



# COOPERATIVISMO EN EL BICENTENARIO DE BOLIVIA

Oscar Bazoberry Chali  
Nuris Poma Catacora  
Ruth Bautista Durán  
(COORDINADORES)





# Cooperativismo en el Bicentenario de Bolivia

## Coordinación

Oscar Bazoberry Chali

Nuris Poma Catacora

Ruth Bautista Durán

## Autores

Miguel Angel Peñaranda Bocangel

David Martín Cahuana Mollo

Elizabeth López Canelas

Luis Víctor Alemán Vargas

Erika Mariela Incata Bedoya | Gualberto Andrés Rodríguez Gandarillas

Guillermo William Sánchez Velasco

Karen Mariela Mercado Andia

Bernardo Abath Vargas Rivera

Agosto de 2025

El Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) cuenta con el apoyo de We Effect.

Bazoberry Chali, Oscar

Cooperativismo en el Bicentenario de Bolivia / Oscar Bazoberry Chali; Nuris Poma Catacora; Ruth Bautista Durán. – La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, 2025. 210 p.; il.; maps.; grafos.; tpls.; 21x28 cm.

**D.L.: 4-1-5582-2025**

**ISBN: 978-9917-34-138-3**

Cooperativismo/ Asociatividad/ Trabajo cooperativo/ Economía Plural/  
Agropecuaria/ Minería/ Crédito y ahorro/ Vivienda/ Transporte/ Agua/  
Telecomunicaciones/ Servicios/ Servicios Públicos/

Corrección de textos: Danissa Álvarez  
Ilustración de portada: Jorge Dávalos  
Diseño y diagramación: Martín Sánchez Escóbar  
Impresión: Plural Editores

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica  
(IPDRS), agosto de 2025  
Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas.  
Edif. María Haydee, piso 12  
Telf. (+591 - 2) 2115952  
[www.ipdrs.org](http://www.ipdrs.org)

© We Effect, agosto de 2025  
Calle Adrián Patiño N° 8317, Edif. Hugo, piso 4,  
oficina 4A, Calacoto  
<https://www.weeffect.org/>

Impreso en La Paz, Bolivia

# Índice

---

Presentación	7
Listado de siglas	9
Introducción	13
1. Consideraciones generales	15
1.1 Contexto histórico y desafíos del presente plurinacional	17
1.2 Marco normativo y jurídico del cooperativismo en Bolivia	31
2. Cooperativismo agropecuario	49
3. Cooperativismo minero	79
4. Cooperativismo de transporte	105
5. Cooperativismo de vivienda	127
6. Cooperativismo de ahorro y crédito	145
7. Cooperativismo de agua	167
8. Cooperativismo de electricidad y telecomunicaciones	189

---



## Presentación

La ONU ha proclamado al 2025, como el Año Internacional de las Cooperativas, con el propósito de destacar su papel decisivo en el desarrollo sostenible, la inclusión social y la erradicación de la pobreza. En Bolivia, este reconocimiento internacional al cooperativismo adquiere una doble relevancia al celebrarse el Bicentenario de la independencia nacional, lo que ofrece una plataforma simbólica y estratégica para reivindicar el cooperativismo como modelo de transformación democrática y económica, pero además representa una oportunidad para reflexionar y aportar al debate nacional sobre el estado de situación de este sector en el país.

Desde We Effect, ONG internacional fundada en 1958 por el movimiento cooperativo de Suecia, cuyos valores reivindicamos, trabajamos bajo el enfoque del cooperativismo como herramienta para la justicia social, promoviendo modelos de vivienda, cooperativas rurales y el fortalecimiento de organizaciones campesinas e indígenas. Nuestro trabajo en Bolivia nos muestra que el fortalecimiento de estas formas organizativas en los ámbitos rural y urbano son un aporte real a la seguridad alimentaria, el derecho a la vivienda, la producción de políticas públicas, la participación de las mujeres y la generación de ingresos.

El cooperativismo en Bolivia es un movimiento diverso y complejo. Tras el ajuste económico de los años 80, diversas iniciativas se han dispersado y su fortalecimiento ha adquirido cierta dificultad, no por ello deja de ser un ámbito de interés importante para la economía y el análisis social, pues sus contribuciones a las organizaciones sociales y al resto de la sociedad tienen mucha importancia en diferentes sectores del espectro productivo y de los servicios.

En la actualidad, se precisa una valoración acorde a las variables del presente: plurinacionalidad, tecnologización de varios servicios, crisis organizativa que se vive tras el ascenso –y descenso– de diversos sectores populares, entre otros aspectos. Sin lugar a duda, el crecimiento de las ciudades determinó formas de organización y cooperación para mucha población en movilidad, el ajuste económico impuso nuevas lógicas para los mercados populares, los sistemas de crédito se transformaron y una serie de características más, nos hablarán de un movimiento cooperativo multiforme y con nuevas perspectivas. Los capítulos de este libro reflejan esta variedad. Bajo la peculiar mirada de cada autor o autora, se caracterizan a cada uno de los sectores del cooperativismo boliviano, destacando sus logros, limitaciones y desafíos.

El trabajo que We Effect realiza junto al IPDRS, se amplía con esta publicación, recordándonos que, el fortalecimiento por el que trabajamos junto a las mujeres del Norte Amazónico de Bolivia tiene un horizonte político fundamental, aquel que sólo la autonomía económica de las mujeres y hombres del mundo principalmente rural, nos ayudan a conocer, por su persistente gesto comunitario, su resiliencia y su diálogo con el entorno natural. Lo que esperamos, es que este libro sea una provocación para estas organizaciones sociales, en el campo y las ciudades, para la academia tan concentrada en los movimientos sociales de otra índole y seguramente también, para el ámbito del desarrollo que no debe ignorar a las personas en sus nuevas estrategias de sobrevivencia y autogestión.

Oscar Sánchez

Director País de We Effect en Bolivia



## Listado de siglas

AAPS	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico	CACVAM	Comité Articulador de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
ACI	Alianza Cooperativa Internacional	CAIC	Cooperativa Agroforestal Integral Campesino
AETN	Autoridad de Fiscalización Electricidad y Tecnología Nuclear	CAICO	Cooperativa Agropecuaria Integral de Colonias Okinawa
AFCOOP	Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas	CAISC	Cooperativa Agropecuaria Integral de Servicios Cochabamba
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones	CAISY	Cooperativa Agropecuaria Integral San Juan de Yapacaní
AJAM	Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera	CAP	Coeficiente de Adecuación Patrimonial
ASFI	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero	CECAOT	Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra
ASOMUC	Asociación de Mujeres Constructoras	CECAT	Central de Cooperativas Agropecuarias Valle de Tarija
ATC	Asociación Técnica de Cooperativas	CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
BCB	Banco Central de Bolivia	CELCCAR	Central Local de Cooperativas Agropecuarias Caranavi
BDP	Banco de Desarrollo Productivo	CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CEPJA	Centro de Educación Permanente Jaihuayco
BMU	Bancos Múltiples	CER	Cooperativa Eléctrica Riberalta
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas	CERCAT	Central Regional de Cooperativas Agropecuarias del Valle de Tarija
BPM	Buenas Prácticas de Manufactura	CETABOL	Centro Tecnológico Agropecuario en Bolivia
BPU	Banco Público	CEVI	Centro de Voluntariado Internacional
BPY	Bancos PYME		
CABOLPE	Cámara de Comercio y Industria Boliviano Peruana de Santa Cruz		
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas		

COAINE	Central Agropecuaria Integral Nor Este	DGC	Dirección General de Cooperativas
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia	DGRV	Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (Confederación Alemana de Cooperativas)
COMTECO	Cooperativa de Telecomunicaciones Cochabamba	EAT	Equipo de Asesoramiento Técnico
CONCOBOL	Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia	EBA	Empresa Boliviana de Alimentos y Derivados
COPELECT	Cooperativa de Servicios Públicos de Electricidad Tupiza	EBO	Empresa Boliviana del Oro
CORDEPAZ	Corporación Regional de Desarrollo de La Paz	EFV	Entidades Financieras de Vivienda
COSEMCO	Cooperativa de Mujeres Constructoras	EIF	Entidades de Intermediación Financiera
COMSUR	Corporación Minera del Sur	EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
COSPHUL	Cooperativa de Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado Humberto Leigue	EMAPAS	Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento
COSPLAG	Cooperativa de Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario La Guardia	ENDE	Empresa Nacional de Electricidad
COSMART	Cooperativa de Ahorro y Crédito Abierta San Martín de Porres	EPCORO	Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro
COTAS	Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz	EPSAS	Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento
COVAM	Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
COVISEP	Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua Señor de Piñami	FAREMIN	Fondo de Apoyo y Reactivación de la Minería
COVIVIR	Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua Virgen del Rosario	FEBOCAC	Federación Boliviana de Cooperativas de Ahorro y Crédito
CPHB	Comité Popular del Hábitat de Bolivia	FECMABOL	Federación de Cooperativas Mineras Auríferas de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado	FECOMAN	Federación de Cooperativas Mineras Auríferas del Norte de La Paz
CRE	Cooperativa Rural de Electrificación	FECOAPAC	Federación Departamental de Cooperativas de Agua Potable

FECOTEL	Federación de Cooperativas Telecomunicaciones de Bolivia	IFD	Instituciones Financieras de Desarrollo
FEDECTRANS	Federación Departamental de Cooperativas de Transporte de Santa Cruz	IESE-UMSS	Instituto de Estudios Sociales y Económicos - Universidad Mayor de San Simón
FEDECOMIN	Federación Departamental de Cooperativas Mineras	ILVA	Industrias Lácteas del Valle Alto
FENACOAP	Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias	INALCO	Instituto Nacional de Cooperativas
FENACRE	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito	INE	Instituto Nacional de Estadística
FENCOMIN	Federación Nacional de Cooperativas Mineras	INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
FENCOA	Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias	IPDRS	Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica
FENCOPAS	Federación Nacional de Cooperativas de Servicios de Agua Potable y Saneamiento de Bolivia	IT	Impuesto a las Transacciones
FERRECO	Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas	IUE	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas
FOFIM	Fondo de Financiamiento para la Minería	IVA	Impuesto al Valor Agregado
FSE	Fondo Social de Emergencia	LGC	Ley General de Cooperativas
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua	LGSC	Ley General de Sociedades Cooperativas
GAMPLP	Gobierno Autónomo Municipal de La Paz	LSF	Ley de Servicios Financieros
GRACO	Grandes Contribuyentes de Productos Regulados	MAS-IPSP	Movimiento Al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana)	MMAYA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
HPHB	Hábitat para la Humanidad Bolivia	MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
IBCE	Instituto Boliviano de Comercio Exterior	MTEPS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
		NIT	Número de Identificación Tributaria
		ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIT	Organización Internacional del Trabajo	SEDEM	Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas
ONG	Organización No Gubernamental	SELSAC	Servicios Eléctricos Santa Cruz
OTB	Organización Territorial de Base	SEMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
PAR	Programa de Alianzas Rurales	SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria
PDC	Plan de Contingencias	SENARECOM	Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social	SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
PDQ	Plan de Desarrollo Quinquenal	SOCODEVI	Société de Coopération pour le Développement International (Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional)
PROCASHA	Fundación de Promoción para el Cambio Socio Habitacional	TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
PTAR	Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales	TCOS	Territorios Comunitarios de Origen
PTDI	Planes Territoriales de Desarrollo Integral Para Vivir Bien	TED	Tribunal Electoral Departamental
PTDS	Plan Transitorio de Desarrollo de Servicio	TEDO	Tribunal Electoral Departamental de Oruro
RAU	Régimen Agropecuario Unificado	TGN	Tesoro General de la Nación
REC	Registro Estatal de Cooperativas	TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
RNSF	Recopilación de Normas del Sistema Financiero	TSE	Tribunal Supremo Electoral
ROA	Return On Assets (Índice de Rentabilidad sobre Activos)	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ROE	Return On Equity (Índice de Rentabilidad sobre Patrimonio)	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
RSE	Responsabilidad Social Empresarial	WOCCU	World Council of Credit Unions (Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito)
SAVI	Sistema Aislado Verticalmente Integrado		
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras		
SCC	Centro Cooperativo Sueco		

## Introducción

Nuestra apuesta por la articulación y colaboración como forma de construir y contribuir con conocimiento a la sociedad, se refleja en nuestro trabajo sostenido sobre el acceso a la tierra y el territorio en Sudamérica, y en particular, en el proceso reciente de Bolivia. A nivel sudamericano, con la investigación colaborativa producimos un informe anual que incluye a una veintena de investigadores e investigadoras que dan cuenta de diez países de la región; y, hace un par de años, reunimos a más de 40 especialistas para abordar todas las problemáticas concernientes a la cuestión agraria y territorial.

Este libro es un esfuerzo, en colaboración con We Effect, que resulta de esta forma de trabajo y un interés genuino por conocer y articular a personalidades relacionadas con el cooperativismo, un ámbito al que asomamos desde el mundo rural, sus históricas experiencias, múltiples potencialidades y los retos que enfrenta en su desenvolvimiento.

Tras la renovación constitucional de 2009, Bolivia en la Constitución Política del Estado (CPE) identifica pluralmente a una serie de sujetos económicos –sector estatal, sector privado, sector comunitario– entre los que se ubica el sujeto cooperativo, un movimiento que traspasa y asiste a la historia boliviana, pero que, por diferentes motivos y pese a sus enormes contribuciones, se ve solapado por diversos paradigmas económicos y organizativos.

Este libro muestra que la persistente disputa por los modelos económicos y sociales, ha situado al cooperativismo como una alternativa concreta para sostener formas de vida, producción y organización que desafían la lógica del mercado, la concentración de la riqueza y el variable debilitamiento de lo público. No obstante, en Bolivia, estas experiencias enfrentan contradicciones internas y presiones externas que ponen en tensión su horizonte transformador.

Pese a su amplia base social y su fuerte enraizamiento territorial, el movimiento cooperativo lidia con una institucionalidad débil, marcos normativos fragmentados, prácticas democráticas limitadas, y restricciones en el acceso a recursos, financiamiento y mercados. A esto se suma un escenario nacional y global de crisis multidimensional —económica, climática, política— que obliga a repensar su sostenibilidad y relevancia. En este contexto, el cooperativismo actual en nuestro país tendrá la capacidad real para sostener economías alternativas, prácticas democráticas y formas comunitarias de vida.

Esta investigación parte de la necesidad de comprender el lugar que ocupa el cooperativismo en la economía plural boliviana del siglo XXI, así como de analizar sus desafíos y potencialidades ante las transformaciones estructurales en curso en políticas, económicas, territoriales y ambientales.

Ante este panorama, se vuelve urgente producir un análisis integral, crítico y propositivo del cooperativismo boliviano. Este estudio busca visibilizar sus aportes históricos y actuales, identificar las tensiones que enfrenta y abrir caminos para su fortalecimiento, con énfasis en las experiencias rurales, comunitarias y territoriales que hoy mantienen vivo su espíritu transformador.

Tales reflexiones dieron origen a la intención, a la estructura y a la orientación general del presente libro, como también a la iniciativa compartida entre las personas y las instituciones que participamos del proyecto. Esta investigación tiene como objetivo analizar integralmente el cooperativismo en Bolivia, con énfasis en las organizaciones vinculadas a los territorios rurales y su contribución a la economía plural en el siglo XXI. Busca también ofrecer una mirada histórica y territorial del fenómeno, caracterizar sus sectores productivos y describir sus formas organizativas desde el marco de la democracia comunitaria.

## Metodología, enfoque colaborativo y multidisciplinario

Nos propusimos desarrollar una investigación situada en el tiempo y espacio, capaz de ofrecer una radiografía del cooperativismo en Bolivia. Para ello, se convocó a investigadores y especialistas con experiencia sectorial y territorial, quienes elaboraron documentos rigurosos a partir de fuentes oficiales, análisis documentales y trabajo de campo. El enfoque metodológico fue mixto, integrando datos cuantitativos, cualitativos y testimoniales, con énfasis en aspectos históricos, organizativos, normativos e institucionales.

Cada capítulo parte de un marco conceptual propio y aborda la historia y cultura organizativa, el papel del cooperativismo frente a desafíos contemporáneos como el acceso a mercados y financiamiento, la sostenibilidad institucional y la vigencia de los principios cooperativos. Aunque se fomenta una mirada crítica, el enfoque también es propositivo: busca no solo visibilizar problemáticas, sino plantear alternativas para su fortalecimiento.

El proceso incorporó momentos de discusión colectiva con representantes del movimiento cooperativistas, académicos, autoridades y exautoridades del sector, ampliando los enfoques y nutriendo los contenidos con múltiples voces. Esta apuesta metodológica por la producción colaborativa del conocimiento promueve una lectura territorializada y descentralizada del cooperativismo boliviano.

La investigación recoge hallazgos clave sobre sectores históricamente consolidados —como el minero y agropecuario—, así como sobre áreas menos exploradas como vivienda, transporte, ahorro y crédito, agua, telecomunicaciones y electricidad. Las contribuciones aquí reunidas buscan alimentar el debate público y las agendas de incidencia en un contexto que exige repensar los modelos económicos desde valores como la solidaridad, la democracia y la reciprocidad.

El contenido está organizado en cuatro bloques temáticos, definidos según la clasificación actual del cooperativismo —sector productivo, sector de servicios y sector de servicios públicos—, priorizando la diversidad territorial, la pluralidad de fuentes y casos emblemáticos que ilustran dinámicas organizativas, conflictos y potenciales transformaciones. La característica de cada bloque se desarrolla de la siguiente forma:

El primero reflexiona sobre las consideraciones generales del cooperativismo en Bolivia, su evolución histórica, marco legal y jurídico, políticas públicas, y relaciones con el Estado y otros actores de la economía plural.

El segundo analiza los sectores productivos del cooperativismo, como el agropecuario y el minero, examinando sus lógicas productivas, desafíos de mercado y aportes territoriales.

El tercero aborda el cooperativismo de servicios, centrado en organizaciones como las de ahorro y crédito, transporte y vivienda, destacando su rol en el acceso a servicios esenciales a sus asociados y a la comunidad.

Finalmente, el cuarto bloque se enfoca en el cooperativismo de servicios públicos, que son el agua, electricidad y telecomunicaciones, cruciales para garantizar una vida plena. Explorando su funcionamiento, retos regulatorios e impacto en comunidades periurbanas.

Este esfuerzo colaborativo busca renovar el interés sobre el cooperativismo como sujeto contemporáneo de la economía plural en Bolivia; y, además, se asume como una contribución e interpelación al propio movimiento cooperativo en el fortalecimiento de su gobernanza institucional, la sistematización de su historia y registros actuales, así como en la actualización de sus procesos formativos en el horizonte de sus principios y valores como propuesta de justicia social.

# 1



## Consideraciones generales

### **OSCAR BAZOBERRY CHALI**

Sociólogo experto en desarrollo rural. Ha dirigido varias instituciones especializadas y ha trabajado en múltiples procesos investigativos, proyectos vinculados a la ruralidad, el derecho a la tierra y las estrategias campesinas e indígenas, y es autor de una serie de libros y artículos académicos. Actualmente, es Coordinador General del IPDRS, desde donde impulsa procesos de articulación sudamericana.

### **NURIS POMA CATAORA**

Economista con experiencia en desarrollo productivo, proyectos y finanzas sostenibles. Ha participado en investigaciones y proyectos orientados al financiamiento climático, el desarrollo productivo y la sostenibilidad. Es asistente de investigación y proyectos del IPDRS.

### **RUTH BAUTISTA DURÁN**

Socióloga con estudios sobre ecología política, literatura, etnicidad y género. Ha participado de diferentes procesos investigativos, coordinado una serie de publicaciones sobre el acceso a la tierra, el ámbito territorial, organizativo e identidades políticas. Es coordinadora del área de investigación-acción del IPDRS.

---

### **MIGUEL ANGEL PEÑARANDA BOCANGEL**

Abogado y Administrador de Empresa, cuenta con una amplia trayectoria en el campo de la cooperación al desarrollo, con énfasis en políticas públicas, movimientos cooperativos y gestión de proyectos en ONG e instituciones públicas. Ha trabajado con agencias bilaterales y multilaterales de cooperación en evaluaciones de impacto, auditorías, gerencia de sociales, recaudación de fondos e innovación intercultural.

# Contexto histórico y desafíos del presente plurinacional

OSCAR BAZOBERRY CHALI | NURIS POMA CATAORA | RUTH BAUTISTA DURÁN

## I. Consideraciones generales sobre el cooperativismo en Bolivia

### 1. Contexto histórico y desafíos del presente plurinacional

#### 1.1 Escudriñando en la historia y origen

Bolivia tiene una historia marcada por el abigarramiento social y la disputa de modelos económicos por la distribución de la riqueza y la democratización del bienestar. Tras la instauración de un modelo económico basado en la exportación de materias primas basado en la expropiación de tierras y la subordinación de la fuerza de trabajo indígena en tierras altas y bajas, el proyecto nacional boliviano se caracterizó por una masiva demanda de ciudadanía, participación en las decisiones políticas y económicas de parte de las mayorías del país.

En la primera mitad del siglo XX, la contienda bélica por el Chaco frente al vecino país del Paraguay, devino en una derrota que expuso la crisis y francas limitaciones del Estado oligárquico boliviano, conformado por élites mineras y terratenientes. El país empezó su viraje hacia la política nacionalista y social, y buena parte de la fuerza de trabajo se empezó a pensar como clase social y optó por reclamar el resarcimiento de sus contribuciones a la nación, bajo la movilización social, la conformación de organizaciones sindicales y un asomo importante a las ideologías que se propagaban en el mundo tras la Revolución Industrial de la segunda mitad del siglo XIX, la emergencia del movimiento obrero en Europa y la Constitución mexicana de 2017.

Con esas influencias, la renovación constitucional de 1938, trajo consigo un Estado con un rol más activo y responsable con los derechos laborales, justicia social e intervención económica. Así, como se verá en los capítulos siguientes, varios actores del movimiento cooperativo boliviano proyectan una relación entre el movimiento obrero de los Pioneros de Rochdale de Inglaterra, que promovieron una alternativa cooperativa de consumo de productos básicos de buena calidad a precios justos y redistribución de los excedentes frente al monopolio de las comerciales; y las prácticas comunitarias y de reciprocidad que las comunidades indígenas andinas reproducían como parte de su gestión territorial y tejido social, como el *ayni* (correspondencia) y la *minka* (trabajo colectivo).

Para la década de los cuarenta se dicta la primera disposición legal sobre el funcionamiento de cooperativas, y en pocos años, se presentaría un primer anteproyecto de Ley de Cooperativas (Zumiri, 1969). Como explican Mogrovejo y Vanhuynegem (2012), el cooperativismo boliviano surgió del concepto de “asociación idealista” que devino del perfil de los excombatientes de la Guerra del Chaco, como adjudicatarios de tierras, maquinaria, equipo y semillas, y seguramente, su aliento por construir lazos nacionales, abarcar el territorio, aprovechar los recursos naturales y dinamizar la economía. Así se habrían conformado las primeras cooperativas agrícolas y ganaderas en lo que quedó del Chaco boliviano, se procuró el fomento cooperativo y sectores organizados gremialmente en las emergentes ciudades, como fueron los maestros urbanos, promovieron el Decreto Ley

de Creación de Cooperativas y Asistencia Sanitaria del 2 de diciembre de 1939 (38).

Esta dinámica correspondiente al proyecto de construcción nacional, busca justificar sus políticas bajo la lógica monista de la república. Por ejemplo, en su intento por ocupar el territorio nacional, estimula a que la población venida de occidente tome tierras y funde cooperativas, pero no recae en los pueblos originarios del territorio. Y lo propio hará en occidente, pues si bien las prácticas comunitarias son parte de la retórica del cooperativismo, su propia estructura se superpone a la de las organizaciones territoriales, incorporando otras lógicas y claves por su institucionalización.

Aunque los testimonios den cuenta de una permanente marginalidad de parte del Estado, la semblanza histórica muestra más bien un diálogo, tal vez con un Estado-nacional presente, pero con limitaciones institucionales y económicas considerables, pues impulsa el modelo de consumo cooperativo a sectores urbanos y periurbanos como el fabrill y otros como el minero (Decreto Supremo de Sociedades Cooperativas de Consumo del 20 de mayo de 1941). Más adelante, hará lo propio con las telecomunicaciones (Decreto Supremo de Organización y explotación de servicios técnicos de tranvías y teléfonos del 14 de diciembre de 1944). Al parecer, se gestaba una tradición a partir de la creación de la Cooperativa de Empleados Públicos mediante Ley del 17 de octubre de 1944, incentivando la organización de las y los trabajadores para sobrellevar la precariedad del trabajo y, por supuesto, moldear a la población a la medida del mercado; además de ser fuerza de trabajo, también será la consumidora de los productos, bienes y servicios de la emergente industrialización.

Es importante notar que, respecto al consumo; es decir, el acceso a alimentos, servicios y otros artículos de primera necesidad, la organización cooperativa era funcional y complementaria tanto al sector privado como al sector público. En el siguiente periodo histórico, que es cuando se cristaliza el aliento revolucionario y la democratización del acceso la participación política,

el problema agrario y territorial, la educación, el ejercicio de derechos, la ciudadanía como tal, supone también la reestructuración del aparato público, por lo que se constituye la Dirección General de Comunidades y Cooperativas Agropecuarias el 20 de octubre de 1952, y se empieza a impartir capacitaciones. Con ello, se debate una posible ley general de cooperativas, por las necesidades de ordenar y normar un considerable movimiento; y recién, en septiembre de 1958, se establece la Ley de Sociedades Cooperativas y la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC).

En nuestro país, la Reforma Agraria de 1953 y la persistencia de las identidades territoriales han librado un gran esfuerzo respecto a la estructura del extractivismo, por ejemplo, con la minería de plata y estaño en tierras altas y la industria gomera en tierras bajas; sin embargo, estos modelos económicos han sido por mucho el denominado motor de la economía y en cuyo financiamiento la subordinación de la fuerza de trabajo humana supuso la fragmentación de tejidos sociales originarios y la toma de los esquemas de autogobierno y valores políticos y económicos –sino el exterminio– de masivas poblaciones.

De este periodo, llama la atención que, en 1960, se instauró el Consejo Nacional de Cooperativas, como dependencia de la Presidencia de la República. Esto podría mostrar la importancia del movimiento cooperativo; sin embargo, surge la pregunta si esta importancia se debe a la contribución económica de los sectores o más bien a la fuerza social que imprime la población organizada. Sectores como el de crédito y ahorro podrían ser muestra del dinamismo y contribución del cooperativismo a la economía nacional, pero como se mostrará la tendencia será el comprender al cooperativismo en los márgenes del trabajo individual.

Hasta fines de los años setenta, según Mogrovejo y Vanhuynegem (2012), el movimiento se encontraba en crisis, pero se discutía arduamente sobre la regulación del órgano público cooperativo y su autonomía, por lo que se creó la Subsecretaría de Cooperativas, también dependiente de la Presidencia de la República, sin consoli-

darse institucionalmente, hasta que en 1974, se reorganiza esta subsecretaría como órgano descentralizado, dando lugar al Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO), dependiente del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Podría no tratarse de un cambio sustantivo, pero debe apuntarse que las cooperativas pasan a ser una atribución del régimen interior y la presidencia, a ser consideradas desde la perspectiva de los derechos laborales de las personas individuales, sus beneficios y el carácter social del cooperativismo en todos sus sectores.

A fines de los setenta e inicios de los ochenta la regularización e institucionalización fue prioridad para las cooperativas, se formaron varias federaciones como la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Bolivia (FENACRE) y la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN). La instauración de regímenes dictatoriales desestabilizó este impulso, el intento de generar una nueva ley también fue frustrado por el ajuste estructural de 1985. El neoliberalismo supuso la flexibilización, el despido masivo de trabajadores de diferentes sectores, destacándose el sector de mineros asalariados que –recordemos– recurrían al cooperativismo para mejorar sus condiciones como consumidores.

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) procuró reforzar el movimiento cooperativista boliviano y se conformaron comités técnicos de asesoramiento sobre difusión, promoción y educación cooperativa; organización de centrales de cooperativas y federaciones regionales; y, planificación de zonas de producción cooperativa como Caranavi. En esa provincia de La Paz, Caranavi, se procuraron planes de desarrollo agropecuario y se intentó consolidar el crédito a través de asociaciones crediticias. En ese contexto, INALCO contabilizó 217 sociedades cooperativas, principalmente, agropecuarias (Mogrovejo y Vanhuynegem, 2012: 40).

Al iniciar los años noventa, la integración intrasectorial regional e intersectorial nacional, derivó en la creación de la Confederación de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL), a partir del Consejo Nacional de Cooperativas (CONALCO), por Reso-

lución Suprema del 17 de febrero de 1993, con la participación de las federaciones fundadoras provenientes de los sectores minero, agropecuario, crédito y telecomunicaciones.

En el periodo posterior, el Estado tuvo un rol fiscalizador debido a casos de desfalco e injerencia política en las elecciones de las cooperativas de telecomunicaciones. La intervención estatal en este tipo de casos ocasionó la disolución del INALCO (Ley N.º 2627 de Presupuesto General de la Nación) y la creación de la Dirección General de Cooperativas (DGC). Y, mediante el Decreto Supremo 27058 se refunda la CONALCO, como órgano superior del Sistema Cooperativo Nacional.

Pese a los ajustes, se debate la pertinencia y vigencia de la Ley General de Cooperativas de 1958 y la necesidad de su reforma. Con el apoyo de la ONG canadiense Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SOCODEVI), CONALCO determinó la reforma de la ley general de cooperativas. Con ese apoyo, el liderazgo de la DGC y el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, en el año 2012, se elaboró una nueva ley, una vez que se había instaurado el Estado Plurinacional a través de una nueva Constitución.

El cooperativismo es un modelo económico y social basado en valores cooperativos –autoayuda, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad, solidaridad, cuidado por los demás– entre personas y grupos el mejoramiento de sus condiciones de vida, la satisfacción de sus necesidades y el planteamiento de una perspectiva común. En principio, las cooperativas son organizaciones autónomas y aunque no sea su propósito principal, hacen frente a otros modelos económicos en los que ‘lo común’ y ‘lo colectivo’ es desestimado por lo privado, los monopolios, la acumulación y búsqueda de excedentes. El cooperativismo supone la gestión colectiva de los modos de operar la economía, la producción de determinados bienes, el aprovechamiento de determinados recursos, así como las formas de relacionamiento entre las personas, miembros o grupos familiares, su participación en la toma de decisiones, la distribución de beneficios y la responsabilidad equitativa de los riesgos.

Durante las décadas previas a la conformación del Estado Plurinacional, el cooperativismo boliviano se desarrolló bajo un marco institucional débil, con escasa planificación y una creciente heterogeneidad sectorial. Esta realidad estuvo marcada, además, por una relación ambigua con el Estado: por momentos de colaboración, por momentos de abandono o control político. Además, la diversidad de enfoques y formas de ejercer el cooperativismo suponen nuevas problemáticas. El sector minero asume la opción de la cooperativa desde una perspectiva productivista, sin recaer en la consistencia de sus cooperativas de primer o segundo grado, neutralizando su propio discurso y reivindicaciones de clase, y omitiendo los criterios medioambientales en su proceso productivo.

El primer intento de normar el cooperativismo boliviano se remonta a la Ley de Cooperativas de 1958 que, por primera vez, otorgó reconocimiento legal las sociedades cooperativas: agrícolas, ganaderas y de colonización; industriales y mineras; de servicios, de créditos, de consumo y de educación (Artículo 20). Tal clasificación respondía a la economía boliviana de la segunda mitad del siglo XX, aunque supuso un importante avance, no logró consolidar un sistema unificado ni dinámico.

Con el nuevo ciclo político iniciado en 2006, y especialmente, a partir de la promulgación de la Constitución en 2009, se abre un escenario favorable para la pluralidad en la legislación y comprensión de la justicia, la democracia y la economía. Así, el reconocimiento formal de las economías comunitarias, sociales y cooperativas dentro del marco de la economía plural propicia una serie de expectativas para el fortalecimiento de prácticas económicas basadas en la solidaridad, la asociatividad y la participación democrática.

El último periodo histórico, requiere pensar en las nuevas formas en las que el Estado constituye su calidad benefactora o permisiva, y en Bolivia, peculiarmente, consolidar su aliento plurinacional respecto a sus entidades territoriales, pero también respecto a su forma de vivir y construir su democracia y economía. Además, y sustancialmente, debe pensar en afianzar sus

avances respecto al contexto de la crisis climática, que se presenta no como la responsabilidad ambiental de la que se habla hace décadas desde los sectores privados, públicos y sociales, sino como una crisis multidimensional y civilizatoria que nos muestra, precisamente, que nuestras formas de tejido social, solidaridad y corresponsabilidad de cuidado tienen serios problemas de sostenibilidad no solo en el tiempo, sino en la reproducción de la vida misma.

## 1.2 Procesos, organizaciones y estrategias del cooperativismo

El cooperativismo boliviano atravesó etapas marcadas por cambios estructurales, tensiones institucionales y estrategias de reorganización desde el Estado y desde las organizaciones de base. Con la Ley N.º 356 General de Cooperativas, promulgada y vigente desde el 11 de abril de 2013, el país cuenta con una radiografía más clara —aunque aún parcial— del sistema cooperativo, sus dimensiones sectoriales, sus dinámicas de crecimiento o estancamiento, y los desafíos que enfrenta para consolidar su aporte a la economía plural.

### ***Estructuración del sistema cooperativo boliviano: sectores, clases y grados***

Con la promulgación de la Ley N.º 356 General de Cooperativas (2013), la clasificación se redefine en tres grandes sectores, organizados de acuerdo con el tipo de actividad principal que desarrollan: el sector de producción (cooperativas de minería, artesanía, industria, agropecuaria y otras formas productivas); el sector de servicios (cooperativas de vivienda, ahorro y crédito, consumo, educación, transporte, turismo, salud, comercialización, entre otras); y el sector de servicios públicos (cooperativas de telecomunicaciones, electricidad, agua potable y saneamiento básico).

Además, la ley introduce una forma de clasificación adicional, “por extensión” que permite diferenciar el alcance y la diversidad de actividades económicas que puede desarrollar una cooperativa. Son tres tipos por extensión: cooperativas de objeto único, cooperativas integrales que desarrollan toda la cadena productiva de cualquier sector o actividad; y cooperativas multiactivas que combinan diversas actividades en los sectores de producción y de servicios.

Esta doble clasificación (por sector y por extensión) reconoce la complejidad del cooperativismo boliviano y busca dotar al sistema de mayor flexibilidad organizativa. No obstante, su implementación ha sido desigual, dados los vacíos de información, falta de formación técnica y debilidad institucional en varias regiones del país.

La estructura organizativa del movimiento cooperativo, de acuerdo a la Ley N.º 356, está conformada por cinco niveles de integración (Artículo N.º 24), en función de su escala y alcance. Las cooperativas de primer grado son aquellas consideradas de base; las cooperativas de segundo grado son las centrales de cooperativas; las cooperativas de tercer grado son las federaciones departamentales y regionales; las cooperativas de cuarto grado son las federaciones regionales; y, finalmente, en el quinto grado se cuenta con la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL).

Esta estructura piramidal responde a una visión de representación democrática y de cooperación, principios clave del movimiento que se manifiesta como trabajo cooperativo y solidaridad mutua. Sin embargo, el desarrollo de los niveles superiores (federaciones) ha sido desigual entre sectores. Por ejemplo, en el cooperativismo minero tiene representación en todos los grados, pero sectores como el agropecuario, la educación, transporte, vivienda, o servicios públicos como el suministro de agua o energía eléctrica, presentan una articulación parcial, lo cual, a su vez, supondría una menor representatividad.

En ese contexto, la Ley N.º 356 propuso denominaciones más precisas e intentó establecer un marco más riguroso para la institucionalidad cooperativa. Sin embargo, la realidad demuestra que esta normativa —aunque más detallada y amplia que la de 1958— aún tiene falencias para una implementación diferenciada. La elaboración de esta ley fue impulsada desde sectores con mayor capacidad de organización y presión, especialmente, el cooperativismo minero. Si bien reconoce a los múltiples sectores cooperativos,

no contempla plenamente sus especificidades operativas, territoriales y socioculturales; y tampoco se articula a aspectos que tienen que ver con su viabilidad en el mercado, su impacto medioambiental y su sostenibilidad.

### ***Radiografía del cooperativismo e institucionalización***

El movimiento cooperativo se había desarrollado con múltiples debilidades y una marcada discontinuidad institucional. Con la Ley N.º 356 se crea la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP), como una institución pública técnica y operativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independencia administrativa, legal y técnica, bajo la tuición del Ministerio de Trabajo. Posteriormente, el 13 de mayo de 2014, se formuló el Decreto Supremo N.º 1995 que reglamenta la ley, regulando la constitución, organización, funcionamiento, supervisión, fiscalización, fomento y protección del sistema cooperativo. En junio de ese mismo año, se designa al primer Director General Ejecutivo de la institución.

Entre 2014 y 2015, se realizó el traspaso formal de activos, archivos y documentación desde IN-ALCO y otras entidades intermedias a la nueva autoridad (AFCOOP, 2024). No obstante, no se tuvo certeza sobre la cantidad total de cooperativas activas en el país, ni se contó con un sistema de registro nacional. En 2015, la AFCOOP inició el proceso de regularización, homologación y registro oficial de cooperativas, sus nóminas de asociadas y asociados. Este proceso no solo buscaba otorgar personería jurídica bajo el nuevo marco normativo, sino también reordenar el sistema de acuerdo con la clasificación sectorial establecida por la ley.

