del referido contexto pues, al margen del origen de dichos fondos, la cooperativa actuando como proveedora presta dinero a los asociados, siendo que estos se convierten en sus consumidores.

En esa línea de ideas, según la Resolución N.º 0446-2018/SPC-INDECOPI, se sigue la línea del criterio planteado anteriormente, pues sostiene lo siguiente:

... al margen de la relación asociativa entre las personas que adquirirían algún producto de la denunciada, estas contrataban con la Cooperativa como proveedora dentro de una relación de consumo y —por tanto— dentro del ámbito de aplicación del Código; por lo que corresponde a esta instancia dilucidar su responsabilidad a dicha entidad por los hechos imputados.

... las cooperativas de ahorro y crédito no se encuentran excluidas de la categoría de los proveedores contemplada por el Código, pues si bien conforme a ley se trata de personas jurídicas no lucrativas, otorgan créditos y reciben depósitos, es decir, prestan servicios equiparables a los de una entidad financiera, siendo que en dichas circunstancias actúan como proveedores conforme a lo expuesto precedentemente.

... mientras la cooperativa ofrezca habitualmente productos o servicios a sus asociados dentro de una racionalidad de competencia, calificará como proveedora.

De igual modo la regla también aplica a las Cooperativas de Vivienda, las cuales estructuran un proyecto inmobiliario, adquieren un terreno, realizan un proyecto de habilitación urbana y entregan lotes o casas construidas para sus socios; o, también, a las de servicios educacionales que generan una infraestructura educativa en favor de los hijos de los socios y en general a cualquier Cooperativa de Usuarios. En todos estos casos en general existirá una contraprestación económica y con ello quedará abierta la competencia de INDECOPI.



## 2.5. Posición del Autor

Consideramos que desde el punto de vista de la dogmática jurídica existen argumentos razonables para sostener que el Acto Cooperativo no genera una relación de consumo, toda vez que no deriva de una transacción comercial. También, podría sostenerse que el concepto «contraprestación económica» (usado por el Código de Protección y Defensa del Consumidor en lugar de «Transacción Comercial») resulta insuficiente para abarcar al «Acto Cooperativo» dado que se haya en el contexto de un contrato de cambio, que es una relación de mercado entre agentes con intereses opuestos.

En efecto, por un lado, tenemos a «un especulador mercantil» que busca maximizar sus intereses aprovechando la asimetría informativa del Consumidor y de otro lado, tenemos a la «Cooperativa», que no es más que la «representación colectiva» de los consumidores y que exige, por lo mismo, ser tutelada en sus adquisiciones por el «Derecho del Consumidor» y no ser visualizada simplemente como proveedor de las prestaciones a sus socios.

Vale decir, en la medida que se sostenga que la relación de consumo comprende solo el cambio en el mercado y no el autoservicio generado por los propios consumidores, se considerará que el Acto Cooperativo resulta excluido de los alcances de la legislación de Protección al Consumidor.

No obstante, cabe advertir que las corrientes doctrinarias del Derecho del Consumidor han llegado a la conclusión que:

«La noción de Acto de Consumo, así como el resto de las definiciones que se han dado **sobre el consumidor** hasta el momento **son incompletas**. Los criterios que llevan incorporadas **no son suficientes** para resolver los problemas que se plantean **en el acontecer diario**»<sup>5</sup>.

En efecto, se entiende «que, en términos generales, pueden distinguirse **dos nociones** diferentes de los consumidores:

- (i) Una noción concreta o estricta, centrada fundamentalmente en quienes adquieren bienes o servicios para uso privado; y,

---

<sup>5</sup> Botana García, Gema y Ruiz Muñoz, Miguel.: «Curso sobre Protección Jurídica de los Consumidores», Editorial Mc Graw Hill, Argentina, Madrid, 1999. p. 33.

- (ii) **una noción abstracta o amplia, que incluye a todos los ciudadanos en cuanto personas que aspiran a tener una adecuada calidad de vida»<sup>6</sup>.**

Lo que interesa es proteger «en especial medida aquellos que se encuentran en una **posición de mayor debilidad** frente al **empresario-entidad** y que, en la gran mayoría de las ocasiones, coincidirán con las del consumidor»<sup>7</sup>.

