

Consorticios productivos:

cómo insertar a productores agrícolas de pequeña escala en las cadenas de valor agroexportadoras



MENSAJE CLAVE

El Perú tiene en sus manos una gran oportunidad para articular a los productores agrícolas de pequeña escala con las grandes empresas agroexportadoras. Según datos oficiales, **solo el 3,5% de los agricultores con menos de 5 hectáreas vende a la agroindustria o a mercados de exportación.** Especialmente en la sierra, se dan oportunidades de complementar la producción de la costa y hacia mercados donde no hay competencia de otros países, como algunas experiencias (aún minoritarias) en Perú vienen mostrando. Proponemos la conformación de **Consorticios Productivos** como el mecanismo para

lograr la integración de empresas tractoras, aquellas que conectan la agroexportación con pequeños productores. Para ello se requiere el fortalecimiento de los actores privados (pequeños, medianos y grandes) a la vez que hacer que esta articulación sea atractiva y rentable para empresas agroexportadoras y pequeños productores. Apoyar desde el sector público estos esfuerzos resulta prioritario en un contexto donde las intervenciones públicas en materia de producción agrícola requieren replanteamientos.

Este policy brief es resultado del proyecto “**Consorticios Productivos: una propuesta para insertar a productores agrícolas de pequeña escala en las cadenas de valor agroexportadoras**” ejecutado gracias al apoyo de la Fundación Bustamante. El documento completo está disponible en www.hacerperu.pe

EL PROBLEMA

Los pequeños productores agrícolas enfrentan **barreras estructurales que limitan de manera persistente su productividad**, inserción en mercados dinámicos y capacidad de crecer de forma sostenible. Estas restricciones son de carácter transversal y se concentran en tres ámbitos principales.

1

Primero, **existen déficits significativos en habilidades técnicas, de gestión y digitales.** Muchos productores carecen de conocimientos actualizados en técnicas de producción y de capacidades empresariales básicas. A ello se suma el **uso limitado de herramientas digitales**, lo que restringe el acceso oportuno a información clave y reduce la eficiencia productiva y también la calidad de la producción.

2

Segundo, **la fragmentación productiva y la débil articulación con otros actores** impiden alcanzar economías de escala. La mayoría de los productores opera en volúmenes insuficientes para cumplir con los requisitos de compradores formales y acopiadores, y enfrenta **dificultades para integrarse a cadenas de valor** que exigen altos estándares de calidad y certificaciones. La falta de mecanismos de coordinación impide la reducción de los costos logísticos y regulatorios, volviéndolos prohibitivos para unidades productivas de pequeña escala.

3

Tercero, **el acceso al financiamiento es reducido y costoso.** Los bajos niveles de inclusión financiera, la ausencia de historiales crediticios y la escasa información verificable sobre ingresos y activos dificultan la evaluación de riesgos por parte de las entidades financieras. La dispersión geográfica de la actividad agrícola incrementa los costos de supervisión y cobranza, **lo que se traduce en tasas más altas y menor oferta de crédito.**

En conjunto, estas tres barreras se refuerzan mutuamente y generan un círculo vicioso de **baja productividad, limitada integración al mercado y escasa inversión**. El Estado Peruano es consciente de estas limitaciones y ha implementado políticas y programas para abordarlas. Así, Agroideas y Procompite realizan transferencias de fondos no reembolsables y Agrobanco realiza créditos subsidiados para capital de trabajo y activos fijos, entre otras iniciativas. Adicionalmente, el Estado trabaja en la implementación de bienes públicos imprescindibles para la agroexportación, principalmente infraestructura, servicios e investigación.

A pesar de la multiplicidad de programas públicos orientados a fortalecer a los pequeños productores, los resultados observados son limitados y, en la mayoría de los casos, **se concentran solo en una minoría de beneficiarios**. La evidencia sugiere que esta brecha entre diseño e impacto responde a tres fallas estructurales en la implementación, que además se refuerzan entre sí:

1

En primer lugar, existen fallas persistentes de coordinación interinstitucional. Los programas gubernamentales operan de manera fragmentada, **con objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo definidos de forma aislada**. Esta desarticulación impide generar complementariedades entre asistencia técnica, financiamiento, infraestructura y acceso a mercados, reduciendo sustancialmente el efecto agregado de la intervención pública.