Según datos proporcionados por la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL), se contabilizaban 6.217 cooperativas identificadas, de las cuales aproximadamente un cuarto había logrado completar el proceso de homologación<sup>1</sup>. La siguiente tabla refleja la distribución por departamento:

1 Esta información se estima que corresponde a la gestión 2020.

**TABLA 1 Homologación de cooperativa a nivel nacional según departamento**

Global Cooperativas	Homologadas	Por homologar	Total
La Paz	785	2.164	2.949
Santa Cruz	282	975	1.257
Cochabamba	156	477	633
Potosí	160	317	477
Oruro	79	279	358
Beni	18	147	165
Chuquisaca	27	132	159
Tarija	57	120	177
Pando	3	39	42
Bolivia	1.567	4.650	6.217

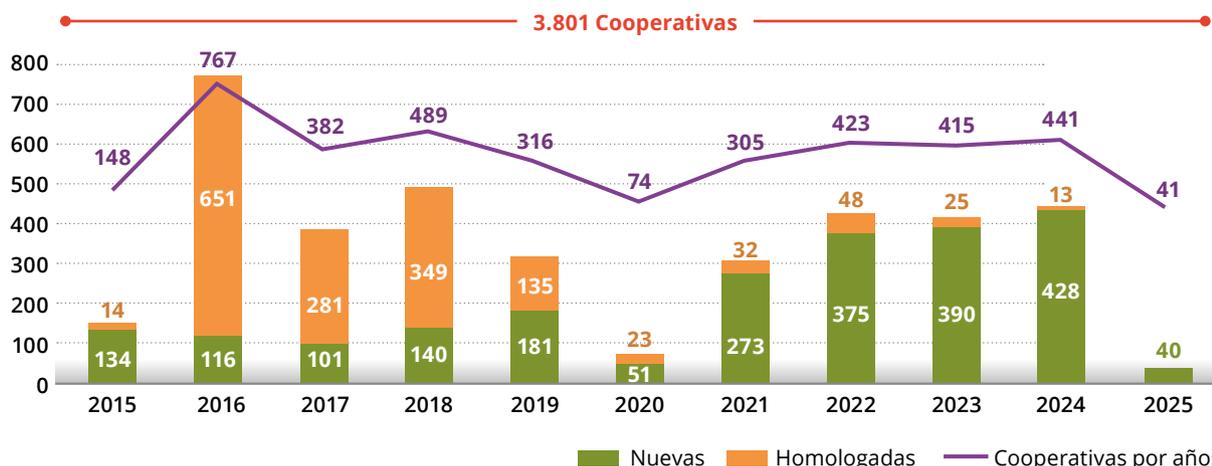
Fuente: Sistema de Registro Nacional de Cooperativas - SIRENCO, información compartida por la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia - CONCOBOL.

Estos datos podrían reflejar un largo vacío estadístico e institucional entre la ley de 1958 y la de 2013, así como las dificultades para construir una base confiable y actualizada del registro de cooperativas. A pesar de los esfuerzos por acceder a datos actualizados de la AFSCOOP, durante esta investigación no fue posible obtener una entrevista oficial, ni documentación actualizada. Sin embargo, mediante conversaciones informales con funcionarios al momento del seguimiento, se corroboró que el número de cooperativas previo al proceso de homologación superaba efectivamente las 6.000 cooperativas.

Actualmente, la AFSCOOP es la única entidad con facultades legales para otorgar personería jurídica y fiscalizar a las cooperativas, condición necesaria para ser supervisadas por entidades sectoriales especializadas, según los sectores de telecomunicaciones, minería, ahorro y crédito, entre otros.

Según la última rendición de cuentas pública inicial de 2025 de la AFSCOOP<sup>2</sup>, en Bolivia existen 3.801 cooperativas registradas con personería jurídica vigente hasta el primer trimestre de 2025. Como se visualiza en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 1 Registro de cooperativas con personería jurídica en la AFSCOOP**



Fuente: Elaboración propia en base a información pública de AFSCOOP, 2025.

2 La Rendición de cuentas inicial gestión 2025 de AFSCOOP, realizado de manera virtual en fecha 29 de abril de 2025, en su página oficial de Facebook.

El gráfico evidencia dos fases, la primera, entre 2015 y 2020, donde predominó la homologación de cooperativas antiguas que migraron al nuevo sistema jurídico (Ley N.º356); y la segunda, desde 2021, se evidencia un incremento progresivo en la creación de nuevas cooperativas y una disminución de registro de cooperativas mediante la homologación, al parecer, por la inactividad de

cooperativas que no lograron adaptarse al nuevo marco legal, y optaron por la liquidación de la cooperativa o siguen operando sin este proceso para su actualización.

Según datos públicos de AFSCOOP, estas 3.801 cooperativas se clasifican de la siguiente manera:

**TABLA 2 Cooperativas con personería jurídica según sector**

Sector	Nº cooperativas	% de cooperativas	Nº Asociados	% de asociados
Producción	3.018	79 %	108.802	10 %
Servicios	540	14 %	91.622	8 %
Servicios públicos	205	5 %	910.497	80 %
Por extensión	38	1 %	34.358	3 %
Total	3.801	100 %	1.145.279	100 %

Fuente: Elaboración en base a información pública de AFSCOOP, 2025.

Si bien las cooperativas del sector de producción, en su mayoría mineras, son las de mayor cantidad (79 %), las cooperativas de servicios públicos son las que concentran mayor número de personas asociadas (80 %), reflejando así, su centralidad en la provisión de servicios básicos como agua, electricidad y telecomunicaciones.

Tomando como referencia los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2024, que reportó una población de 11.312.620 habitantes, se estima que al menos un 10% de la población boliviana está asociada activamente a alguna cooperativa. No obstante, esta proporción debe leerse con cautela, ya que AFSCOOP aún se encuentra en proceso de saneamiento y actualización de datos, y existe evidencia de que muchas cooperativas siguen operando sin cumplir plenamente con el marco normativo vigente

Además, el descenso en los procesos de homologación desde 2021 podría sugerir dos tendencias paralelas: por un lado, muchas cooperativas antiguas han optado por disolverse o mantenerse en situación irregular frente al nuevo marco legal; por otro, ha emergido una nueva ola de cooperativas constituidas desde cero, reflejo de una

creciente demanda ciudadana de organización solidaria en contextos de crisis económica, exclusión o necesidades insatisfechas.

### ***Estrategia estatal, control institucional y límites de la gobernanza cooperativa***

Con la mencionada ley, el Estado boliviano establece un marco institucional para regular al sistema cooperativo, pero su implementación ha tenido altibajos, discontinuidad y desafíos operativos no menores.

Junto a la AFSCOOP continúan vigentes estructuras como el Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas (VESCyCOOP) y la Dirección General de Políticas Públicas, Fomento, Protección y Promoción Cooperativa (DGPPFPyPCOOP), que conforman un entramado institucional desde donde el Estado intenta acompañar, capacitar y promover el desarrollo cooperativo.

No obstante, el análisis de la dinámica de autoridades en AFSCOOP evidencia un problema en la estabilidad institucional. En poco más de una década, al menos seis directores generales ejecutivos han pasado por la institución, en muchos casos designados con carácter interino, lo que

ha limitado el desarrollo de políticas estructurales y la continuidad de estrategias a largo plazo. A

continuación, la cronología de autoridades según el período gubernamental:

**TABLA 3 Autoridades a cargo de AFCOOP entre 2013 y 2025**

Director Ejecutivo AFCOOP		Gobierno en Ejercicio	
Director	Periodo	Presidente	Periodo
Juan Vargas Lupe	2014 - 2017	Evo Morales Ayma	2006 - 2019
Fernando Fuentes Daza	2017 - 2020	Jeanine Añez Chávez	2019 - 2020
Cristian Alfonso Montaña Rueda	2019 - 2020	Luis Arce Catacora	2020 - 2025
Miguel Ángel Buitrago Medrano	2020 - 2025		
Alejandro Ajata Cachaca	2023 - 2024		
Simón Benavides Antezana	2025		

Fuente: Elaboración propia.

Este constante cambio de autoridades derivó en una gestión predominantemente técnico-regulatoria, con poco margen para la construcción de políticas públicas integrales orientadas al fortalecimiento del sector cooperativo. Además, fue visible la priorización de sectores, como el minero y agropecuario, en detrimento de sectores emergentes como el cooperativismo de transporte o de vivienda o servicios públicos, que no recibieron suficiente atención ni acompañamiento sistemático.

Por otra parte, el VESCyCOOP orientó sus estrategias a acciones de formación, asistencia técnica y promoción del cooperativismo, principalmente mediante talleres, ferias productivas y procesos de sensibilización<sup>3</sup>. Esto incluye programas para la constitución de nuevas cooperativas productivas, formaciones en liderazgo, equidad de género, asistencia legal y capacitación técnica para sectores en situación de vulnerabilidad (MTEPS, 2023), en el marco del cumplimiento del Artículo 117 de la Ley N.º 356, que instruye promover la educación cooperativa en todos sus niveles.

Si bien se tienen avances normativos e institucionales desde el Estado, la alta rotación de au-

toridades y la priorización sectorial han limitado el impacto de las estrategias estatales en el fortalecimiento del cooperativismo como pilar de la economía plural boliviana.

#### ***Estrategia desde CONCOBOL como principal actor del movimiento cooperativo***

En la estructura del movimiento cooperativo boliviano, la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia – CONCOBOL<sup>4</sup>, ocupa el rol de organización matriz de quinto grado; es decir, es la única instancia nacional que agrupa a federaciones sectoriales y cooperativas de primer a tercer grado, frente al Estado y otras instituciones internacionales (Oibescoop, 2012). Una de sus principales funciones es la defensa de los intereses de sus entidades afiliadas, la promoción de los principios y valores cooperativos, la celebración de convenios con el Estado, y la articulación del sistema cooperativo a través de instancias de diálogo y planificación nacional.

Sin embargo, a pesar de este diseño formal, la legitimidad, representatividad y funcionalidad de la CONCOBOL han sido cuestionadas por diversos sectores del movimiento cooperativo. Un elemento que marca esta ambigüedad es que

3 Detalla cada gestión en su Plan Operativo Anual – Acciones a corto Plazo.

4 La CONCOBOL fue fundada en 1993 por la Federación de cooperativas telefónicas de Bolivia (FECOTEL), Federación Nacional de cooperativas de ahorro y crédito (FENACRE) y la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias de Bolivia (FENACOAB). Entre julio y agosto del mismo año, se aprobó el estatuto orgánico de la confederación, se eligió al primer directorio y se logró su personería jurídica el 5 de agosto de 1993, mediante la Resolución Nro. 04572 del Consejo Nacional de Cooperativas (CONALCO).

algunas federaciones sectoriales no se encuentran plenamente activas o carecen de estructura visible y sostenida, y otras no participan de manera efectiva en el entramado organizacional nacional. Esto muestra la fragmentación del movimiento cooperativo, con niveles dispares de participación, representación y organicidad según el sector, el territorio o el grado de desarrollo institucional de las cooperativas.

En septiembre de 2014, el Estado otorgó a la CONCOBOL una sede propia en la ciudad de La Paz. Esta infraestructura fue financiada mediante el Programa Evo Cumple<sup>5</sup> y la entrega en acto público incluyó manifestaciones de respaldo de la dirigencia cooperativista al entonces gobierno (MAS-IPSP). Antes, la confederación funcionaba en espacios de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN) (Opinión, 2014).

La incidencia política de la CONCOBOL se vinculó a los objetivos de aquel gobierno, debilitando así, su autonomía y legitimidad frente a sectores más críticos o periféricos. Además, la ausencia de federaciones sectoriales activas a nivel nacional de telecomunicaciones, transporte o servicios públicos derivó en una escasa capacidad de formulación de propuestas sectoriales y una debilidad estructural para incidir en políticas públicas diferenciadas. Estos vacíos son evidentes en contextos de crisis sectorial, pues no se cuenta con capacidad organizativa ni proyección técnica en la CONCOBOL o sus instancias descentralizadas.

### ***Cooperativismo en crisis e intervención estatal***

La AFSCOOP además de supervisar el funcionamiento de las cooperativas, puede intervenir en casos de incumplimiento, conflictos internos e irregularidades administrativas, con base en mecanismos legales y reglamentarios (Opinión, 2013). En el último periodo histórico, diversos casos evidenciaron profundas crisis de gobernanza, transparencia y legitimidad interna en algunas de las cooperativas más emblemáticas del país. Estos episodios han puesto a prueba no solo la capacidad de fiscalización del Estado, sino también los

principios de autogestión y control social, que son pilares del modelo cooperativo.

Entre los casos más representativos se encuentran los de COTEL R.L. (Cooperativa de Telecomunicaciones de La Paz R.L.) y COTAS R.L. (Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz R.L.), que arrastraron conflictos estructurales que van desde la malversación de fondos, contratos irregulares, corrupción interna, hasta la crisis de gobernabilidad que han derivado en intervenciones estatales y disputas legales.

La crisis de COTEL R.L. se remonta al año 1997, cuando se denunció la gestión irregular, endeudamiento excesivo y pérdida sostenida de usuarios. En 2013, mediante Resolución 567/13 del MTEPS se intervino, por quinta vez, COTEL debido a conflictos internos, falta de renovación del Consejo de Administración y una deuda millonaria con entidades como la ATT (Mendoza, 2013). Actualmente, la cooperativa continúa enfrentando problemas con riesgo estructural y problemas de innovación tecnológica.

El caso de COTAS R.L. estalló públicamente en 2019, cuando se reveló un escándalo por un presunto desfalco de aproximadamente 14.5 millones de dólares, a través de su programa de fidelización de clientes denominado “COTAS en Cuotas”. La investigación destapó una red interna de funcionarios que desviaron recursos mediante compras ficticias y malversación de fondos. Este hecho derivó en procesos penales y administrativos contra varios ejecutivos de la cooperativa, y obligó a una profunda reestructuración interna (Estremadoiro, 2022).

Aunque COTAS logró mantener parte de sus operaciones, el escándalo dejó en evidencia la vulnerabilidad de los mecanismos de control interno, la falta de transparencia en la gestión y una débil fiscalización de parte de los órganos sociales (asamblea, consejos de administración y vigilancia). En 2020, AFSCOOP inició procesos de auditoría y supervisión, y mantuvo una vigilancia cercana.

5 El inmueble tuvo un costo de Bs 245 mil dólares.

Ambos casos reflejan una realidad preocupante al modelo cooperativo, cuando carece de formación técnica, control social efectivo y mecanismos democráticos funcionales, puede devenir en estructuras corporativas cerradas, cooptadas por intereses particulares que traicionan los principios del cooperativismo.

***Renovación del movimiento cooperativo: propuestas de actores representativos***

Durante el proceso de esta investigación, uno de los hitos más relevantes fue el conversatorio nacional “La contribución del cooperativismo a la economía plural de Bolivia”, desarrollado en marzo de 2025, junto a representantes de cooperativas, entidades estatales y organizaciones de apoyo. Se identificaron propuestas clave para reencaminar al movimiento cooperativo boliviano y destacan tres desafíos prioritarios:

**1) Revisión y actualización del marco normativo – legal del cooperativismo**

Aunque la Ley N.º 356 fue un avance importante, muchos sectores sienten que no refleja la diversidad real del cooperativismo en Bolivia. Los sectores de cooperativas agropecuarias, servicios públicos, transporte, ahorro y crédito y telecomunicaciones, por ejemplo, no están representados. Además, el enfoque actual favorece demasiado al sector minero. Por eso, se pide una ley más inclusiva, descentralizada y adaptada a las distintas realidades territoriales y sectoriales, con un Estado que supervise y pase a ser un aliado, otorgue financiamiento, asistencia técnica y políticas diferenciadas.

**2) Representación gremial equitativa y plural**

La representación institucional del cooperativismo fue históricamente desigual. Mientras que el sector minero desarrolló una capacidad de presión política significativa —e incluso ha incidido en el diseño normativo nacional— otros sectores tuvieron una débil presencia gremial y menor capacidad de interlocución con el Estado. Por ello, se cuestionó el rol actual de CONCOBOL y se planteó la necesidad de fortalecer las federaciones sectoriales, con procesos más democráticos y participativos que permitan una verdadera representación plural.

**3) Cooperativas para la economía plural**

Las cooperativas deberían asumir un rol más activo en la construcción de la economía plural, tal como establece la CPE, son parte de este modelo —junto a la economía estatal, privada y comunitaria— su rol no ha sido potenciado en las políticas económicas a nivel nacional. Las cooperativas podrían ser motores de transformación, generando empleo digno, democratizando servicios y promoviendo la justicia social. Para lograrlo, es fundamental mejorar la coordinación entre sectores, fortalecer las instituciones cooperativas y diseñar políticas públicas que reconozcan su diversidad y potencial.

Estas propuestas abren la posibilidad de renovar el movimiento cooperativo desde sus propias bases. Conectan directamente con los vacíos y tensiones estructurales como el predominio del sector minero, la débil institucionalidad del sistema cooperativo, la crisis de legitimidad de sus órganos gremiales y la escasa articulación con los procesos estructurales del país.

**1.3 Desafíos para la economía plural boliviana**

En nuestra interpretación, las definiciones jurídicas sobre las formas de organización económica incorporadas en la Constitución de 2009, responden a un reconocimiento más amplio de la diversidad sociológica de los actores que participan en las dinámicas económicas del país. La inclusión de la economía comunitaria como cuarta modalidad reconocida por el Estado y la sociedad boliviana ha representado un avance significativo en la formalización jurídica de una dimensión de las relaciones socioeconómicas ampliamente presentes en el territorio nacional.

En la sucesión histórica, el orden jurídico fue incorporando progresivamente, en primer lugar, la economía privada, entendida principalmente en relación con la tierra y los recursos naturales; más de un siglo después, la economía estatal y la cooperativa; y, prácticamente cien años después, la economía comunitaria. Este reconocimiento jurídico, aunque rezagado respecto de las condiciones y formas históricas de lo que hoy se entiende como economía,

TABLA 3 Caracterización del pluralismo económico

## ECONOMÍA PLURAL / PLURALISMO ECONÓMICO

La Constitución Política del Estado (Art. 306) reconoce un modelo de economía plural, que articula las formas pública, privada, social-cooperativa y comunitaria, bajo principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. Su finalidad es equilibrar el interés individual con el vivir bien colectivo.

Organizaciones Económicas	Pública	Privada	Social - Cooperativa	Comunitaria
Definición	Empresas de propiedad estatal, creadas para prestar servicios públicos actividades económicas estratégicas. (Art. 309 CPE)	Iniciativas privadas que generan bienes y servicios, contribuyendo al desarrollo económico y social. (Art. 308 CPE)	Asociaciones autónomas, solidarias y sin fines de lucro, de personas naturales y/o jurídicas que se asocian voluntariamente, constituyendo una cooperativa. (Art. 310 CPE)	Conjunto de los sistemas de producción y reproducción de la vida social bajo los principios de los pueblos y naciones indígenas originario y campesinas. (Art. 307 CPE)
Denominación Específica	<b>Empresa Pública o estatal</b>	<b>Empresa privada</b>	<b>Cooperativa</b>	<b>OECOMs - Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias</b>
Normativa reglamentaria	Ley N° 466 Decreto Supremo N° 4251 Decreto Supremo N° 4783	Ley N° 1055 Decreto Supremo N° 3771	Ley N° 356 Decreto Supremo N° 1995	Ley N° 338 Decreto Supremo N° 2849 Ley N° 144
Propósito principal	Mediar las necesidades de interés público, como los servicios básicos a precio justos, redistribución de la riqueza y defensa de los intereses públicos.	Rentabilidad económica, mediante la producción y comercialización.	Beneficio colectivo de las y los socios, con gestión democrática y distribución de excedentes.	Mejorar condiciones de vida de comunidades indígenas, interculturales y afro bolivianas. Además de tener representación política y regulación social comunitaria.
Entidades que fiscaliza, regula y/o coordina con cada organización	Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas – COSEEP	Servicio Plurinacional de Registro de Comercio - SEPREC	Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas – AFCOOP.	CIOEC Coordinadora de integración de organizaciones campesinas, indígenas y originarias.
Régimen legal	AEMP - Autoridad de Fiscalización de Empresas. Instituciones específicas dependiendo el sector, como ASFI, ATI, APS, otros. Empresa estatal, mixta o intergubernamental, según código de comercio.	Empresa Unipersonal, sociedades colectivas, comanditas, de responsabilidad limitada, anónima, de economía mixta, entidad financiera de vivienda u otras según el código de comercio.	Sociedad Limitada en su razón social deben incluir al final de su nombre R.L.	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras; a través del Observatorio Agroambiental mediante el registro único de Agricultura Familiar Sustentable – RUNAF.
Sectores	Todo tipo de actividad económica como hidrocarburos, minería, energía, telecomunicaciones, transporte, agropecuario, agroforestal, ganadería, financiero, vivienda, construcción y otros de interés.	Producción (Minería, Artesanal, Industrial, Agropecuaria) Servicios (Vivienda, Ahorro y crédito, Consumo, Educación, Transporte, Turismo y Salud) Servicios Públicos (Telecomunicaciones, Electricidad, Agua y Alcantarillado)	Productiva relacionado con la tierra. Agricultura, pecuaria, recolección, pesca, aprovechamiento forestal y de la biodiversidad, artesanía, turismo comunitario y servicios.	

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa del Estado Plurinacional.

marca hitos relevantes, pues redefine la relación de esta modalidad con el Estado y con los demás actores económicos reconocidos constitucionalmente.

Un ejemplo contemporáneo de esta dinámica de incorporación de categorías es la creciente incorporación del concepto de economía del cuidado –generalmente como contribución de las mujeres en los diferentes ámbitos de la sociedad– en el debate jurídico y de políticas públicas, como un paso hacia el reconocimiento y valorización de actividades esenciales para la reproducción social y el bienestar colectivo, que históricamente han permanecido invisibilizadas en las estadísticas y en la normativa económica.

Otro ejemplo es la incorporación de la teoría de daños y pérdidas en lo ambiental en el marco jurídico y económico que resulta esencial para garantizar que las actividades productivas, sin importar su forma organizativa, asuman los costos reales de sus impactos sobre los ecosistemas. Este enfoque, que distingue entre daños (afectaciones irreversibles a bienes y servicios ambientales) y pérdidas (reducción temporal o permanente de su capacidad de provisión), obliga a integrar en la contabilidad económica y en la responsabilidad legal los efectos ambientales y sociales derivados de la explotación de recursos naturales.

Como en otros campos de la relación jurídica, política pública, estructura social, es previsible que se den una serie de rezagos en la aplicación de las orientaciones filosófico-políticas en las estructuras concretas del Estado y su adopción común en la vida social y económica. Si fue en 1938, que se incluyó en la constitución la prohibición de todo tipo de esclavitud en Bolivia, recién en 1952, con una revuelta popular se instituyó esta nueva condición de mujeres y hombres libre en la estructura estatal y social, que tardó varias décadas más en hacerse efectiva.

Entonces, volviendo a la interpretación contemporánea de la economía plural, recuperamos la declaración constitucional sobre la cual las organizaciones económicas tienen una finalidad social de carácter general, en el sentido más amplio de la población boliviana, expresa-

da de la siguiente manera: Las organizaciones económicas, “articulan las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo” (Artículo 306).

La economía plural de Bolivia está conformada por las siguientes formas de organización:

- 1) Pública: Empresas propiedad del Estado, creadas para prestar servicios públicos o para desarrollar actividades económicas estratégicas.
- 2) Privada: Iniciativas privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y fortalezcan la independencia económica del país.
- 3) Socio-cooperativa: Como forma de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro. Promoviendo la organización de cooperativas en actividades de producción.
- 4) Comunitaria: Comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social bajo los principios propios de los pueblos y naciones indígena originario y campesinas (Artículos 307.310 CPE).

Una interpretación básica de la economía plural resultaría de la comprensión literal de la Constitución; es decir, que son formas organizativas independientes que coexisten en el país y en los territorios de forma independiente unas de otras. En los hechos, por una parte, cada forma de organización se subdivide en otras estructuras, por lo que no existe una forma unívoca de organización económica, aunque en términos generales se convenga que existan estas cuatro matrices generales; por otra parte, estas formas de economía se combinan, sobreponen, interactúan de manera habitual y permanente.

Una interpretación ampliada de la economía plural, menos literal, reconoce que en las estructuras sociológicas de la economía boliviana

conviven y se articulan las distintas formas organizativas jurídicas formalizadas en los marcos institucionales del Estado: registros, sistemas impositivos, derecho civil y comercial, entre otros. En la realidad, las personas pueden ser simultáneamente inversores privados, beneficiarios de las utilidades de empresas públicas, socios de cooperativas y miembros de comunidades. Un mismo individuo se desempeña en diversos roles —accionista, socio, miembro, cliente, oferente, vendedor, comprador o proveedor— según el contexto económico en el que participe.

En ambos sentidos de su interpretación, el contenido integrador de la Constitución, así como las teorías y las políticas actuales sobre las formas de organización económica en el mundo, y desde los principios del cooperativismo, la economía es una de las herramientas indispensables para sociedades basadas en la igualdad de oportunidades, justicia social, inclusión, cohesión, equidad, solidaridad, y otras formas de expresar un futuro socialmente más armónico.

Sin embargo, en los hechos, en esta diversidad de formas de economía, aún se pueden encontrar relaciones de subordinación y soporte de unos sectores de la economía sobre otros sectores. Tal es el caso de la economía informal, el empleo informal y a destajo, en favor de las grandes empresas proveedoras de servicios, alimentos industriales, maquinarias y equipos, productos importados, entre otros. O, las relaciones de las comunidades sin tierra como reserva de mano de obra para las grandes propiedades, empresas agropecuarias y minería, principalmente. Así como la producción campesina e indígena para la alimentación de los mismos sectores informales

que alimentan la maquinaria de acumulación de la industria.

Al reconocimiento formal y jurídico de las diversas formas de organización económica, debe seguir el paso de adecuar las estructuras del Estado para garantizar que todas ellas puedan incorporarse, en condiciones equivalentes y adaptadas a cada realidad concreta, al acceso a los bienes y beneficios de las sociedades contemporáneas. Este enfoque se aparta de la homogeneización como fórmula única y busca, en cambio, construir sociedades multiculturales, multiétnicas y plurinacionales, con sus correspondientes características económicas y con interacciones tanto interculturales como —podría decirse— intereconómicas.

Los aprendizajes sobre el cooperativismo que sustentan esta publicación, más allá de las particularidades de esta forma de organización, de sus debates internos, sus contradicciones y sus ciclos de auge y declive, constituyen una oportunidad para reflexionar sobre el conjunto del entramado económico y social. Esta forma organizativa, con sus subestructuras y complejas articulaciones en todos los ámbitos de la actividad económica, nos deja enseñanzas y plantea interrogantes que pueden extrapolarse a todos los sectores de la economía y a la formulación de políticas públicas. La relación entre la economía y otros desafíos globales de la humanidad —como la igualdad de género, la preservación del medio ambiente, la justicia social y la sostenibilidad— abre un campo de análisis que trasciende lo estrictamente económico, invitando a integrar valores, derechos y visiones de largo plazo en los modelos de desarrollo.

## Bibliografía

---

- AFCOOP. 2024. Audiencia Pública de Rendición de Cuentas INICIAL. Consultado en: <https://www.afcoop.gob.bo/data/uploads/2024/05/1-Afcoop-Rendicion-Cuentas-INICIAL-2024-Abril-30-1.pdf>
- Estremadoiro E. 2022. Auditoría revela que ‘Cotas en cuotas’ causó daño de \$us 14,5 millones a la cooperativa. Consultado en: [https://eldeb.com.bo/dinero/auditoria-revela-que-cotas-en-cuotas-causo-dano-de-us-145-millones-a-la-cooperativa\\_272296/](https://eldeb.com.bo/dinero/auditoria-revela-que-cotas-en-cuotas-causo-dano-de-us-145-millones-a-la-cooperativa_272296/)
- MTEPS. 2023. Plan Operativo Anual 2023 Acciones de Corto Plazo. Consultado en: [https://www.mintrabajo.gob.bo/?page\\_id=3335](https://www.mintrabajo.gob.bo/?page_id=3335)
- Mendoza L. 2013. El Gobierno interviene telefónica de La Paz por 150 días y anuncia una auditoría. Consultado en: <https://eju.tv/2013/08/el-gobierno-interviene-telefonica-de-la-paz-por-150-das-y-anuncia-una-auditora/>
- Mogrovejo, Rodrigo & Vanhuynegem, Philippe. 2012. Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia. Un modelo singular de desarrollo cooperativo. La Paz: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos
- Opinión. 2013. Cuarta y quinta etapa cooperativista. Consultado en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/tendencias/cuarta-quinta-etapa-cooperativista/20130512153700665633.html>
- Opinión. 2014. Morales entrega sede a Concobol y cooperativistas reiteran apoyo. Consultado en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/economia/morales-entrega-sede-concobol-cooperativistas-reiteran-apoyo/20140928201300500838.html>
- Obiescoop. 2012. Confederación de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL). Consultado en: [https://www.oibescoop.org/organismos\\_integr/confederacion-de-cooperativas-de-bolivia-concobol/](https://www.oibescoop.org/organismos_integr/confederacion-de-cooperativas-de-bolivia-concobol/)
- Zumiri, Julio. 1969. “Las cooperativas y el desarrollo nacional en Bolivia”. Revista Estudios Cooperativos, N° 18. Pág. 39-58. En: <http://www.ucm.es>, consulta realizada el 7/03/08.

# Marco normativo y jurídico del cooperativismo en Bolivia

MIGUEL ANGEL PEÑARANDA BOCANGEL

## Antecedentes

El propósito de este análisis jurídico es contribuir con un análisis integral del movimiento cooperativo boliviano. La investigación se concentró en el análisis normativo y la interpretación en su aplicación, mediante el estudio del desempeño de las diferentes cooperativas en la economía y su desenvolvimiento en la estructura de la sociedad boliviana. Para ello, se utilizó el análisis jurídico y referencias a actores y dirigentes del movimiento cooperativo en Bolivia, dado que la mayoría de los textos sobre cooperativismo presentan un enfoque muy general enmarcado en normativas regionales y mundiales.

El cooperativismo moderno surgió en forma sistematizada, principalmente, en los países de la Europa azotados por las consecuencias adversas de la revolución industrial, la cual no solo cambió las características de la producción industrial, sino que también, se caracterizó por el empobrecimiento de los trabajadores. Esto generó un debate importante en los círculos económicos, sociales, religiosos, laborales e intelectuales. Tanto los dueños del capital (o quienes dirigían las empresas); como las iglesias, los pensadores sociales y los mismos trabajadores se dieron a la tarea de reflexionar sobre la realidad que estaban viviendo. Comenzando a formular propuestas que iban desde la transformación parcial de los modos de operación hasta la construcción de nuevos modelos de sociedad. Así, a mediados del siglo XIX, nacieron los primeros principios cooperativos, conocidos como principios de Rochdale, en referencia a la ciudad de Gran Bretaña donde fueron suscritos. A partir de

estos principios y pensadores surgieron varias tendencias del cooperativismo.

En términos generales, el cooperativismo forma parte de la denominada economía social, que es un sistema cuyo eje central es el análisis de empresas que operan en el mercado, comercializando sus bienes y servicios mediante la gestión de empresas democráticas centradas en la ayuda mutua y en el interés público. El empleo de este concepto se registra desde la primera mitad del siglo XIX en Francia. Mirta Vuotto (2009) establece una diferencia entre las políticas públicas que hacen referencia a la Economía Social y a la Economía Solidaria. Mientras que la Economía Social se refiere a la producción de bienes y servicios, el mejoramiento de la calidad de vida y búsqueda del interés común; la Economía Solidaria se focaliza en la reciprocidad entre los actores, la construcción conjunta de la oferta y la demanda, y una crítica a la regulación exclusiva del mercado. Es importante destacar que estas formas jurídico-organizativas son preexistentes a las empresas con fines de lucro que se han legislado en todos los países, especialmente desde el siglo XIX en adelante. El grado de pervivencia de las organizaciones sin fines de lucro es notable: se han originado y desarrollado a lo largo del tiempo como instituciones eficaces, especialmente en tiempos de crisis, para proveer productos, servicios y ayuda mutua. Esto ocurre tanto en el país de origen como en los procesos migratorios, donde colaboran con los inmigrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad ante las exigencias de una sociedad desconocida, encontrando apoyo en sus propios grupos de pertenencia, nacionalidad, religión, etc. (Laverán, 2017)

Para comprender los antecedentes del movimiento cooperativo en Bolivia es necesario analizar tanto las prácticas de reciprocidad de las culturas originarias como el posterior desarrollo del cooperativismo moderno. El cooperativismo surge de la historia de las culturas originarias bolivianas a través del trabajo de reciprocidad, tanto en la cultura aymara como quechua, identificado mediante el concepto de "ayni". Este era una forma de ayuda mutua que se practicaba en comunidades indígenas que se manifestaba como un sistema de trabajo colaborativo entre los miembros de la comunidad para tareas particulares: labores agrícolas, construcción de casas y trabajos comunitarios. La condición era que esta ayuda se correspondiera de igual forma cuando fuera necesaria, bajo el principio de "hoy por ti, mañana por mí". En la actualidad, el concepto de ayni o de cooperación mutua se sigue practicando en las tareas agrícolas. Sin embargo, en las zonas urbanas esta idea fue distorsionada, particularmente, en el mundo andino a través de los "prestos" y en la mayoría de las celebraciones: festividades religiosas, cumpleaños, matrimonios, licenciamiento del servicio militar, graduaciones profesionales, etc. En estos eventos, todos los regalos y aportes en bebida o alimentos son cuidadosamente registrados con nombre, apellido y monto aportado, con el propósito de que el anfitrión pueda retribuir en las mismas cantidades o más cuando esa persona realice una celebración en el futuro.

El movimiento cooperativo en Bolivia surge a finales del decenio de 1930, con la formación de cooperativas agrícolas cuyos integrantes fueron ex combatientes de la Guerra del Chaco. Las cooperativas mineras en el país nacieron algunos años después, en 1939, debido a la severa crisis de la minería de la plata de esa década. Desde una perspectiva histórica, es posible determinar que en Bolivia el auge del movimiento cooperativo se ubica entre las décadas de 1960 al 1980, después de la promulgación de la primera Ley General de Sociedades Cooperativas de 1958. Esto dio lugar al desarrollo de las cooperativas, particularmente, de servicios, ahorro y crédito, y de consumo, instituidas como emprendimientos sin fines de lucro y adecuadas a los principios universales del cooperativismo.

Después de la Revolución de 1952, los alcances del movimiento cooperativo en Bolivia se extendieron hacia la transformación de los modos de producción, ya que fue considerado un instrumento para superar el sistema feudal de tenencia de la tierra e incorporar al campesinado a la vida activa de la nación. Se buscaba establecer un nuevo sistema que brindara institucionalidad para superar las relaciones de producción heredadas de las antiguas haciendas.

De igual manera, las organizaciones religiosas, especialmente, la Iglesia Católica ha influido en la expansión del sector cooperativo agropecuario dentro del país y la región. Paulatinamente fueron apareciendo en el panorama cooperativo nacional asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones cooperativas que sirven a las entidades afiliadas en actividades económicas y empresariales, así como en promoción, educación y representación. Ejemplos claros de esto se observan en Chuquisaca y, posteriormente, en Potosí, Cochabamba y La Paz. El movimiento cooperativo en Bolivia se caracteriza por tener una elevada composición de cooperativas de trabajadores del sector minero, que se desarrolló exponencialmente desde los años ochenta como una alternativa de autoempleo y subsistencia a partir de las medidas macroeconómicas que Bolivia adoptó en el marco del D.S. 21060. Este sector cooperativo, aunque denominado productivo, por su naturaleza es mayormente extractivo.

En 1995, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) aprobó la Declaración sobre Identidad Cooperativa, en la cual se establece la siguiente definición: "Una cooperativa es una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones comunes en materia económica, social y cultural mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática" (ACI, 1995).

Por otra parte, las políticas públicas actuales referidas al cooperativismo fueron formuladas, en 2008, entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL) y las federaciones nacionales de cooperativas. En el mismo año, se

formó un Comité de Seguimiento conformado por la Dirección General de Cooperativas, Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SOCODEVI) y el Programa de Apoyo a la Función Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Las principales políticas fueron aprobadas:

- 1) de orden normativo e institucional.
- 2) de educación y formación cooperativa.
- 3) de acceso a recursos y tratamiento tributario.
- 4) de producción y mercadeo.
- 5) de dignificación del trabajo y responsabilidad social y ambiental.

Estas políticas cuentan con sus respectivas estrategias con actores gubernamentales y legislativos, con actores del sector cooperativo, organismos auxiliares sociales y entidades e instituciones indirectamente vinculadas. Asimismo, contemplan fuentes complementarias de recursos provenientes de organismos de cooperación

internacional, donaciones multilaterales y aportes del sector. Para el movimiento cooperativo, la principal política interna se refiere a la preservación del cooperativismo, lo que impulsó la incorporación de varios artículos sobre cooperativismo en la Constitución Política del Estado (CPE) y la posterior promulgación de la Ley General de Cooperativas N.º 356 el 11 de abril de 2013.

En la actualidad, El estado Plurinacional de Bolivia cuenta con cooperativas muy grandes y representativas en el sector de servicios básicos, particularmente, en el Oriente boliviano, así como con una gran cantidad de cooperativas en el sector minero en todo el territorio nacional. También existen cooperativas de transporte, de producción artesanal y del sector productivo agropecuario, destacando algunas Centrales de Cooperativas y Cooperativas Integrales con mayor representatividad que abarcan todas las etapas de la cadena productiva. Para ilustrar esto, se presenta la siguiente tabla:

**TABLA 1 Central y cooperativas integrales del sector productivo agropecuario**

Nº	Nombre de la Cooperativa	Departamento	Rubro	Figura legal
1	Central de Cooperativas El CEIBO	La Paz	Cacao	Central
2	C.C. CECAOT	Potosí	Quinua	Central
3	C.C. AGROCENTRAL	Chuquisaca	Orégano	Central
4	CERCAT	Tarija	Pollo	Central
5	C.A.I COAINE	La Paz	Café	C. Integral
6	C.A.I CISC	Cochabamba	Leche	C. Integral
7	C.A.I CAIC	Beni	Castaña	C. Integral
8	CAISY	Santa Cruz	Arroz y H.	C. Integral
9	CAICO	Santa Cruz	Arroz y H.	C. Integral

Fuente: Dirección General de Cooperativas, 2008. Laguna, 2011. Montoya & Paz, 2013. Actualizado al primer semestre 2025.