En ese sentido, «habiendo llegado hasta un **concepto amplio de consumidor** como sujeto del tráfico económico **frente a la empresa organizada**, empieza a perfilarse la idea del consumidor final de bienes y servicios para uso privado, tanto como adquirente de bienes de consumo como usuario de servicios públicos y privados»<sup>8</sup>.

Al respecto, podemos apreciar que se busca tutelar la asimetría informativa proveniente de una empresa, sea que esta le pertenezca o no a los socios, puesto que, de existir un estándar en el mercado para el otorgamiento de información relevante, no resulta razonable que una Cooperativa pueda tener un estándar inferior al de un proveedor mercantil, cuyo interés es justamente la especulación y maximización de su interés.

En el campo fáctico, se puede apreciar que algunas Cooperativas actúan por debajo del estándar adecuado de entrega de Información relevante, afectando los Derechos de Información e Idoneidad de sus propios socios, con lo cual se alejan inclusive de los principios y fines del Cooperativismo.

¿Cómo explicar que se materializan prácticas anómalas contra los propios socios de las Cooperativas? Quizá la respuesta esté en que el proceso de crecimiento va acompañado de la masificación y estandarización de los servicios, lo cual despersonaliza e «impersonaliza» al «empresario-entidad». Si a ello se suma algún caso extremo de dirigentes con malas políticas de agencia, alejados del interés de los socios, se termina vulnerando la finalidad del servicio de la Cooperativa; pues tendremos un cuadro de descuido al socio que repercutirá en un estándar bajo en la entrega de información y algunas prácticas abusivas al mismo.

Lo señalado explica la necesidad de priorizar la protección del consumidor en el tramo en el cual se brinda información sin necesidad de dis-

---

<sup>6</sup> Botana García, Gema y Ruiz Muñoz, Miguel.: «Curso sobre Protección Jurídica de los Consumidores», Editorial Mc Graw Hill, Madrid, 1999. p. 29.

<sup>7</sup> Botana García, Gema y Ruiz Muñoz, Miguel.: «Curso sobre Protección Jurídica de los Consumidores», Editorial Mc Graw Hill, Madrid, 1999. p. 30 y s.

<sup>8</sup> Botana García, Gema y Ruiz Muñoz, Miguel.: «Curso sobre Protección Jurídica de los Consumidores», Editorial Mc Graw Hill, Madrid, 1999. p. 31.

tinguir si la prestación proviene de la Cooperativa o de cualquier otra empresa en el mercado. Excluyéndose por supuesto la materia relacionada con la parte asociativa como lo es la información que se entrega con ocasión de las asambleas generales, el ejercicio de los Derechos políticos y económicos de los socios fundamentalmente los vinculados a su calidad de aportantes de una parte del patrimonio de la Cooperativa, etc.

Por lo tanto, la tutela del Consumidor resulta fundamental en la etapa preliminar de la relación de consumo, debiendo considerarse dentro de su concepto no solo a los actos de cambio en el mercado sino también a las prestaciones que nacen directamente del Objeto Social de la Persona Jurídica Cooperativa, toda vez que lo que se trata de mantener es un estándar mínimo de información para los consumidores<sup>9</sup>.

### 3. El acto cooperativo y el derecho de la competencia

#### 3.1. *La libre y Leal Competencia dentro de las Cooperativas*

La Legislación sobre la Libre Competencia resulta aplicable a las Cooperativas en la medida que estas constituyen una opción empresarial dedicada a satisfacer las necesidades de sus socios frente a las alternativas que puede o no ofrecer el mercado. Lo anteriormente mencionado, es una noción que la Autoridad defensora de la Libre Competencia tiene en claro, pues en las diversas investigaciones llevadas a cabo en contra de Cooperativas, estas no tienen un trato preferente ni diferenciado, solo son una forma más de hacer empresa.