2

En segundo lugar, el Estado presenta **capacidades técnicas y operativas limitadas para ejecutar intervenciones de calidad**, concretamente para transferir los paquetes tecnológicos necesarios para cumplir con los estándares exigidos por la agroexportación. La falta de alineamiento entre entidades públicas produce, además, recomendaciones contradictorias que confunden a los productores y debilitan la adopción de buenas prácticas. A esto se suma un sistema de incentivos que prioriza proyectos de rápida ejecución, alto contenido en equipamiento o mayor visibilidad política —y, por ende, mayor vulnerabilidad a prácticas indebidas— por encima de intervenciones orientadas a mejorar de manera sostenida la productividad.

Finalmente, persisten asimetrías de información relevantes entre el sector público, los productores y los mercados. La asignación de recursos **no siempre responde a una comprensión adecuada de la demanda, de los cuellos de botella productivos o de los estándares requeridos en las cadenas de valor**. Como resultado, las políticas destinadas a promover la asociatividad entre pequeños productores han mostrado una eficacia limitada, al no estar alineadas con incentivos económicos reales ni con condiciones de mercado verificables.

EVIDENCIA

Estas deficiencias explican por qué las intervenciones actuales **no logran escalar sus efectos ni modificar de forma sustantiva las restricciones estructurales que enfrenta el sector**. Creemos que la ausencia de convergencia de estos programas con los intereses del sector agroexportador -los cuales dominan el conocimiento técnico y comercial en esta actividad- ha llevado a descansar en la idea de que los pequeños productores agroexportadores están condenados a ser una minoría entre aquellos que logran superar las barreras antes mencionadas; **cuando la capacidad de convergencia de intereses puede ser mucho mayor**. La evidencia internacional y algunas experiencias nacionales nos abren a una posibilidad real de aprovechar la oportunidad de articular al sector privado y público en **Consortios Productivos**.

La evidencia sugiere que **es posible lograr aumentos sustanciales de productividad en los productores agrícolas de pequeña escala**. Para ello se requiere articular con las llamadas empresas tractoras. Estas, además de comprar la producción de productores de pequeña escala, impulsan activamente su desarrollo mediante asistencia técnica, acceso a certificaciones y a financiamiento.

Actualmente en el Perú **las empresas tractoras tienen distintos niveles de tracción** y operan en un continuo, que va desde acopiadores puros, mientras otras (pocas) desempeñan integralmente las funciones propias de una empresa tractora plena —acopio, asistencia técnica, capacitación y financiamiento. En medio se hallan múltiples empresas intermediadoras que cumplen algunos roles suplementarios.



CUATRO OPCIONES DE POLÍTICA CONCURRENTES PARA LOGRAR RESULTADOS

La propuesta que presentamos para aprovechar la oportunidad que tiene el país de articular a productores agrícolas de pequeña escala con empresas agroexportadoras es **promover la conformación de Consorcios Productivos**, entendiéndose como tal a la alianza entre ambos actores. La empresa tractora contribuye a que los productores agrícolas cumplan con los estándares requeridos por el mercado para participar en cadenas agroexportadoras, **impulsando su aglomeración y articulación, asegurando la transferencia del paquete tecnológico necesario y viabilizando fuentes de financiamiento**. De esta manera, los productores de pequeña escala se incorporan a la agroexportación y aseguran así una mayor disponibilidad de los productos agrícolas y durante una cantidad de meses más amplia del año. La cadena de valor de la propuesta inicia con un Estado que promueve los Consorcios Productivos, pero cuyos beneficios revierten finalmente **en la forma de mayor empleo, impuestos y divisas**.

En este contexto, proponemos **cuatro componentes para incentivar la conformación de Consorcios Productivos**:

1

Un **incentivo tributario** que compense a las empresas tractoras por **asumir los costos de establecer consorcios productivos** con paquetes tecnológicos, asistencia técnica y facilitar el acceso a financiamiento. El incentivo tributario es una deducción adicional en el cálculo del impuesto a la renta (IR) por los gastos de compra de producción primaria de productores de pequeña escala acreditables a través de Liquidación de Compra Electrónica (LCE) o factura. El factor de incentivo o de deducción adicional deberá determinarse mediante un estudio específico en el que se estimen los costos típicos incurridos por las empresas tractoras en el encadenamiento de productores de pequeña escala.