## 1. Análisis normativo del sistema cooperativo en Bolivia

### 1.1 Constitución Política del Estado del Estado Plurinacional de Bolivia del 2009

Para analizar el movimiento cooperativo en su constitución, organización y funcionamiento del sistema cooperativo en el Estado Plurinacional de Bolivia, en sujeción a la Constitución Política

del Estado, se utilizarán fragmentos de la Sentencia Constitucional Plurinacional 1946/2013, del 4 de noviembre de 2013.

Pocos meses después de la promulgación de la Ley General de Cooperativas N.º 356, se emitió la sentencia constitucional de referencia. Esta sentencia detalla exhaustivamente todos y cada uno de los artículos que brindan respaldo jurídico al rol de las cooperativas y el apoyo que recibe el

sistema cooperativo del Estado Plurinacional de Bolivia dentro del marco de la Economía Plural establecido por la Constitución Política del Estado (CPE):

En efecto, los principios sobre los que se asienta el sistema cooperativo forman parte de los principios supremos fundantes del Estado, previstos en el art. 8.II de la norma fundamental y denotan la alta función que tienen las organizaciones cooperativas en el sistema económico y social del Estado, en virtud de ello es que: (i) se reconoce y garantiza, según lo previsto en el art. 52.I de la CPE el derecho a la libre asociación empresarial; (ii) se consagra en el art. 55 los principios rectores del sistema cooperativo y se impone al Estado la obligación de fomentar y regular la organización de cooperativas; (iii) se determina como responsabilidad del Estado la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias, según enseña el art. 20 de la CPE; (iv) las cooperativas, conforme prevé el art. 306.II constitucional, forman parte de las formas de organización económica que sustentan la economía plural del Estado; (v) existe la obligación del Estado de proteger las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro, así prescribe el art. 310 de la CPE; (vi) en el art. 330.II y III, se ordena al Estado a priorizar, a través de su política financiera, la demanda de servicios financieros de los sectores de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción, y de fomentar la creación de entidades financieras no bancarias con fines de inversión socialmente productiva; (vii) se establece que las actividades de intermediación financiera y cualquier otra actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro, son de interés público (art. 331 de la CPE), debiendo estar las entidades financieras reguladas y supervisadas por una institución de regulación de bancos y entidades financieras, según señala el art. 332.I de la CPE; (viii) en el art. 335, se determina que las cooperativas de servicios públicos serán organizaciones de interés colectivo, sin fines de lucro y sometidas a control gubernamental y administradas democráticamente; (ix) en el art. 351.I, se otorga al Estado la potestad de asumir el control y la dirección sobre los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias; (x) en el art. 369.I se reconoce como actores productivos en la riqueza mineralógica a las sociedades cooperativas; (xi) el

art. 370.II, determina la obligación del Estado de promover y fortalecer las cooperativas mineras para que contribuyan al desarrollo económico social del país; (xii) en el art. 378.II se determina que las cooperativas forman parte de la cadena productiva energética; y, (xiii) se consagra la responsabilidad del Estado de promover y fortalecer las cooperativas productivas rurales, productores agropecuarios, etc., que contribuyan al desarrollo económico social del país; (xiv) El Estado reconoce y respeta los derechos pre-constituidos de las sociedades cooperativas mineras, por su carácter productivo social, según la Disposición Transitoria Octava, parágrafo IV de la CPE (Sentencia Constitucional Plurinacional 1946/2013, 2013).

A continuación, se presenta un análisis detallado de los artículos mencionados en la Sentencia Constitucional 1946/2013:

En el artículo 8, parágrafo II, de la CPE se incluyen los valores más esenciales del movimiento cooperativo como ser: unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, complementariedad, transparencia, igualdad de oportunidades, entre otros, como valores del Estado Plurinacional de Bolivia.

En el artículo 52, parágrafo I, de la CPE se reconoce y garantiza la libre asociación empresarial, teniendo en cuenta que el Movimiento Cooperativo constituye la expresión máxima de una empresa social.

En el artículo 55 de la CPE se establece que el Estado fomentará y regulará la organización de las cooperativas mediante la ley. La Ley General de Cooperativas N.º 356, fue promulgada el 11 de abril de 2013, cuatro años después de la promulgación de la CPE. Esta ley tiene como objeto, regular la constitución, organización, funcionamiento, supervisión, fiscalización, fomento y protección del Sistema Cooperativo en sujeción a las disposiciones constitucionales.

El artículo 20 de la CPE incluye a las cooperativas, junto con el Estado, en la responsabilidad de proveer servicios básicos con criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas

equitativas y cobertura necesaria bajo participación y control social.

En el artículo 306, parágrafo V, se establece que, bajo el concepto de economía plural, el Estado asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales. Este esquema constitucional constituye la base del funcionamiento económico y redistribución del movimiento cooperativo.

En el artículo 310 de la CPE se reconoce y protege expresamente a las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro, promoviendo principalmente las cooperativas de producción. Las cooperativas de producción comprenden los sectores minero, artesanal, industrial, agropecuario y otros que pudiesen emerger de las necesidades sociales.

El artículo 330, parágrafos II y III, establecen que, dentro de la política financiera, el Estado debe priorizar la demanda de servicios financieros de las cooperativas de producción, es decir, otorgar prioridad en el acceso a créditos del sistema financiero. De igual manera, dispone que el Estado fomentará la creación de entidades no bancarias con fines de inversión socialmente productivas. Al referirse a no bancarias, se entiende que no están reguladas por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) y, por tanto, solo pueden estar al interior del movimiento cooperativo a través de sus cooperativas de base, centrales y federaciones.

El artículo 331 de la CPE, de manera complementaria al artículo 330, determina que las actividades de intermediación financiera solo pueden ejercerse previa autorización del Estado, conforme a ley. Esto significa que la captación de fondos del público en general para ahorro y crédito está regulada por el sistema financiero bajo supervisión de la ASFI. Por lo tanto, el fomento a entidades no bancarias con fines de inversión socialmente productiva debe entenderse como una actividad que debe permanecer estrictamente al interior del movimiento cooperativo, limitándose a sus asociadas y asociados, sin posibilidad de captar fondos del público en general.

El artículo 332, parágrafo I, de la CPE reitera expresamente lo expresado en el artículo 331: las entidades financieras, es decir, aquellas que realizan intermediación financiera y captación de fondos del público, son reguladas por la ASFI.

El artículo 335 de la CPE determina que las cooperativas de servicios públicos son organizaciones que, aunque su bien, su funcionamiento y administración se enmarcan dentro del sistema cooperativo con características sin fines de lucro y de interés colectivo, están sometidas a control gubernamental. Además, son supervisadas por el Órgano Electoral Plurinacional en lo que respecta a las elecciones de sus autoridades.

El artículo 351, parágrafo I, de la CPE determina que el Estado asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las cuales podrán contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas. El artículo 348 de la misma CPE, define los recursos naturales estratégicos como los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. Dado que el Estado es un ente abstracto que requiere de organizaciones e instituciones para ejercer control y dirección, en este caso otorga a las Cooperativas relacionadas con los recursos naturales la facultad de ejercer control y dirección en toda la cadena productiva de estos recursos, incluyendo la facultad de contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas para todo, o parte del proceso de la cadena productiva.

El artículo 369, parágrafo I, de la CPE determina que el estado será responsable de las riquezas mineralógicas que se encuentren en el suelo y subsuelo, las cuales serán reguladas por ley expresa que reconoce a la industria minera privada y a las sociedades cooperativas como actores productivos.

El artículo 370, parágrafo II, de la CPE determina que el Estado otorgará derechos mineros en

toda la cadena productiva: exploración, explotación, tratamiento y comercialización, promoviendo y fortaleciendo a las cooperativas mineras para que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

El artículo 378, parágrafo II, de la CPE define a las diferentes formas y fuentes de energía como recurso estratégico, cuyo acceso es un derecho fundamental para el desarrollo integral y social del país. Otorga al Estado la facultad privativa del desarrollo de la cadena productiva energética en su generación, transporte y distribución a través de empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas y empresas comunitarias y sociales.

El artículo 406, parágrafo II, de la CPE determina que el Estado garantizará el desarrollo rural integral sustentable por medio de políticas, planes, programas y proyectos integrales de fomento a la producción agropecuaria, artesanal, forestal y al turismo, promoviendo y fortaleciendo a las organizaciones económicas productivas rurales, entre ellas a los artesanos, las cooperativas, las asociaciones de productores agropecuarios y manufactureros, y las micro, pequeñas y medianas empresas comunitarias agropecuarias.

En la Disposición Transitoria Octava, párrafo IV, la CPE establece expresamente que el Estado reconoce y respeta los derechos preconstituidos de las sociedades cooperativas mineras, por su carácter productivo social. De esta manera, las concesiones otorgadas por el código de minería del 17 de marzo de 1997 y anteriores, así como los cambios introducidos por la Ley de Minería y Metalurgia N.º 535 de 28 de mayo de 2014, deben ser respetadas como derechos previamente adquiridos a cualquier norma posterior, con los ajustes de carácter administrativo que imponga la nueva normativa.

Es importante destacar que las gestiones del movimiento cooperativo, particularmente del sector cooperativista minero, tuvieron un im-

portante rol fundamental en la inclusión de todos los artículos y disposiciones mencionados en este análisis.

## **1.2 Ley N.º 356 General de Cooperativas (LGC) del 11 de abril de 2013 y Decreto Reglamentario N.º 1995 del 13 de mayo de 2014**

Por mandato del artículo 55 de la CPE, se promulgó la Ley General de Cooperativas el 11 de abril de 2013, y su Decreto Reglamentario el 13 de mayo 2014. Las Disposiciones Transitorias establecieron que las cooperativas registradas y en funcionamiento debían adecuarse a las disposiciones de la Ley N.º 356 en un plazo de dos años a partir de la aprobación del Decreto Reglamentario.

De la misma manera, la Ley N.º 356 en su Disposición Abrogatoria establece la abrogación de la ley General de Sociedades Cooperativas aprobada por Decreto Ley N.º 5035 de 13 de septiembre de 1958, el Decreto Ley N.º 12008 de 29 de noviembre de 1974 (INALCO<sup>1</sup>) y su Estatuto Orgánico, así como todas las disposiciones contrarias a la Ley N.º 356.

A partir de la promulgación de la CPE en febrero 2009, por iniciativa de las autoridades del sector y el movimiento cooperativo, particularmente el sector cooperativista minero, se trabajó en la nueva normativa de apoyo de agencias de cooperación internacional, especialmente SOCODEVI, en lo que respecta a la incorporación de elementos de la doctrina cooperativa internacional. La Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP) fue creada como parte de la ley y su respectivo reglamento.

La Ley N.º 356 tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento, supervisión, fiscalización, fomento y protección del sistema cooperativo, promoviendo actividades de producción y administración de servicios que contribuyan al desarrollo económico social del país. Se aplica a todos los sectores en los que las cooperativas desarrollen sus actividades.

1 INALCO: Instituto Nacional de Cooperativas

El artículo 4 de la Ley N.º 356 define a las cooperativas como “asociación sin fines de lucro, de personas naturales y/o jurídicas que se asocian voluntariamente, constituyendo cooperativas, fundadas en el trabajo solidario y de cooperación, para satisfacer sus necesidades productivas y de servicios, con estructura y funcionamiento autónomo y democrático”. Posteriormente señala que este modelo se integra a la economía plural, siendo de interés del Estado su fomento y protección para contribuir al desarrollo de la democracia participativa y justicia social.

La estructura del gobierno de las cooperativas consta obligatoriamente de cuatro órganos: la asamblea, el consejo de administración como órgano ejecutivo, el consejo de vigilancia como órgano de fiscalización y el tribunal disciplinario o de honor. Pueden crear los comités que establezcan en el estatuto orgánico o determine la asamblea general, así como nombrar gerentes cuya composición y funciones están expresamente reguladas en el estatuto orgánico.

Los valores y principios cooperativos constituyen la esencia del movimiento cooperativo a nivel nacional e internacional. La Ley N.º 356 cuenta con 13 principios: Solidaridad, Igualdad, Reciprocidad, Equidad en la Distribución de Excedentes, Finalidad Social, No Lucro de sus Asociados, Asociación Voluntaria y Abierta, Gestión Democrática, Participación Económica de sus Integrantes, Autonomía e Independencia, Educación Capacitación e Información, Integración Solidaria entre Cooperativas, y finalmente, Interés por la Colectividad.

En el marco de estos principios cooperativos, el movimiento cooperativo asume, respeta y practica en todas sus actividades los valores de ayuda mutua, complementariedad, honestidad, transparencia, responsabilidad y participación equitativa.

Respecto a la participación económica de los asociados, la Ley N.º 356 describe como derecho el percibir la cuota parte que le corresponde de los excedentes de percepción (artículo 37, parágrafo I, Inciso 3). Estos excedentes están regulados en el artículo 47, indicando: “Son los recursos resul-

tantes de las actividades de las cooperativas, una vez deducida la totalidad de los costos, tributos, fondos y reserva”. En aplicación del principio de equidad en la distribución, podrán repartirse entre las asociadas y los asociados en razón a los servicios utilizados o la participación en el trabajo.

Todas las cooperativas están sujetas a la supervisión estatal por medio de AFSCOOP, el mismo organismo encargado de otorgarles el reconocimiento como personas jurídicas. AFSCOOP es una entidad autárquica que está bajo tuición del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión, con jurisdicción y competencia en todo el Estado. Dispone de amplias facultades de regulación, fiscalización y supervisión que incluyen la aplicación de sanciones.

En el marco de esta supervisión estatal, la Ley N.º 356 establece una clasificación clara de las cooperativas según su actividad y extensión, lo que permite una regulación específica para cada tipo de organización cooperativa. El artículo 23, parágrafos I y II, de la Ley N.º 356 determina la clasificación de las cooperativas en tres sectores:

- 1) Sector de producción: Minera, artesanal, industrial, agropecuaria y otros emergentes de las necesidades sociales.
- 2) Sector de servicios: Vivienda, ahorro y crédito, consumo, educación, transporte, turismo, salud, comercialización para coadyuvar la actividad cooperativa y otros emergentes de las necesidades sociales.
- 3) Sector de servicios públicos: Telecomunicaciones, electricidad, agua y alcantarillado, y otros emergentes de las necesidades sociales.

Adicionalmente, por su extensión, las cooperativas pueden clasificarse en:

- 1) De objeto único.- Constituidas para realizar un solo objeto en el sector
- 2) Cooperativas integrales.- Aquellas que en cualquiera de los sectores o actividades que realizan, abarcan todas las etapas de una cadena productiva.

- 3) Cooperativas multiactivas.- Aquellas que realizan diversas actividades en los sectores de producción y de servicios.

En relación con esta clasificación, la ley establece ciertas restricciones de pertenencia para garantizar el correcto funcionamiento del sistema. Es importante mencionar que ningún asociado de una cooperativa de producción puede pertenecer a más de una cooperativa de producción.

El artículo 24, párrafos I, II y III, de la Ley N.º 356 establece que el sistema cooperativo está estructurado de la siguiente manera:

- I) Del Estado: 1.- Entidades promotoras de políticas públicas, fomento y protección cooperativa: a) Ministerio del área; b) Ministerios y entidades estatales relacionadas con el cooperativismo; 2.- Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP); 3.- Entidades de fiscalización sectoriales.
- II) Del Movimiento Cooperativo. 1.- Cooperativas de primer grado- cooperativas de base; 2.- Cooperativas de segundo grado – Centrales; 3.- Cooperativas de tercer grado – federaciones, regional y departamental; 4.- Cooperativas de cuarto grado- federaciones nacionales por sectores económicos; 5.- Cooperativa de quinto grado- Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL).
- III) De las instituciones auxiliares: 1.- Organismos de apoyo en todo el sistema de educación; 2.- Centros de desarrollo, formación y asistencia tecnológica, administración cooperativa y gestión ambiental; 3.- Entidades financieras de fomento cooperativo; 4.- Organismos de cooperación; 5.- Otras entidades de fomento cooperativo organizadas de acuerdo a ley.

La Ley General de Cooperativas N.º 356 establece claramente en que el Sistema Cooperativo engloba al Estado- sus Instituciones, al Movimiento Cooperativo y a las Instituciones Auxiliares. Cuando hablamos de sistema cooperativo, se incluye toda la estructura mencionada, mientras que el movimiento cooperativo se refiere únicamente a

las cooperativas organizadas desde las de base hasta CONCOBOL.

El artículo 27 de la Ley N.º 356 establece que las cooperativas tienen duración indefinida.

El artículo 28 de la Ley N.º 356 determina que para las cooperativas de base (primer grado) el número de asociados es indefinido, pero en ningún caso inferior a diez personas. Otros artículos de la Ley N.º 356 se analizan detalladamente en las secciones siguientes.

### **1.3 Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley N.º 031 de 2010)**

Esta ley otorga competencias a los gobiernos autónomos municipales, indígenas y departamentales para fomentar el desarrollo productivo territorial.

Sus principales aportes al cooperativismo rural incluyen la facultad de los gobiernos locales para impulsar políticas públicas de fortalecimiento de cooperativas en sus jurisdicciones, así como el fomento de la planificación participativa e inclusiva con actores del sector comunitario.

### **1.4 Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley N.º 144 de 2011)**

Esta ley busca transformar el modelo productivo rural mediante el apoyo a organizaciones económicas comunitarias, asociaciones y cooperativas rurales. Entre sus principales contribuciones se encuentra el establecimiento de un sistema de apoyo estatal que comprende tecnología, financiamiento y asistencia técnica para cooperativas agropecuarias, así como el impulso al fortalecimiento de los complejos productivos rurales y circuitos económicos locales.

### **1.5 Otras normas relevantes**

Complementariamente, existen otras disposiciones normativas que inciden en el funcionamiento del sistema cooperativo, tales como la Ley INRA (Ley N.º 1715), relacionada con el acceso a la tierra y fundamental para las cooperativas

rurales agropecuarias; los Decretos Supremos reglamentarios de la Ley N.º 356, que detallan los procesos de registro, fiscalización y funcionamiento; y las normativas locales como estatutos autonómicos indígenas y leyes municipales de desarrollo rural.

## 2. Diferencias esenciales entre el Decreto Ley de Sociedades Cooperativas 5035 de 13 de septiembre de 1958 y la Ley General de Cooperativas N.º 356 de 11 de abril 2013

Existe una marcada diferencia entre ambas normativas. La nueva Ley N.º 356 otorga expresamente facultades que están incluidas en la Constitución Política del estado de 2009, las cuales permiten al movimiento cooperativo ser parte central del desarrollo económico del Estado Plurinacional de Bolivia, con facultades propias de una empresa social que beneficie a sus asociados como al desarrollo económico del país.

Para realizar un análisis específico, se examinarán los contenidos más relevantes referidos a las nuevas posibilidades que proporciona la Ley N.º 356 respecto al Decreto Ley N.º 5035 de 1958.

### 2.1 Jurisdicción

Bajo el Decreto Ley N.º 5035, todas las cooperativas estaban limitadas en su funcionamiento a la zona o jurisdicción de su domicilio social. De manera expresa y por costumbre, las cooperativas operaban únicamente en su respectivo sector, sin posibilidad de expansión a nivel departamental o nacional.

La nueva Ley N.º 356, en su Art. 3 (Ámbito de Aplicación), abre expresamente el funcionamiento cooperativo a nivel nacional y para todos los sectores, estableciendo que “la presente ley se aplica a todas las cooperativas, cualquiera sea: el sector en el que desarrollan sus actividades, asociadas y asociados, y a las instituciones auxiliares del cooperativismo, en la jurisdicción territorial del Estado Plurinacional de Bolivia” (Ley General de Cooperativas, 2013, Art. 3).

### 2.2 Principios cooperativos

El Decreto Ley N.º 5035 contempla seis principios básicos que difieren en parte con la nueva ley. En la nueva ley 356, se detalla en los primeros seis principios: la esencia de la solidaridad, la igualdad, la reciprocidad, la equidad, la finalidad social y el concepto de “sin fines lucro”. Adicionalmente, incorpora principios fundamentales del movimiento cooperativo internacional, lo que vincula plenamente la normativa boliviana con la doctrina del cooperativismo internacional, aspecto esencial en el análisis jurídico del accionar del movimiento cooperativo en el Estado Plurinacional de Bolivia. Mas adelante se analizará el concepto de “sin fines de lucro” para el movimiento cooperativo.

Los principios del cooperativismo internacional son los siguientes:

- 1) Asociación voluntaria y abierta: Ingreso y retiro de asociados libre y voluntario.
- 2) Gestión democrática: Control democrático con derecho a un solo voto por asociado.
- 3) Participación económica de sus integrantes: Participación en su fondo social y en la distribución equitativa del excedente de percepción.
- 4) Autonomía e independencia: con autonomía de gestión, independientemente de las formas de financiamiento.
- 5) Educación, capacitación e información: La capacitación, educación e información sobre los valores y principios del cooperativismo son esenciales.
- 6) Integración solidaria entre cooperativas: Trabajar de manera conjunta por medio de estructuras locales, regionales, departamentales, nacionales e internacionales.
- 7) Interés por la colectividad: Trabajar por el desarrollo sostenible de su entorno, con responsabilidad social.

### 2.3 Protección estatal

El Decreto Ley N.º 5035 otorgaba amplios beneficios y privilegios al movimiento cooperativo a través de un capítulo específico (Capítulo 2) que comprendía 11 artículos (del 32 al 42). Estos beneficios incluían la exención del pago de impuestos por dos años, la exención de impuestos municipales por cinco años y preferencia en contratos y servicios estatales. Esta extensa protección estatal generaba la percepción de que las cooperativas no eran entidades privadas, sino organizaciones “semiestatales” que operaban bajo el amparo total del Estado, lo que distorsionaba su verdadera naturaleza cooperativa.

La nueva Ley N.º 356, por el contrario, establece una diferencia clara y destina únicamente un artículo (Art. 104) a la protección estatal. Este artículo otorga de manera general los derechos que la CPE y la nueva ley reconocen, incentivando a los trabajadores de empresas en procesos de quiebra, concurso o liquidación, cerradas o abandonadas de forma injustificada, a reactivarlas y reorganizarlas a través de cooperativas con apoyo del Estado.

Sin embargo, la nueva Ley N.º 356 considera a las cooperativas como pilar fundamental del desarrollo económico del Estado Plurinacional de Bolivia, otorgándoles mayores atribuciones. Para respaldar esta posición, se incorporaron artículos específicos en la CPE que reflejan esta perspectiva. Estas características se analizarán detalladamente al abordar su incorporación en el desarrollo de la economía plural del Estado.

### 2.4 El régimen tributario

El Decreto Ley N.º 5035, en su artículo 40, detalla que el régimen tributario de las cooperativas sería regulado por reglamento. Esta reglamentación nunca se concretó, por lo que se puede inferir que la intención era plasmar en un reglamento todos los beneficios de carácter impositivo que tenían las cooperativas.

La nueva Ley N.º 356 y su reglamento no contemplan ni menciona aspectos específicos sobre la regulación impositiva para el movimiento coope-

rativo. Esto deja un panorama abierto para que cada sector cooperativo se acomode al régimen general destinado a las actividades comerciales. Más adelante se detallará la situación específica de los sectores agropecuario y minero.

### 2.5 Del fondo social

El Decreto Ley N.º 5035 establecía el Certificado de Aportación como requisito obligatorio para ingresar y ser asociado de una cooperativa. Este certificado funcionaba bajo las características tradicionales que han sido reconocidas históricamente en el movimiento cooperativo.

La nueva Ley N.º 356 y su reglamento mantienen el certificado de aportación como título representativo del aporte y pertenencia que otorga la cooperativa para establecer la calidad de asociado. Las aportaciones pueden ser en efectivo, bienes, derechos o trabajo. Estos documentos se caracterizan por ser individuales, iguales en valor, no constituir documentos mercantiles y poder ser actualizados según la reglamentación interna. De esta manera, se mantienen las características conocidas y practicadas por todas las cooperativas.

Adicionalmente, la nueva Ley N.º 356 incluye la figura jurídica del “Certificado de Participación” en su artículo 41. De manera concisa establece que es un documento representativo de deuda emitido por la cooperativa bajo las condiciones determinadas en el reglamento a la ley. También menciona que, preferentemente, podrán ser otorgados a los asociados o a personas ajenas a la cooperativa. La reglamentación establece que las cooperativas podrán emitir certificados de participación para financiar sus operaciones y actividades y tendrá las siguientes características:

- a) devengará un interés en favor de su tenedor
- b) no podrá ser emitido con plazo superior a 10 años
- c) tendrá calidad de documento ejecutivo
- d) los casos de mora y devolución serán contemplados en reglamento

- e) los conflictos serán preferentemente por la vía de la conciliación y el arbitraje
- f) deben ser emitidos con preferencia a favor de asociadas y asociados de la cooperativa y en segunda instancia a terceros. Excluye a las cooperativas de ahorro y crédito porque están regidas por ley especial

Como se trata de una figura jurídica nueva introducida por la Ley N.º 356, es importante aclarar que este instrumento es utilizado fundamentalmente por el movimiento cooperativo en países desarrollados como una forma de “apalancamiento financiero” para las inversiones que requiera realizar la cooperativa. Su uso más común se relaciona con los excedentes anuales que las cooperativas deben distribuir cada año según la producción recibida o los servicios prestados por cada asociado. Cuando el Consejo de Administración determina la necesidad de inversión en actividades que beneficien a la cooperativa, según políticas internas establecidas en los reglamentos, puede decidir retener parte o la totalidad de los fondos destinados a los excedentes. A cambio, se emiten certificados de participación que, según la normativa boliviana, tienen un plazo máximo de 10 años y permiten que la cooperativa realice las inversiones necesarias para el beneficio común. Al ser los excedentes dineros que pertenecen a las y los asociados, los certificados de participación se convierten en cuentas por pagar individuales, separada de los activos comunes de la cooperativa, constituyendo deudas comunes que tienen calidad de documento ejecutivo. Esta forma muy común de utilización de los excedentes debe ser planificada y aprobada en asamblea de asociados, permitiendo que la cooperativa mejore sus servicios y apoye el desarrollo económico de los asociados en sus emprendimientos familiares.

Si bien la norma menciona que preferentemente deben otorgarse a los asociados, también permite su emisión a terceras personas ajenas a la cooperativa. De esta manera, se convierte en un medio para captar recursos financieros de terceros a cambio de un interés determinado y plazos establecidos. Esta figura funciona como un préstamo de dinero sujeto a un interés pactado que se establece en el respectivo certificado

de participación, sin necesidad de recurrir a la figura jurídica tradicional del préstamo de dinero. En países con experiencia en el uso de este mecanismo, las personas que poseen certificados de participación perciben mayor seguridad que al realizar préstamos a personas naturales o jurídicas, debido a la seriedad y el control interno que caracteriza a las cooperativas. En este sentido, el movimiento cooperativo debe trabajar para posicionarse, en todos sus sectores, como entidades que brindan desarrollo económico no solo a las familias asociadas, sino como uno de los pilares del desarrollo económico del Estado Plurinacional de Bolivia.

### 3. Análisis jurídico del concepto “sin fines de lucro” dentro del movimiento cooperativo

El tratamiento de las entidades “sin fines de lucro” en materia civil en Bolivia carece de claridad; el propio código civil boliviano no se manifiesta expresamente respecto a estas entidades. Asimismo, el rol de control y fiscalización del Ministerio Público sobre las entidades sin fines de lucro tampoco es claro. Este vacío jurídico, permite que numerosas asociaciones, ONG, y entidades sin fines de lucro en general no se enmarquen adecuadamente en esta figura jurídica en el país. De manera general, la sociedad boliviana ha asumido que toda entidad sin fines de lucro está exenta del pago de impuesto.

En el movimiento cooperativo, la nueva Ley N.º 356 establece en el artículo 6 (Principios Cooperativos) los numerales 4 y 6, que se analizan a continuación:

El numeral 4 establece: “Equidad en la Distribución. Todas las asociadas y asociados deben recibir en forma equitativa, los excedentes, beneficios y servicios que otorga la cooperativa, en función de los servicios utilizados o la participación en el trabajo”.

El numeral 6 dispone: “No lucro de sus asociados. Exclusión de actividades con fines especulativos, de forma que no se acumulen las ganancias para enriquecer a las asociadas y asociados”.

Desde una perspectiva jurídico nacional, estos puntos parecerían estar en aparente contradicción, ya que uno establece que las y los asociados reciban sus excedentes de manera equitativa y en el otro punto prohíbe el lucro de sus asociados. Es por eso que para analizar esta figura jurídica es necesario acudir a la doctrina internacional del cooperativismo, donde se establece de manera clara e inequívoca que toda la actividad de producción o servicio realizada por la cooperativa es para apoyar el desarrollo económico de la unidad familiar “asociada o asociado”. Aquí se identifica claramente al asociado con la empresa social, conocida a nivel internacional como empresa familiar. De esta manera, toda la producción que genere el asociado será entregada a la Cooperativa para su comercialización. La estructura de la cooperativa solo sirve como facilitadora para la comercialización, compra de insumos, capacitaciones y prestación de servicios a los asociados. Para una mejor comprensión se presentan los siguientes ejemplos:

a) Familia asociada en una cooperativa de miel de arce de 200 miembros en Canadá. La familia asociada “Clever”, padre madre e hijos, cuenta con 4.000 árboles de arce en su propiedad, una vez cosechada la miel, es entregada a la cooperativa, quienes se encargan de recoger el producto y de comercializarlo en conjunto. Por la producción de miel se tienen precios estipulados, y por esa cantidad que recibe la cooperativa, es íntegramente pagada a la familia asociada. La cooperativa luego de recibir la miel de todos los asociados comercializa y dentro un mercado abierto, y en coordinación con su federación de cooperativas de la miel de arce, realizan las ventas, ya sean locales o exportando, de lo cual obtienen beneficios que son centralizados en la cooperativa. Aquí la función de la cooperativa es de proporcionar el mejor de los servicios a sus asociados, por lo que de esas ventas se descuentan los diferentes porcentajes destinados a reserva, a educación, capacitación y nuevas inversiones para mejorar el servicio a las familias asociadas; luego de todo esto, el monto sobrante se reparte en calidad de excedentes de manera equitativa a las familias asociadas de acuerdo con el volumen de

miel entregado por cada una de ellas. Es importante aclarar que estos excedentes no incluyen el pago que ya cada familia asociada recibió por la producción de miel, esto solo es por el manejo y la administración del producto que cuando se lo hace en volúmenes grandes, se obtienen beneficios mayores, por lo tanto, la familia asociada “Clever”, recibirá el excedente de parte de la cooperativa, por la producción de los 4.000 árboles de arce entregados a la cooperativa. En todo el mundo es lindo recibir excedentes; sin embargo, el porcentaje que representan los excedentes en relación con el rédito por la producción es pequeña (debería ser pequeña), para mostrar una buena economía de la empresa familiar.

b) Familia asociada “Alba”, en la cooperativa productora de cacao “Illimani” en Bolivia. La familia Alba este último año hizo entrega a su cooperativa de 180 quintales qq. de cacao, por lo cual a un precio de Bs. 2.000 el qq., recibió el pago de Bs. 360.000.- La cooperativa de base Illimani en coordinación con su central, de manera conjunta con todo el cacao producido de todas las familias asociadas, destinan la producción para elaboración de chocolates, para la exportación, y en general para toda su comercialización. De los resultados obtenidos, la familia asociada Alba recibirá los excedentes de acuerdo con el volumen de cacao entregado a su cooperativa, en este caso en base a los 180 qq que entregaron. Estos excedentes recibidos, están al margen del pago que la familia Alba recibió por su producción de cacao.

De manera similar funcionan las cooperativas de arroz, leche, huevos y otros productos donde participa el movimiento cooperativo en Bolivia.

Es vital entender que la fortaleza de una cooperativa no radica en su estructura, sino en la cantidad de familias asociadas productoras que posea, lo que le permite alcanzar grandes volúmenes de producción. La estructura solo sirve para dar el servicio a las familias asociadas. Por esta razón, que se entiende que las cooperativas como estructuras deben ser sin fines de lucro, es decir, todo lo que reciben es para el benefi-

cio de todas las familias asociadas y por el bien común. Si la estructura comenzara a crecer en detrimento de las familias asociadas, entonces estaríamos en contra de la norma y más aún, en una actividad sin sentido, porque todos los activos de una cooperativa son de bien común y en ningún momento pueden convertirse en patrimonio de sus familias asociadas. La normativa es muy clara al respecto.

Respecto al numeral 6 del artículo 6 de la Ley N.º 356, que establece la exclusión de actividades con fines especulativos para evitar que se acumulen las ganancias que enriquezcan a los asociados. Esto se refiere a que toda familia asociada debe entregar su producción a su cooperativa de base según las cantidades y precios ya estipulados. Esto permite que la cooperativa negocie la comercialización de manera conjunta y obtenga beneficios para toda la cooperativa, su central y federación, vitando que los asociados especulen su producción a través de ventas a terceros fuera de la cooperativa con el único fin de lucrar individualmente en perjuicio de la mayoría. Esta es la conducta que condena este numeral.

#### 4. Análisis jurídico de la propiedad colectiva e individual

El artículo 8 de la nueva Ley N.º 356 (Propiedad colectiva e individual) menciona: “Las aportaciones de las asociadas y los asociados, a las cooperativas, consistentes en efectivo, bienes, derechos y/o trabajo, constituyen propiedad colectiva. El instrumento de trabajo podrá ser de propiedad individual”.

Este artículo se refiere únicamente a las aportaciones que la familia asociada realiza para ser parte de la cooperativa. Como se mencionó anteriormente, todas las aportaciones, donaciones e ingresos a la cooperativa, excepto los montos destinados a excedentes, son de propiedad colectiva. Cuando se refiere al instrumento de trabajo que un asociado deje en la cooperativa por cualquier razón, este siempre será de propiedad individual. Sin embargo, esta norma no incluye, ni se refiere al patrimonio que cada fami-

lia asociada posee: predios, plantaciones, casas, vehículos, etc. Todos los activos de cada familia asociada son de propiedad privada y no están comprometidos con la cooperativa. Por esta razón, la denominación “R.L.” (responsabilidad limitada) se refiere a los aportes entregados a la cooperativa, ya sea en efectivo o en trabajo. En relación con la cooperativa, el único aporte del asociado se materializa a través del certificado de aportación y, en caso de tener fondos invertidos, mediante un certificado de participación.

#### 5. Análisis jurídico del derecho cooperativo

La nueva Ley N.º 356 en su artículo 10 (derecho cooperativo) menciona: “El derecho cooperativo, como parte del derecho social, es el conjunto de principios, normas jurídicas, jurisprudencia, precedente administrativo y doctrina atinentes a este campo, que determinan y regulan las relaciones emergentes del acto cooperativo. En el ámbito cooperativo no se constituirá una jurisdicción especial”.

El derecho cooperativo en la práctica se ejerce a través de la Ley General de Cooperativas N.º 356, que incluye como fuentes del derecho cooperativo a los principios internacionales del cooperativismo, la doctrina internacional del cooperativismo y los reglamentos internos que cada cooperativa redacta según su sector para garantizar el buen funcionamiento, respetando la normativa establecida en la ley.

La Ley General de Cooperativas N.º 356 se convierte en una guía principal y otorga múltiples herramientas que permiten desarrollar actividades económicas para el beneficio de las familias asociadas, de manera flexible, pero con una estructura de controles internos fuertes.

Es vital reconocer que todas las actividades del desarrollo económico de una sociedad están inmersas en los diferentes sectores que identifica la Ley N.º 356 para las actividades cooperativas. Incluso si surgieran nuevas actividades emergentes, estas también están contempladas por la ley de cooperativas. Por lo tanto, la supuesta

limitación de las actividades cooperativas en la economía del país es solo un mito.

## 6. El movimiento cooperativo y la economía plural

Toda la normativa respecto al movimiento cooperativo en relación a la economía plural, a excepción del sistema impositivo, muestra que el cooperativismo en Bolivia podría convertirse en un pilar esencial del desarrollo económico del Estado Plurinacional de Bolivia. Entender que la esencia del movimiento cooperativo se centra en el desarrollo económico productivo de la familia asociada – empresa familiar – es apoyar al desarrollo de una célula básica que, cuando se fortalece, genera organizaciones robustas al interior de un país.

La importancia y la preponderancia que la CPE otorga al movimiento cooperativo es solo comparable con una entidad pública cuya labor es la de generar actividad económica para el desarrollo del país, con las facultades para articular con los sectores público y privado para desarrollar la economía nacional. No es coincidencia que varias economías de países desarrollados implementen políticas públicas similares para fortalecer su sistema cooperativo. Sin embargo, el tratamiento y la importancia otorgada al movimiento cooperativo no se limita a políticas públicas, sino que se materializa en hechos concretos que fortalecen estas organizaciones y evidencian su importancia en el desempeño de su economía nacional.

En el Estado Plurinacional de Bolivia existe el respaldo normativo a través de la CPE y la Ley N° 356 para que el movimiento cooperativo avance en esta dirección. Sin embargo, para ello requiere de un articulador y promotor al interior de una entidad pública que facilite el despegue. La situación actual refleja un abandono del sistema cooperativo, ya que ni el Estado ni las Instituciones Auxiliares se encargan del fomento y la promoción del movimiento cooperativo. Lo único visible es una protección al sector cooperativo minero con fines más político que económicos, sin el objetivo real de convertirlo en un pilar de la economía del país. Por lo tanto, es

vital que el movimiento cooperativo de producción y servicios desarrolle nuevamente espacios de trabajo conjunto para coordinar y materializar uno de los principios del movimiento cooperativo internacional: la Integración Solidaria Entre Cooperativas.

## 7. El sistema impositivo en el sistema cooperativo

En el Decreto Ley N.º 5035 del 13 de septiembre de 1958, ahora abrogado, en su artículo 40 detallaba, que el régimen tributario de las cooperativas sería regulado por reglamento. Esta reglamentación nunca se concretó.

La Ley General de Cooperativas N° 356, no establece exenciones tributarias especiales de Impuesto al Valor Agregado (IVA) más allá de lo previsto en la normativa tributaria general. En consecuencia, la Autoridad de Cooperativas (AF-COOP) no dicta beneficios adicionales de IVA, aplicándose el tratamiento fiscal establecido por la Ley N.º 843 y complementarias. El Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) no ha emitido resoluciones normativas específicas, solo para cooperativas mineras. Las cooperativas deben cumplir las obligaciones formales del IVA (inscribirse en el Número de Identificación Tributaria (NIT), emitir facturas electrónicas, presentar declaraciones) como cualquier otro contribuyente.