A modo de ejemplificación tenemos la investigación realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión de la Libre Competencia<sup>10</sup> a empresas de transporte, entre ellas una Cooperativa, por presuntas prácticas colusorias destinadas a incrementar los precios del servicio de transporte urbano, interprovincial o interregional de pasajeros en Puno, alrededor del año 2010<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> La moderna tendencia del Derecho del Consumidor lleva a tutelar la prestación de cualquier entidad pública o privada, pues se trata de un derecho funcional ya que, aunque el Estado puede invocar su inclinación por el consumidor como política pública; podría terminar asumiendo un rol contrario a sus fines a través del ejercicio de su actividad empresarial.

<sup>10</sup> Hoy, esta Secretaría Técnica se denomina Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre competencia.

<sup>11</sup> Al respecto véase la Resolución 029-2014/CLC-INDECOPI del Expediente 003-2010/CLC, en la que se declaró que la Cooperativa de Transportes Interprovincial de Pasajeros San Miguel de llave no realizó dicha práctica colusoria horizontal

Del mismo modo, tenemos la investigación efectuada por la misma Secretaría a unas empresas entre ellas una Cooperativa por presuntas conductas anticompetitivas en el mercado de venta al público de gas natural vehicular entre los años 2011 y 2015 en Lima y Callao<sup>12</sup>. Se le dio el mismo trato que al resto de empresas.

Es así como, resulta importante considerar lo que señala Ronald Coase en su obra: «La Naturaleza de la Empresa», esta nace cuando el mercado no satisface la necesidad de los agentes económicos.<sup>13</sup>

Bajo ese orden de ideas, cuando no exista una empresa mercantil o su oferta sea muy cara, las necesidades de los consumidores podrán ser satisfechas mediante su afiliación a una Cooperativa de Usuarios. Por ende, la Cooperativa deberá respetar la institucionalidad correspondiente, vale decir la regulación sobre la Libre y Leal Competencia pues va a intervenir en el mercado (de factores o de bienes y servicios finales) en el que pueden concurrir otras empresas.

### 3.2. *Supuestos de Afectación a la Libre Competencia por una Cooperativa*

De acuerdo con el Decreto Legislativo N.º 1034 (Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas) la Libre y Leal Competencia sanciona las siguientes conductas: el Abuso de Posición de Dominio y la Concertación. La Concentración de empresas no es considerada infracción.

#### 3.2.1. EL ABUSO DE POSICIÓN DE DOMINIO

Las Cooperativas pueden incurrir en abuso de Posición de Dominio si es que de alguna manera restringen indebidamente la competencia, obteniendo beneficios y perjudicando a otros competidores reales o potenciales.

Al respecto, el abuso de posición de dominio podrá consistir en la realización de conductas exclusorias, es decir aquellas prácticas dirigidas contra los competidores para crear barreras artificiales de acceso al mercado; tales como los precios predatorios, los boicots, las cláusulas de atadura, los precios y condiciones comerciales discriminatorias, etc., conductas poco usuales en el caso de las Cooperativas.

---

<sup>12</sup> Se consultó la Resolución 104-2018/CLC-INDECOPI del Expediente 005-2016/CLC

<sup>13</sup> Coase, Ronald Harry.: «La empresa, el mercado y la ley». Alianza Economía. Madrid. 1994. P. 37.

### 3.2.2. LA CONCERTACIÓN

Con referencia a la concertación, debemos señalar que la jurisprudencia en el Perú ha sido uniforme en cuanto a la necesidad de sancionar a la Concertación Horizontal y un poco contradictoria en la Concertación Vertical. Por razones de espacio, nos referiremos únicamente a la Concertación Horizontal.

Si las Cooperativas que realizan sus actividades económicas similares en forma independiente, se ponen de acuerdo para no competir y ofrecen prestaciones bajo condiciones de comercialización semejantes, obviamente habrán consumado una infracción por concertación.<sup>14</sup> Son ejemplos de esta práctica: los acuerdos de precios, el establecer limitaciones o reparto de cuotas de producción, limitaciones a las innovaciones tecnológicas o reparto de mercados, etc.