Cabe recordar que la **Ley 32434** (que habilita la deducción del 25% del impuesto ante compras de empresas agroexportadoras a pequeños productores) abre una oportunidad para adoptar el instrumento total o parcial (incentivo) que proponemos, a través de su reglamento.

2

La creación de un fondo productivo agroindustrial de segundo piso que incluya y promueva un mecanismo de coordinación pública y pública-privada, y supere los errores existentes.

En primer lugar, planteamos la creación de un **fondo productivo agroindustrial de segundo piso con nuevas reglas de juego** respecto a los fondos existentes. Este nuevo fondo alimentaría presupuestalmente los instrumentos nuevos o mejorados de los operadores tradicionales (p.e. Agroideas, Agrobanco, Gobiernos Subnacionales, ITP, entre otros). El fondo funcionaría a través de un Consejo Directivo, conformado por los sectores competentes en la cadena agroexportadora (MIDAGRI, MINCETUR, PRODUCE y MEF), y una secretaría técnica a definir.

En segundo lugar, el principal ajuste de diseño a realizarse consiste en **incorporar a las empresas tractoras como beneficiarios indirectos de los fondos, servicios y demás incentivos** que gestiona el sector público. Así, un instrumento que antes solo apoyaba con fondos no reembolsables a asociaciones de productores de pequeña escala ahora también apoyará a consorcios productivos, donde la tractora se ocupará de que el proyecto esté íntegramente orientado a la agroexportación y del uso eficiente de los recursos.

En tercer lugar, resulta indispensable **implementar un mecanismo de coordinación** tanto entre las entidades públicas que operan los programas e instrumentos, como con los consorcios productivos. El mecanismo de coordinación optimizaría el uso de los recursos, evitaría duplicidades, implementaría paquetes integrales de servicios, aceleraría las intervenciones de alto impacto, etc.

Más importante aún: esta propuesta no requiere crear nuevas agencias ni implementar reformas traumáticas o de impacto solo a largo plazo, pero sí un compromiso del ente rector en materia agraria, el Ministerio de Agricultura y Riego, para **implementar las mejoras de diseño y el mecanismo de coordinación**.

3

La implementación de una herramienta de alta escalabilidad, **mediante inteligencia artificial generativa**, para el fortalecimiento de capacidades de productores de pequeña escala.

Si bien los procesos formativos presenciales reducen brechas de capacitación, presentan limitaciones de escala debido a los altos costos de contar con capacitadores humanos. Por ello, alcanzan un número de beneficiarios poco relevante en comparación con la brecha existente. Por otro lado, las capacitaciones menos costosas (videos, SMS o cursos digitales sincrónicos o asincrónicos) en general no funcionan porque no son personalizadas, interactivas ni continuas.

En este contexto, han surgido nuevos avances tecnológicos, como la Inteligencia Artificial (IA) generativa, que utilizan grandes modelos de lenguaje (LLM), brindando una solución eficiente y altamente escalable. Estas herramientas son capaces de **recibir información en distintos formatos, procesarla y responder preguntas** mediante la creación de contenidos. Además, establecen contacto, entregan información relevante, realizan seguimiento y son capaces de investigar sobre problemas complejos. Los costos marginales de una herramienta de formación basada en IA **son extremadamente bajos**; de hecho, constituyen una fracción del costo tradicional y la tecnología es altamente escalable.

Una de las herramientas de capacitación de gran escala disponible en el Perú es MAIA: una plataforma diseñada para ofrecer capacitación y asesoría que combina un modelo de IA de vanguardia (GPT-4o) con una base de conocimientos (KB) específica adaptada al país y sector indicado. Asimismo, opera mediante la interfaz de usuario de WhatsApp, una de las plataformas digitales de mayor uso en Perú. El costo es sumamente bajo: **S/ 36 por MYPE para capacitación y apoyo continuo, todo el año (S/3 por MYPE por mes)**.

4

El fortalecimiento de la red de valor de las cadenas productivas.