En cuanto al tratamiento tributario por sectores, las cooperativas de servicios, servicios públicos y ahorro y crédito operan bajo el régimen general, estando sujetas a la ley específica de su sector. Las cooperativas agropecuarias se han acogido parcialmente al Régimen Agropecuario Unificado (RAU). Por su parte, las cooperativas mineras constituyen el único sector que ha recibido exenciones específicas al IVA desde 1986. A continuación, se analiza la situación particular de los sectores minero y agropecuario:

**1) Sector Minero:** El tratamiento tributario especial para cooperativas mineras se establece desde la reforma tributaria de 1986 con la Ley N.º 843 y su texto ordenado de 1997, que constituye la norma general del IVA. Su

artículo 37 incluye a las sociedades cooperativas como sujetos pasivos del impuesto, pero aclara que “no se consideran comprendidas en el objeto del impuesto las cooperativas mineras”. La Ley N.º 186 de 17 de noviembre de 2011 (“Tasa Cero IVA”) creó un beneficio fiscal concreto: las ventas internas de minerales y metales en su primera etapa de comercialización realizadas por cooperativas mineras (y mineros primarios artesanales con contrato estatal) se gravan con alícuota 0% de IVA. En etapas posteriores de comercialización se aplica la tasa general del 13 %. Para el oro destinado a reservas, la Ley N.º 175/2011 y su reglamento (D.S. N.º 1327/2012) indicaron que el IVA es asumido por el Banco Central, constituyendo un caso particular y no una exención genérica.

**2) Sector Agropecuario:** La actividad de producción de las familias asociadas, se entrega a su cooperativa de base bajo el Sistema del Régimen Agropecuario Unificado (RAU), creado mediante D.S. 24463 para el pago anual de impuestos por actividades agrícolas y pecuarias. Este marco normativo también contempla la posibilidad de tramitar el Certificado de no Imponibilidad para pequeños productores según la normativa vigente. Actualmente, existe una diferencia de uso del RAU por parte de los productores agropecuarios y en el tratamiento otorgado por las autoridades regionales y locales. En Santa Cruz, el uso del RAU se da de una manera eficiente y las autoridades de impuestos nacionales aceptan a cabalidad sus descargos. Un ejemplo claro es la Cooperativa CAISY R.L., donde todos los asociados entregan su producción a la cooperativa con el descargo del RAU, y la cooperativa realiza pagos parciales emitiendo únicamente una factura por los servicios prestados (transporte y otros). De igual manera, las asociaciones de productores agropecuarios del oriente utilizan el RAU de manera eficiente y están muy contentos con su aplicación. No se da la misma figura en el occidente boliviano. Aunque El CEIBO utiliza el RAU al 100 % para que sus productores entreguen productos a la Central, las autoridades de impuestos nacionales no aceptan descargos como ocurre en Santa Cruz. Es importante

mencionar que, aunque estos montos no generan crédito fiscal, pueden ser llevados como gastos en el balance anual.

## 8. Conclusiones

### 8.1 Potencial normativo vs. realidad práctica

La normativa actual del movimiento cooperativo en Bolivia permite a todos los sectores cooperativos operar a nivel nacional y desarrollar emprendimientos que incluyen la comercialización nacional e internacional de sus productos, como ocurre actualmente en los sectores minero y agropecuario. Sin embargo, todo el respaldo normativo proporcionado por la ley general de cooperativas y la Constitución Política del Estado, no se ven plasmados en una ejecución práctica para todo el movimiento cooperativo. La realidad demuestra que aquellas cooperativas que logran posicionarse en la comercialización local, nacional o de exportación lo logran con mucho esfuerzo y tropezando con muchas trabas. Esto se debe a que las autoridades departamentales y nacionales continúan considerando a las cooperativas como entidades de un nivel inferior a las sociedades comerciales, incapaces de lograr posesionarse en el mercado nacional e internacional con su propia identidad.

En varios casos, las cooperativas han debido constituir sociedades comerciales para lograr una comercialización nacional y la exportación de su producción. Esta situación es incomprensible considerando el respaldo normativo que posee el movimiento cooperativo en Bolivia. A nivel internacional, el movimiento cooperativo tiene un peso económico enorme, con movimientos financieros comparables únicamente a las grandes empresas transnacionales.

### 8.2 Abandono institucional y falta de promoción

De acuerdo con el artículo 107 de la Ley General de Cooperativas N.º 356, el Ministerio de Trabajo, Empleo y previsión Social, a través del Viceministerio correspondiente tiene la función y atribución de promover el desarrollo social, económico

y productivo del sector cooperativo. De igual manera, debe establecer programas y proyectos de fortalecimiento en todas las áreas, así como capacitar y asesorar técnica y administrativamente en el ámbito cooperativo.

Según el artículo 92 del Reglamento de la Ley N.º 356 (D.S. N.º 1995), la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCCOOP) tiene las funciones y atribuciones de socializar y difundir los principios y valores cooperativos en el movimiento cooperativo, así como el seguimiento al cumplimiento de los mismos.

En la práctica, nada de esto se cumple. Existe un vacío y desconocimiento de la norma y de los objetivos de las instituciones mencionadas. Respecto a la promoción y el fomento, las cooperativas están en completo abandono por parte de las autoridades competentes según lo que establece la norma.

### 8.3 Propuesta de reubicación ministerial

Para lograr que el movimiento cooperativo se desarrollase y sirva como un pilar de la economía boliviana, sería importante que la tuición del movimiento cooperativo corresponda al Ministerio de Economía y no al Ministerio de Trabajo. Esta práctica se implementa en países desarrollados porque reconocen el valor y el potencial del movimiento cooperativo para el desarrollo económico. La dificultad de lidiar con el ministerio de trabajo es por tradición social y política, ya que ese ministerio se ocupa de defender a los trabajadores en contra de los empresarios. Si se analiza claramente el movimiento cooperativo, este está directamente relacionados con el sector empresarial, pues cada familia asociada constituye una empresa familiar que, mediante su desarrollo social y económico, contribuye al desarrollo productivo del país. El movimiento cooperativo es una figura jurídica creada para que las familias productoras asociadas se desarrollen y potencien económicamente. Por todo lo expuesto, es fundamental que el movimiento cooperativo se una y haga respetar las atribuciones que le otorga la CPE y las leyes.

## Bibliografía

- Alianza Cooperativa Internacional (ACI). 1995. "Declaración sobre Identidad Cooperativa". Ginebra: ACI.
- Bolivia. Asamblea Constituyente. 2009. "Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia".
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 1958. "Decreto Ley N.º 5035 de Sociedades Cooperativas". 13 de septiembre.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 1974. "Decreto Ley N.º 12008 - INALCO y su Estatuto Orgánico". 29 de noviembre.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 1986. "Ley N.º 843 de Reforma Tributaria".
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 1997. "Código de Minería". 17 de marzo.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2010. "Ley Marco de Autonomías y Descentralización N.º 031".
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2011a. "Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria N.º 144".
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2011b. "Ley N.º 175 de Reservas de Oro del Estado".
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2011c. "Ley N.º 186 de Tasa Cero IVA". 17 de noviembre.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2013. "Ley General de Cooperativas N.º 356." 11 de abril.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 2014. "Ley de Minería y Metalurgia N.º 535". 28 de mayo.
- Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. 1996. "Ley INRA N.º 1715".
- Bolivia. Poder Ejecutivo. 1997. "Texto Ordenado de la Ley N.º 843".
- Bolivia. Poder Ejecutivo. 2012. "Decreto Supremo N.º 1327 - Reglamento de la Ley N.º 175".
- Bolivia. Poder Ejecutivo. 2014. "Decreto Supremo N.º 1995 - Reglamento de la Ley General de Cooperativas". 13 de mayo.
- Bolivia. Poder Ejecutivo. 1985. "Decreto Supremo N.º 21060".
- Bolivia. Poder Ejecutivo. 1996. "Decreto Supremo N.º 24463 - Régimen Agropecuario Unificado".
- Dirección General de Cooperativas – DGC. 2008. "Diagnóstico del Sector Cooperativo". Diseño de la Política y Estrategia Nacional de Cooperativas. Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.
- Gestiopolis. s/f. "Historia del cooperativismo y doctrina cooperativa". Acceso el 6 de julio de 2025. <https://www.gestiopolis.com/historia-del-cooperativismo-y-doctrina-cooperativa/>
- Laguna, Pablo. 2011. "Mallas y Flujos: acción colectiva, cambio social, quinua y desarrollo regional indígena en los Andes Bolivianos". Holanda: Wageningen University. Disertación Doctoral.
- Laverán, Marina, L. Bley, y M. Soledad Ricatti. 2017. "El Cooperativismo, Historia, evolución y Rol Actual". Vol. 1, N.º4, Año 3. Argentina.
- Montoya, María., y R. Paz. 2013. "El orégano de Chuquisaca: un estudio descriptivo del proceso de innovación, la sucesión de eventos, y los actores involucrados". Documento de Trabajo No. 184, Estudios sobre el Desarrollo (8), Lima: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-IDRC; Fondo Internacional

de Desarrollo Agrícola-FIDA; Instituto de Estudios Peruanos-IEP.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. 2013. "Sentencia Constitucional Plurinacional 1946/2013". 4 de noviembre.

Vuotto, Mirta. 2013. "La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas nacionales

y su incidencia en el territorio: alcance y perspectivas". Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Acceso el 7 de julio de 2025. [https://www.researchgate.net/publication/277719695\\_La\\_Economia\\_Social\\_y\\_Solidaria\\_en\\_las\\_politicas\\_publicas\\_nacionales\\_y\\_su\\_incidencia\\_en\\_el\\_territorio\\_alcance\\_y\\_perspectivas](https://www.researchgate.net/publication/277719695_La_Economia_Social_y_Solidaria_en_las_politicas_publicas_nacionales_y_su_incidencia_en_el_territorio_alcance_y_perspectivas).

# ?



## Cooperativismo agropecuario

### SECTOR PRODUCTIVO

## **DAVID MARTÍN CAHUANA MOLLO**

Agrónomo, especialista en desarrollo rural y producción. Cooperativista cacaotero y productor orgánico por tradición familiar en la región de los Yungas, La Paz. Fue Gerente General de la Central de Cooperativas El Ceibo RL por 5 años desde el 2019. Con más de 17 años de experiencia en programas de ONG como Visión Mundial Bolivia. El 2024, fue invitado como Agripooler para la Agencia Española Acodea en República Dominicana.

# El cooperativismo agropecuario en Bolivia

DAVID MARTÍN CAHUANA MOLLO

## Introducción

El cooperativismo agropecuario boliviano representa una forma de organización económica y social que combina tradiciones andinas ancestrales con principios cooperativos modernos. Este estudio analiza el desarrollo histórico, la estructura organizativa, los beneficios económicos y sociales, así como los principales desafíos que enfrentan las cooperativas agropecuarias en el marco de la economía plural boliviana. A través de casos emblemáticos y análisis de su contribución al desarrollo rural, se examina la viabilidad y el potencial de este sector. El objetivo es evaluar su capacidad para fortalecer la seguridad alimentaria y el desarrollo económico del país.

## 1. Desarrollo Histórico

El cooperativismo agropecuario en Bolivia se encuentra muy vinculado a las grandes transformaciones que sucedieron en el mundo y, particularmente, en América Latina (OIT, 2012a: 37). Con la influencia del pensamiento cooperativo promovido por el movimiento Rochdale de Inglaterra<sup>1</sup>, y el modelo de organización de la cultura andina basado en el trabajo comunitario expre-

sado en el *ayni* y la *minka*<sup>2</sup>, que se identificaron con los valores del cooperativismo que se integraron al hacer de las familias rurales de Bolivia (OIT, 2012: 37).

Al parecer, este modelo cooperativo agropecuario fue promovido por excombatientes de la Guerra del Chaco<sup>3</sup> (1932-1935) en las comunidades rurales, pues la contienda expuso la brecha que significaron el sistema señorial y de partidos políticos respecto al resto del país, originando una nueva dinámica social con los sindicatos de clase (García, 1964).

En los siguientes años, el modelo cooperativo se expandió gradualmente en el contexto de las transformaciones políticas que culminaron con la Revolución Nacional. Además, la Reforma Agraria (1953) fue una oportunidad de integración de las familias indígenas y los colonos de las haciendas como actores de la producción agropecuaria.

Posteriormente, a estos eventos, se cuentan más de 100 cooperativas agropecuarias, por lo que se fundó la Dirección General de Comunidades y Cooperativas Agropecuarias, y poco después,

- 1 El cooperativismo surgió con el denominado movimiento Rochdale, en Inglaterra en los años 1850 como una de las alternativas de lucha de los trabajadores textiles para reivindicar su situación socioeconómica a consecuencia de la revolución industrial.
- 2 El *ayni* es un sistema de reciprocidad que las comunidades andinas emplean para el trabajo agrícola o de otra índole, con la idea de devolver el favor en adelante. La *minka* es un trabajo colectivo en beneficio común a los miembros de la comunidad.
- 3 La Guerra del Chaco fue una contienda bélica entre Paraguay y Bolivia, países que se disputaban el territorio del Chaco Boreal, una región que se creía que era rica en recursos como el petróleo.

la primera Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOAP).

La promulgación de la primera Ley General de Sociedades Cooperativas, DL N° 5035 del 13 de septiembre de 1958, bajo el mandato del presidente Hernán Siles Suazo, fue un hito significativo porque estableció la base legal para la organización y funcionamiento de las cooperativas en el país. En su artículo 20 definía la tipología de sociedades cooperativas, durante la vigencia de esta ley, la posibilidad de constituir una cooperativa agropecuaria permitió a las familias rurales acceder a la dotación de tierras, para la producción agrícola o ganadera. Esta particularidad fue suprimida en la actual Ley General de Cooperativas N.º 356 del 11 de abril de 2013.

Para comprender mejor este proceso de expansión en las regiones tropicales, resulta ilustrativo el testimonio de Jesús Tapia, vicepresidente del Consejo de Administración de la Central de Cooperativas El Ceibo R.L., en las regiones de Alto Beni y Caranavi:

en los años sesenta no había cooperativas, pero en reuniones comunales o conversaciones grupales se llegó a conocer al cooperativismo internacional de Rochdale, como una forma de organización favorable para familias de escasos recursos, en solidaridad y cooperación mutua, luego con la normalización de los asentamientos de las comunidades a cargo de los colonizadores, ellos vienen con la mentalidad de organizarse en cooperativas; es decir, con los primeros migrantes de la colonización del Núcleo Área I surgen las cooperativas. Por ejemplo, la Cooperativa Los Tigres Núcleo II, inician el año 1962 y para 1965 ya contaban con la personería jurídica de la cooperativa. Se constituyeron como la cooperativa más antigua de la región (Comunicación personal, Jesús Tapia, 2025).

De igual manera, basándose en su experiencia como productor y líder comunitario y cooperativista, durante los años sesenta, en la región norte de La Paz, dentro del programa gubernamental de colonización de tierras<sup>4</sup> que comprendía

nuevos asentamientos de comunidades y familias en áreas productivas agrícolas, Tapia explica que el cooperativismo se constituyó como una herramienta organizacional que permitía a los productores convertirse en actores propios de su desarrollo. Las necesidades de provisión de alimentos, comercialización conjunta, búsqueda de mejores precios para los productos y mercado seguro, fueron condiciones que impulsaron el compromiso con las cooperativas agropecuarias. Ovidio Villca, ex jefe del Departamento de Educación de la Central de Cooperativas El Ceibo R.L., recuerda que

La mayoría de las cooperativas iniciaron implementando tiendas de consumo que abastecían de víveres a los asociados y la población en general de la comunidad. A medida que inició la producción del cacao y cosecha de otros cultivos como el arroz, maíz y plátano, surge la necesidad de un mercado. Muchos intermediarios y empresas compraban los productos, especialmente, el cacao, a precios bajos o a crédito, limitando los recursos económicos para la subsistencia de las familias productoras. La problemática de estos pagos demorados durante meses articuló a las cooperativas y les hizo reflexionar sobre la necesidad de contar con una entidad matriz, una 'central de cooperativas' para la comercialización conjunta del cacao; y, por tanto, en 1977 surge la Central Regional Agropecuaria Industrial de Cooperativas El Ceibo Ltda (Comunicación personal, Villca, 2025).

Años más tarde, en el departamento de Tarija, según reseña el Consejo de Vigilancia de la Central Regional de Cooperativas Agropecuarias Valle de Tarija (CERCAT R.L.), durante la década de los años setenta, el Gobierno del General Hugo Banzer Suárez suscribió el Convenio Boliviano-Alemán que permitió la llegada de la Cooperación Alemana con profesionales voluntarios para promover y enseñar el cooperativismo como una forma de trabajo asociativo y comercialización de los productos a precio justo. Con estos conocimientos y el liderazgo de tarijeños visionarios se conforman las cooperativas rurales agropecuarias en todas las comunidades del Valle Central

4 A partir de 1965, el extinto Instituto Nacional de Colonización promovía la movilidad de familias y comunidades campesinas de la zona andina hacia zonas del trópico, yungas y llanos con la finalidad de transformar la estructura agraria, vertebrar la comunicación del occidente y oriente del país, y conformar sujetos para la producción y consumo de la emergente producción agropecuaria nacional.

de Tarija. Por su parte, el gobierno de entonces, a la cabeza del General Hugo Banzer Suárez, realizó dotación de tierras a las cooperativas que no contaban con este medio de vida. A su vez, al estar diseminadas por diferentes comunidades, las cooperativas decidieron integrarse y ser lideradas por un ente matriz (CERCAT, s/f).

Durante las décadas de 1970 a 1990, FENACOAP se consolidó como la entidad representativa del sector. Sin embargo, a inicios del nuevo milenio, las transformaciones organizacionales llevaron a que fuera reemplazada, pero la nueva federación tuvo una vida institucional breve, ya que en 2006 desapareció por deficiencias en la gestión del personal, faltas a la normativa y deudas económicas, dando paso a FENCOA.

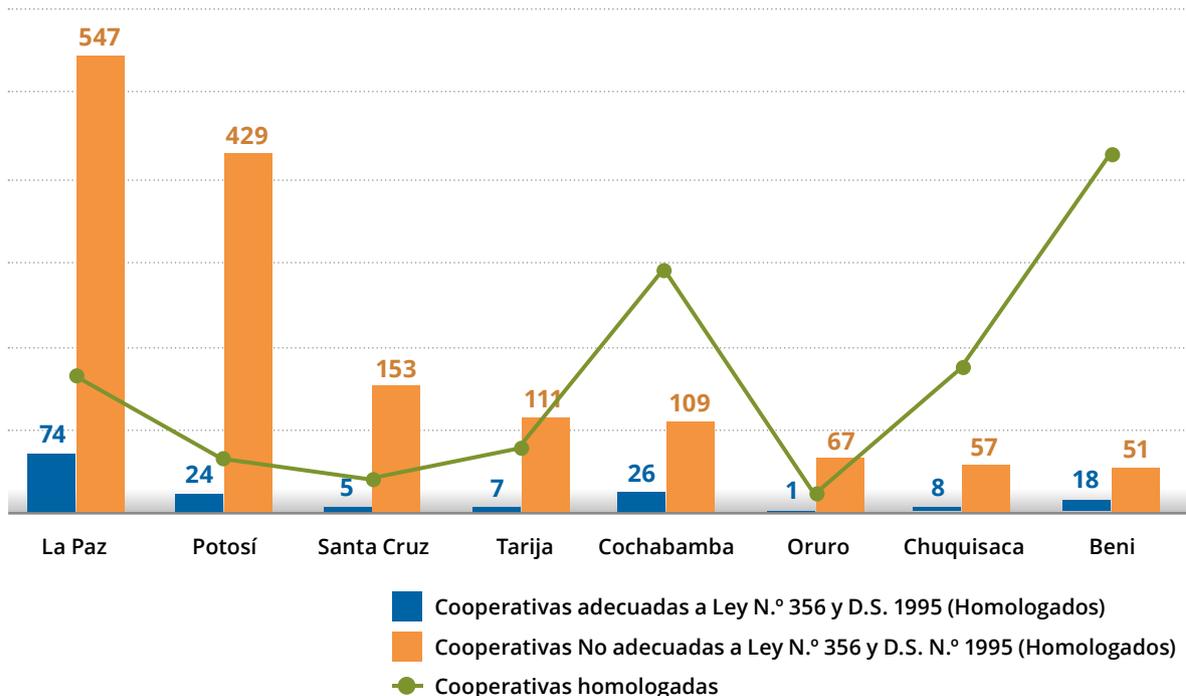
En ese periodo, se tuvieron muchas controversias, por ejemplo, en el año 2002, se registró el primer avasallamiento de tierras cultivables de cooperativas agropecuarias en Oruro. Debido al crecimiento del área urbana, la Cooperativa de producción agropecuaria de Oruro Ltda. tenían problemas

legales de sus tierras y fue avasallada. Las tierras en discusión fueron la base para la creación y fortalecimiento de la Cooperativa El Carmen (Comunicación personal, Bruno Pinto, 2025).

En 2009, se promulga una Nueva Constitución Política del Estado, que sustenta los principios y valores del sistema cooperativo (artículo 55), define el modelo de organización social cooperativa como un pilar de la Economía Plural (artículo 306); reconoce y protege a las cooperativas, y promueve la organización de cooperativas en actividades de producción (artículo 310).

Los efectos de este marco normativo pueden observarse en la situación actual del sector. Según la información estadística de la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP) de octubre de 2024, las cooperativas agropecuarias registradas bajo la ley son 1.687, de las cuales sólo 163 alcanzaron su adecuación y homologación de estatutos, y 1.524 no lo hicieron, según establece la Ley N.º 356 de 2013.

**GRÁFICO 1** Bolivia, estadística general de cooperativas agropecuarias por departamentos: homologadas, no homologadas y personerías jurídicas registradas. A la gestión 2024



Fuente: Elaboración propia con información de Registro Estatal de Cooperativas (REC) - Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP), 2024.

Basándonos en las estadísticas de FENCOA a octubre de 2024, proveniente del registro de AFSCOOP, a continuación, exponemos el alcance y cobertura geográfica de las cooperativas agropecuarias de ocho departamentos de Bolivia.

Esta tabla muestra al departamento de La Paz (624) con la mayor cantidad de cooperativas, se-

cias públicas, como el Viceministerio de Empleo, Servicio Social y Cooperativismo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), impuestos internos (Ministerio de Economía), Programa de Alianzas Rurales (PAR) (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras) y otras dependencias estatales a nivel nacional y subnacional.

**TABLA 1** Bolivia, estadística general de cooperativas agropecuarias por departamentos: homologadas, no homologadas y personerías jurídicas registradas. A la gestión 2024

Departamento	Cooperativas homologadas	Cooperativas no homologadas	Cooperativas con personería jurídica bajo Ley N.º 356	Total, Cooperativas por departamento
La Paz	74	547	3	624
Santa Cruz	24	429	56	509
Cochabamba	5	153	1	159
Potosí	26	109	2	137
Oruro	7	111	2	120
Tarija	18	51	0	69
Beni	1	67	0	68
Chuquisaca	8	57	0	65
Total	163	1524	64	1751
Porcentaje	9%	87%	4%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de AFSCOOP, octubre 2024.

guido de Santa Cruz (509) y Cochabamba (159), quedando el departamento de Pando sin cooperativas registradas hasta la fecha<sup>5</sup>.

Una cooperativa con sus documentos constitutivos actualizados; es decir, con estatuto orgánico homologado, directorio de consejo de administración y vigilancia, lista de miembros asociados, registro de cooperativas, personería jurídica vigente, etc., con el debido reconocimiento ante AFSCOOP, es considerada por una serie de instan-

Sin embargo, las cooperativas no homologadas no existen jurídicamente, aunque muchas de ellas continúan con actividades productivas, pero sin la posibilidad de hacer actos jurídicos de representación. La cantidad de cooperativas agropecuarias homologadas asciende a 163, y 64 adicionales fueron constituidas bajo la nueva ley. En total, 227 cooperativas cuentan con documentos actualizados, cifra que resulta muy reducida frente a la gran cantidad de actividades productivas existentes.

5 Nota de la editora: Se hizo notar al autor que, tanto la Cooperativa Integral Agroextractivista Campesinos de Pando (COINACAPA), como la Cooperativa Agrícola Integral "campesino" CAIC Ltda. del Norte Amazónico de Bolivia, estuvieron inscritas y movilizaron recursos durante los años noventa y parte de los dos mil; pese a no figurar en los datos de la AFSCOOP.

## 2. Cultura organizativa

En su generalidad, los integrantes de las cooperativas agropecuarias son provenientes de la zona andina, valles y tierras bajas. Cada región tiene sus particularidades y de acuerdo a su origen, pertenecen a familias locales que fueron trabajadores de las haciendas, corresponden a población que vivió la migración interna por la colonización de tierras baldías de diferentes décadas o la relocalización minera de los años ochenta, o incluso externa, por ejemplo, por las colonias japonesas en Santa Cruz.

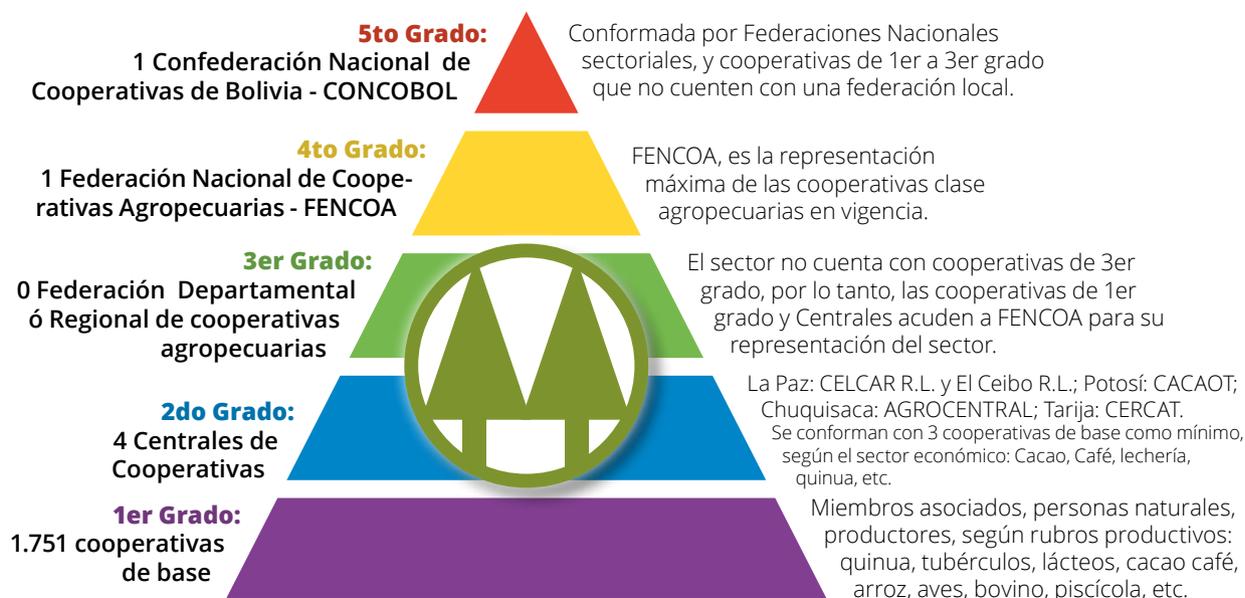
La estructura, el mecanismo de la articulación y representación orgánica del sistema cooperativo y las cooperativas agropecuarias, se encuentra en la reglamentación normativa vigente. Esta estructura tiene en su primer grado a las cooperativas de base, en su segundo grado a las centrales de cooperativas locales o regionales), en su tercer grado a las federaciones regionales o departamentales, en su cuarto grado a las federaciones nacionales por sectores económicos; y en su quinto grado, a la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL).

Según Gonzalo Zambrana, Viceministro de Empleo, servicio social y cooperativas, la aplicación estricta de la normativa aún es compleja. Las cooperativas agropecuarias están clasificadas en el Sector de Producción, y mantienen la funcionalidad de representación de las cooperativas de clase agropecuaria pese a no existir Federaciones departamentales de tercer grado (Comunicación personal, Gonzalo Zambrana, 2025).

### 2.1 Cantidad de miembros y estado de participación activa o pasiva

Wanderley, Sostrés y Farah (2015) resaltan el aporte de las cooperativas: “alrededor de 1.500 cooperativas activas con cerca de 3 millones de socios, con predominancia de cooperativas del rubro de explotación de recursos naturales (...) las cooperativas dedicadas al rubro agropecuario alcanzaban el 21%” (34). En la actualidad, el análisis de la cantidad de miembros asociados de cooperativas agropecuarias se hace complejo porque en la implementación de la Ley N.º 356 se generaron dos grupos de cooperativas (Tabla 1), las que homologaron su registro (87 %) y las que no homologaron (90 %). Del total de cooperativas agropecuarias, 1.751 y las 64 cooperativas constituidas bajo la Ley N.º 356, una gran cantidad deja-

**GRÁFICO 2 Estructura orgánica de las cooperativas agropecuarias y representaciones del sector**



Fuente: Elaboración propia, FENCOA 2025.

ron de existir y no son reconocidas para acceder y ser atendidas por el sistema cooperativo y los programas de apoyo del Estado al sector agropecuario. Las causas de esta desinstitucionalización son variables, por ejemplo, la Cooperativa Agro-

pecuaria El progreso R.L. de Yucumo, en el departamento de Beni, no homologó sus estatutos y la explicación de sus miembros refiere a la falta de apoyo legal, desconocimiento de información y procedimientos para el trámite ante AFSCOOP.

**TABLA 2** Bolivia: Cantidad de asociados en las cooperativas agropecuarias, disgregado por sexo, periodo 2019 – 2023

GESTION	AGROPECUARIA		TOTAL
	Varones	Mujeres	
2019	423	107	530
2020	9	1	10
2021	289	70	359
2022	339	199	538
2023	126	109	235
TOTAL	1.186	486	1.672
%	71 %	29 %	

Fuente: Registro Estatal de Cooperativas (REC) - Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFSCOOP), 2023.  
Elaboración: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social - MTEPS.

De acuerdo a la Tabla 2, en el periodo 2019-2023, se tienen 1.672 asociados con registros actualizados, de los cuales, únicamente, 29 % (486) son asociadas titulares mujeres. Con este dato, podrían elaborarse mayores análisis; sin embargo, la información aún es insuficiente, por ejemplo, para que las cooperativas de representación de cuarto y quinto nivel puedan brindar asesoramiento técnico a las cooperativas de base. Al respecto, el presidente de FENCOA identifica la necesidad del sector de cooperativas agropecuarias de implementar estudios para una línea base, o un censo de cooperativas agropecuarias que permitan conocer e identificar las problemáticas y necesidades (Conversación personal, Rubén Pinto, 2025).

### 3. Aspectos normativos e institucionales

#### 3.1 El Estado y las instancias reguladoras

Desde la creación e implementación de las operaciones de AFSCOOP (2014), se consolida como entidad reguladora del Estado para las coope-

rativas. El año 2022 se consolida el Archivo Histórico Cooperativo y el Viceministro Zambrana destaca la importancia de la implementación de herramientas informáticas en línea que permiten avanzar en la automatización de trámites administrativos y legales para simplificar y agilizar los procesos relacionados con la gestión de las cooperativas (Comunicación personal, Gonzalo Zambrana, 2025). Esto ha logrado desburocratizar y mejorar en la automatización en los trámites AFSCOOP, lo que se refleja en un mejor apoyo a las cooperativas agropecuarias del área rural, acortando tiempos y mejorando las respuestas para las cooperativas.

A continuación, se resume lo descrito en la normativa vigente y su adecuación al sector agropecuario:

**1) AFSCOOP y la regulación del sujeto cooperativo:** la fiscalización tiene alcance sobre la gobernanza de las cooperativas, quedando las acciones del objeto social de las cooperativas bajo la tuición de otras estructuras fiscalizadoras del Estado (Comunicación personal, Bruno Pinto, 2025). De tal manera, la regula-

rización, fiscalización y supervisión de la gestión cooperativa queda en el marco de la Ley N.º 356 y su reglamento inscrito en el Decreto Supremo 1995; así como el cumplimiento de los principios y valores cooperativos y el registro de los actos cooperativos.

Junto a todos estos actos cooperativos, las cooperativas agropecuarias presentan sus balances financieros de manera anual a la AFSCOOP. Sin embargo, el análisis y fiscalización de estos documentos aún se encuentra pendiente de ser una herramienta efectiva. Esta herramienta podría prevenir la distorsión del objeto cooperativo, lo cual sin duda contribuiría a fortalecer a las cooperativas agropecuarias en la administración enmarcada a las normativas del sector cooperativo.

## 2) Regulación del objeto cooperativo sector agropecuario:

el objeto cooperativo de las cooperativas agropecuarias de primer o segundo grado abarca procesos de producción agrícola y pecuaria, acopio, transformación, comercialización y servicios. Esta diversidad constituye, probablemente, una de las complejidades en la regulación y control que deben ser planteadas o mejoradas en el sistema cooperativo. Por lo tanto, las normativas regulatorias se articulan y son interdependientes a otras normativas en diferentes entidades o ministerios (Comunicación personal, José Luís Escobar, 2025).

Para el sector agropecuario existen numerosas normativas y políticas de desarrollo que constituyen el marco normativo, regulatorio y político a nivel nacional. Estas comprenden las leyes a cuyo cumplimiento están llamadas las cooperativas agropecuarias:

- Ley N.º 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien: garantizar la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistema de vida de la Madre Tierra.
- Ley N.º 144 Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: establece las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción,

transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales.

- Ley N.º 438 Protección y Fomento a la producción de Cacao: establece la protección de áreas de cacao silvestre, la producción, industrialización y comercialización del cacao precautelando la conservación y protección del genotipo, coadyuvando a la revalorización de saberes ancestrales y locales, así como la denominación de origen del cacao silvestre.
- Ley N.º 3525 Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica: promueve la denominación de origen y la soberanía alimentaria.
- Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014 – 2018 Hacia el 2025: define 10 políticas en función de su visión de desarrollo y lineamientos de la Agenda Patriótica 2025.
- Agenda Patriótica 2025: establece trece pilares y varias metas para ser alcanzadas hacia el año 2025, entre las que se encuentran aquellas vinculadas con la producción y comercialización de productos agroecológicos.
- Ley N.º 830 Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria: declara la prioridad nacional y establece el inicio de la institucionalización del servicio; además, desconcentra y desburocratiza los servicios prestados por el SENASAG.
- Ley N.º 602 Gestión de Riesgos., D.S. N.º 2342, 29 de abril de 2015: regula el marco institucional y competencial a través de la prevención, mitigación y recuperación y; la atención de desastres y/o emergencias a través de la preparación, alerta, respuesta y rehabilitación ante riesgos de desastres ocasionados por amenazas naturales, socio-naturales, tecnológicas y antrópicas, así como vulnerabilidades sociales, económicas, físicas y ambientales.
- Por la variedad de rubros productivos en las diferentes regiones, existen normativas cuya aplicación se encuentra vinculada al rubro al que se dedican las cooperativas, tales como: Programas de Frutos amazónicos, Programa

Nacional para el Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura Sostenible en Bolivia, Programa Nacional de Apoyo a la producción y recolección de frutos amazónicos en los rubros de castaña, asaí, copoazú y majo, Programa Nacional del café, Programa Nacional de Apoyo a la Producción y Comercialización de Granos Andinos, Programa Nacional de Fortalecimiento y apoyo a la Producción Apícola, Programa gubernamental de Fortalecimiento Integral del Complejo Camélidos en el Altiplano (Pro-Camélidos).

En Bolivia, la institucionalidad de AFSCOOP se encuentra bajo dependencia del Ministerio de Trabajo. En otros países, esta dependencia está en el Ministerio de Economía u otros, debido a que el objeto de las cooperativas y la necesidad de acceder a los programas de apoyo. Esta situación, en muchas ocasiones, es una limitante para el seguimiento y continuidad de los trámites para las cooperativas generando mayor burocracia para el rubro agropecuario (Comunicación personal, José Luís Escobar, 2025).

En el análisis de la Ley General de Cooperativas vigente, la percepción desde las bases de productores cooperativistas muestra algunas discrepancias. Ovidio Villca comentaba al respecto: “se percibe que la normativa responde más a las necesidades del sector minero, para las cooperativas agropecuarias no se percibe como representativa y adecuada. Esta situación tiene que ver con el contexto en cómo fueron constituidas las cooperativas agropecuarias” (Comunicación personal, 2025).

En otro aspecto, la normativa restringe la participación de miembros con relaciones familiares en una misma cooperativa. En la práctica, numerosas cooperativas agropecuarias en diferentes regiones del país, fueron promovidas para su constitución por grupos de familiares de una misma comunidad o región. La familiaridad coadyuva al funcionamiento y cumplimiento de los valores y principios de la cooperativa, así como la armonía de la convivencia y manera de trabajar y el buen vivir, porque son aspectos culturales, usos y costumbres; y tradicionalmente, han sido la mano de obra para la subsistencia familiar.

Por tanto, la Ley de cooperativas tiene elementos que generan algunas barreras que limita el ejercicio de participación, voz y voto a familiares, hijos o esposas. Sin embargo, a pesar de todas estas particularidades, los asociados procuran adecuarse.

### 3.2 Normativa

En Bolivia, la Ley N.º 356 General de Cooperativas (2013) regula la constitución, organización, supervisión, fiscalización, fomento y protección de las cooperativas. Su Disposición Transitoria Primera establece que “Las cooperativas registradas y en funcionamiento, se adecuarán a las disposiciones de esta Ley. En el plazo de dos (2) años; caso contrario, quedarán canceladas las autorizaciones no ratificadas y se ordenará la disolución, liquidación y extinción de tales Cooperativas”. Pese a este marco normativo, alrededor del 90 % de las cooperativas agropecuarias suscritas al Registro Estatal de Cooperativas no lograron la adecuación de sus estatutos y quedaron únicamente 163 cooperativas agropecuarias homologadas. Según testimonio del presidente del Consejo de Administración de la Cooperativa El Progreso (Yucumo-Beni), Juan Gutiérrez:

Esto ocurrió pese a que se sancionaron dos leyes para la ampliación del periodo de adecuación de las cooperativas, la Ley N.º 823 de 2016 y la Ley N.º 074 de 2018, ambas con artículos únicos. Un ejemplo de esta situación es la Cooperativa El Progreso, ubicada en el municipio de Yucumo del departamento del Beni, que no logró adecuar y homologar los estatutos por falta de apoyo legal y desconocimiento de los procedimientos establecidos en la Ley N.º 356 (Comunicación personal, Gutiérrez, 2025).