Por el contrario, y a modo de ejemplo, si las Cooperativas Cafetaleras comercializaran el café de sus socios usando un mecanismo de integración (Central o Federación) que les ofrece el servicio de acopio para tener una oferta exportable adecuada, de pelado, tostado y envasado del grano de café, así como transporte, no existirá concertación.

En efecto, aun cuando la Central fije un solo precio para todo el café, y se fijen las mismas condiciones de comercialización, ello no será reprochable en la medida que se lleve a cabo dentro del ámbito de la actividad económica de la Central.

En ese sentido, si la Central ha incorporado a su actividad parte del proceso productivo y la misma comercialización del café; simplemente se trata de una empresa que está ejecutando su propia actividad principal y con eficiencia debe determinar sus costos, precios y en general condiciones de comercialización.

La misma regla se aplica a los servicios únicamente accesorios o complementarios a la actividad principal. Por ejemplo: si se organiza

---

<sup>14</sup> Al respecto, el Precedente de Observancia Obligatoria recaído en la Resolución N.º 206-97-TDC (Caso Miguel Segundo Ciccía Vasquez E.I.R.L. vs. Empresa Turística Mariscal Cáceres S.A.) estableció que los acuerdos de fijación de precios y reparto de mercado serán per se ilegales cuando tengan por finalidad restringir la competencia, es decir acuerdos puros o desnudos. Sin embargo, aquellos acuerdos de fijación de precios y reparto de mercado que sean accesorios o complementarios a una integración o asociación convenida y que hayan sido adoptados para lograr una mayor eficiencia de la actividad productiva que se trate, deberán ser analizados caso por caso a fin de determinar la racionalidad o no de los mismos.

Si dependiendo del tipo de actividad productiva a analizarse, se determina que la integración acordada entre las empresas es esencial para que dicha actividad se pueda llevar a cabo, entonces dicho acuerdo de integración, así como las restricciones de la competencia que se generarían para que dicha actividad sea eficiente, estarán permitidos.

solo un servicio de transporte para llevar el café hasta el puerto para su exportación, obviamente al ser una empresa de cafetaleros los precios serán uniformes y proporcionales a la cantidad de café transportado. Vale decir, estos servicios pueden existir y organizarse empresarialmente dentro de su propia organización jerárquica pudiendo definir en dicho ámbito los precios y las condiciones. No podrá acusarse a la Cooperativa transportista de ser un cartel oligopólico de potenciales clientes del Transporte y que no quieren competir en el nivel de la demanda; pues si fueren separadas no sería viable tener este servicio.

Otro ejemplo: si varias compañías prestadoras de servicios de transporte interprovincial (a nivel nacional) invierten en un Terminal Terrestre, pueden organizar dentro de esta operación su centro de servicios, uniformizar la tarifa y distribuirse las rutas para evitar generar competencia y poder hacer viable el Terminal, pues si cada transportista hiciera lo que quisiera yendo por cualquier ruta o usando el Terminal para ingresar a la ruta que usualmente explota otra compañía; simplemente este servicio de Terminal no existiría y los consumidores perderían una mejora en el servicio: un local central con información sobre rutas y los horarios, una cómoda sala de espera, servicios de cafetería y restaurante, embarque y desembarque, seguridad, etc.

En ese sentido, la fijación de precios, y el reparto de áreas geográficas podrán darse válidamente tanto en actividades principales como accesorias o complementarias en la medida que sean producto de una actividad organizada por dichos agentes, sea que usen una Cooperativa, un Consorcio o Unión Temporal de Empresas, una Sociedad de Hecho o una Empresa Mercantil.

Tampoco cabe que los gremios cooperativos operen como mecanismos de coordinación o recomendación de precios o condiciones de comercialización. Esa no es su función, desde luego podrán prestar servicios de información general que comprenda representación y defensa institucional; estando facultados inclusive a prestar servicios accesorios o complementarios a la actividad principal de la Cooperativa y a determinar sus precios.

### 3.2.3. LA CONCENTRACIÓN

Si las Cooperativas se integran por razones de eficiencia en otras Cooperativas, Centrales, Federaciones, Consorcios con el objeto de poder procesar sus productos, compartir una marca, generar una oferta exportable, realizar compras en común para ahorrar costos logísticos, generar una oferta compradora en escala o en general desarrollar una actividad económicamente organizada, no estarían generando una conducta infractora.