Para que la articulación entre empresas tractoras y productores de pequeña escala funcione de manera eficiente, **es clave contar con una red sólida de proveedores de bienes y servicios que facilite su inserción en los mercados**. No basta con mejorar la producción agrícola y generar incentivos para las empresas tractoras; también es necesario fortalecer a los actores que rodean la cadena productiva, como proveedores de insumos, crédito, información y asistencia técnica, así como a los intermediarios que faciliten la comercialización de los productos. En ese sentido, un componente clave de la estrategia es **identificar oportunidades para integrar estas cadenas modernas con actores privados locales**, en su mayoría micro y pequeñas empresas informales.

Una estrategia probada para este tipo de espacios son las **Mesas Ejecutivas**, dependientes del Ministerio de Economía, que podrían generar una versión regional, local o sectorial para cumplir el rol de identificar las necesidades de la cadena y canalizarlas hacia las instancias públicas y privadas correspondientes.

IMPLEMENTACIÓN

Esbozada la estrategia, ¿por dónde empezar? No todas las cadenas productivas tienen el mismo nivel de desarrollo ni el mismo potencial para esta integración a los consorcios productivos. Por ello, recomendamos **priorizar aquellas que ofrezcan ventajas y mejores condiciones para una implementación armoniosa en el mediano plazo**. Nuestro análisis identifica tres productos estratégicos con alto potencial para iniciar esta transformación: **la palta, la quinua y el café**. Estas cadenas ya cuentan con una demanda internacional consolidada, condiciones productivas favorables y la presencia de algunas empresas tractoras o estructuras similares que podrían ampliarse y fortalecerse:



Palta Hass: particularmente la de la sierra sur, ofrece una ventana de oportunidad para llegar al mercado europeo temprano en el año (allí donde la palta de la costa recién llega a mediados de año). El caso de Westfalia Fruit Perú ha sido significativo de una empresa tractora que -desde el ámbito privado- ha logrado aprovechar la oportunidad que ofrece la palta de los productores de la sierra.



Quinua: en Perú, existe una disponibilidad importante de quinua debido a la gran cantidad de hectáreas cultivadas en varias regiones y por tener una mayor productividad promedio que en Bolivia, su principal competidor. Además de contar con diversas variedades genéticas, apreciadas en la gastronomía y en la elaboración de productos nutricionales. Sin embargo, al ser un producto no perecible y por la creciente competencia internacional su precio se ha estancado. Ante ello, hay una oportunidad importante si se logra desarrollar un paquete tecnológico para la producción de quinua orgánica que garantice el cumplimiento de los protocolos y procesos establecidos en el Reglamento Técnico de Producción Orgánica, y pueda así ingresar al mercado europeo.



Café: es el producto agrícola peruano de exportación con la mayor participación de productores de pequeña escala, así como el gran ejemplo de agroexportación basada en cooperativas (aunque esta modalidad aún no es mayoritaria entre los productores). Las certificaciones al café peruano todavía son minoritarias (alrededor del 20 a 30%) por lo que se requiere investigación y mejoramiento de semillas, estandarización de criterios en la asistencia técnica y comercialización, fortalecer las capacidades de productores y de asociaciones y cooperativas, validación internacional de esfuerzos de georreferenciación y deforestación cero para cumplir con requisitos de exportación a la Unión Europea y acceso a financiamiento.

RIESGOS

Pensar que esta propuesta busca reemplazar al Estado: por el contrario, **busca complementarlo y mejorar su acción**, generando reflexión entre los funcionarios para reconocer las limitaciones de los programas de desarrollo productivo vigentes.

Desarticular la propuesta en alguno de sus cuatro componentes: esta propuesta no busca generar un incentivo tributario exclusivamente, **requiere de los otros tres componentes para lograr el resultado deseado**.

Pensar que las cooperativas no pueden ser empresas tractoras: por el contrario, las cooperativas del café en Perú han logrado ubicarse en este rol. No es un camino sencillo, pero **es una opción que queda abierta bajo el modelo de consorcios productivos**.

FUENTES

Ghezzi, P., C. Trivelli y S. Rodríguez (2026) **Consortios productivos: Una propuesta para insertar a productores agrícolas de pequeña escala en las cadenas de valor agroexportadoras**. Lima: Hacer Perú y Fundación Bustamante.