Este incumplimiento implica una práctica contraria a los principios del cooperativismo. Además, en numerosas cooperativas, el ingreso de nuevos asociados y asociadas es restringido por decisiones de la Asamblea General, debido tanto a la falta de actualización de las listas de asociados como a la percepción de los asociados antiguos de que los nuevos miembros afectarían la armonía del trabajo cooperativo.

### 3.3 Instrumentos de gobernanza de las cooperativas agropecuarias

#### a) Estatutos Orgánicos

El Artículo 7 del Reglamento de la Ley N.º 356 define el contenido mínimo para los estatutos orgánicos que las cooperativas agropecuarias de primer a quinto grado asumen como factor de cumplimiento. “El Estatuto Orgánico, las cooperativas agropecuarias lo cumplimos porque no hay otra forma para lograr el registro y la personería jurídica de las cooperativas” (Comunicación personal, Ovidio Villca, 2025). Por tales circunstancias, se pudo conocer que este documento organizacional se basa en ese contenido mínimo y no incorpora innovaciones; el único elemento diferenciador es el objeto de la cooperativa que articula el alcance de las actividades de los miembros asociados; es decir que las cooperativas pueden ser productivas, de servicios, integrales o para transformación industrial y exportación. Con la normativa actual, las cooperativas agropecuarias homologadas incorporaron obligatoriamente dos nuevos elementos: a) Fondo de educación para la capacitación en cooperativismo de forma autogestionada – antes esta formación la ofrecía el Estado –, con el 5 % del resultado de los estados financieros anuales; b) Fondo de previsión y asistencia social, con el 5% del resultados de los estados financieros anuales.

#### b) Reglamento interno

El reglamento interno de las cooperativas agropecuarias es el documento donde se definen e incorporan particularidades de organización, ejecución presupuestaria, planificación, niveles de autorización, forma de actividades del rubro productivo. Este documento tiene vigencia de varios años en algunas cooperativas, mientras que otras cooperativas lo actualizan periódicamente, cada tres o cuatro años. En estos documentos se identifican las contradicciones a normativas como Ley General de Trabajo y vacíos para la resolución de conflictos.

La estructura del reglamento interno refleja las necesidades operativas específicas del sector agropecuario. Entre los capítulos más

relevantes se destacan las políticas institucionales, que establecen los lineamientos para la producción, acopio y comercialización de productos agrícolas; el gobierno cooperativo, que define las responsabilidades de los consejos de administración y vigilancia en la gestión de recursos productivos; y los mecanismos disciplinarios, donde se constituyen el Tribunal de Honor y el Comité Disciplinario como instancias encargadas de resolver conflictos relacionados con el cumplimiento de compromisos productivos, la calidad de productos entregados y el respeto a los acuerdos de comercialización. Estos tribunales adquieren particular importancia en las cooperativas agropecuarias porque deben mediar en controversias específicas del sector, como disputas por precios de acopio, incumplimiento de entregas o conflictos por el uso de tierras comunitarias.

#### c) Normativas internas complementarias

Las cooperativas agropecuarias que han desarrollado actividades de transformación y comercialización a gran escala requieren instrumentos normativos adicionales para gestionar operaciones más complejas. Las cooperativas con plantas procesadoras de lácteos, molinos de granos o centros de acopio desarrollan reglamentos de personal que establecen perfiles específicos para técnicos agrícolas, operadores de maquinaria y personal de control de calidad. Los manuales de procedimientos financieros adquieren particular relevancia en cooperativas que manejan créditos para insumos agrícolas, sistemas de pago diferido por cosechas o fondos de contingencia para pérdidas climáticas. Las cooperativas de segundo grado, que agrupan a múltiples cooperativas de base, implementan manuales de selección de directorio que consideran la representatividad regional, el conocimiento técnico del sector y la experiencia en comercialización de productos agropecuarios, garantizando que la gestión directiva responda a las particularidades productivas de cada zona geográfica.

#### d) Políticas de género en las cooperativas agropecuarias

Las cooperativas agropecuarias han experimentado cambios significativos en la participación de mujeres durante los últimos años. “Actualmente en la región de Alto Beni, las cooperativas de base y central de cooperativas avanzaron bastante en la inclusión de género en alineamiento a políticas del país y también impulsadas por políticas de las certificaciones de comercio justo” (Comunicación personal, Jesús Tapia, 2025).

Como resultado, se observa mayor participación de las mujeres como asociadas titulares y en cargos directivos de Consejo de Administración y Vigilancia, niveles de decisión y comités especializados. Un ejemplo destacado es que, por primera vez, una de las cooperativas de base de la Central de Cooperativas El Ceibo R.L. cuenta para la gestión 2025, con un directorio conformado al 100 % por mujeres, tanto en el Consejo de Administración como en el de Vigilancia.

#### e) Personerías

La Tabla 1 refleja la precaria situación actual de las cooperativas agropecuarias, en relación a la vigencia de sus personalidades jurídicas. A octubre de 2024, 1.526 cooperativas no homologaron sus estatutos, por lo que, según la Disposición Transitoria Primera que establece la obligatoriedad de adecuación de estatutos, “quedarán canceladas las autorizaciones no ratificadas y se ordenará la disolución, liquidación y extinción de tales cooperativas”. Esto significa que el 89 % de las cooperativas agropecuarias dejaron de existir jurídicamente, aunque muchas de ellas continúan realizando sus actividades productivas en la práctica.

Esta situación genera un vacío legal significativo. Estas cooperativas no pueden realizar actos jurídicos formales, acceder a programas gubernamentales de apoyo, suscribir contratos comerciales o representar legalmente a sus asociados. Por tanto, queda como labor prioritaria de la FENCOA, el buscar mecanismos de apoyo y asesoramiento legal para que las cooperativas con actividades productivas activas logren su adecuación a la normativa vigente y recuperen su estatus jurídico.

#### f) Democracia interna

Las cooperativas agropecuarias han establecido las bases de su democracia interna en sus valores y principios cooperativos, expresados mediante la participación directa en las actividades objeto de la cooperativa y una gran predisposición de participación para asumir cargos directivos, comités y comisiones, en cooperativas de primer grado, así como funciones de representatividad en cooperativas de segundo grado. Este contexto está respaldado por la definición legal de cooperativa que establece el funcionamiento autónomo y democrático teniendo como mandatos para los asociados y asociadas, la administración y control democrático.

Las cooperativas de base y centrales de cooperativas muestran fortaleza con la alta participación de sus miembros en asambleas y predisposición para el ejercicio de cargos directivos. Esto se debe a que los asociados tienen residencia local en la comunidad, y su importancia radica en que, desde la constitución de la cooperativa, a través de la asamblea constituyente, la voluntad, decisión de participación voluntaria y democrática es explícita. Algunas de las instancias de participación democrática para las y los miembros asociados son las siguientes:

#### g) Asamblea general

Es la máxima autoridad de la cooperativa, cuya participación del asociado y asociada es considerada en el reglamento interno como un compromiso fundamental de los cooperativistas. En los reglamentos internos a los que se tuvo acceso, una gran mayoría establece tres asambleas generales al año, pero también puede establecerse dos o cuatro asambleas al año, según las necesidades de la actividad productiva de cada cooperativa agropecuaria. Esta reciprocidad queda definida en el reglamento interno de cada cooperativa.

La participación en la elección de representación para Concejos Administración y Vigilancia es establecida en los reglamentos internos de las cooperativas agropecuarias, donde se definen los procedimientos, requisitos y períodos para la renovación de cargos directivos.

Más allá de los marcos normativos y los desafíos institucionales analizados, el valor fundamental del cooperativismo radica en los beneficios concretos que genera para sus miembros. Estos beneficios, que van desde aspectos económicos hasta servicios especializados, constituyen la razón de ser de estas organizaciones y explican su persistencia a lo largo del tiempo.

#### 4. Beneficios de los miembros

Las cooperativas agropecuarias constituyen expresiones de emprendimiento que responden a la necesidad de nuevas formas empresariales con base social, orientadas principalmente hacia pequeños productores. Las aptitudes y vocación productiva de las regiones determinan el tamaño y escala de la producción, pero también influye la capacidad organizacional de adaptarse al mercado.

Otro factor importante de precisar, es la adecuación de las estructuras organizativas que, tradicionalmente asimiladas del modelo campesino tradicional andino, dan paso a su paulatina transformación hacia organizaciones y estructuras, orientadas hacia el mercado. Las centrales, subcentrales y comunidades, dan paso a las Asambleas de socios, organizadas en carteras como ser Producción – Mercadeo – Transformación – Exportación, las cuales tienen en sus equipos técnicos, contacto permanente con las comunidades de base (Comunicación personal, José Luís Escobar, 2025).

Esta capacidad de transformación organizacional permite que las cooperativas agropecuarias desarrollen una diversidad de rubros productivos, cultivos, ganadería, piscicultura y apicultura. Por esta naturaleza diversa, los beneficios para los asociados son variados, desde la distribución de excedentes, que generalmente constituyen montos económicos pequeños, hasta servicios más valorados. “La comercialización de los productos a precios competitivos y peso justo son lo más valorados por el asociado” (Comunicación personal, Ovidio Villca, 2025).

#### 4.1 Beneficios económicos

Las cooperativas agropecuarias de primer o segundo nivel que han adoptado un enfoque empresarial y logrado agregar valor a la producción constituyen casos exitosos. Tanto las cooperativas de base (primer grado) como las centrales de cooperativas (segundo grado), junto con sus cooperativas afiliadas han logrado consolidar unidades económicas productivas o servicios y transformación de los productos. Han desarrollado políticas internas establecidas en sus reglamentos internos para alcanzar estandarización y calidad de los productos, lo que permite lograr beneficios económicos para los asociados (Comunicación personal, Ovidio Villca y José Luís Escobar, 2025). Estos beneficios pueden ser:

- a) **Precio competitivo de la producción: Fue** posible lograr precios competitivos de la producción, cuando la cooperativa o central de cooperativas desarrolla cadenas de valor del rubro productivo mediante procesos de acopio centralizado de la producción y la incorporación buenas prácticas de manufactura (BPM) o buenas prácticas agrícolas (BPA), en los procesos de transformación y cadena de producción respectivamente. La incorporación de un equipo estratégico y técnico para establecer el enfoque empresarial de la cooperativa es otro componente esencial para estos objetivos. Estos resultados se han conseguido mediante la certificación externa de la producción orgánica, actualmente aplicados en los rubros de cacao, café, quinua, orégano y otros productos. La certificación permite la exportación a nichos de mercado basados en el comercio justo que valoran esta cualidad de productos. En otros rubros como arroz, trigo, maíz, leche, pollos, el precio tiene que ver con la valoración de la calidad del producto.
- b) **Suministro de insumos, semillas o víveres:** las cooperativas agropecuarias realizan la compra de insumos, semillas o víveres en volúmenes mayores para lograr precios menores como beneficio para los asociados. Esta actividad se desarrolla en cooperativas agropecuarias de las regiones de Alto Beni en

La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz, Oruro y otros departamentos. El suministro de insumos y víveres fue establecido desde la constitución de muchas cooperativas mediante tiendas de abasto de víveres de la canasta familiar, donde los asociados accedían a alimentos a precios más favorables que los ofrecidos por intermediarios. Esta modalidad también permitía que las familias de la comunidad accedan a este beneficio. En la actualidad, la Central de Cooperativas El Ceibo R.L. mantiene una tienda de abasto principalmente de herramientas para la producción y chocolates como productos terminados de su industria propia (Comunicación personal, Ovidio Villca, 2025). En el caso de Cooperativa CAICO, la modalidad de compra de insumos para la producción al por mayor constituye un beneficio que permite a los asociados acceder a fertilizantes, semillas e insumos químicos como herbicidas, insecticidas, fungicidas y otros a precios accesibles.

- c) Distribución de excedentes de percepción:** establecida en algunas cooperativas agropecuarias, cuando el reporte financiero anual refleja utilidades luego de cumplir todas las operaciones y obligaciones de ley. “Los excedentes son valorados, pero no son significativos como lo es la comercialización del producto que la cooperativa acopia, pero al contado y precio favorable” (Comunicación personal, Ovidio Villca, 2025).
- d) Otros Bonos o aportes solidarios:** mediante un monto de efectivo simbólico, muchas cooperativas han establecido en su reglamento interno una previsión presupuestaria para casos especiales de salud o emergencias, como el fallecimiento de un asociado. Estos fondos solidarios reflejan el principio cooperativo de ayuda mutua y constituyen un respaldo social importante para las familias de los asociados en momentos de dificultad.

De todos los posibles beneficios económicos que pueda generar una cooperativa o central de cooperativas, sin duda el beneficio más valorado por los miembros asociados es el acopio, compra o comercialización de toda su producción al con-

tado, con mejor precio y peso justo. Esto abarca tanto la producción agrícola (cosecha de cultivos), así como la pecuaria (crianza de animales o aves). La opinión de los miembros asociados en las cooperativas que han logrado consolidar la cadena de producción y cadena de valor de su rubro coinciden en identificar como el mejor beneficio el mercado seguro con buen precio y peso justos del producto.

## 4.2 Capacitación

- **Sobre cooperativismo**

“En la Ley de Sociedades Cooperativas, hasta el año 2013, la educación sobre cooperativismo estuvo establecida como responsabilidad del Ministerio de Trabajo” (Comunicación personal, Bruno Pinto, 2025). Sin embargo, estas capacitaciones tuvieron escaso impacto en las cooperativas agropecuarias, constituyendo una debilidad en el proceso de empoderamiento y fortalecimiento organizacional de los miembros asociados. A partir de la Ley General de Cooperativas, esta responsabilidad es traspasada a las cooperativas en el marco de la autonomía de gestión. Muchas cooperativas crean el Fondo de Reservas que corresponde al 10 % del presupuesto del Balance General de Estados de Resultados. Al mismo tiempo, se crean dos comités: Comité de Educación y Comité de provisiones, cada uno con el 5% del presupuesto del Fondo de Reservas destinado a la capacitación, apoyo a la comunidad o la constitución de nuevos emprendimientos. Se ha evidenciado que hay cooperativas que cumplen el uso de estos recursos de capacitación mediante el Comité de Educación como por ejemplo, las cooperativas CAISY y CAICO. Sin embargo, un número mayoritario de cooperativas agropecuarias aún no aplica esta disposición o se encuentra en proceso de adecuación.

- **Sobre temáticas administrativas, productivas y otras**

Muchas cooperativas acceden a estas capacitaciones mediante programas de apoyo a sus rubros productivos, con recursos de entidades estatales como el programa Alianza Rural (PAR), o recursos privados, ONG y fundaciones.

Sin embargo, para algunas temáticas prioritariamente administrativas, el financiamiento también puede provenir del presupuesto de recursos propios del Comité de Educación.

### 4.3 Servicios

Muchas cooperativas de primer nivel o centrales de cooperativas, dependiendo de su rubro productivo, generan servicios a favor de sus asociados. Los servicios más destacados son la asistencia técnica, capacitación en manejo de cultivos, provisión de insumos, entre otros. Sin embargo, el vicepresidente de Ceibo R.L. y el Gerente de Industrias Lácteas del Valle Alto (ILVA) afirman no disponer de recursos suficientes para otorgar créditos y prestar más servicios sociales que los establecidos por la ley. Y, el escaso acceso a recursos financieros repercute de manera fundamental en la ampliación de los servicios de las cooperativas a sus miembros (Comunicación personal, Jesús Tapia y Limbert Camacho, 2025).

Una cooperativa que destaca por su representatividad en el desarrollo de servicios para sus asociados es la Cooperativa Agropecuaria Integral de Servicios Cochabamba R.L. El Gerente de ILVA menciona que “se ha llegado a registrar más de 2.500 asociados. [Aunque], actualmente, este número ha disminuido porque varios asociados pasaron a ser pasivos” (Comunicación personal, Limbert Camacho, 2025). Además de estas tres unidades de negocios que proporcionan servicios a sus asociados, en el departamento de Santa Cruz están las Cooperativas integrales de las colonias San Juan Yapacaní y Okinawa (CAISY y CAICO), que brinda servicios de capacitación y provisión de insumos químicos para la producción, acopio y transformación de la materia prima.

- **a) Servicios financieros de créditos para asociados**

El caso de la Cooperativa Agropecuaria Integral de Servicios Cochabamba R.L., ha desarrollado y fortalecido el servicio de crédito interno dirigido a los asociados, para la producción de diferentes rubros agropecuarios como ganadería lechera, producción de papa

y maíz. Esto permite al asociado asegurar la compra de semillas e insumos agrícolas y veterinarios. El crédito puede ser en efectivo o en insumos agrícolas y veterinarios. Por esta razón, este servicio es altamente valorado porque los asociados pueden acceder al crédito con agilidad y bajos intereses con la garantía de la cooperativa y su aportación de asociados. Los créditos para la ganadería cuentan con el soporte de asistencia técnica para asegurar la inversión productiva y la calidad del producto de la materia prima.

- **Tienda de insumos agrícolas y veterinarios**

Para la segunda unidad de servicios de la cooperativa se realizan compras de los productos a gran escala, obteniendo precios al por mayor para que los asociados y población de la comunidad puedan acceder a estos insumos a precios económicos.

- **Compra de materia prima leche**

ILVA nace en 1998, a partir de una crisis donde la empresa compradora de la materia prima, Procesadora Industrial de Leche (PIL) Cochabamba, decidió no comprar más leche del valle alto de Cochabamba. Ante esta necesidad, los productores organizaron su propia industria de lácteos.

## 5. Articulación a redes e instituciones sectoriales

### 5.1 Articulación local y regional

Las primeras articulaciones logradas por cooperativas de primer nivel se desarrollaron en la década de los 60 y 70 con asesoramiento de ONG o voluntariados de países europeos. Consistieron en la conformación de centrales de cooperativas que les permitieron mayor integración y gestión de proyectos, así como volumen de productos para cumplir las exigencias de los mercados (Comunicación personal, José Luís Escobar, 2025). En la actualidad, muchas centrales de cooperativas se han fortalecido incrementando el número de cooperativas afiliadas del mismo rubro que se han constituido en la misma región productiva. La articulación local ha sido impulsada predomi-

nantemente por necesidad de representatividad, alcanzar volúmenes y estándares de calidad para exportación y mercado nacional.

A nivel comunitario y municipal, muchas cooperativas lograron el reconocimiento de la cooperativa por su aporte productivo de alimentos o comercialización mediante la exportación de materia prima o semielaborados, destacando las alianzas comerciales como CAICO y CAISY.

## 5.2 Articulación a plataformas nacionales e internacionales

Según el mercado y las alianzas de comercialización consolidadas por las cooperativas, centrales o asociaciones, los rubros productivos están articulados redes nacionales e internacionales. Se destaca la plataforma nacional en la que participan las cooperativas dedicadas a los rubros de cacao, quinua, café y artesanía, integradas en la Red de Comercio Justo de Bolivia y aglutinadas en la plataforma de la Coordinadora Nacional de Comercio Justo (CNCJ). A su vez, están articuladas con la Red Coordinadora Latinoamericana y del Caribe (Red CLAC), conformada por pequeños productores y trabajadores de comercio justo.

La labor de la CLAC es apoyar la comercialización de productos orgánicos en mercados de comercio justo, principalmente mediante exportación a Europa, protegiendo los derechos de los productores y trabajadores, promoviendo condiciones de trabajo justas, salarios decentes y el desarrollo social, económico y ambiental. Los productos de comercio justo se encuentran bajo la certificación Fair Trade, que asegura a los consumidores que han realizado una compra ética<sup>6</sup>

## 6. Beneficios para la sociedad

Entre los beneficios más importantes que el cooperativismo contribuye a la sociedad y la comunidad tenemos:

- a) **Reducción de costos y economías de escala:** Las cooperativas constituyen organizaciones sociales con capacidad para actuar, desarrollar e incidir en la reducción de costos productivos, estableciendo economías de escala mediante el acceso al conocimiento, tecnología y mercados. Esto se traduce en mejores precios para los consumidores y mayores ingresos para los productores.
- b) **Mejoramiento de servicios:** Las cooperativas mejoran los servicios que brindan y reciben en áreas como comercialización, provisión de insumos y crédito. Al organizarse colectivamente, los miembros de una cooperativa pueden acceder a servicios que individualmente les serían difíciles de obtener o serían más costosos.
- c) **Fortalecimiento de la competitividad:** El cooperativismo ayuda a mejorar la competitividad de los pequeños productores. A través de la colaboración, pueden alcanzar volúmenes de producción y estándares de calidad que les permiten competir en mercados más amplios (Comunicación personal, José Luís Escobar, 2025).

### 6.1 Impacto económico-productivo

Para la generalidad de las cooperativas dedicadas a la producción agrícola o pecuaria, las contribuciones a la economía son diversas. A continuación, se describen las de mayor relevancia:

- a) **Fortalecimiento de la agricultura familiar:** Las cooperativas contribuyen a organizar y potenciar la agricultura familiar, afianzando y dando sostenibilidad a su rol en la economía nacional. Esto resulta crucial para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.
- b) **Dinamización económica rural:** El cooperativismo constituye un instrumento fundamental en el área rural y agrícola para la dinamización económica. Al fomentar la producción y la co-

6 Para ampliar sobre el movimiento de comercio justo Fairtrade, véase: <https://www.fairtrade.net/iberica-es/por-que-fair-trade/como-lo-hacemos.html>

mercantilización, las cooperativas generan actividad económica en sus comunidades.

**c) Generación de empleo y divisas:** Las cooperativas agropecuarias generan empleos directos en las actividades de transformación y valor agregado, llegando a producir divisas para el país cuando las cooperativas de rubros como cacao, café o quinua alcanzan la exportación de materia prima o productos derivados.

## 6.2 Impacto social y organizacional

Según Mogrovejo (2012), las cooperativas se ubican frecuentemente en regiones económicamente deprimidas y pobres, sin estar suficientemente visibilizadas por falta de información (12). Aunque el análisis sobre este tema es escaso, las raíces de la actividad económica boliviana emergen de trabajos colectivos. En consecuencia, el cooperativismo constituye una alternativa para promover la calidad y mejora de las condiciones de vida de las poblaciones más remotas, especialmente del área rural, donde se desarrollan actividades vinculadas a la producción agropecuaria (Comunicación personal, Jesús Tapia, 2025).

La responsabilidad social que estas cooperativas demuestran frente a sus comunidades constituye un poderoso instrumento de lucha contra la pobreza y promoción del trabajo decente, representando una posibilidad de desarrollo en las zonas con mayores necesidades.

En relación a la representación social, las cooperativas brindan representación a las personas más pobres. Al tener una voz colectiva, los miembros pueden abogar por sus intereses y necesidades de manera más efectiva.

Los beneficios sociales descritos se materializan en gran medida a través de la inserción exitosa de las cooperativas en diferentes mercados. La capacidad de acceso a mercados locales, nacionales e internacionales constituye un factor determinante para que las cooperativas puedan cumplir efectivamente su función social y económica.

## 7. Acceso a mercado

Los productores cooperativistas agropecuarios participan en diversos rubros de cultivos como ser: maíz, papa, arroz, trigo, soya, caña de azúcar, quinua y café, así como en productos pecuarios: pollo, ganado vacuno de carne, lechería y huevos. Han logrado consolidar una producción de volúmenes significativos y el acceso a los registros productivos de algunos rubros ha sido importante para conocer la magnitud del aporte de la producción a la economía nacional. La tabla 3 muestra los cuatro rubros que destacan.

Otros productos que destacan son los de la canasta familiar, como papa y verduras, destinados a los mercados locales y nacional. Con el transcurso del tiempo y las exigencias del mer-

**TABLA 3** Producción de cooperativas agropecuarias destacada según rubro

Cooperativa	Departamento	Rubro	Sup. (ha)	Prod (TM)	Cualidades
Caico R.L.	Santa Cruz	Trigo	6.812	10.716	Mayor producción a nivel nacional
Caico R.L.	Santa Cruz	Soya	21.057	42.188	Principal producto para exportación
Ceibo R.L.	La Paz	Cacao	4.001	1.691	80% producción nacional
Agrocentral	Chuquisaca	Orégano	730		Productor y mayor exportador

Fuente: Elaboración propia, con datos de Caico 2024, Ceibo R.L. 2023. UNEC de Agrocentral, 2021.

cado, las cooperativas agropecuarias desarrollaron capacidades de innovación y tecnología para desarrollar la cadena de valor. En general, el aporte destacado de muchas cooperativas agropecuarias es la producción orgánica certificada, cualidades que apoyaron el posicionamiento para el acceso al mercado nacional y exportaciones. Otras cooperativas han desarrollado la producción convencional, pero también productos de primera calidad mediante el uso de variedades mejoradas o mejoramiento genético pecuario.

### 7.1 Mercado local y nacional

La producción de los cooperativistas agropecuarios es variada en cuanto a los rubros agrícolas o pecuarios, según la vocación y potencialidad productiva de la región. Los volúmenes producidos responden a las necesidades del mercado local, nacional o exportaciones. Sin embargo, se destaca la producción continua de alimentos para el mercado local. Estos productos no cuentan con registros de producción y comercialización, por lo que representan limitaciones para la cuantificación de volúmenes y valor. No obstante, se destaca la contribución de abastecimiento de los mercados locales y de ciudades con productos alimentarios de primera necesidad (Comunicación personal, Bruno Pinto, 2025).

En la producción y comercialización a nivel nacional, se destacan varios productos. La Cooperativa CAISY desde Santa Cruz produce arroz y huevos. En Cochabamba, Industrias Lácteos del Valle Alto (ILVA) produce leche, yogurt y queso; a su vez, esta industria constituye la unidad de negocios de la Cooperativa Agropecuaria Integral y de Servicios Cochabamba R.L. (CAISC). Por su parte, la Central de Cooperativas El Ceibo R.L. produce chocolates en una variedad de presentaciones.

Desde el Estado, se implementaron políticas de apoyo al sector agropecuario con alcance a cooperativas agropecuarias con el componente de promoción de la comercialización. Estos programas incluyeron ferias locales y nacionales de

café, cacao, frutas, hortalizas, piscicultura y sus derivados.

Otros programas implementados para la comercialización y consumo son:

- **Consume lo nuestro:** Este programa prioriza la compra de la producción y manufactura nacional. Funciona mediante una plataforma de aplicación dirigida a funcionarios públicos para que puedan adquirir y consumir productos agropecuarios.
- **Servicio de Desarrollo de Empresas Públicas Productivas (SEDEM):** Este servicio priorizó productos para el subsidio prenatal y lactancia. Las cooperativas accedieron a contratos de provisión de productos alimenticios.
- **Empresa Boliviana de Alimentos (EBA):** Esta empresa realiza compra de materia prima de diversos rubros. Los productos incluyen banano, castaña, asaí, leche y otros productos. Las cooperativas con capacidad estandarizada de sus productos y volúmenes definidos pudieron acceder a este programa.
- **Empresa de apoyo a la producción de Alimentos (EMAPA):** Esta empresa sostiene una cadena de supermercados a nivel nacional. Funciona a través de convenios previos de consignación de productos. Las cooperativas agropecuarias pueden acceder a este canal de comercialización.

### 7.2 Mercado internacional

Muchas cooperativas agropecuarias han desarrollado la cadena de valor y enfoques empresariales para diversos cultivos. En estos rubros lideran la producción mediante innovaciones, aplicación de buenas prácticas agrícolas, asistencia técnica y tecnología. Estas capacidades se han adecuado a los requerimientos formales del mercado, tanto en el ámbito nacional como en exportaciones. La Tabla 4 presenta el detalle de estas cooperativas.

**TABLA 4** Detalle de cooperativas agropecuarias representativas por rubro y destino de mercado de sus productos

Departamento	Nombre de la Cooperativa	Rubro	Cualidad del producto	Mercado
La Paz	Central Regional Agropecuaria Industrial de Cooperativas "El Ceibo" R.L. (El Ceibo)	Cacao, Chocolate	Producción Orgánica	Nacional y exportaciones
La Paz	Central Local de Cooperativas Agropecuarias Caranavi R.L. (CELCAR)	Café	Producción Orgánica	Exportaciones
La Paz	Central Agropecuaria Integral Nor Este (COAINE)	Café	Producción Orgánica	Exportaciones
Potosí	Central de Cooperativas Agropecuarias Operación Tierra (CEAOT)	Quinua	Producción Orgánica	Exportaciones
Chuquisaca	Central de Cooperativas Agropecuarias (AGROCENTRAL)	Orégano	Producción Orgánica	Exportaciones
Tarija	Central Regional de Cooperativas Agropecuarias del Valle de Tarija (CERCAT)	Pollo	Control de calidad	Local, nacional
Cochabamba	Cooperativa Agropecuaria Integral de Servicios Cochabamba (CAISC)	Leche	Control de calidad	Local, Nacional
Beni	Cooperativa Agroforestal Integral Campesino (CAIC)	Castaña	Producto ecológico	Nacional, Exportaciones
Santa Cruz	Cooperativa Agropecuaria Integral San Juan de Yapacaní (CAISY)	Arroz, huevos.	Calidad de producto	Nacional
Santa Cruz	Cooperativa Agropecuaria Integral de Colonias Okinawa (CAICO)	Soya, trigo, maíz, sorgo	Calidad de producto	Nacional y exportaciones

Fuente: Elaboración propia con información de registros FENCOA - INE, 2025.

Las cooperativas descritas consolidaron la exportación de sus productos, contribuyen a la economía con divisas, empleos directos e indirectos. A su vez, el Instituto Boliviano de Comercio Exterior, en el ranking de los 100 productos exportados, destaca cinco productos de las coo-

perativas agropecuarias, que se muestran en la tabla 5.

Al margen de los productos descritos, existen otros cultivos de las cooperativas agropecuarias que contribuyen a la exportación de productos.

**TABLA 5** Detalle de principales rubros productivos y volúmenes exportados, que participan cooperativas agropecuarias. Gestión 2024 (Datos preliminares, expresado en kilos brutos y dólares estadounidenses)

Departamento	Descripción del producto	Volumen	Valor
La Paz	Cafés sin tostar y sin descafeinar	2.443.428	15.084.178
Chuquisaca	Maníes sin cáscara, sin tostar ni cocer	9.131.029	11.277.137
La Paz	Cacao en grano entero, crudo	1.813.664	10.214.359
La Paz	Manteca de cacao con un índice de ácido oleico inferior o igual a 1 %	194.415	2.507.263
Chuquisaca	Orégano	585.197	1.741.142

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior, 2024. Boletín N° 326.

En Santa Cruz, Caico R.L. produce soya en 21.005 hectáreas; en Beni, la CAIC recolecta y procesa almendra de los bosques amazónicos, entre otras.

## 8. Acceso a financiamiento

En Bolivia, el escenario de financiamiento para organizaciones cooperativas y otros modelos de organizaciones es variado. Desde el sector privado, la banca y fondos privados son de libre disponibilidad. El sector productivo de alimentos ha sido especialmente priorizado con diferentes programas de apoyo accesibles para las cooperativas. Sin embargo, los requisitos constituyen serias limitantes. Por ejemplo, se requiere el Número de Identificación Tributaria (NIT) y garantía hipotecaria, difíciles de gestionar para las cooperativas del área rural. Sin embargo, los productos financieros de la banca dirigidos a los sectores productivos agropecuarios están establecidos con tasas de interés preferenciales controladas por el Estado.

Por otro lado, en el marco de las políticas públicas, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras implementa programas como EMPODERAR y otros similares. Para el periodo 2021 – 2025, estos programas establecieron apoyo con financiamiento de inversión destinada a la producción de hortalizas, agricultura familiar, cacao y frutos amazónicos y otros rubros. El acceso se realiza bajo la modalidad de productores comunitarios, asociaciones o cooperativas.

### 8.1 Fuentes externas de financiamiento

#### a) Acceso a programas y proyectos agropecuarios EMPODERAR

En el marco de las políticas de reconstrucción productiva y seguridad alimentaria con soberanía, el Gobierno nacional estableció la creación de diez programas de apoyo a la producción agropecuaria para el periodo 2021 – 2025. El financiamiento asciende a Bs 2.533 millones destinados a diversos rubros productivos: cultivos agrícolas (hortalizas, tubérculos, raíces, algodón, granos andinos), frutas tropicales (piña, banano, plátano), ganadería

bovina, agricultura urbana y periurbana, pesca y acuicultura, y producción apícola.

#### b) Atención gubernamental a la pandemia del COVID-19 (2019-2024)

Se fortaleció la ejecución del programa de apoyo para la seguridad alimentaria, sustitución de importaciones y recuperación del COVID-19. Se iniciaron el Programa Nacional del Café, Programa Nacional del Cacao, Programa Nacional de Frutos Amazónicos, Programa de Frutas y Hortalizas y Agricultura Familiar, entre otros. Al mismo tiempo, se ha mantenido la estrategia de apoyo a la producción de EMPODERAR mediante el Programa de Alianzas Rurales (PAR), que incluía contraparte en efectivo por parte de los beneficiarios. Desde EMPODERAR se implementaron 3.009 proyectos por un valor de Bs 1.020.323.293,3. De estos proyectos, 45 cooperativas agropecuarias accedieron al apoyo por Bs 14.942.680,2. Varios de estos proyectos aún se encuentran en ejecución. La contraparte en efectivo asciende a 23 %, equivalente a Bs 4.473.553,8.

Una característica de este periodo es que las cooperativas que accedieron a los programas estatales fueron aquellas que tienen la homologación de sus estatutos. El resto debe cumplir el proceso y trámite ante AF-COOP, para acceder a programas de apoyo del Estado.

#### c) Programa de Alianzas Rurales (PAR)

Es el programa más representativo y efectivo al que accedieron las cooperativas agropecuarias para el servicio de financiamiento de proyectos. Es una iniciativa gubernamental que estuvo financiada y apoyada por entidades como Banco Mundial, FAO o fondos provenientes del Tesoro General de la Nación (TGN). Busca transformar la agricultura rural a través de alianzas entre productores y otros actores económicos. El objetivo principal del PAR es mejorar el acceso al mercado de pequeños productores rurales, fomentando la creación de Planes de Alianza donde se comparten riesgos, recursos y ganancias. Para las cooperativas, el apoyo económico tiene

el componente de contraparte en efectivo del beneficiario: normalmente 30 % aporte del productor y 70 % de aporte del programa PAR. La ejecución y alcance de financiamiento al que accedieron las cooperativas se describe en la tabla 6.

Las cooperativas agropecuarias pudieron acceder y ejecutar proyectos mediante el programa de Alianzas Rurales. Un total de 45 cooperativas (2,6 % de organizaciones) accedieron a un presupuesto de Bs 14.942.680, con una contraparte en efectivo de Bs 4.473.554. También se destaca la participación de mujeres cooperativistas como beneficiarias directas, con un 34 %.

## 8.2 Autogestión de las cooperativas agropecuarias

Los principios cooperativos como la solidaridad y responsabilidad guían los objetivos organizacionales para determinar las fuentes de financiamiento de los proyectos que la cooperativa haya priorizado. El sector agropecuario depende de las condiciones y factores climáticos para alcanzar la producción, por lo que la opción de créditos privados del sistema bancario es poco priorizada debido al temor de fallar en el cumplimiento de las obligaciones que implica los intereses del crédito bancario. Así lo expresa el Gerente de ILVA (Comunicación personal, Limbert Camacho, 2025). Un segundo factor determinante es que, muchas cooperativas,

**TABLA 6 Acceso de Cooperativas a proyectos de Programas de apoyo productivos EMPODERAR, periodo 2019-2024**

Organizaciones o Cooperativas con proyecto	Cobertura por departamento	Cantidad Beneficiarios			Fuente financiamiento (Bs.)		Presupuesto Total (Bs)	Destino y priorización del producto
		Hombres	Mujeres	Total	PAR	Contraparte productor		
2.143 organizaciones (Cacao, Frutas del Valle, Frutos Amazónicos)	Beni (126), Chuq. (264), Cbba (291), La Paz (528), Oruro (144), Pando (241), Potosí (230), SCZ (160), Tarija (159)	30.923	19.276	62.664	738.392.639	281.930.655	1.020.323.293	Exportación, mercado nacional, consumo básico y sustitución de importaciones
45 cooperativas agropecuarias (Par II, Frutas del Valle y Cacao)	Beni (1), La Paz (43), Potosí (1)	816	416	1.232	14.942.680	4.473.554	19.416.234	Exportación, mercado nacional, consumo básico y sustitución de importaciones
<b>Porcentaje en Cooperativas (%)</b>	<b>66 %</b>	<b>34 %</b>	<b>2 %</b>	<b>77 %</b>	<b>23 %</b>	<b>2 %</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos del MDRyT, 2019 - 2024.

al encontrarse en el contexto rural, no tienen propiedades o bienes inmuebles saneados. Por lo tanto, se encuentran limitados en el cumplimiento de las garantías solicitadas por el sistema bancario (Comunicación personal, Ovidio Villca y José Luís Escobar, 2025). En consecuencia, las modalidades más priorizadas de autogestión y gestión de financiamiento son:

**a) Aporte propio:** esta modalidad es una de las más aceptadas y priorizadas por las asambleas de las cooperativas, en función de la capacidad del conjunto de asociados y el objetivo propuesto (Comunicación personal, Villca, 2025). El aporte propio puede ser efectivo en dinero, aporte de materia prima o jornales de trabajo. Estos aportes están destinados a la capitalización del asociado o cooperativa bajo la modalidad de préstamo para su devolución en tiempo definido. Sin embargo, esta modalidad se encuentra limitada por el número de asociados. Si la cooperativa cuenta con mayor número de asociados, logrará un monto mayor capital de aporte propio.

**b) Proyectos de apoyo:** Esta es la segunda modalidad a la que muchas cooperativas han logrado acceder. Desde el Estado existen programas de apoyo a la producción que muchas veces requieren de contrapartes en efectivo (Comunicación personal, David Pari, 2025). También están las ONG o fundaciones que, dependiendo de los objetivos del financiador, requieren cumplir con la participación y la inversión planificada.