### 3.2.4. PROYECTO DE GUÍA DE PARA IDENTIFICAR CONSORCIOS INUSUALES EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Las contrataciones públicas tienen un rol fundamental en el crecimiento económico del país. Durante el periodo del 2010 al 2021, representaron al rededor del 6.5% del Producto Bruto Interno (PBI). En ese sentido, existe una necesidad de parte del Estado para asegurar la mayor y mejor concurrencia de ofertas que conlleven a una reducción del gasto público, ahorro de recursos, mejor relación calidad-precio de los bienes o servicios necesitados y la propia innovación.

Es así como la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI aprobó, en el año 2018, la Guía para Combatir la Concertación en las Contrataciones Públicas. En dicho documento, se advirtió sobre la posibilidad de que dos o más agentes económicos participen conjuntamente en un procedimiento de selección por un consorcio inusual que disfrace, consolide o viabilice un pacto colusorio.

Esta es una inquietud que también tienen los organismos internacionales y diversos países, por lo que han elaborado lineamientos o guías sobre contrataciones públicas. Por ello y por la misma recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) es que la Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre Competencia ha decidido proponer a la Comisión la aprobación de una Guía para identificar Consorcios Inusuales en las Contrataciones Públicas bajo la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

El principal objetivo es brindar una serie de indicios para identificar la existencia de consorcios inusuales, ello a partir de diversas recomendaciones y mejores prácticas internacionales (INDECOPI, 2022). Estos son los criterios propuestos para identificar un posible consorcio inusual:

- (i) Las empresas que forman parte del consorcio se han presentado de manera individual en otras convocatorias de iguales o similares características.
- (ii) Las empresas consorciadas tienen la capacidad para cumplir con el contrato individualmente.
- (iii) Los miembros del consorcio tienen cuotas elevadas en el mercado
- (iv) Las empresas presentan cotizaciones en la fase de la indagación de mercado y luego se presentan en consorcio.
- (v) El consorcio se adjudica un contrato y luego subcontrata la ejecución con una empresa o consorcio competidor.
- (vi) Identificar aquellos casos en los que el consorcio esté formado por al menos una empresa que haya participado en la comisión de una práctica colusoria, incluso si esta ocurrió en otro mercado.

- (vii) El hecho de que se intercambie información sensible que pueda dañar la competencia en futuras licitaciones.
- (viii) La competencia tiende a disminuir en otros concursos públicos o mercados donde operan los miembros del consorcio.

Algunos de los criterios mencionados están siendo cuestionados por diversos sectores, sobre todo en lo referido a la limitación de la libertad de contratación y de la presunción de licitud (símil que tiene el derecho administrativo respecto del principio de presunción de inocencia). En noviembre de 2022, el INDECOPI contará con todos los comentarios a este proyecto de guía y se estima que para el 2023 el Perú cuente con el documento oficial, que orientará las conductas de los privados, dentro de los que pueden encontrarse las Cooperativas, y las investigaciones de la autoridad de competencia.

### 3.3. *Competencia Desleal*

En materia de Competencia Desleal, la Cooperativa es un agente económico más y como tal se encuentra obligada a cumplir con las disposiciones del Decreto Legislativo N.º 1044<sup>15</sup> (Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal), en consecuencia, se encuentra prohibida de realizar actos de engaño, actividades que generen confusión, denigración, violación de normas, de sabotaje empresarial en desmedro de otros competidores (sean Cooperativas o empresas mercantiles). Las Cooperativas no quedan exentas del cumplimiento de la normativa referente a Competencia Desleal, ni mucho menos de las prohibiciones mencionadas. Por ello, es que tenemos denuncias interpuestas por actos de competencia desleal en las modalidades de engaño y comparación indebida<sup>16</sup> entre otros.