### 8.3 Estrategias de financiamiento

Las cooperativas agropecuarias, especialmente de primer grado, tienen múltiples limitaciones para acceder a los recursos financieros de la banca y los fondos privados (Comunicación personal, José Luís Escobar, 2025).

Si bien la banca cuenta con productos financieros para el sector agropecuario o tasas de interés accesibles definidas por el Estado, su acceso se vuelve complejo por las garantías exigidas. Ante esta necesidad, muchas cooperativas

agropecuarias implementaron fondos propios para préstamos internos dirigidos a los asociados. Estos fondos permiten el financiamiento de la siembra o el emprendimiento productivo. El requisito elemental es la garantía del aporte de asociados que tienen en la cooperativa. Esta modalidad es una alternativa viable frente a los productos financieros bancarios de cargas burocráticas.

Las estrategias de financiamiento se basaron en recursos propios, provenientes de los aportes de los asociados para el certificado de aportación, como primera fuente de inversiones. Sin embargo, ante la dificultad de contar con efectivo para el certificado de aportación, se implementaron diversos mecanismos de aportes:

**a) Aportes en especie:** que se refiere a la entrega de productos (materia prima) que posteriormente fueron monetizados por la cooperativa.

**b) Reinversión de excedentes:** como alternativa de apoyo y capitalización de los certificados de aportación.

**c) Aportes en efectivo:** generalmente realizados por los nuevos asociados.

Una vez constituida la cooperativa y consolidado el emprendimiento económico, considerando el objeto de la cooperativa, se han mantenido servicios de financiamiento de apoyo para las necesidades de los asociados destinados a la producción agropecuaria. Estos servicios se observan en cooperativas de primer nivel (CAISC y otros) o Centrales de Cooperativas (CELCAR, CEIBO y otros):

- **Préstamos en efectivo:** cuyos montos son poco representativos, por tiempo menor a un año, dirigido para la compra de semillas, insumos agrícolas, veterinarios y otros. Su cancelación puede ser en efectivo, según plan de pagos o mediante descuento con el acopio de producto.

- **Provisión de insumos agropecuarios (préstamos en especies):** bajo esta modalidad, la

cooperativa se encarga de la compra al por mayor de los insumos productivos para lograr precios favorables. Los insumos pueden ser alimentos, semillas, insumos agrícolas o insumos veterinarios.

Las estrategias de financiamiento analizadas cobran vida y se materializan de forma diferenciada en la experiencia de las cooperativas. Los siguientes casos emblemáticos muestran cómo estas organizaciones han navegado entre oportunidades y desafíos para consolidarse como actores productivos relevantes.

## 9. Casos peculiares de las cooperativas agropecuarias

Los siguientes casos emblemáticos ilustran la evolución del cooperativismo agropecuario boliviano, desde los años sesenta hasta la actualidad, mostrando tanto los logros alcanzados como los desafíos persistentes del sector.

### 9.1 Cooperativa Agropecuaria Oruro R.L. (1965)

La Cooperativa Agropecuaria Oruro R.L. es una cooperativa de primer nivel, cuyo representante legal es Efraín Frías Guzmán, presidente del Consejo de Administración. Su rubro es la producción de granos y forrajes como la cebada. La cooperativa nació bajo la denominación de Cooperativa de producción agropecuaria Oruro Ltda y con personería jurídica desde 1973. Está ubicada en las cercanías de la ciudad de Oruro y está conformada por un grupo de profesionales. En su momento, recibió como donación de los hacendados 1.400 hectáreas mediante un edicto agrario. Sin embargo, por disconformidad y necesidad del grupo de colonos, se hicieron reclamos para contar con tierras.

Bajo los principios de solidaridad, en los años setenta, la cooperativa cedió un total de 1.200 hectáreas aproximadamente para la conformación de otra cooperativa agropecuaria llamada El Carmen. La cooperativa Oruro quedó con una posesión de 200 hectáreas de terreno consideradas suficientes para la producción de agricul-

tura. La cooperativa realizó una segunda cesión de terreno: 10 hectáreas para el Servicio Local de Acueductos (SELA) y otras 5 hectáreas por derecho de vía para la construcción de una carretera. Posteriormente, en 1980, salió una resolución suprema en la cual se reconocieron las 200 hectáreas de la cooperativa Oruro y las otras 1.200 hectáreas a la asociación de colonos. Esta asociación, en 1985, conformó la Cooperativa Agropecuaria El Carmen, quienes lograron la titulación de la totalidad de tierras: 1.400 hectáreas que incluían los terrenos de la cooperativa Oruro. Actualmente, las tierras se encuentran en litigio con la Cooperativa Agropecuaria El Carmen R.L., por avasallamiento.

En 2012, ambas cooperativas sufrieron el avasallamiento de sus tierras por terceros, porque los predios se encuentran junto a la carretera doble vía. Desde ese año las actividades agropecuarias son afectadas por los litigios. Mediante resolución judicial se decretaron medidas precautorias que prohíben a la cooperativa Oruro realizar trabajos e innovaciones. Esto vulnera la actividad objeto de la cooperativa, contraviniendo todos los derechos cooperativistas. En 2014, el municipio de Soracachi, a solicitud de Cooperativa El Carmen, promulgó la Ley N.º 014 que amplía el radio urbano y afecta tanto a la cooperativa Oruro como a El Carmen.

En cuanto a la situación del caso, por disposición judicial, la cooperativa no puede realizar actividades productivas agropecuarias, en sus predios. Esto se debe a un asentamiento de numerosas familias que construyeron sus viviendas, centro de salud y unidad educativa en el predio. Por esta situación, los asociados fueron despojados del acceso al trabajo de la tierra.

Entre las instituciones que intervienen en el caso están el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que no ha concluido el proceso de saneamiento debido al conflicto; el Gobierno Municipal de Soracachi, por vulnerar la ley a favor de una de las partes; y el juzgado, por emitir una resolución contraria al derecho de los asociados a la producción agropecuaria. Por esta situación, el caso se llevó a instancias de la FENCOA y poder defender el propósito de la cooperativa agrope-

cuaria y continuar la actividad productiva. (Comunicación personal, Bruno Pinto y Efraín Frías, 2025)

## 9.2 Cooperativa Agropecuaria Integral de Colonias Okinawa (CAICO) (1971)

La Cooperativa Agropecuaria Integral de Colonias Okinawa R.L. es una cooperativa integral de primer nivel, cuya autoridad administrativa es el Consejo de Administración. Su rubro comprende la producción de granos como la soya, girasol, trigo, maíz y sorgo; industria de fideos y ganadería porcina, bovina de res y leche.

Ubicada en el municipio de Okinawa, en el departamento de Santa Cruz, a 80 km de la ciudad de Santa Cruz, está integrada por asociados japoneses-bolivianos. Fue fundada el 9 de julio de 1971. Actualmente, la cooperativa cuenta con 129 asociados.

Entre los hitos relevantes de la cooperativa se destaca que, en 1971, de la unión de tres cooperativas independientes se estableció la Cooperativa Agropecuaria Integral Colonias Okinawa LTDA (CAICO LTDA., estableciéndose su personería jurídica el 19 de agosto del mismo año. Entre 1992 y 1996, lograron producir un total de 260.000 toneladas de girasol. En 1993, se exportó por primera vez 200 toneladas de granos procesados de soya integral al Perú, actividad exportadora que continúa hasta el día de hoy. En 2005, la Cámara de Industria y Comercio Boliviano-Peruana de Santa Cruz (CABOLPE) otorgó a CAICO, el premio como Máximo Exportador de Soya por registrar las máximas exportaciones de este producto al Perú.

Entre 2009-2011, se construyó y operó la Planta de Molinos y Pastas, iniciándose la comercialización de fideos Okinawa. En 2014, la planta industrial se desprendió de la cooperativa como una unidad productiva S.A. Desde entonces, la cooperativa se dedica a dar apoyo técnico y capacitaciones a los asociados de la cooperativa en el rubro agrícola y pecuario. En 2021, la cooperativa cumplió 50 años de vida en la sociedad boliviana y sigue trabajando para aportar al

crecimiento económico del país, a través de los siguientes rubros:

- **Soya:** Se inició en los años ochenta y actualmente, es el principal cultivo en una superficie de siembra en 21.000 ha.
- **Sorgo:** Cultivado como rotación de siembra con la soya. Actualmente, se siembra 9.200 ha en campañas de invierno, para mercado local y alimentación animal.
- **Trigo:** Abarca alrededor de 6.800 ha como principal cultivo de invierno. El año 2002, los asociados de CAICO son reconocidos y la colonia es declarada como La Capital Triguera de Bolivia.
- **Maíz y caña de azúcar:** son cultivos que están en aumento a mayor escala. La superficie cultivada de la caña de azúcar asciende a 5.348 ha.

CAICO ha implementado otros modelos de emprendimientos asociativos productivos y de servicios:

El Centro Tecnológico Agropecuario en Bolivia (CETABOL) está enfocado en mejorar las técnicas de manejo del ganado bovino y aumentar la producción agrícola. Comprende servicios de análisis de suelos y trabajo con mejoramiento genético de ganado Nelore.

La Agroindustria CAICO S.A. fue implementada para el desarrollo de servicios de recepción de granos, almacenamiento y procesado de semillas. Entre los productos de Agroindustria CAICO S.A., están la harina integral de soya desactivada al vacío y la harina integral de soya extrusada

La molinera OKI S.R.L. es la planta de molinos y pastas que inició sus operaciones en el año 2009, cuya finalidad es ser proveedora a escala nacional de alimentos de primera necesidad como la harina y el fideo.

Los beneficios para la economía del país son la gran labor y experiencia de trabajo cooperativo, incluida la producción de alimentos para la

canasta familiar, innovación tecnológica, generación de divisas por las exportaciones y generación de empleos directos e indirectos. También destacan la capacitación y enfoque social de las familias integrantes de la cooperativa CAICO, como modelo de organización que contribuye a la economía plural..

### 9.3 Cooperativa Agropecuaria Integral de Servicios Cochabamba (CAISC) (1978)

La Cooperativa Agropecuaria Integral de Servicios Cochabamba R.L. (CAISC) es una cooperativa de primer nivel, cuya representante legal es Yovana Rodríguez Quiroz, Presidenta del Consejo de Administración. Esta cooperativa está ubicada en el Municipio de Punata del departamento de Cochabamba, fue fundada en 1978. Cuenta Personería Jurídica N° 1157. Su constitución fue impulsada por líderes visionarios que buscaron resolver las grandes necesidades para mejorar los ingresos familiares y calidad de vida de los productores agropecuarios de la región del Valle Alto de Cochabamba. Inicialmente, lograron apoyo de ONG para proyectos destinados a mejorar la cosecha en los cultivos de maíz, papa y otros cultivos. Utilizaron semillas mejoradas y contaron con asistencia técnica para mejorar el manejo del cultivo.

Para el año 2017, la cooperativa logró contar con 3.221 socios productores agropecuarios. De ellos, 160 son productores dedicados a la ganadería y articulados a la planta Industrias Lácteas del Valle Alto (ILVA) como unidad de negocio de la Cooperativa.

La cooperativa se ha destacado por impulsar emprendimientos de servicios y emprendimientos productivos que responden a las necesidades de los asociados, enmarcados en el modelo de organización cooperativa:

- **Servicios de préstamos para asociados:** destinados a la producción de papa, maíz y ganadería.
- **Industria de lácteos Valle Alto (ILVA):** emprendimiento económico iniciado en 1998, que procesa leche 100 % cochabambina.

Ofrece productos como la leche natural, leche chocolatada, yogurt bebible, yogurt frutado, quesos, etc.

- **Centro de Insumos Agroveterinarios:** para la comercialización de productos e insumos veterinarios y agrícolas a los asociados y población general de productores.

En julio de 2017, el Gobierno Municipal de Punata intervino la planta ILVA. Este hecho marcó un intento nefasto de expropiación y abuso de autoridades en desconocimiento de la naturaleza jurídica de una cooperativa. La cooperativa realizó la difusión de la problemática en prensa (Los tiempos, julio 2017).

En cuanto a los beneficios a la economía, la cooperativa se destaca, por la transformación de la leche y la generación de empleos directos; por el acopio y compra de leche; además de la asistencia técnica para el ganado lechero; y sobre todo, por contribuir a la seguridad alimentaria de las familias cooperativistas con alimentos básicos como la papa, maíz y otros cultivos.

## 10. Aspectos críticos y conclusiones

### 10.1 Democracia interna

En la actualidad, AFLOOP ejerce control y fiscalización sobre el registro de los actos cooperativos, como el reconocimiento de directorios, aportes anuales, actualización de asociados y presentación de balance anual. Estos mecanismos han mejorado la participación y ejercicio de la democracia interna. Sin embargo, aún es insuficiente (Comunicación personal, Jesús Tapia y Ovidio Villca, 2025), pues existen cooperativas que tienen como asociados a familiares directos como hermanos, padres e hijos, lo que contraviene a la normativa actual. No obstante, estas cooperativas avanzan en su adecuación a la normativa.

### 10.2 Régimen electoral

Según el capítulo de Régimen Electoral conforme a los términos de la Ley N.º 356, se establece la votación y formas de elección y reelección. Es

la instancia donde se establece que se designa a un Comité Electoral como órgano encargado de coordinar, supervisar y coadyuvar el proceso electoral del Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia y demás comités de la cooperativa. Los miembros del Comité Electoral están compuestos por tres asociados que pueden durar en su mandato hasta un año, desde la elección hasta la culminación del proceso electoral.

En estos últimos cinco años, en alineación a políticas del Estado y políticas de género, se conoció al segundo vicepresidente de la Central de Cooperativas El Ceibo R.L., quien mencionaba que: «Se visualiza una mayor participación de mujeres asociadas en cargos de niveles de decisión. En esta gestión 2025, en varias cooperativas son mujeres asociadas quienes se encuentran liderando en cargos de presidente del Consejo de Administración» (Comunicación personal, Jesús Tapia, 2025). Algo similar ocurre con el caso de la Cooperativa Agropecuaria Integral de Servicios Cochabamba. En una entrevista al Gerente de ILVA, resaltaba: “en el directorio de Consejo de Administración, el cargo de presidente lo ocupa Yovanna Rodríguez” (Comunicación personal, Limbert Camacho, 2025). Por su parte, en la región Yungas de La Paz, el Directorio en pleno del Consejo de Administración está constituido por mujeres (Cooperativa Simayuni).

### 10.3 Controversias y cuellos de botella

A manera de conclusiones, se puede señalar que el sector cooperativo minero es el más representativo del movimiento por la actividad económica y por su influencia en el diálogo de políticas públicas en el país. Sin embargo, si el análisis se realiza desde otros indicadores, desde un punto de vista del número de asociados, las cooperativas de servicios (cooperativas eléctricas, telefónicas y de agua potable) serían las más representativas en el país. Cabe aclarar que, por lo general, sus asociados ignoran que son dueños de alguna cooperativa y, aún más, desconocen el cooperativismo, en particular sus principios y valores.

En las entrevistas se reitera que la normativa tiene una mayor adecuación a las necesidades

de las cooperativas mineras. Por el contrario, las cooperativas agropecuarias, desde su constitución anterior a la actual ley, fueron impulsadas por familiares o grupos de familias de una misma región. Esta situación hace que, en la actualidad, con la incorporación de la segunda y tercera generación, se encuentren como asociados padres e hijos, así como tíos y sobrinos. Sin embargo, esto se constituyó como parte de la cultura organizacional anterior a la presente ley.

Las cooperativas que se encuentran dispersas en el área rural enfrentan dificultades particulares. Los trámites deben realizarse en oficinas centralizadas de AFSCOOP ubicadas únicamente en algunas ciudades capitales de departamentos. Esto se constituyó en una barrera que implica mayor inversión de tiempo y recursos. Sin embargo, el desarrollo de la plataforma informática para la automatización de los trámites de los actos cooperativos podría constituirse en un avance que facilite el acceso a las cooperativas agropecuarias (Informe de Audiencia Pública, 2024).

En varias normativas y la Constitución Política del Estado, las cooperativas gozan de reconocimiento y protección del Estado. Sin embargo, esta cualidad aún no se encuentra visibilizada en muchas dependencias ministeriales. Al contrario, son consideradas como organizaciones privadas. Cuando los emprendimientos de cooperativas alcanzan desarrollo económico de valor agregado, son catalogados por impuestos internos como Grandes Contribuyentes, sin una correcta diferenciación de la naturaleza social de la cooperativa.

El Estado brinda apoyo a licitaciones de provisión de alimentos, servicios y productos en los niveles nacional, departamental y municipal. También cuenta con otros programas de comercialización con tratamiento preferencial. Sin embargo, estos programas aún son limitativos para los productos procedentes de cooperativas agropecuarias. Esto se debe a que los requisitos están diseñados para empresas privadas. No obstante, hay avances en el acceso a convenios de consignación en supermercados de EMAPA. También existe oferta de productos terminados

en el programa Consume lo nuestro. Estas experiencias requieren mejorar.

Las problemáticas económicas actuales del país tienen incidencia directa en los costos productivos de las actividades cooperativas. Tal es el caso de productos que se encuentran ligados a la importación de insumos veterinarios que requieren del uso de dólares. Esta situación ha limitado las operaciones de importaciones (Comunicación personal, Limbert Camacho, 2025).

#### 10.4 Reflexiones respecto a la viabilidad del sector

Gonzalo Zambrana, Viceministro de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas, respecto a la falta de información en la AFCCOP, propuso colaborar en una iniciativa para crear un censo cooperativo que identifique cooperativas a nivel nacional (IPDRS, 2025). Según los registros, existen aproximadamente 3.400 cooperativas en Bolivia, con más de un millón de asociados. No obstante, las cifras varían según las fuentes.

El análisis que realiza Wanderley (2020) refiere a la presencia de la economía comunitaria, social, solidaria y cooperativa con una larga tradición en la sociedad boliviana. Al revisar las diferentes normativas y los programas de apoyo desarrollados desde el Estado, las organizaciones que accedieron a mayor apoyo son las organizaciones comunitarias y asociadas.

Durante el gobierno de Evo Morales (2006-2019) y el actual gobierno de Luis Arce (2020-2024) se abrió un contexto de gran expectativa de fortalecimiento de otras economías en el marco del modelo de economía plural. En la misma línea, las nuevas normativas abrieron un campo de conflicto al no otorgar igual estatus al conjunto de los actores económicos. También promovieron disputas entre las organizaciones territoriales (OECOM) y las Organizaciones Económicas Campesinas (OECA). Este proceso tuvo efectos sobre las identidades, las interacciones y la disposición para generar consensos sobre intereses compartidos, más allá de las disputas políticas coyunturales.

La escasa visibilización de las cooperativas agropecuarias en los programas de desarrollo como actores sociales productivos aún no se ven reflejados en las diferentes normativas (Comunicación personal, Escobar, 2025). Por lo tanto, la promoción del modelo cooperativo aún no ha logrado el reconocimiento suficiente en los diferentes programas de desarrollo económico productivo de los niveles del Estado.

## 11. Conclusiones

El cooperativismo agropecuario, desde su concepción y constitución, ha desarrollado múltiples logros para los asociados, la población en general, la economía y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias productivas. Los alcances y la contribución se visualizan en los aportes para la sociedad y los objetivos del Estado. Estos incluyen combatir la pobreza, aportar con la producción de alimentos para la seguridad alimentaria, generar economía para las familias asociadas y recursos para el estado con el aporte de impuestos y generación de divisas por exportaciones.

A continuación, se describen las conclusiones de mayor relevancia desarrolladas por el cooperativismo del sector agropecuario:

El cooperativismo es uno de los pilares fundamentales en el área rural para el sector agropecuario como un mecanismo social colectivo para la dinamización económica de las familias. Estas lograron desarrollar diferentes modelos productivos de acuerdo con la vocación productiva. Al fomentar la producción y la comercialización, las cooperativas generan actividad económica en sus comunidades. Bajo la Ley General de Cooperativas vigente, se tienen 227 cooperativas de base que adecuaron y homologaron sus estatutos (163) o cooperativas que se constituyeron bajo la Ley N.º 356 (64).

La aplicación de los valores cooperativos fundamentales ha impulsado el empoderamiento de los asociados como actores conscientes de su desarrollo integral. Los casos analizados demuestran que cuando las cooperativas logran

desarrollar cadenas de valor completas, generan beneficios significativos tanto para sus miembros como para la sociedad en general.

Para las cooperativas ubicadas tanto en sectores rurales alejados como cercanos a áreas urbanas, el modelo cooperativo brinda representación a las personas más pobres. Al tener una voz colectiva, los miembros pueden abogar por sus intereses de manera más efectiva para potenciar la agricultura familiar y afianzar su rol en la economía nacional. Esto resulta crucial para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

El análisis del modelo cooperativo del sector agropecuario muestra su viabilidad organizacional, aunque requiere mayor fortalecimiento y promoción por parte del Estado. A pesar de la invisibi-

lización inicial de las cooperativas agropecuarias en los programas estatales durante el período 2006-2019, las gestiones de las centrales, FENCOA y CONCOBOL lograron progresivamente mejorar las oportunidades de apoyo para el sector.

El conversatorio realizado en el proceso de esta investigación (IPDRS, 2025) evidenció dos aspectos centrales del cooperativismo agropecuario: por un lado, casos exitosos como la Central El Ceibo demuestran la viabilidad del modelo cuando se logra articulación efectiva con otros sectores; y, por otro lado, persisten desafíos estructurales como la falta de apoyo estatal consistente, dificultades en la implementación de la Ley N.º 356 y la necesidad de mayor integración entre cooperativas de distintos sectores para garantizar el desarrollo pleno del cooperativismo.

## Bibliografía

- Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas. 2024. Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas INICIAL. Gestión 2024. Boletín digital AFCCOOP.
- Bolivia. Constitución Política del Estado. Promulgada el 7 de febrero de 2009. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Bolivia. Ley General de Cooperativas, Ley N.º 356. Promulgada el 11 de abril de 2013. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Bolivia. Reglamento de la Ley N.º 356, General de Cooperativas. Decreto Supremo N.º 1995. Promulgado el 8 de mayo de 2014. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Correo del Sur. Sección Economía. 11/10/2021. "Bolivia exportó 650 toneladas de orégano en plena pandemia". Sucre: Correo del Sur. <https://correodelsur.com/economia/20211011/bolivia-exporto-650-toneladas-de-oregano-en-plena-pandemia.html>
- Fair Trade Ibérica. 2023. ¿Conoces los 10 Principios del Comercio Justo? Comercio Justo, Derechos de los trabajadores, Igualdad de Género, Infancia, Ingresos Dignos, Medioambiente y Clima, Uncategorized. Link: <https://www.fairtrade.es/conoces-los-10-principios-del-comercio-justo/>.
- CERCAT. s/f. Reseña del Consejo de Vigilancia de la Central Regional de Cooperativas Agropecuarias Valle de Tarija CERCAT R.L.
- García, Antonio. 1964. "La reforma agraria y el desarrollo social de Bolivia". El Trimestre Económico 31, no. 123: 339-387.
- García, Antonio. 1970. "Las cooperativas en la reforma agraria de América Latina: Análisis y proyección de una tipología latinoamericana". El Trimestre Económico 37, no. 145: 59-82.
- IPDRS. 2025. Memoria del Conversatorio La contribución del cooperativismo a la economía plural de Bolivia. La Paz: IPDRS/WE EFFECT
- Los Tiempos. 29/07/2017. "Interviene la planta de leche ILVA". Cochabamba: Los Tiempos. <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20170729/intervienen-planta-leche-ilva>
- Mogrovejo, Rodrigo. 2012. Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia: Un modelo singular de desarrollo cooperativo. Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. El cooperativismo en América Latina, una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Visión Panorámica del Sector Cooperativo en Bolivia.
- Wanderley, Fernanda. 2020. "Los actores de la economía social y solidaria en Bolivia: Dilemas de acción colectiva en el gobierno de Evo Morales". Documento de Trabajo N.º 01/2020.
- Wanderley, Fernanda, Fernando Sostres, e Ivonne Farah. 2015. La economía solidaria en la economía plural. Discursos, prácticas y resultados en Bolivia. La Paz: HEGOA-CIDES.

## ENTREVISTAS

- Limbert Camacho, Gerente de Industrias Lácteas Valle Alto (ILVA), 17.04.2025
- Pari, David, Coordinador de Programa de Alianzas Rurales II (PAR II), 07.04.2025
- Escobar, Jose Luis, Consultor e investigador programas y proyectos productivos, sociales y organizaciones cooperativas, 07.04.2025
- Frías, Efraín, Presidente Consejo de Administración – Cooperativa Oruro, 07.04.2025

Gutiérrez, Juan, Presidente Consejo de Administración – Cooperativa El Progreso, Yucumo-Beni, 07.04.2025

Tapia, Jesús. 1er Vicepresidente Consejo de Administración de la Central de Cooperativas El Ceibo R.L., 07.04.2025

Villca, Ovidio, Asociado de Cooperativa Sajama, Ex Jefe Departamento Educación de la Central de Cooperativas El Ceibo R.L., 28.04.2025

Pinto, Bruno, Presidente Consejo de Administración de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias, 20.03.2025

Zambrana Avila, Gonzalo, Viceministro empleo, servicio civil y Cooperativas, 06.05.2025.

# 3



**Cooperativismo minero**  
**SECTOR PRODUCTIVO**

## **ELIZABETH LÓPEZ CANELAS**

Antropóloga, especializada en gestión ambiental y desarrollo, investigación social, feminismo decolonial y transiciones al extractivismo. Con más de 25 años de experiencia en investigación y trabajo directo con comunidades campesinas e indígenas de la Amazonía y del altiplano boliviano. Su trayectoria se ha centrado en el análisis crítico de la problemática socioambiental de la minería, con énfasis en los pueblos indígenas y mujeres.

# Una aproximación a la situación del cooperativismo minero en Bolivia

ELIZABETH LÓPEZ CANELAS

## Introducción

Debido a la polémica en la que se debate la minería, actualmente, en el escenario nacional, por la diversidad de impactos ambientales, la afectación a territorios indígenas y campesinos; además de la conflictividad por la disputa de concesiones y la búsqueda de la ampliación de la frontera extractiva en cabeceras de cuenca e incluso áreas protegidas, ha sido imposible acceder a fuentes de información primaria, a través de entrevistas directas. Esa misma dificultad se enfrenta al procurar acceder a información sistematizada y oficial con las autoridades sectoriales. Por ello, para este documento se ha privilegiado el uso de información recabada de medios hemerográficos, artículos de instituciones y diversos grupos de activismo e investigación independiente. Junto a ello, se han realizado conversaciones con actores vinculados al sector cooperativizado.

En ese sentido, el presente estudio es una aproximación y no así, un estudio a profundidad de un sector complejo y en permanente conflicto; sin embargo, presento un aporte que puede dar luces para continuar con el debate.

El presente análisis se estructura en ocho apartados que abordan secuencialmente: el desarrollo histórico del cooperativismo minero boliviano, su cultura organizativa y base social, los aspectos normativos e institucionales que lo regulan, los beneficios económicos y sociales de sus miembros, su articulación con redes y matrices organizativas, las dinámicas de mercado y financiamiento, tres casos emblemáti-

cos representativos del sector, y finalmente, los aspectos críticos y conclusiones sobre su viabilidad futura.

## 1. Un breve repaso por la historia de las cooperativas mineras

El cooperativismo minero boliviano presenta una evolución histórica marcada por crisis económicas internacionales y transformaciones del modelo estatal, configurando un desarrollo en cuatro períodos diferenciados que van desde su emergencia en la década de 1930 hasta las dinámicas contemporáneas. Durante el período de emergencia (1929-1952), el sistema cooperativizado minero nace luego de la crisis económica en el mercado internacional, entre los años 1929 – 1932, y el desplome de los precios del estaño que generó un abrupto cierre de minas y el consecuente despido de miles de mineros. Los archivos de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN) establecen que en el periodo mencionado existían en la ciudad de Potosí más de 10.000 mineros desocupados, que demandaron el arriendo de áreas de trabajo en las vetas dentro el Cerro Rico. Los mineros se organizaron en sindicatos como asalariados de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).

En la Empresa Minera Catavi, por ejemplo, operó una poderosa cooperativa llamada “IV Centenario” y muchas otras que explotaban ricos venenos (rodados) y relaves que circundaban a la mina principal explotada por la COMIBOL, entidad que firmaba contratos de arrendamiento cediendo parajes que no le interesaba explotar directamente (Portal Minero, 2012).

En la fase de consolidación institucional (1939-1974) adoptaron de manera formal el nombre de Cooperativas Mineras. La primera cooperativa que se consolidó, ubicada en Potosí, fue fundada el 29 de diciembre de 1939, bajo el denominativo de Kajchas libres y palliris (FENCOMIN, 2001; Alurralde, 1973). Sin embargo, la primera cooperativa inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Bolivia es la sociedad Cooperativa Minera Chicote Grande Ltda., en el departamento de Oruro (Alurralde, 1973).

En el periodo que comprende de 1943 a 1946 se produjo otra crisis mundial en la minería debido a la baja cotización de los minerales en el mercado internacional, ocasionado por la acumulación de ingentes cantidades de minerales por parte de países compradores como Estados Unidos. En el escenario nacional también se vivía un contexto de inestabilidad económica y política que derivó en la Revolución Nacional de 1952, imprimiendo cambios substanciales en lo referente a la política minera. Años después, en el periodo de 1965 a 1968 nuevamente bajaron las cotizaciones de los minerales y los mineros desocupados continuaron con el proceso de conformación de cooperativas mineras en Potosí, Kami, Poopó, Bolsa Negra, Pulacayo, Huanuni, Tamiñani, entre otros lugares, en áreas marginales de COMIBOL bajo contratos de arrendamiento (Alurralde, 1973).

Paralelamente a este desarrollo en la región andina, en la región amazónica las primeras cooperativas mineras auríferas surgieron en la década del 50, en la localidad de Tipuani, Provincia Larecaja del departamento de La Paz. Estas cooperativas fueron impulsadas por ex

trabajadores de la empresa Aramayo Mines de Víctor Aramayo<sup>1</sup>, empresa que se había adjudicado concesiones en el río Tipuani en 1940 (Arista, 2022; Roncal, 1984). A finales de 1954, se forman dos cooperativas asalariadas que se asientan en las áreas que pertenecían a la Aramayo Mines.

Años más tarde, en 1961, en la ciudad de La Paz se fundó la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN). Una década después, el 5 de junio de 1974, se fundó la Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas (FERRECO). Más adelante, en 1990, se fundó la Federación de Cooperativas Mineras Auríferas del Norte de La Paz (FECOMAN).

La transformación neoliberal (1985-2006) marcó un hito importante en la consolidación del sistema cooperativizado<sup>2</sup> con las reformas de 1985, propiciadas por Gonzalo Sánchez de Lozada<sup>3</sup>. Como parte del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido que nacionalizó las minas en 1952 bajo la conducción de Víctor Paz Estenssoro, quien luego dio paso al Decreto Supremo N.º 21060. Este D.S. dispuso el cierre de la COMIBOL, la libre contratación que se concreta en el despido masivo de más de 20.000 trabajadores mineros y la apertura a las inversiones privadas extranjeras. Más adelante, al final del primer mandato, Sánchez de Lozada promulgó la Ley N.º 1777 de Minería y Metalurgia del 17 de marzo de 1997. Esta norma define –entre otros temas– que el régimen de concesión era equiparable a propiedad privada del yacimiento, y en lo referente a las cooperativas se reconoce que pueden asociarse con terceros.

1 Víctor Aramayo es descendiente del clan de José Avelino Aramayo, conocido como uno de los Barones de la Plata. Un patriarca que salió de la pobreza por su incursión en la minería. Nació en la región de Chichas (Potosí) y fue el primero de 3 generaciones de empresarios mineros (Crespo, 1981).

2 No nos detenemos a detallar todo el periodo de inestabilidad que atraviesa el sector minero en las décadas 60 y 70; sin embargo, es necesario mencionar que, entre 1964 y 1967, en el Gobierno de Barrientos Ortuño se registra el despido de 6.000 trabajadores mineros y el cierre de varios distritos mineros. Con ello, se propician varios hechos de sangre, como las masacres en los distritos mineros de Kami, Quechisla, Milluni (1965), en Huanuni la masacre de Sora-Sora y en Catavi, Siglo XX la masacre de la noche de San Juan (1967).

3 Fundador y presidente de la Corporación Minera del Sur (COMSUR). Incursionó en la política en 1979, fue elegido diputado, luego senador, presidente del senado y más tarde Ministro de Planeamiento y Coordinación, y fue presidente del país en dos periodos.

Finalmente, el período de 2006 en adelante se marca una nueva etapa caracterizada por políticas estatales de fomento al sector cooperativizado, incluyendo la creación del Viceministerio de Cooperativas Mineras (2009) y el Fondo de Financiamiento para la Minería (FOMIN). Un hecho significativo fue la escisión de 2015, cuando las cooperativas auríferas crearon Federación de Cooperativas Mineras Auríferas de Bolivia (FECMABOL), separándose de FENCOMIN por diferencias en sistemas de explotación y distribución de excedentes, fragmentando la representación del sector.

## 2. Características orgánicas y de representación del cooperativismo minero

El sistema cooperativo se funda en los principios de la Alianza Internacional de Cooperativas, basándose en los principios de libre acceso, democracia en la toma de decisiones y la distribución de los excedentes. En ese sentido, el fin último de las cooperativas es buscar el bienestar social y colectivo, tal como define el Artículo 6 de la Ley General de Cooperativas N.º 356, basándose en los principios de “solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad, finalidad social y no lucro”.

Las cooperativas mineras emergen en la década de los 30, en el caso de los andes y en la década del 50 en la Amazonía Norte, caracterizadas —estas últimas— por la extracción de oro. El proceso de institucionalización de las cooperativas pasa por su separación de la Federación de Mineros y la creación de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia (FENCOMIN).

La FENCOMIN, como entidad matriz del sector cooperativizado minero, tiene la misión de agrupar a todas las Federaciones Regionales (Ferecomines) y Departamentales (Fedecomines), tal como se especifica en el Artículo 88 de la Ley General de Cooperativas. Eso supone, en esencia, que la FEDECOMIN aglutina tanto a todas las cooperativas mineras ubicadas en el territorio nacional, incluyendo a las auríferas.

Durante la última década, ha surgido una corriente crítica que cuestiona si las cooperativas mineras se ajustan verdaderamente a los principios del cooperativismo internacional.

Un sistema cooperativo ideal es aquel en el que todos son socios. Los beneficios se reparten de forma equitativa y las decisiones se asumen de forma democrática. Esa visión no se puede aplicar en el sistema cooperativo minero que tiene una abigarrada estructura que varía de una región a otra porque no son lo mismo las unidades de producción en el sector de los complejos mineros que en el del oro. En el caso de las minas de Potosí, encontramos un sistema cooperativo minero con socios que tienen las áreas de trabajo y son los que se quedan con la mayor parte de los beneficios, estos suelen contratar peones que ingresan al sistema económico de producción como “cuenta casas” o “segundas manos” (El Potosí, 2016).

Nogales (2015) argumenta que las cooperativas mineras no operan según los principios cooperativos tradicionales. Por el contrario, desde sus inicios, han desarrollado relaciones salariales que reproducen relaciones obrero – patronales, donde los trabajadores asalariados muchas veces sobrepasan en número a los socios cooperativistas. Otro elemento que preocupa es que no existe una representación sindical de estos trabajadores. Lo cual, por un lado, invisibiliza las relaciones patronales; pero, por el otro, encubre relaciones económicas asimétricas y de poder entre los socios y los obreros (Gandarillas, 2013).

Esta problemática organizativa se profundizó cuando, el 30 de septiembre del 2015, se fundó la Federación de Cooperativas Mineras Auríferas de Bolivia (FECMABOL), desvinculándose de la que fue su matriz orgánica. En aquel entonces, las auríferas agrupaban a 50 % del total de afiliadas a la FENCOMIN. El entonces representante de los auríferos, Edmundo Polo, argumentó que existían diferencias (citado en IBCE, 2015):

En los sistemas de explotación, de producción, de comercialización, en los sistemas mismos de trabajo, somos totalmente diferentes. Si bien somos mineros, nuestro sector es diferente desde el momento en que iniciamos las operaciones mineras en nuestras áreas de trabajo a partir de hacer sendas, caminos, exploraciones, la logística; lo hacemos desde un principio (IBCE, 2015).

La declaración hace referencia a las características de la minería aluvial en la Amazonía que se diferencia de la minería “tradicional” de socavones de la zona andina. Otro argumento importante, vertido por los auríferos, es el carácter económico. Según Edmundo Polo, el excedente generado por las cooperativas auríferas es distribuido en parte iguales entre sus asociados, a diferencia de las asociadas a la FENCOMIN.

Si bien, el último parece un argumento válido que cuestiona de fondo la actual tergiversación del sistema cooperativizado, y apela, en ese sentido, a los principios de redistribución y solidaridad, como se verá más adelante, la situación de las cooperativas auríferas no es diferente de las cooperativas tradicionales.

Permitir la creación de la FECMABOL, en paralelo a la FENCOMIN, fue ilegal. Pues, como se ha mencionado, la Ley General de Cooperativas prohíbe la existencia de una federación alterna o paralela. A pesar de ello, la FECMABOL ha sido reconocida<sup>4</sup> en el ámbito formal por el gobierno y las autoridades del sector. En agosto del 2023, el Tribunal Constitucional Plurinacional reconoció un recurso abstracto de inconstitucionalidad sobre la Ley de Cooperativas y les permitió tener personería jurídica, legalizando en ese sentido la ilegalidad<sup>5</sup>. Esta fragmentación institucional refleja las tensiones inherentes de un sector que opera bajo principios cooperativos formales, pero con prácticas empresariales de facto. En los siguientes apartados se analizarán las características de ambos tipos de cooperativas desde sus aspectos normativos, benéficos y dinámicas organizativas particulares.