---

<sup>15</sup> Sobre el particular deberá cumplir de manera irrestricta con lo dispuesto en la Clausula General:

**«Artículo 6.º.—Cláusula general.**

6.1.—Están prohibidos y serán sancionados los actos de competencia desleal, cualquiera sea la forma que adopten y cualquiera sea el medio que permita su realización, incluida la actividad publicitaria, sin importar el sector de la actividad económica en la que se manifiesten.

6.2.—Un acto de competencia desleal es aquél que resulte objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe empresarial que deben orientar la concurrencia en una economía social de mercado.»

<sup>16</sup> Al respecto, véase el caso *Derrama magisterial vs. Cooperativa de Ahorro y Crédito Derrama Regional Docente* — Puno de la Resolución 0077-2019/SDC-INDECOPI del



Igualmente, en materia de anuncios publicitarios, las Cooperativas deberán cumplir además con los principios de «autenticidad», «legalidad» y «adecuación social»<sup>17</sup>, por lo que no podrán difundir publicidad que infrinja dichos principios jurídicos.

A modo de ejemplo sobre el «Principio de legalidad» supongamos que una Cooperativa de Ahorro y Crédito omite publicar en su página web (mediante la que publicita sus servicios) que sus operaciones se realizan sin captar recursos del público y que los depósitos de sus asociados no se encuentran cubiertos por el «Fondo de Seguro de Depósitos», tal como lo dispone el artículo 8.º del «Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con recursos del público»<sup>18</sup>; habrá incurrido en una evidente infracción al Principio de

---

Expediente 228-2017/CCD en el que se declaran FUNDADOS ambos extremos (actos de competencia desleal en las modalidades de engaño y comparación indebida).

<sup>17</sup> **Artículo 16.º.—Actos contra el principio de autenticidad.—**

16.1.—Consisten en la realización de actos que tengan como efecto, real o potencial, impedir que el destinatario de la publicidad la reconozca claramente como tal.

16.2.—Constituye una inobservancia a este principio difundir publicidad encubierta bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas o material recreativo, sin advertir de manera clara su naturaleza publicitaria. Es decir, sin consignar expresa y destacadamente que se trata de un publirreportaje o un anuncio contratado.

**Artículo 17.—Actos contra el principio de legalidad.—**

17.1.—Consisten en la difusión de publicidad que no respete las normas imperativas del ordenamiento jurídico que se aplican a la actividad publicitaria.

17.2.—Constituye una inobservancia de este principio el incumplimiento de cualquier disposición sectorial que regule la realización de la actividad publicitaria respecto de su contenido, difusión o alcance.

(...)

**Artículo 18.º.—Actos contra el principio de adecuación social.—**

Consisten en la difusión de publicidad que tenga por efecto:

- a) Inducir a los destinatarios del mensaje publicitario a cometer un acto ilegal o un acto de discriminación u ofensa por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole;
- b) Promocionar servicios de contenido erótico a un público distinto al adulto. La difusión de este tipo de publicidad solamente está permitida en prensa escrita de circulación restringida para adultos y, en el caso de radio y/o televisión, dentro del horario de una (1:00) a cinco (5:00) horas.

<sup>18</sup> **Artículo 8.—Transparencia**

En la publicidad que efectúen las Cooperativas sobre sus operaciones y servicios, deberán indicar claramente que no captan recursos del público y que los depósitos de los asociados no se encuentran cubiertos por el Fondo de Seguro de Depósitos. (...)»

legalidad toda vez que habrá difundido la operatividad de sus servicios sin respetar las normas imperativas que se aplican a la actividad publicitaria.

INDECOPI reconoce la importancia de su rol en materia de anuncios publicitarios, de manera que, cuando las circunstancias así lo ameriten inicia procedimientos sancionadores de oficio en contra de Cooperativas que contravengan con los principios mencionados. De esta forma, tenemos la Resolución 01132016/SDCINDECOPI que confirmó la sanción a una cooperativa por infringir el principio de legalidad, toda vez que difundió volantes publicitarios en los cuales ofrecía sus servicios de ahorro corriente y a plazo fijo sin indicar que no captaba recursos del público y que los depósitos de los asociados no estaban cubiertos por el Fondo de Seguro de Depósitos<sup>19</sup>.