### 3. Cooperativas tradicionales

Las cooperativas tradicionales son aquellas asentadas en las denominadas “zonas tradicionales mineras” y están afiliadas a la FENCOMIN que, en la actualidad, tiene federaciones en los nueve departamentos. Este tipo de cooperativas tienen las siguientes características:

- 1) Se trata fundamentalmente de minería subterránea, que en muchos casos trabaja vetas muy antiguas y, por lo mismo, obtienen minerales de poca pureza.
- 2) Gran parte de los minerales extraídos son complejos<sup>6</sup>, lo que supone también una menor ley o pureza del mineral.
- 3) Particularmente, pero no exclusivamente, en las cooperativas del departamento de Potosí, se concentran la mayor cantidad de cooperativas tradicionales, las que tienen una antigüedad que puede remontarse a la época colonial. Estas minas no han sido adecuadas y presentan una serie de deficiencia en su infraestructura.
- 4) Las cooperativas de Potosí son las que registran la mayor cantidad de muertes, tanto por accidentes (caídas), como por la ingesta de gases de mina. Esto supone que no existe seguridad industrial, pues solamente en la gestión 2024, se registraron 119 muertes por las causas mencionadas. Entre los fallecidos se contabilizó a niños, niñas y mujeres jóvenes<sup>7</sup>. En los primeros cuatro meses de la gestión 2025, se registraron 43 muertes en la minería tradicional<sup>8</sup>, más del 90 % en

4 En el tiempo en que se fundó la FECMABOL, los presidentes de FERRECO y FECOMAN, Edmundo Polo y Máximo Panti, respectivamente, eran diputados por el Movimiento Al Socialismo (MAS), partido del gobierno central.

5 Véase en prensa: <https://www.noticiasfides.com/economia/fallo-del-tcp-autoriza-creacion-de-federacion-de-auriferos-fencomin-dice-que-se-fomenta-la-division>

6 Se refiere a la composición mineralógica de la veta, que puede presentar dos o más minerales.

7 Véase en prensa: <https://correodelsur.com/sociedad/20241203/la-mineria-informal-deja-casi-120-muertos-en-bolivia-en-2024.html>

8 Véase en prensa: [https://elpotosi.net/local/20250509\\_la-mineria-cobra-dos-vidas-mas-jovenes-mueren-en-calamarca-y-ollerias.html](https://elpotosi.net/local/20250509_la-mineria-cobra-dos-vidas-mas-jovenes-mueren-en-calamarca-y-ollerias.html)

cooperativas potosinas, aunque también se registraron decesos en la minería aurífera.

- 5) Si bien, existen cooperativas grandes de más de 1.000 socios y mayor tecnificación, la gran mayoría de las cooperativas tradicionales trabajan en condiciones muy rudimentarias y artesanales, lo cual se constituye en uno de sus principales problemas al procurar la mejora de su producción.
- 6) El sector tradicional vive en zonas muy intervenidas ambientalmente, donde la degradación de suelos es una constante, así como la contaminación de aguas debido al proceso de lixiviación de metales pesados y el drenaje ácido proveniente de las minas.
- 7) Otra característica de las cooperativas tradicionales es la falta de mecanización adecuada, debido a la falta de créditos e inversión y a las características particulares de las minas. La mecanización adecuada podría permitir mejorar la producción y las condiciones de las y los trabajadores.
- 8) La mala calidad de los parajes mineros y la proximidad entre áreas de explotación ha generado, históricamente, disputas entre cooperativas por las vetas de los minerales. El último caso lamentable es el ataque al campamento de la mina Yani en el Municipio de Sorata, que dejó al menos cinco muertos y está en proceso de investigación<sup>9</sup>. Lamentablemente no es un hecho aislado, se han registrado estos conflictos anteriormente, por ejemplo, en Arcopongo en el Municipio de Inquisivi<sup>10</sup>, entre otros casos.

### 3.1 Sistema de trabajo

Tradicionalmente, el sistema de trabajo se organiza en cuadrillas de entre 4 y 15 personas. El número de los miembros depende, en muchos casos, del tipo de veta. A cada cuadrilla se

le asigna un “paraje” o área de trabajo, ese paraje es propiedad de la cuadrilla y la explotación es autónoma, puesto que se constituyen en propietarios de su paraje. Si la veta es buena, tanto en cantidad como en pureza del mineral, la cuadrilla puede contratar jornaleros. El pago por el jornal depende de cooperativa a cooperativa, pero oscila entre Bs 150 y 180 (Información personal, 2025). Lo producido en una cuadrilla pertenece a los trabajadores de esa cuadrilla y la distribución de esos ingresos se realiza según acuerdos propios. Es necesario aclarar que los ingresos no son estables.

En el caso concreto de las cooperativas, sus miembros no están relacionados con una forma de propiedad social donde la organización cooperativa se sienta dueña colectiva de la misma, como ocurre, por ejemplo, con los indígenas asentados en el ayllu o los territorios comunitarios de origen (TCOs) [sic]; por lo que se establece una relación individual del “socio” con el paraje concesionado por un tiempo determinado y después, fatalmente, la propiedad debe retornar al dueño original o terminar siendo adquirida en forma de propiedad privada por el grupo o individuo que la explota (Portal Minero, 2012).

Dado que los parajes mineros se constituyen de facto en propiedad privada de las cuadrillas y son estas las que definen su tipo de explotación, deducimos que las cooperativas no han logrado nunca ceñirse a los verdaderos principios del cooperativismo.

### 3.2 La comercialización

La comercialización de los minerales está normada por la Ley N.º 535 de Minería y Metalurgia y por el Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM). Las cooperativas dirigen su producción a las comercializadoras debidamente acreditadas y ubicadas en cada departamento. Las comercializadoras se convierten en agentes de retención (Artículo 178, Ley N.º 535 de Mine-

9 Ver en: <https://www.erbol.com.bo/seguridad/confirman-cinco-muertos-tras-explosi%C3%B3n-en-sorata-por-conflicto-minero-y-sospechan-que-fue>

10 Ver en: <https://www.urgente.bo/noticia/arcopongo-un-conflicto-por-el-oro-que-nunca-acaba>

ría y Metalurgia) de las regalías mineras y de los aportes a la seguridad social.

En la práctica, las comercializadoras no cuentan con una verdadera fiscalización y regulación, se han dado diversos casos de malversación de fondos, incumpliendo en la entrega de montos retenidos, manejo indiscriminado de los precios, prepotencia y manipulación. En el año 2023, se intervino una comercializadora en la ciudad de Oruro, por irregularidades e ilegalidades, pero no es el caso único, es más bien una constante<sup>11</sup>.

Si bien cada cuadrilla realiza la comercialización de manera autónoma, de todas maneras, la cooperativa acompaña el proceso, es la cooperativa la que da la orden de comercialización, puesto que de la producción se realiza un descuento como aporte directo a la cooperativa.

### 3.3 Sistema de organización y representación

La organización máxima del sistema minero cooperativo es la FENCOMIN, así como sus departamentales y regionales, centrales y cooperativas mineras. Por lo general, la directiva se compone de un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia que, a su vez, se organizan en un presidente, un secretario general y un vocal, se incluye también la secretaria de deportes y el secretario de hacienda. La máxima instancia de decisión es la asamblea de socios, de carácter obligatorio y resolutivo.

## 4. Cooperativas auríferas

Las cooperativas auríferas tienen características propias, están asentadas en la franja amazónica y se realiza sobre los lechos de los ríos y/o en sus márgenes. En ese sentido, se trata de minería que no realiza socavones, por lo mismo, el laboreo minero es diferente al de cuadrillas, así como la organización. Una característica importante es el uso de gran maquinaria para desmontes e instalación de las operaciones, junto con dragas o dragones para la extracción de oro aluvial y el uso de grandes cantidades de mercurio<sup>12</sup>.

El CEDLA (2015), en su investigación sobre la explotación minera en la cuenca del Tipuani – Mapiiri (Norte de La Paz), señala una clasificación de las cooperativas, tomando en cuenta los niveles de producción y la propiedad de las condiciones de producción: las cooperativas asociadas a capital privado grandes, las cooperativas asociadas a capital privado medianas y las cooperativas auríferas chicas. Estas últimas emplean mano de obra familiar combinada con un porcentaje de trabajo asalariado.

Muchas actividades mineras inician como minería ilegal y crecen según al tipo de yacimiento minero con el que cuenta. La siguiente tabla resume lo que significan estas cooperativas en tanto su funcionamiento, estructura, capital, producción y comercialización:

De la tabla anterior se destaca la cantidad de personas que forman una sola cooperativa y el costo de las acciones; la práctica vigente de la asociación con capitales privados; y, además, es significativo el consumo de combustible. Por

11 Véase en prensa: <https://lapatria.bo/2023/10/29/denuncian-comercio-ilegal-de-minerales-sin-autorizacion-en-oruro-29-vagones-precintados/>; <https://www.abi.bo/index.php/noticias/feeds/37-notas/noticias/sociedad/27151-trabajo-paraliza-actividades-de-una-comercializadora-de-minerales-en-oruro-por-denuncias-de-explotacion-laboral>; <https://www.noticiasfides.com/economia/senarecom-detecta-21-empresas-ilegales-de-comercializacion-de-minerales-en-potosi-396796>

12 Sobre los impactos ambientales de las cooperativas mineras, en particular las auríferas existe abundante información, sobre todo en lo relacionado al uso de mercurio y la contaminación hídrica. Algunas fuentes que pueden ser revisadas: <https://es.mongabay.com/2023/09/rios-en-riesgo-mineria-provoca-cambios-en-afluentes-de-todo-el-mundo-estudio/>; <https://es.mongabay.com/2025/02/mercurio-lucha-de-charque-contra-contaminacion-minera-amazonia-boliviana/>; <https://fundacionsolon.org/2025/03/03/los-impactos-del-mercurio-y-la-mineria-en-el-rio-beni/>; <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20230620-bolivia-estudio-prende-las-alarmas-por-contaminaci%C3%B3n-con-mercurio-en-seis-comunidades-ind%C3%ADgenas>

**TABLA 1** Caracterización de las cooperativas mineras auríferas por tamaño

Tipo	Tipo de explotación	N° socios y costo de acción	Trabajadores	Capital	Combustible	Producción aproximada	Comercialización
PEQUEÑA	Semi mecanizada Balsa Bomba Hasta 20 socios Acción: USD 5.000	Socios	Aportes propios	Menos a 20.000 Litros/mes Abastecimiento a través de hoja de ruta y contrabando	280 gramos/mes	Rescatador Joyería	
MEDIANA	Mecanizada: Balsa/bomba Planchones	Entre 20 y 100 socios Acción: USD 10.000 a 15.000	Socios Asalarados	Asociación con capitales privados nacionales y extranjeros	Mayor a 20.000 Litros/mes Abastecimiento a través de hoja de ruta y contrabando	Entre 5 y 20 Kg/mes	Rescatador Comercializadora
GRANDE	Mecanizada: Planchones Chutes Generadoras eléctricas Draga	Más de 100 socios Acción: más de USD 15.000	Asalarados Técnicos especialistas	Asociación con capital extranjero	Hasta 40.000 Litros/mes Abastecimiento por cisternas al ser GRACO	Mayor a 20 Kg/mes Pueden llegar a 40Kg/mes Rescatador	

Fuente: Amazonía en la mira - CEDLA, 2024.

último, es necesario mencionar la considerable diferencia que existe entre la producción de oro de las pequeñas cooperativas y las grandes. El precio actual del oro es de USD 3.330,71 la Onza Troy. En promedio, 1 kg de oro contiene 35 onzas, generando un movimiento económico considerable.

El investigador y expresidente de la COMIBOL, Héctor Córdova (2015) considera que hay cuatro elementos clave que no son debidamente considerados en relación a las cooperativas mineras: “el maltrato ambiental, el poder político desarrollado, la informalidad en los aspectos laborales y su capacidad de movilización” (Córdova, 2015: 6).

La **asociación de cooperativas con empresas privadas** ha sido posible por la permisividad de la Ley N.º 1777 del Código Minero del 17 de mar-

zo de 1997, que en sus disposiciones generales consentía la asociación de las cooperativas y sectores privados para facilitar mecanismos de inversión. Esta figura cambió con la Ley N.º 535 de Minería y Metalurgia del 19 de mayo de 2014 y con la Ley N.º 845 de Cooperativas Mineras del 24 de octubre de 2016, que buscan retornar a los principios del cooperativismo, eliminado la asociación con privados, estableciendo la reversión de áreas de predios que se encuentren bajo la figura de riesgo compartido con privados y la reversión de áreas que estén inactivas.

A pesar de lo dispuesto, ha sido difícil erradicar completamente el sistema de asociación con privados. En 2018, se detuvieron a mineros extranjeros que operaban en complicidad con de la FERRECO (Paredes, 2018), un año más tarde se produjeron nuevos casos<sup>13</sup>. Mendoza y Seoane (2022) registran lo siguiente:

13 Véase en prensa: <https://eju.tv/2019/06/policia-arresta-a-decenas-de-personas-por-extraer-oro-ilegal-en-rio-madre-de-dios/>

Los dirigentes de las principales federaciones de cooperativistas de minería aurífera de Bolivia reconocieron [sobre la asociación con privados] que esto se debe a acuerdos ilegales que hacen algunas cooperativas con empresarios extranjeros. Ramiro Balmaceda, presidente de la Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas del Norte de La Paz (Fecomán), y Eloy Sirpa, presidente de la Federación Regional de Cooperativas Mineras Auríferas (Ferreco), manifestaron esto al ser consultados en el marco de este reportaje.

Así, la cooperativa obtiene entre un 25 % y un 40 % de las ganancias sin trabajar ni poner capital, y la compañía china se lleva el porcentaje restante (entre 75 % y 60 %) del valor del oro sin pagar impuestos, según detallaron dirigentes mineros, “poceros” y otros trabajadores de los campamentos visitados (sic).

Lo cierto es que la asociación con privados, sean nacionales y/o extranjeras, sigue siendo una práctica común de las cooperativas mineras auríferas. De hecho, es posible encontrar, en periódicos o redes sociales, avisos como el siguiente ejemplo de la imagen 1.

Es decir, la búsqueda de socios inversionistas es abierta, la razón central por la que se necesita inversión es por las condiciones que se requieren para hacer minería en la amazonia, es decir gran maquinaria y gran cantidad de insumos.

El **sistema de trabajo** no responde a los principios del cooperativismo, los socios cooperativistas contratan mano de obra<sup>14</sup> para la explotación minera.

En ese lugar y en Guanay no hay contratos escritos, solo acuerdos verbales. No hay trabajo regular de ocho horas; sino, más bien, turnos de hasta 12 horas. No hay trabajadores con seguro de salud. Y si hay algo de lo mencionado, para no caer en generalización, son casos aislados. No hay operadores con equipamiento de protección como cascos, guantes o botas; solo gente con sandalias, un short o un buzo para trabajar con rocas y caminar por lodazales (Brújula Digital, 2024).

Según testimonios de cooperativistas: “El pago del jornal ha subido, antes se pagaba Bs 150 máximo, ahora es de 200. Ya no sale, no siempre se saca mineral, a veces no hay, igual hay que pagar”

### **IMAGEN 1** Aviso de búsqueda de socios inversionistas para una cooperativa aurífera



Fuente: Publicación en el grupo “Trabajos – La Paz Bolivia”.

14 Véase en prensa: <https://eju.tv/2019/06/policia-arresta-a-decenas-de-personas-por-extraer-oro-ilegal-en-rio-madre-de-dios/>

(Comunicación personal, identificación reservada, 2025). Últimamente, se ha comenzado a denunciar estas condiciones laborales, a través de reportajes e investigaciones independientes, lo cual es negado por la dirigencia del cooperativismo<sup>15</sup>.

Las grandes cooperativas en la Amazonía tienen personal asalariado, que no puede sindicalizarse y, en la mayoría de los casos, no cuentan con contrato de trabajo y no tienen los beneficios laborales que corresponde a un trabajador asalariado, peor aún, no cuentan con seguros de riesgo laboral.

En la práctica, los grupos cooperativos pueden contar con entre 12 y 40 socios. No obstante, la mayoría de las personas que trabajan en estas operaciones no son socios cooperativistas, sino jornaleros. Se estima que, por cada socio cooperativista, hay entre tres y cuatro veces más asalariados, quienes dependen completamente de las cooperativas para su sustento (Zaconeta, 2025).

Según lo expuesto, se concluye que las cooperativas auríferas no son uniformes, tienen diferencias significativas, una de ellas es su tamaño, lo que condiciona su capacidad de contar con equipo mecanizado, la implementación de sistemas de seguridad laboral y la contratación de asalariados bajo relaciones obrero – patronales. En definitiva, las descritas condiciones diversas y complejas, dejan en claro que el incentivo al sistema cooperativizado alienta la precariedad e informalidad laboral, reproduciendo y perpetuando cadenas de marginalidad.

## 5. Aspectos normativos e institucionales

Para comprender el sector minero es necesario remontarse al plan de gobierno del Movimiento Al Socialismo, en el período 2006-2020, donde se elaboraron lineamientos referidos a la política minera enmarcados en el Plan de Desarrollo Nacional (PND), y el concepto de desarrollo desde y para el Vivir Bien.

Bajo ese paraguas, se desarrolla el Plan Sectorial de Desarrollo Integral Minero Metalúrgico 2016-2020 (PSDMM), donde al Estado como actor protagonista y promotor del desarrollo productivo y generador de excedentes. Para ello, el Ministerio de Minería y Metalurgia desarrolla cinco ejes estratégicos: la generación de valor público, la articulación con mercados, establecer los procesos internos productivos, administrativos y financieros; mejorar el conocimiento y desarrollo de capacidades, y tomar en cuenta el marco institucional y de políticas públicas. En este marco se establecieron ocho ejes de trabajo:

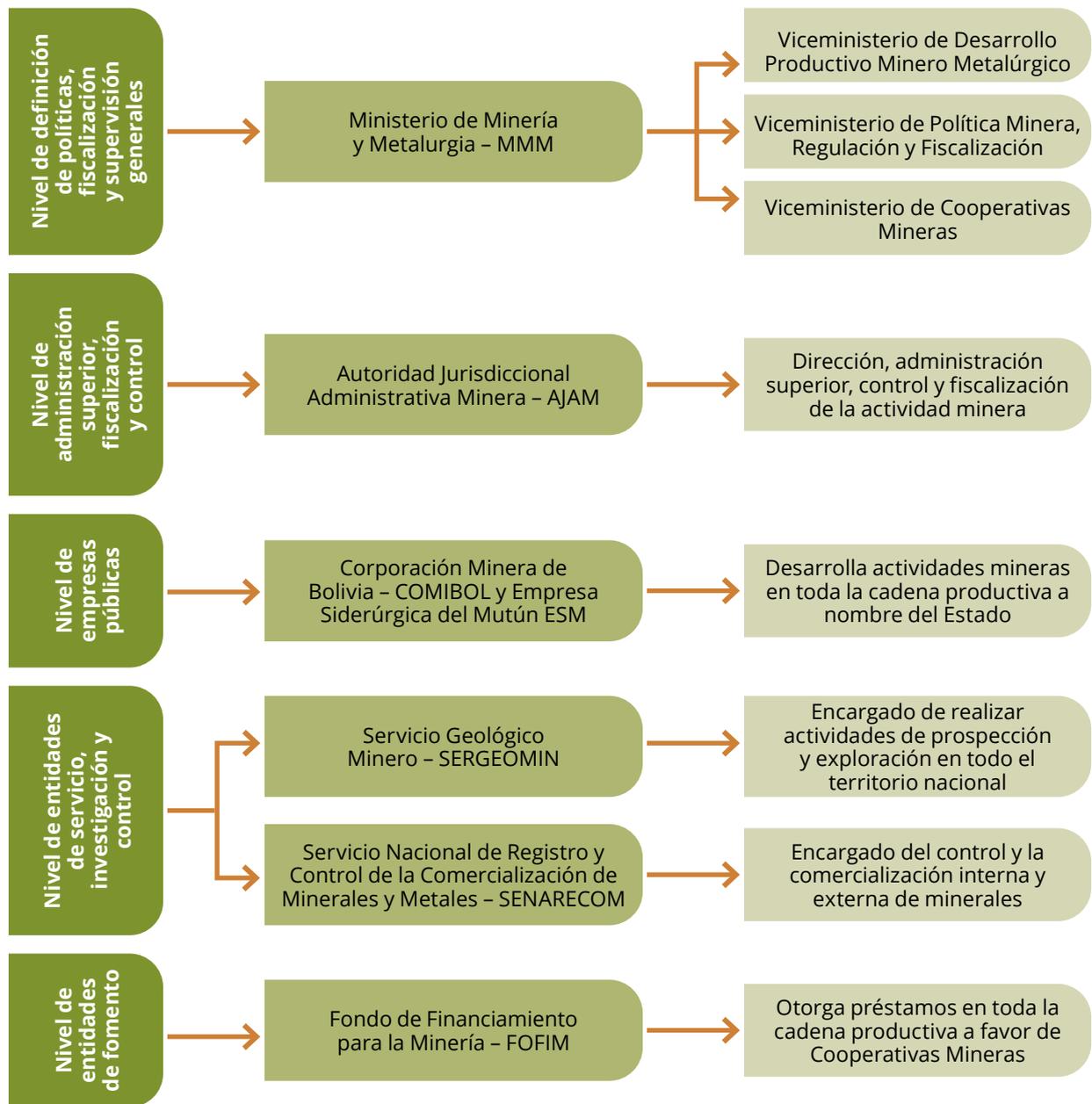
- 1) Ampliación de reservas mineras en el país.
- 2) Promoción de inversiones e implementación de nuevos proyectos mineros.
- 3) Mejora de la productividad y eficiencia.
- 4) Industrialización y diversificación de la producción.
- 5) Formalización de operadores y control de la comercialización.
- 6) Desarrollo de áreas mineras en armonía con la Madre Tierra.
- 7) Mejora de la calidad de vida de trabajadores y trabajadoras mineras y sus familias.
- 8) Gestión integral de la información.

En lo referente a las cooperativas mineras, el Plan Sectorial Minero Metalúrgico anterior (2009 – 2015) estableció políticas para el fortalecimiento de la minería chica e implementó acciones de incentivo al sector cooperativista en el ámbito impositivo, regulatorio, financiamiento y asistencia técnica. Esa línea política fue clave para el crecimiento del sector cooperativizado, especialmente, el aurífero.

El gráfico 1 muestra la estructura de todo el sector minero, incluidas las cooperativas mineras.

<sup>15</sup> Ver en prensa: <https://www.noticiasfides.com/economia/cooperativas-de-mapiri-del-paraiso-terrenal-al-infierno-de-la-violencia-y-explotacion-laboral>; <https://erbol.com.bo/econom%C3%ADa/patrones-y-peones-en-las-cooperativas-mineras>

**GRÁFICO 1** Estructura organizativa del sector minero



Fuente: Plan Sectorial Minero Metalúrgico 2009 – 2015.

El Gráfico 1 muestra una compleja estructura administrativa y política del sector minero. En el impulso a la economía plural del gobierno del Movimiento Al Socialismo, en 2009, se brindó un respaldo importante al sector cooperativizado, con la creación del Viceministerio de Cooperati-

vas Mineras<sup>16</sup> y la creación del Fondo de Financiamiento para la Minería (FOMIN). En el gráfico 2 se presenta el marco institucional del sistema cooperativizado minero.

16 En la actualidad, el Viceministro de Cooperativas es Mauricio Guzmán Mujica que proviene de la FEDECOMIN Cochabamba.

**GRÁFICO 2** Marco institucional público y el cooperativismo minero

Fuente: Qujta Boletín Informativo Institucional del Viceministerio de Cooperativas Mineras, 2021.

## 6. Acceso a financiamiento

Una demanda permanente de las cooperativas mineras es la falta de inversión en el sector, que les permita mejorar sus condiciones técnicas, tanto en maquinaria de explotación (sobre todo en el sector tradicional), como en la implementación de medidas de prevención y mitigación ambiental. En relación con este último punto, es necesario mencionar que, el argumento central del sector cooperativista minero es la carencia de recursos económicos para cumplir con la normativa ambiental. Como respuesta, se han desarrollado políticas nacionales que han implementado las siguientes líneas:

- La creación del Fondo de Financiamiento para las Cooperativas Mineras (FOFIM).
- Un tratamiento diferenciado con relación a la otorgación de derechos mineros.
- Un régimen impositivo beneficioso, al no tener que pagar la Alícuota Adicional al Impuesto de las Utilidades de las Empresas (AA-IUE),

contar con un régimen 0 de Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las regalías más bajas para el caso del oro.

El FOFIM es una entidad de derecho público no bancaria descentralizada, bajo tuición del Ministerio de Minería y Metalurgia, con personalidad jurídica, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera y patrimonio propio. Creada mediante Decreto Supremo N° 233 del 4 de agosto de 2009, y ratificada en la Ley N.° 535 de Minería y Metalurgia.

La finalidad del FOFIM es el fomento de la actividad minera cooperativizada, mediante la otorgación de préstamos para toda la cadena productiva de las cooperativas mineras de primer nivel y entidades productivas dependientes de organizaciones cooperativas de segundo y tercer nivel. Las cooperativas mineras de primer nivel son aquellas que constituyen una unidad productiva; el segundo nivel corresponde a las federaciones regionales o departamentales; y el tercer nivel, a la entidad nacional que agremia a todas las cooperativas mineras. Los presta-

mos se otorgan con un interés anual del 6 % para apoyar el equipamiento y la compra de maquinaria.

Por su parte, el Fondo de Apoyo a la Reactivación de la Minería Chica (FAREMÍN) es una entidad descentralizada del Ministerio de Minería y Metalurgia, con personería jurídica, autonomía de gestión administrativa, técnica, financiera y legal, patrimonio propio y responsable del financiamiento a la minería chica. Tiene la misión de gestionar y administrar los recursos económicos que provengan del Estado a través de financiamientos reembolsables, utilizados como Fondo Rotatorio, así como otros recursos de organizaciones e instituciones privadas nacionales o extranjeras (Parágrafo II del artículo 90 de la Ley N.º 535).

Entre el 2009 y 2015, las cooperativas mineras se beneficiaron con alrededor de 28 millones de dólares, a través del FOFIM, fondos destinados principalmente a la compra de maquinaria, equipamiento e insumos para la explotación de yacimientos auríferos. Según el investigador y experto en políticas mineras, Alfredo Zaconeta: “estos fondos, no han logrado mejorar las condiciones laborales y/o ambientales de las cooperativas y mucho menos de la pequeña minería, se han constituido en paliativos momentáneos” (2020). El FAREMÍN recibió, en 2015, Bs 70 millones (USD 10 millones) para dar créditos al sector de la minería chica, con el objetivo de aumentar su producción y enfrentar la baja cotización de los minerales<sup>17</sup>. A criterio de Zaconeta, este fondo tampoco ha mejorado las condiciones laborales del sector.

Luego del período de inestabilidad política desatado por las elecciones de octubre de 2019, que

derivó en la huida de Evo Morales del país y el establecimiento de un gobierno transitorio encabezado por Jeanine Añez, y en plena pandemia por el COVID-19. En junio de 2020, el gobierno transitorio emitió el Decreto Supremo 4272, denominado Plan de Reactivación del Empleo<sup>18</sup>, con la finalidad de hacer frente a la crisis económica generada por la emergencia sanitaria, el Plan instruyó pasar recursos al sector minero a través del FOFIM y FAREMÍN. Bajo este decreto, el FOFIM recibió 6 millones de dólares para el sector cooperativizado (Bs 25 millones por reactivación y reestructuración del FOFIM y Bs 19 millones para implementar el plan)<sup>19</sup>.

En la gestión de 2023, el Ministerio de Minería y Metalurgia, a través del FOMIN, otorgó 14 préstamos a cooperativas mineras, por un total de Bs 13.082.727.00, lo que representaría 72,22 % del presupuesto disponible para tal fin<sup>20</sup>. Para este documento, no se ha logrado establecer qué tipo de cooperativas se benefician del fondo, sin embargo, a criterio de Milton Ochoa, Técnico de FEDECOMIN – Oruro:

Normalmente, para acceder a un préstamo tienen que ser cooperativas grandes, que pueden ofrecer bienes en garantía. En las cooperativas chicas, los cooperativistas tienen miedo de pedir un préstamo precisamente porque no hay como respaldar el préstamo, nadie quiere dejar su casa en prenda o su movilidad, entonces no se puede acceder a un préstamo (Comunicación personal, Milton Ochoa, 2025).

Según los requisitos para préstamos del FOMIN, se debe contar con garantías que avalen el préstamo<sup>21</sup>. Otro problema central del fondo es el referido a la compleja realidad social y económica

17 Véase en prensa: <https://ibce.org.bo/principales-noticias-bolivia/noticias-nacionales-detalle.php?id=50010&idPeriodico=1&fecha=2015-01-15>

18 El Plan instruye la emisión de Bs 100.000.000 del Tesoro General de la Nación (TGN), que serían distribuidos para impulsar los sectores agropecuario, vivienda y construcción; turismo, transporte aéreo, comunicaciones y minería (cooperativizada y pequeña).

19 Véase en prensa: <https://urgente.bo/noticia/gobierno-destinar%3%A1-bs-44-millones-las-cooperativas-mineras-de-bolivia>

20 Véase: <https://www.fofim.gob.bo/articulo14.html>

21 Véase: <https://fofim.gob.bo/requisitos.html>

de las cooperativas, como hemos mencionado, no es posible generalizar a las cooperativas mineras.

Lo cierto es que las cooperativas –la mayoría– no siguen los principios del cooperativismo, en la generalidad, el FOMIN no llega a los pequeños porque no tienen capacidad de pago, los créditos están diseñados para cooperativas grandes (Comunicación personal, Alfredo Zaconeta, 2025).

Para las cooperativas pequeñas, un serio problema es la otorgación de garantías ante los préstamos solicitados, según el Reglamento Operativo para Préstamos (ROP) del FOMIN, las garantías deben cumplir con las siguientes características:

- a) En los préstamos con garantía hipotecaria solo se reconocerá: el 70 % del valor de tasación de muebles y vehículos sujetos a registro, y de garantía prendaria (maquinaria, equipo y otros bienes de uso).
- b) En los préstamos con garantía solidaria y mancomunada, se garantizará siempre con el 100 % del valor patrimonial neto del(los) bien(es) del(los) asociado(s) de la Cooperativa que solicita el préstamo hasta su cancelación total.
- c) Solamente para préstamos hasta Bs 500.000,00.- (Quinientos Mil 00/100 bolivianos) la constitución de la garantía será una vez establecida la viabilidad del préstamo en el área técnica, esta instancia a objeto de determinar la(s) garantía(s) solicitará a la Cooperativa la presentación de la siguiente documentación:
  - 1) Documentación que acredite la propiedad de la maquinaria y equipo que el solicitante ofrezca en calidad de garantía prendaria (original o fotocopia legalizada).
  - 2) Avalúo técnico de perito externo, autorizado por el FOFIM, en caso de que se ofrezca como garantía la maquinaria y equipo con o sin desplazamiento para acceder al préstamo.
  - 3) Bienes otorgados en garantía durante la vigencia del préstamo, cuya póliza o pólizas deberán ser endosadas a favor del FOFIM (opcional).

- 4) Se considerará la garantía de producción únicamente a las actividades No Metálicas, otros, considerando el 50 % de su producción promedio de los últimos 3 meses de acuerdo a contrato vigente u otra documentación que acredite dicha producción presentada por la Cooperativa Minera. (Artículo 7 Condiciones de Financiamiento del ROP)

Las cooperativas pequeñas necesitan del asesoramiento técnico para acceder a un fondo y cumplir con todos los requisitos, pero además necesitan contar con una contraparte real y asegurar el pago de la deuda en los tiempos establecidos. Esto último es complejo porque la producción minera depende prácticamente del azar y del precio de los minerales en el mercado internacional. Como consecuencia, muy pocas cooperativas pequeñas acceden a este tipo de préstamos.

Otro tema importante de mencionar es el relacionado con el subsidio de combustibles, específicamente, el subsidio al diésel, que es una política asumida por el gobierno boliviano desde 2004 y sostenida durante 20 años. La subvención consiste en el hecho de que el gobierno cubre la diferencia entre el precio de importación y el precio de venta al público, para mantener el costo del diésel a un nivel accesible, se financia con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) y beneficia a diversos sectores, entre ellos, el minero.

Según un reportaje del periódico digital La Brava (2024), una cooperativa minera precisa un mínimo de 25.000 litros de diésel al mes para sus operaciones, por las disposiciones establecidas, este sector puede acceder a 20.000 litros subvencionados del combustible, para completar sus requerimientos, recurren al mercado ilegal del diésel. Si se considera la información ofrecida por el CEDLA (2024), las cooperativas grandes usan hasta 40.000 Lt/mes de diésel; es decir, el mercado ilegal de este combustible es mucho más grande. La crisis en la disponibilidad de diésel, en el último año, ha generado una serie de presiones del sector minero hacia el gobierno central. Una de sus demandas es

precisamente garantizar el abastecimiento de diésel en los cupos establecidos<sup>22</sup>.

## 7. Comercialización y regalías

Un problema serio y vinculado a la comercialización es la evasión del pago de regalías por la explotación de oro. Esto tiene que ver con los problemas de control sobre la cantidad de oro producida. Para enfrentar esta situación, el gobierno creó la Empresa Boliviana del Oro (EBO), con el objetivo de sentar “soberanía sobre el río Beni y Madre de Dios en relación a la minería ilegal del oro (principalmente vinculada al Brasil) a través de controlar el mercado, incrementar las reservas internacionales mediante ventas al Banco Central de Bolivia (BCB) y participar en la cadena completa de producción del oro” (EBO, 2014). Sin embargo, a la hora de fiscalizar se tuvo que reconocer que no existían datos oficiales sobre la producción y posterior comercialización del oro. Una de las razones por las que no se ha logrado controlar la venta de oro es porque las cooperativas prefieren vender el oro directamente a las comercializadoras.

Según el investigador Pablo Poveda (Citado en Mercado, 2020), la EBO no fue creada para con-

trolar la producción del oro ni para aumentar las reservas internacionales de oro del país, sino para impulsar la actividad aurífera en la región amazónica; lo cual, además de no ser estratégico, pone en evidencia la falta de políticas mineras para el sector.

En marzo de 2024, bajo el argumento de que la empresa EBO no era rentable, se crea la Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro (EPCORO), con la finalidad de que además de acopiar todo el oro producido, sea también la empresa que comercialice el metal. Sin embargo, al igual que en la minería tradicional, son las comercializadoras las que siguen acopiando la mayor cantidad de oro, se estima que en la gestión 2023 operaban en el país 50 comercializadoras, todas privadas, de las cuales solamente tres concentraban el 50.6 % del total de la producción de oro de esa gestión. Para la gestión 2024, se registraron 34 comercializadoras, de las cuales cinco concentraron el 50,9 % de la producción de oro de la pasada gestión<sup>23</sup>. En ese sentido, las comercializadoras privadas siguen siendo el actor de concentración de oro más importante en el país.

Las razones centrales por las que las cooperativas prefieren vender el oro a través de las comercializadoras son: primero, que existe mucho

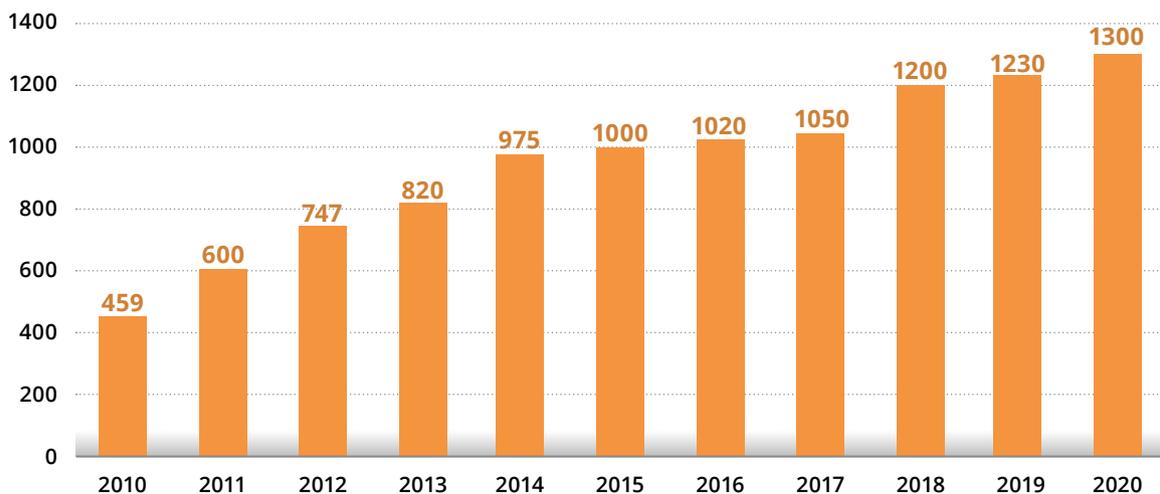
**TABLA 2 Producción de oro. Enero – Junio de 2023 – 2024 (kilos finos)**

Departamento	2023	2024	Variación
La Paz	17,535.47	9,782.87	-44.2 %
Cochabamba	2,644.73	2,488.24	-5.9 %
Beni	2,277.47	460.00	-79.8 %
Potosí	79.74	259.56	222.5 %
Pando	189.44	105.35	-44.4 %
Oruro	98.00	96.21	-1.8 %
Santa Cruz	1,907.03	46.35	-97.6 %
Chuquisaca		9.90	
Total	24,732	13,249	-46.4 %

Fuente: La Razón, 5 de octubre de 2024.

22 Véase en prensa: <https://larazon.bo/economia-y-empresa/2025/03/28/cooperativas-mineras-de-la-paz-anuncian-movilizaciones-por-falta-de-diesel/>

23 Véase: <https://alfredozaconeta.wordpress.com/2024/10/>

**GRÁFICO 3** Crecimiento de cooperativas auríferas en una década en La Paz

Fuente: Información personal Alfredo Zaconeta, 2025.

oro ilegal; y segundo, que las comercializadoras les pagan en dólares<sup>24</sup>.

La producción de oro no es regular. A lo largo de los años tiene variaciones significativas, como se observa en la tabla 2, correspondiente a las gestiones 2023 y 2024. La última registra una caída en producción, la tabla también evidencia que la mayor cantidad de oro se extrae del departamento de La Paz, principalmente, del Norte Amazónico.