#### 4. A modo de conclusión

En virtud de lo expuesto, podemos señalar a modo de conclusión los siguientes puntos:

- El Acto Cooperativo es aquel acto interno que se lleva a cabo entre la Cooperativa y sus socios, dentro de los alcances de su objeto social no mediando un fin lucrativo.
- El Acto Cooperativo puede ser comprendido como «acto de consumo» sujeto a la Tutela del Derecho del Consumidor bajo una dimensión más extensiva y omnicompreensiva toda vez que dentro de las Cooperativas de Usuarios se permite la prestación de servicios a los socios sujeta a una contraprestación económica; pues en buena cuenta lo que busca establecer el Derecho del Consumidor es un estándar mínimo de tutela en materia de Asimetría Informativa.
- Habrá concertación vulnerando la regulación sobre la Libre Competencia en la medida que los socios de una Cooperativa (por ejemplo, pequeños empresarios) no se sirvan de la misma para darle valor agregado a sus productos o complementen su proceso productivo para alcanzar una actividad accesoria o complementaria que les brinde eficiencia a su actividad económica; sino que la usen solo de «fachada» para coordinar precios, condiciones de comercialización, reparto de mercados, etc.

---

<sup>19</sup> Al respecto, véase el caso iniciado de oficio contra la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jehová Jireh Dios Proveedor del Expediente 0052014/CCDINDECOPI-JUN

- La agrupación de los socios en Cooperativas, Asociaciones en Participación, Sociedades de Hecho, Uniones Transitorias de Empresas o Consorcios, no configurará una concertación o acuerdo prohibido siempre y cuando mediante este medio las decisiones de fijación de precios o condiciones de comercialización se lleven a cabo en el contexto de desarrollar una actividad económica que mejore su eficiencia.
- Las Cooperativas en general deberán cumplir con la regulación sobre Libre Competencia y Competencia Desleal como cualquier agente económico teniendo en cuenta las normas especiales y sectoriales que les son aplicables.
- El Proyecto de Guía para identificar consorcios inusuales en las contrataciones públicas bajo la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas es aplicable a las Cooperativas, por su naturaleza de asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes.

## 5. Bibliografía

- BOTANA GARCÍA, Gema y RUIZ MUÑOZ, Miguel.: «Curso sobre Protección Jurídica de los Consumidores», Editorial Mc Graw Hill, 1999. p. 29-33.
- BULLARD GONZALES, Alfredo.: «Derecho y Economía». Editorial Palestra Editores. Lima. 2006. p. 299-331 y 747-814.
- COASE, Ronald Harry.: «La empresa, el mercado y la ley». Alianza Economía. Madrid. 1994. p. 37.
- CRACOGNA, Dante.: «La legislación de defensa del consumidor y las cooperativas». Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo de Deusto, 45, 2011. p. 49-57.
- FRIEDMAN, Natalia y PÉREZ CONSTANZO, Gloria.: «Derechos del Consumidor y Seguridad en los Productos», Foro y Regulación del Derecho de la Competencia, Buenos Aires, 2005, p. 2.
- MORALES ACOSTA, Alonso Víctor Manuel.: «Temas de Protección al Consumidor y Buenas Prácticas de Mercado». Editorial Asesorandina, Lima. 2008. p. 1-297.
- URIBE GARZON, Carlos.: «Bases del Cooperativismo». Editora Guadalupe Ltda. Bogotá. 2002. p. 163-205.



## Relación de evaluadores

- Marina Aguilar Rubio (Universidad de Almería)
- Eva Alonso Rodrigo (Universidad de Barcelona)
- Vega María Arnáez Arce (Universidad de Deusto)
- Francisco Javier Arrieta Idiákez (Universidad de Deusto)
- Baleren Bakaikoa Azurmendi (EHU-Universidad del País Vasco)
- Aitor Bengoetxea Alkorta (EHU-Universidad del País Vasco)
- Dante Cracogna (Universidad de Buenos Aires)
- Renato Dabormida (Universidad de Génova)
- Javier Divar Garteiz-aurrecoa (Universidad de Deusto)
- Marta Enciso Santolcides (Universidad de Deusto)
- Antonio Fici (Universidad de Molise)
- Enrique Gadea Soler (Universidad de Deusto)
- Eba Gaminde Egia (Universidad de Deusto)
- Belén García Álvarez (Universidad de Deusto)
- Alberto García Müller (Universidad de los Andes)
- Gotzon Gondra Elguezabal (abogado)
- Orisel Hernández Aguilar (Universidad de Pinar del Río)
- Martha E. Izquierdo (Universidad Autónoma del Estado de México)
- Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto)
- Santiago Larrazabal Basáñez (Universidad de Deusto)
- Aida Llamosas Trápaga (Universidad de Deusto)
- Josune López Rodríguez (Universidad de Deusto)
- Alejandro Martínez Charterina (Universidad de Deusto)
- Gonzalo Martínez Etxeberria (Universidad de Deusto)
- Francisco José Martínez Segovia (Universidad de Castilla-La Mancha)
- Deolinda A. Meira (Instituto Politécnico de Porto)
- Natacha Teresa Mesa Tejeda (Universidad de La Habana)
- José Eduardo Miranda (FMB)
- Marta Montero Simó (Universidad Loyola Andalucía)
- Alfredo Muñoz García (Universidad Complutense de Madrid)
- Iñigo Nagore Aparicio (abogado)
- Miren Josune Real Flores (Universidad de Deusto)
- Sergio Reyes Lavega (Universidad de la República de Uruguay)
- Orestes Rodríguez Musa (Universidad de Pinar del Río)
- Tulio Rosembuj (Universidad de Barcelona)
- Fernando Sacristán Bergia (Universidad Rey Juan Carlos)
- Roxana Sánchez Boza (Universidad Nacional de San José de Costa Rica)
- Francisco Javier Sanz Santaolalla (abogado)
- Lenio Streck (Universidad de Unisinos)
- Isabel Tur Vilas (Universidad de Barcelona)
- Carlos Vargas Vasserot (Universidad de Almería)



# Deusto Estudios Cooperativos

## Normas de publicación

Deusto Estudios Cooperativos publica trabajos originales de investigación que contribuyan a dar a conocer estudios de investigación en materia de Cooperativismo y Economía Social. Los trabajos deben ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otra revista.

Los originales, que deberán ser enviados por correo electrónico a la dirección [iec.derecho@deusto.es](mailto:iec.derecho@deusto.es), serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble referee). Una vez evaluados, los trabajos podrán ser aceptados, sujetos o no a revisiones, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del artículo.

Los trabajos tienen que ajustarse a las siguientes especificaciones técnicas:

1. En la primera página se incluirá el título, el nombre del autor y su filiación académica. Asimismo, recogerá dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno, y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras), también tanto en castellano como en inglés.
2. El artículo, redactado con letra de tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión entre 15 y 25 páginas. Las citas a pie de página se escribirán con letra de tamaño 10.
3. La bibliografía, tanto a pie de página como al final del estudio, se citará de la siguiente manera:

**Monografía:** Autor: Título de la obra, Editorial, Lugar, Año y página.

Ejemplo: Divar, J.: *Las Cooperativas. Un alternativa Económica*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 37.

**Artículo:** Autor: «Nombre del artículo», *nombre de la revista*, número, año y página.

Ejemplo: Martínez Segovia, F.: «Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea», *REVESCO*, núm. 80, pp. 61 y ss.

La cita a pie de página podrá sustituirse por la indicación en el texto y entre paréntesis del autor, el año de publicación y las páginas. Ejemplo: (Paniagua, 1977: 167).

Al publicarse cualquier artículo el autor cede los derechos a **Deusto Estudios Cooperativos**, por lo que debe firmar una carta de cesión de derechos que será enviada en el momento en que su artículo sea aceptado para su publicación, y no puede reproducir el texto sin previa autorización.

# Deusto Estudios Cooperativos



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

ENPLEGU ETA GIZARTE  
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO  
Y POLÍTICAS SOCIALES



**Deusto**

Facultad de Derecho  
Universidad de Deusto