Finalmente, en relación al tema impositivo, por tratarse del sistema cooperativizado –cuyo fin no es el lucro– las cooperativas no pagan impuestos, lo que les corresponde por ley es el pago de regalías mineras. En este tema, las cooperativas se benefician de un pago especial: 1,5 % en la venta interna y 2,5 % en la venta externa. Este pago especial se debe a que las cooperativas alegan que trabajan yacimientos marginales; es decir, yacimientos con baja concentración de oro, por lo que la explotación es limitada y poco rentable. Todas las cooperativas declaran trabajar en este tipo de yacimientos.

## 8. El caso de la Federación de Cooperativas Mineras de Oruro (FEDECOMIN)

Fundada el 7 de abril de 1960, en la actualidad, cuenta con 51 cooperativas asociadas, asentadas en diferentes provincias del departamento de Oruro, al menos nueve de ellas se asientan dentro el área urbana de la ciudad<sup>25</sup>.

Si bien, la Ley N.º 535 de Minería y Metalurgia prohíbe la minería en áreas urbanas, estas operaciones mineras son antiguas. Se trata de yacimientos marginales que quedan del tiempo de la colonia o de la minería de principios del siglo XX. Entonces, son consideradas operaciones preexistentes a la norma. Eso no significa que no afecten al medio ambiente y la salud de la población; por el contrario, su presencia y falta de cumplimiento de normas ambientales es una amenaza permanente a la población de Oruro. Por ejemplo, en los parajes de las minas ubicadas en el barrio mineros de San José en la zona Noroeste de la ciudad, en la época de lluvia de cada año se sufren inundaciones con

24 Las últimas demandas del sector cooperativizado tienen que ver con el pedido de pago en dólares por la producción de minerales, la crisis económica que atraviesa el país genera la venta ilegal del oro hacia el vecino país del Perú. Véase en prensa: <https://www.urgente.bo/noticia/cooperativistas-colapsan-la-paz-para-que-el-gobierno-les-atienda-un-pliego-con-19>

25 En Anexo la lista completa de cooperativas de la FEDECOMIN – Oruro 2024

**TABLA 3 Cooperativas mineras asentadas en el área urbana de la ciudad de Oruro**

COOPERATIVA MINERA	UBICACIÓN	PRODUCCIÓN
La Salvadora	Municipio Oruro, barrio San José	Complejos de plata, plomo y estaño
San José (Jallpa Socavón)	Municipio Oruro, barrio San José	Complejos de plata, plomo
10 de febrero (San José)	Municipio Oruro, barrio San José	Complejos de plata, plomo y minerales de estaño
Nueva San José	Municipio Oruro, Ingenio Itos	Complejos de plata, plomo y minerales de estaño
Multiactiva Corazón de Jesús	Municipio Oruro, barrio San José	Complejos de plata, plomo y minerales de estaño
10 de febrero Iroco	Municipio Oruro, comunidad de Iroco	Concentración de minerales (Ingenio) explotación de oro y minerales de estaño.
No metálica Luminosa	Municipio Oruro, zona San Pedro	Piedra para construcción y áridos para la construcción
Roca de la Fe	Municipio Oruro, comunidad Iroco	Piedra para construcción
San Francisco de California	Municipio Oruro, comunidad Iroco	Oro

Fuente: FEDECOMIN Oruro, 2024.

aguas ácidas. Cuando eso ocurre, las cooperativas activan planes de emergencia y presión que demandan financiamiento para el bombeo de las aguas (Zamora & Trujillo, 2016). Pero eso no termina ahí, las aguas ácidas se escurren por la ciudad cotidianamente, tanto así que la población ha naturalizado su convivencia con aguas y suelos ácidos. Cuando las aguas son bombeadas, son evacuadas sin mitigación directamente en la cuenca del Lago Uru Uru.

En el 2024, el Gobierno Municipal de Oruro destinó los primeros fondos para la etapa de preinversión de una planta de pre – tratamiento de aguas ácidas para las aguas de las minas ubicadas en San José. En esa oportunidad, el Secretario Departamental de Medio Ambiente, Agua y Madre Tierra, Olson Paravicini resaltó que “el propósito para este tipo de proyectos es mitigar los niveles de acidez de las aguas ácidas que bajan a la ciudad de Oruro y también del municipio al Lago Uru Uru”<sup>26</sup>.

### 8.1 Sistema de trabajo

En la FEDECOMIN – Oruro todavía se practican los principios del cooperativismo, por los menos los principales, por ejemplo, la solidaridad entre las cooperativas. Algo que ha cambiado es el sistema de trabajo, la ley del cooperativismo manda a trabajar de manera conjunta y distribuir los excedentes; eso no pasa en las cooperativas de Oruro, siempre se ha trabajado de manera individual; es decir, por cuadrillas con un responsable de cuadrilla o jefe de cuadrilla, dependiendo de cada cooperativa. Entonces, la producción no se distribuye entre todos los asociados de la cooperativa, sino entre la cuadrilla.

Sin embargo, existe una afiliada, que se ubica en la Comunidad Alto Tamiñani que, administrativamente, pertenece al Departamento de Cochabamba, Provincia Ayopaya, Municipio Independencia, pero está afiliada en la FEDECOMIN Oruro, por la cercanía geográfica. Cuenta con 60 socios cooperativistas que son parte de la comu-

26 Véase: <https://www.oruro.gob.bo/con-el-objetivo-de-mitigar-riesgo-ambiental-entregan-bombas-y-tratamiento-de-aguas-acidas-para-la-mina-san-jose/>

nidad y tienen relaciones de parentesco directa, se dedican a la explotación de wólfram y estaño, aunque se trata de un yacimiento secundario.

Esta cooperativa sí tiene la forma de trabajo conjunto. Perciben la distribución de los dividendos de acuerdo a los jornales; entonces, contabilizan sus días de trabajo y se distribuyen las ganancias. No es una distribución igualitaria, sino equitativa en función al trabajo realizado, es una forma justa de distribución.

En el caso de Oruro, no hay cooperativas ilegales, todas las cooperativas tienen que tener, sí o sí, su contrato minero, o no se le deja operar, y solamente así, se puede ser un afiliado con derechos. Lo más complejo en este proceso es obtener la personería jurídica, pero cuando sale ya son cooperativas establecidas. Algunas siguen paralizadas porque no tienen contrato cooperativo minero con la COMIBOL y tampoco el contrato administrativo con la AJAM.

Los trámites con la COMIBOL avanzan, con lentitud, pero avanzan. Se estima que, en un promedio de seis meses, una cooperativa ya cuenta con sus documentos. El problema vinculado con la AJAM, es que es un proceso que no avanza porque todos los contratos deben ser aprobados en la Asamblea Plurinacional. Ahí se solicita que se entregue los trámites en bloque; es decir, varios trámites a la vez. Por eso, entre el inicio del trámite y la aprobación en la asamblea, fácilmente se tarda entre tres o cuatro años; y, en tanto no salga ese contrato, la cooperativa no puede trabajar.

El último grupo de contratos que se ha enviado a la Asamblea, ha sido detenido porque la Senadora Cecilia Requena<sup>27</sup>, al revisarlo, se percató de que el AJAM estaba enviando los contratos sin

cumplir el inciso C del Artículo 93 de la Ley de Minería, que restringe la firma de contratos en ciertos lugares como las cabeceras de cuenca, lechos de río acuíferos y demás. El artículo indica que estas restricciones pueden subsanarse, con un estudio ambiental con enfoque multisectorial, y eso es prácticamente imposible; entonces, se paralizó la aprobación de contratos.

## 8.2 ¿Cómo funciona una cooperativa en la realidad?

Oruro es uno de los departamentos que más se apega a la normativa, por ejemplo, no existe trabajo infantil, como ocurre en el caso de Potosí. Tampoco hay peones, la Ley de cooperativas dice que debe trabajar el socio cooperativista; las cooperativas pueden contratar personal administrativo, pero no pueden contratar obreros. En algunos casos se ha detectado que alguna cooperativa tiene entre 10 o 20 técnicos; entonces, se revisa si están incumpliendo la norma y si no corresponde, se les obliga a regularizar.

En Oruro se llama los *karapechos*<sup>28</sup> o los *makunkus*<sup>29</sup> a las personas que, sin ser asociados, están trabajando en las cooperativas. A veces ingresan en reemplazo del titular, un asociado se enferma y no hay quién le reemplaza y para solventar a su familia se le permite que ingrese un reemplazo. A veces un *karapecho* alcanza dos o tres meses trabajando y no se les puede hacer a un lado; entonces, se les permite trabajar como “eventual”, pero con miras a que en un tiempo regularice su situación. No está permitido que un asociado tenga dos, tres, cuatro o incluso más trabajadores. Existen casos aislados, pero siempre se les pide que los trabajadores eventuales regularicen su situación y pasen a ser socios.

27 Se refiere a las observaciones realizadas por la mencionada senadora en relación al incumplimiento de la norma de las peticiones mineras, sobre todo en lo relacionado a temas ambientales <https://hemeroteca.larazon.bo/nacional/2024/04/18/requena-devela-que-hay-3-000-contratos-mineros-a-la-espera-de-ser-aprobados-en-la-asamblea/>

28 Karapecho es un término quechua que se traduce como ‘pecho pelado’, que alude a la falta de implementos de seguridad para el ingreso a interior mina y, también porque debido al calor, en los primeros ingresos los mineros se desnudan.

29 Makunkus es un término quechua que se refiere a los frutos de la papa. Cuando una papa está muy cargada de sus frutos, se dice que tiene muchos makunkus y estos caen, saltan o ruedan. Del mismo modo, cuando los jóvenes ingresan por primera vez a la mina, saltan como makunkus porque no saben por dónde ir y se asustan.

### 8.3 Aportes

En relación a los aportes para la vejez, a través del sistema de pensiones y los aportes para el seguro de salud, se tienen grandes avances en los últimos ocho años. Hace tiempo, hablar de aportes con los socios provocaba un estado de enojo. Sin embargo, todos los procesos formativos realizados, han logrado que ahora reconozcan la importancia de realizar aportes. Muchos de los socios que se retiran en la tercera edad, han visto que no tienen con qué solventar, han visto que sí es necesario aportar y eso mismo hace que los nuevos quieran aportar. Se aporta al mínimo nacional y algunos hacen sus aportes individuales. Por ley, se aporta también a la caja para temas de salud sobre todo porque es un trabajo de alto riesgo.

Como dice la ley, los aportes son retenidos por las comercializadoras de minerales, del total a pagar descuentan un porcentaje, para la caja de salud, para las pensiones de jubilación, para los porcentajes que se autorizan para FENCOMIN y para FEDECOMIN, incluso para su propia cooperativa y el porcentaje de participación (canon de arrendamiento). En el caso de la FENCOMIN, el encargado de administración cada cierto tiempo visita a las comercializadoras y recoge los aportes. Este sistema funciona, pero existen denuncias de malos manejos de las comercializadoras. Ha habido casos en que no entregan todo, no aportan a la caja o a las pensiones, se declaran en quiebra y abren otra empresa con otro nombre y el aporte queda perdido.

### 8.4 Sobre los certificados de aportación

La cooperativa más grande en la FEDECOMIN – Oruro es la Cooperativa Poopó que tiene más de 1.000 asociados. Existen cooperativas medianas, por ejemplo, de las cinco cooperativas que están asentadas en San José, tres pasan de los 400 socios, pero también hay cooperativas que no pasan de las 30 personas.

No se tiene datos reales de la cantidad de socios, un motivo es que muchos son personas mayores y no pueden realizar la actividad minera, pero mantienen su certificado de aportación, que lo denominan como “ficha”. La expectativa

es vender la “ficha”, la venta de esos certificados es privada y el precio varía de acuerdo al tipo de veta y mineral. Se dice que, en la Cooperativa La Nueva San José, un certificado de aportación puede costar hasta entre 10 mil y 12 mil dólares, pero también hay “fichas” que no pasan de los Bs 2.000. Comprando un certificado de aportación, una persona se hace socio cooperativista.

La ley establece que, al momento de dejar la cooperativa, el socio debe devolver su certificado de aportación y recibir sus beneficios de acuerdo a los aportes. Sin embargo, esa disposición no se cumple porque no se puede cuantificar cuánto se ha incrementado el valor de lo invertido desde el inicio hasta el momento de dejar la cooperativa, por eso, es más conveniente –para ellos– buscar alguien interesado.

### 8.5 Acceso a crédito

El FOMIN no llega a todos los trabajadores mineros porque no todas las cooperativas pueden hacer los proyectos para acceder a préstamos de la entidad. Para montos mayores a los 8.000 dólares se tiene que realizar un proyecto a diseño final. Evidentemente, esa limitante se puede subsanar con apoyo técnico, pero al momento de declarar las garantías, muchos no cuentan con papeles de una casa, una movilidad, algún bien a nombre de alguno de los socios. Los socios no quieren comprometer sus bienes y prefieren no solicitar créditos. Así, las cooperativas más pequeñas quedan sin financiamiento.

## 9. Las mujeres en el cooperativismo minero

Según la organización Cumbre del Sajama y representante de la Red Internacional de Mujeres Mineras (RIMM), que intenta visibilizar la situación de la participación de las mujeres en la minería cooperativizada existen al menos siete tipos de labores que las mujeres desempeñan:

- a) **Palliri:** Mujer dedicada a la selección manual de mineral y se encuentran principalmente en las minas tradicionales de los departamentos de Oruro y Potosí.

- b) **Relavera o lamera:** es la mujer que trabaja en ríos donde se depositan residuos de los ingenios de la minería tradicional (metales base).
- c) **Guarda:** Encargada de resguardar la bocamina en la minería cooperativizada del sector tradicional.
- d) **Bateadora:** Rescata oro en las arenas de ríos y pozas, esta denominación se usa en el departamento de Santa Cruz.
- e) **Barranquillera:** Mujer que rescata oro lavando las arenas de ríos o pozas, principalmente en el norte del departamento de La Paz.
- f) **Carranchera:** Son las mujeres que explotan oro utilizando un equipo precario llamado carrancho, que es una embarcación artesanal. Se las encuentra en la minería aluvial de los departamentos de Beni, Pando y el Norte de La Paz.
- g) **Balsera:** Participa de un sistema de explotación asentado en una balsa que está dotada de una manguera de succión y otros implementos. Es común en los ríos de Beni y Pando.

Es evidente que las condiciones laborales de muchos trabajadores mineros son precarias y sin seguridad laboral e industrial, esta situación, en muchos casos significa poner sus propias vidas en riesgo. Pero en medio de esa inseguridad y precariedad, la situación de las mujeres es aún más marginal, el informe de Gladiz Ergueta, presentado en el Simposio del Oro 2020, establece que dos de cada tres mujeres son mayores de 40 años y más de la mitad son jefas de hogar, con una tasa de analfabetismo del 25 %, otro dato

alarmante es que al menos el 17 % de estas mujeres mueren por accidentes laborales.

En ese sentido, la minería sigue siendo un terreno hostil para las mujeres, con una serie de inequidades de género, muchas de las mujeres son jefas de hogar y muchas sufren violencia en sus hogares y en los espacios laborales. Se suma a ello, el hecho de que no existen registros confiables sobre la cantidad de las mujeres que trabajan en las cooperativas auríferas, ni estudios que detallen su situación económica y social. Por otro lado, la normativa minera tampoco tiene disposiciones especiales para sacar a las mujeres de la situación de empobrecimiento recurrente en el que se encuentran.

## 10. Aspectos críticos y conclusiones

Al momento de terminar este documento, la situación de las cooperativas mineras auríferas y tradicionales es muy compleja. La última movilización de la FENCOMIN logró “arrancar” una serie de acuerdos al gobierno del MAS<sup>30</sup>, cuestionados por la minería estatal y mucha población que cuestiona las demandas y la negociación en base a la fuerza y la presión. Las cooperativas auríferas se han movilizado por la falta de diésel y anuncian nuevas movilizaciones sobre el mismo tema; además de demandas vinculadas a la ampliación de la frontera extractiva y la agilización de los contratos mineros.

Es necesario tomar nota sobre la latente y creciente conflictividad del sector cooperativista minero, especialmente, el sector aurífero. Solamente en los dos últimos meses (abril y mayo de 2025), se han registrado dos enfrentamientos por disputas de predios de explotación, con un saldo de al menos seis muertos. El primero en

30 Algunas de las demandas son la regulación inmediata en la distribución de combustible según los cupos establecidos, garantizar el suministro de explosivo de acuerdo al requerimiento de cada cooperativa, el pago en dólares por la venta de mineral, mayores áreas de trabajo para las cooperativas mineras, garantizar la exportación de estaño de baja ley, regulación nacional del precio de minerales no metálicos para la comercialización, y la firma inmediata de todos los contratos administrativos mineros por adecuación, la firma de contratos administrativos nuevos y la firma de contratos por reubicación. Ver más: <https://www.abi.bo/index.php/component/content/article/36-notas/noticias/economia/63291-fencomin-pide-pago-en-dolares-por-minerales-destitucion-de-6-autoridades-areas-de-trabajo-y-hasta-un-cupo-en-la-gestora?Itemid=101>

la comunidad Yani del municipio de Sorata<sup>31</sup> y el segundo en la comunidad de Arapata en Nor Yungas<sup>32</sup>. En ambos casos, la conflictividad está asociada a sectores cooperativizados y minería ilegal.

En ese escenario y ante el creciente descontento de la población sobre la ampliación de la frontera extractiva, exponemos a continuación algunos temas que consideramos son clave de tomar en cuenta al momento de hablar de cooperativas mineras:

### 10.1 Sobre el imaginario idealizado del sistema cooperativizado minero

Existe un imaginario construido sobre la identidad del sujeto minero como un sujeto de lucha por la reivindicación de derechos sociales. Este imaginario se basa en la historia de lucha del movimiento obrero liderado por los mineros antes de 1952, las luchas obreras durante el periodo dictatorial (70 – 80) y, por último, su participación activa durante la denominada “guerra del gas” (2003). Sin embargo, la vanguardia de esas luchas ha sido liderada por los mineros sindicalizados, quiénes en el pasado han construido tesis políticas, como la Tesis de Pulacayo (1946). Los actores mineros de las cooperativas, no han sido parte de estas propuestas; por el contrario y como hemos establecido, su origen y crecimiento tiene que ver con las crisis económicas a lo largo del tiempo y, en ese sentido, su principal búsqueda ha sido la de obtener parajes de trabajo y lograr estabilizarse como un sector independiente.

Por las condiciones propias del sector minero y las condiciones en las que se impulsa la minería en el país, los cooperativistas reproducen un esquema privado de explotación, que nunca ha logrado consolidarse bajo los principios del cooperativismo.

### 10.2 El sistema cooperativista minero encubre la gran minería

Todo el sistema cooperativizado, pero particularmente la minería aurífera, encubre a la minería a gran escala, que subcontrata obreros sin capacidad de organización y que trabajan al margen de la ley. Este sistema se beneficia tanto de la otorgación de insumos como el diésel, como también de la flexibilización de la norma en temas ambientales, así como –aunque no se ha expuesto en este documento– sobre permisos para trabajar en territorios de poblaciones indígenas.

En ese sentido, el patrón de explotación primario exportador reproduce una visión colonial de enajenación, usurpación y violación de los derechos de los pueblos indígenas y del medio ambiente. La Constitución del 2008 declara una serie de principios y derechos de los pueblos indígenas y la Madre Tierra, dos de los más importantes se refieren al proceso de consulta, libre, previa e informada y la realización de estudios de impacto ambiental; ninguno de estos derechos es cumplido por los operadores mineros.

### 10.3 La complicidad del gobierno

Las políticas del gobierno han privilegiado los intereses mineros, por sobre los derechos de otros actores, indígenas y campesinos, eso es evidente en la continua permisividad sobre la ampliación de la frontera extractiva en territorios indígenas, áreas de protección natural, fuentes y cabeceras de agua. Esto pone en evidencia a los discursos sobre el respeto y convivencia con la Madre Tierra, que son discursos simplemente funcionales. De hecho, la Ley N.º 535 de Minería y Metalurgia es un retroceso en la garantía de los derechos colectivos de las poblaciones indígenas, quienes no pueden ejercer la libre determinación, territorio, autogobierno y consulta previa, libre e informada.

31 Véase en prensa: <https://correodelsur.com/seguridad/20250404/pelea-entre-mineros-deja-cinco-personas-fallecidas-en-sorata.html>

32 Véase en prensa: <https://www.noticiasfides.com/nacional/seguridad/un-muerto-y-heridos-en-conflicto-minero-en-los-yungas-la-victima-mortal-es-padre-de-un-diputado>

Recordemos también que, a pesar de ser ilegal, desde el gobierno se ha facilitado la separación de las cooperativas auríferas de la FENCOMIN. Esta facilitación pone de manifiesto el reconocimiento de facto de este sector, así como su acceso a una serie de pliegos petitorios a lo largo de más de una década.

#### **10.4 Pobreza y marginalidad de las pequeñas cooperativas**

Las pequeñas cooperativas asentadas en la denominada minería tradicional, pero que también existen en el sector aurífero, no logran acceder a créditos, trabajan en sectores marginales, sin seguridad industrial y mucho menos ambiental. Las zonas o parajes de trabajo son marginales y carecen de tecnificación, lo que eleva los impactos ambientales, pero también, los riesgos ocupacionales. Un problema serio es el referido a los accidentes en interior mina, habitualmente, de personas subcontratadas por los cooperativistas. Esta situación, devela las precarias condiciones de la minería en socavones, la creciente irregularidad de las cooperativas y la pobreza de estas regiones.

#### **10.5 La naturalización de la violencia en el sector minero**

En los últimos 10 años, los avasallamientos y enfrentamientos violentos por la toma de minas han ido creciendo. Uno de los casos más llamativos fue el caso de Arcopongo en el municipio de Inquisivi en La Paz. En esa oportunidad llamó la atención, tanto la incapacidad del gobierno por atender el caso, como el uso de armas de fuego y la imposibilidad de ingreso a la zona de las Fuerzas Armadas. Han pasado 8 años desde

ese incidente y aún no se aclaró lo ocurrido y la minería ilegal persiste.

Lo ocurrido recientemente en Sorata y los Yungas confirma que la minería aurífera ilegal, tan cercana a las cooperativas, está en un tránsito a la consolidación de economías criminales armadas, lo que supone un mayor peligro para las poblaciones locales y para el país en su conjunto.

#### **10.6 La ilegalidad institucionalizada**

La minería ilegal se esconde bajo el paraguas del sistema cooperativizado, que ha logrado expandirse gracias a la debilidad institucional y la presión de un sector que, en las últimas décadas, ha ganado fuerza numérica y política. Muchas de las cooperativas tienen permiso para prospección y exploración, pero no para la explotación; sin embargo, entran en funcionamiento, sobre todo las auríferas, esto por los altos precios del oro en el mercado internacional.

El gobierno ha demostrado que es prácticamente imposible controlar al sector cooperativizado, por su fuerza, pero también porque opera en territorios inaccesibles, donde tiene absoluto control. Esta debilidad institucional evidencia la imposibilidad de tener control sobre la comercialización de los minerales, particularmente, sobre el precio del oro.

Ante este escenario nos preguntamos ¿Puede el sector cooperativizado minero asumir los principios reales del cooperativismo internacional y velar por el bien común? O, más bien, ¿su naturaleza extractiva lo condena a ser en la práctica una serie de empresas privadas que deben dejar de usar al sistema cooperativista?

## Bibliografía

- Alurralde, Rodolfo. 1973. *Historia de las cooperativas mineras en Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Arista, Zulma. 2022. "Cultura del trabajo de adolescentes varones en las minas de la cooperativa 20 de octubre Uncía-Potosí". Tesis de licenciatura, Universidad Mayor de San Andrés.
- Araníbar, María. 2017. "Línea base socioeconómica: Mujer y Minería". La Paz: Cumbre del Sajama
- Bolivia. Ministerio de Minería y Metalurgia. 2009. *Plan Sectorial Minero Metalúrgico 2009-2015*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- Bolivia. Ministerio de Minería y Metalurgia. 2016. *Plan Sectorial de Desarrollo Integral Minero Metalúrgico 2016-2020 (PSDMM)*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- Brújula Digital. 2024. "En Mayaya y Guanay, la minería aurífera permite turnos de hasta 12 horas, trabajo voluntario y sin protección". 21 de mayo. <https://brujuladigital.net/sociedad/2024/05/21/en-mayaya-y-guanay-la-mineria-aurifera-permite-turnos-de-hasta-12-horas-trabajo-voluntario-y-sin-proteccion-33468>.
- Carrillo, Liliana. 2025. "Patrones y peones en las cooperativas mineras". Erbol, 13 de abril. <https://erbol.com.bo/econom%C3%ADa/patrones-y-peones-en-las-cooperativas-mineras>.
- CEDLA. 2015. *El oro en Bolivia: Mercado, producción y medio ambiente*. La Paz: CEDLA.
- CEDLA. 2024. "Amazonía en la mira". Año 2, N. 4, junio.
- Córdova, Héctor. 2015. *La crisis de la minería boliviana: Cooperativas y empresas transnacionales*. La Paz: Fundación Tierra.
- Córdova, Héctor. 2018. "Cooperativas dejaron 35 millones de regalías". Radio Pío XII. [http://www.radiopio12.com.bo/index.php/mineria/3168-ju-bileo-cooperativas-dejaron-\\$us-35-millones-de-regal%C3%ADas-por-\\$us-1-500-millones-de-oro-exportado](http://www.radiopio12.com.bo/index.php/mineria/3168-ju-bileo-cooperativas-dejaron-$us-35-millones-de-regal%C3%ADas-por-$us-1-500-millones-de-oro-exportado).
- Crespo, Carlos. 1981. *Los Aramayo de Chichas: Tres generaciones de mineros bolivianos entre Potosí y Antofagasta*. Barcelona: Institut Universitari d'Història Jaume Vicens i Vives.
- EBO (Empresa Boliviana del Oro). 2014. Memoria institucional. La Paz: EBO.
- El Potosí. 2016. "La abigarrada estructura de las cooperativas mineras". 28 de septiembre. [https://elpotosi.net/opinion/20160928\\_la-abigarrada-estructura-de-las-cooperativas-mineras.html](https://elpotosi.net/opinion/20160928_la-abigarrada-estructura-de-las-cooperativas-mineras.html).
- Ergueta, Gladyz. 2020. "Mujeres en Minería". Documento presentado en el Simposio del Oro. La Paz: Cumbre del Sajama.
- FENCOMIN. 2001. *Historia de las cooperativas mineras de Bolivia: 1939-2001*. La Paz: FENCOMIN.
- Fides. 2023. "Fallo del TCP autoriza creación de federación de auríferos; FENCOMIN dice que se fomenta la división". 25 de agosto. <https://www.noticiasfides.com/economia/fallo-del-tcp-autoriza-creacion-de-federacion-de-auriferos-fencomin-dice-que-se-fomenta-la-division>.
- Gandarillas, Marco. 2013. "Extractivismo y derechos laborales: Dilemas del caso boliviano". Bilbao: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. [https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/07/empleo\\_hegoa\\_gandarillas.pdf](https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/07/empleo_hegoa_gandarillas.pdf).
- IBCE. 2015. "Auríferas crean entidad propia y se desvinculan de Fencomin". Noticias Nacionales, 8 de septiembre. <https://ibce.org.bo/principales-noticias-bolivia/noticias-nacionales-detalle.php?id=57531&idPeriodico=1&fecha=2015-09-08>.

- La Brava. 2024. "El millonario desvío del diésel en la minería de oro en la amazonia de Bolivia". <https://revistalabrava.com/el-millonario-desvio-del-diesel-en-la-mineria-del-oro-en-la-amazonia-boliviana/>.
- Mendoza, Sergio, y Manuel, Seoane. 2022. "Campamentos mineros de Bolivia exponen vínculos entre cooperativistas y ciudadanos chinos para extraer oro". Ojo Público, 24 de noviembre. <https://ojo-publico.com/3888/ciudadanos-chinos-detras-las-cooperativas-mineras-bolivia>.
- Mercado, Jimena. 2020. Cooperativistas devoran el oro amazónico. En <https://revistalabrava.com/los-cooperativistas-devoran-el-oro-amazonico/> acceso 15 de octubre de 2020.
- Ministerio de Minería. 2016. "Cooperativas mineras". 13 de mayo. [https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/BI\\_130520162ddab\\_Coop\\_Mineras.pdf](https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/BI_130520162ddab_Coop_Mineras.pdf).
- Nogales, Neyer. 2015. "Informe de caso: extracción de oro en la Amazonía, cuenca de Tipuani-Mapiri". En *El oro en Bolivia. Mercado, producción y medio ambiente*, 45-78. La Paz: CEDLA.
- Paredes, Ivan. 2019. Bolivia: dragas mineras y mercurio aumentan en ríos amazónicos. Noticias ambientales. <https://es.mongabay.com/2018/08/bolivia-rios-mercurio-mineria/>
- Portal Minero. 2012. "Origen y naturaleza de las cooperativas mineras en Bolivia". 19 de septiembre. <https://www.portalminero.com/display/NOT/2012/09/19/Origen+y+naturaleza+de+las+cooperativas+mineras+en+Bolivia>.
- Poveda, Pablo. 2023. La empresa boliviana del oro: Entre la soberanía y la eficiencia en el sector aurífero. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- Roncal, Elías. 1984. *Historia de la minería boliviana*. La Paz: Editorial Offset.
- Zaconeta, Alfredo. 2020. "Experto ve complicado inyectar Bs 44 millones a cooperativistas". El Día, 2 de julio. <https://alfredozaconeta.wordpress.com/2020/07/02/experto-ve-complicado-inyectar-bs44-millones-a-cooperativistas/>
- Zamora, Gerardo., y R. Trujillo. 2016. *Impactos ambientales de la minería urbana en Oruro*. Oruro: Universidad Técnica de Oruro.



# 4



## Cooperativismo de transporte

SECTOR DE SERVICIOS

### **LUIS VÍCTOR ALEMÁN VARGAS**

Sociólogo, especialista en movilidad urbana y transporte público, su tesis de licenciatura “El transportista vive del volante” fue publicada por el Instituto de Investigaciones Sociológicas el 2010. Tiene más de 11 años de experiencia profesional y la mayoría de su trayectoria lo ha dedicado a la investigación y gestión del sector de transporte. Es autor y coautor en diversas publicaciones académicas y técnicas sobre el transporte en Bolivia.

# Completando el rompecabezas

## La función de las cooperativas de transporte en la economía plural boliviana

LUIS VÍCTOR ALEMÁN VARGAS

### Resumen

¿Cuál es la función que cumplen las cooperativas de transporte en la economía plural boliviana? Esa es la interrogante de partida del presente artículo. Para responderla, se realizó, en primera instancia, una investigación documental y hemerográfica que permitiera sistematizar la historia del transporte, describir la conformación de un sistema plural de transporte y comprender las condiciones en las cuales surgieron las cooperativas de transporte en Bolivia. En segunda instancia, se desarrollaron entrevistas a informantes clave de cooperativas de transporte a nivel nacional, para identificar sus características productivas, organizacionales y los problemas que atraviesan en la actualidad. Los datos encontrados permiten comprender que las cooperativas de transporte son un actor clave dentro del sistema plural de transporte en Bolivia, que destacan entre otras características, por su fuerte institucionalidad y seguridad jurídica, pero que hoy se ven amenazadas por la crisis económica.

### Introducción

En uno de los eventos presenciales que se organizó en el marco de la investigación “Cooperativismo en Bolivia”, tuve la oportunidad de escuchar la presentación del Sr. Bruno Pinto, actual presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENCOA), sobre la historia de las cooperativas en el país. A la mayoría de los presentes nos llamó la atención los antecedentes que expuso el disertante respecto del surgimiento de las primeras cooperativas en el país,

pero sobre todo la hipótesis de que esta doctrina emergiera durante la Guerra del Chaco como una idea de actor económico diferente al Estado y al mercado. La hipótesis planteada es que la guerra se constituía en el espacio de encuentro entre diferentes grupos sociales del país, donde emergía un espíritu nacional ante el peligro de la invasión extranjera. En este espacio se compartían postulados, doctrinas, ideas, como las del cooperativismo, que habían llegado a nuestro país a través de viajeros o migrantes extranjeros y que hacían eco en las esperanzas de diferentes grupos sociales que estaban despojados de los derechos políticos y económicos. La idea de una organización económica que permitiera un trato “igualitario” entre los socios y en la cual existiera, además, participación en la toma de decisiones, era muy atractiva.

Sin embargo, entre 1930 y 1940, las condiciones históricas no estaban dadas para que las organizaciones asociativas que inauguraron el sector de transporte de pasajeros y carga pusieran su atención en las cooperativas como modelo de organización social. Las sociedades civiles de transporte surgidas entre 1940 y 1950, se convertirían rápidamente en sindicatos de transporte después de la Revolución Nacional de 1952, conformando un fuerte bloque nacional de sindicatos de transporte. La hegemonía de este tipo de organización a nivel nacional permitió a la Confederación Nacional de Chóferes de Bolivia acumular poder social y político para establecer un monopolio en la prestación del servicio. Esto se mantuvo así durante los gobiernos dictatoriales de las décadas de 1960 y 1970; sin embargo, esto cambiaría en la década

de recuperación de la democracia. Durante la década transcurrida entre 1980 y 1990 es cuando emergen con notoriedad las cooperativas y asociaciones de transporte como respuesta a la demanda de transporte no satisfecha por los sindicatos. No es casualidad que este proceso haya ocurrido en las ciudades capitales y en las ciudades intermedias en conformación, puesto que por aquellos años también se producía el proceso de urbanización del país, que en 1992 se expresaría en el censo de población y vivienda con un 57,5 % de población urbana.

Estos, entre otros elementos, muestran que la historia del sector cooperativista de transporte ha transcurrido por procesos diferentes a los de los demás sectores cooperativistas; su emergencia y consolidación se producen considerando a condiciones propias de la economía del transporte, como el incremento de personas o productos por transportar en determinadas regiones del país. Sin embargo, la estructura organizacional se adapta a las necesidades productivas y facilita la prestación del servicio de transporte desde una lógica cooperativa.

Como se intenta mostrar en el documento, las cooperativas de transporte responden a una necesidad dentro del conjunto de necesidades de desplazamientos geográficos de personas, cosas o productos en el país. En este sentido, las cooperativas cumplen una función dentro del complejo entramado de organizaciones de transporte; comprender esto permite entender la envergadura del aporte que realizan a la sociedad, las características productivas que tienen como organizaciones, además de sus fortalezas y debilidades institucionales. Por ello, se plantea el objetivo de este artículo en forma de interrogante: ¿Cuál es la función de las cooperativas de transporte en la economía plural boliviana? Esperamos que este documento sea un aporte para la comprensión del complejo rompecabezas que conforma el sistema plural de transporte en Bolivia.

## 1. Consideraciones metodológicas y conceptuales

### 1.1 Metodología

El transporte terrestre, ya sea de carga o de pasajeros, no es un tema de interés tradicional para las ciencias sociales. Este tema generalmente ha sido abordado por la ingeniería del transporte a través de metodología cuantitativa con objetivos de implementación de mejoras en los sistemas de transporte. Pese a esto, en los últimos 15 años se han producido esfuerzos interesantes por ampliar el conocimiento del transporte desde una perspectiva social (Alemán, 2010; Sandoval, 2013; Urzagasti, 2014; De Marchi, 2020), sin embargo, todavía no se han producido investigaciones centradas en las cooperativas de transporte en sus modalidades de carga o pasajeros<sup>1</sup>. Por esta razón, la presente investigación tiene un carácter exploratorio y pretende animar futuras investigaciones acerca de esta particular forma de organizar la prestación del servicio de transporte.

La pregunta que inicia esta investigación es ¿qué función desempeñan las cooperativas de transporte en la economía plural boliviana?, para responder a esta pregunta se han consultado fuentes secundarias que permitieron reconstruir brevemente la historia del sistema de transporte en Bolivia y el surgimiento de las cooperativas de transporte. Posteriormente, se realizaron entrevistas a informantes clave de los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba para describir la organización, la institucionalidad y los desafíos de cuatro cooperativas de transporte de carga y pasajeros.

El desarrollo del documento se estructura en cuatro secciones principales. Primero se presenta el análisis histórico del sistema plural de transporte boliviano desde la época colonial hasta la actualidad. Segundo, se analiza el surgimiento y consolidación del cooperativismo en el transporte, con especial atención al caso del departamen-

1 Una excepción es la tesis de licenciatura de Alicia Choque Aruhua, "Transporte cooperativizado en la urbe paceña: Estudio de caso de la Cooperativa de Transporte Kupini Ltda.", defendida el 2017 para obtener el grado de licenciatura en la carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés.

to de Santa Cruz donde se dieron condiciones particulares para su crecimiento. Tercero, se examina la situación actual de las cooperativas de transporte a través del estudio de cuatro casos específicos: tres cooperativas del departamento de Santa Cruz y una de Cochabamba. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre la función de estas organizaciones en la economía plural boliviana.

## 1.2 Marco conceptual

El análisis micro y meso social del transporte en cualquiera de sus modos (marítimo, aéreo, ferroviario, fluvial, terrestre) tenderá habitualmente hacia el análisis económico del fenómeno, dado que el hecho económico de transportar carga o pasajeros a cambio de una remuneración monetaria ha forjado importantes industrias del transporte mundial, pero asimismo ha generado pequeñas unidades económicas que atienden la demanda de transporte en mercados reducidos en escala, esta mixtura llama al interés del investigador a la hora de abordar la investigación del transporte. Sin embargo, es necesario, desde las ciencias sociales, mirar más allá de las relaciones económicas que aparentan dominar el ámbito del transporte y analizar la movilidad geográfica como el hecho social que sustenta los fenómenos de movilidad o transporte en diferentes territorios y escalas.

El ser humano, así como los grupos sociales, en sus diferentes etapas históricas han tenido la necesidad de desplazarse geográficamente de un punto A hacia un punto B en un territorio determinado. Los cazadores o recolectores tuvieron la necesidad de abandonar los campamentos provisionales de la tribu para adentrarse en el bosque, la montaña o la selva en busca de alimentos. Para esto se valían de sus propias energías y medios con el objetivo de realizar este desplazamiento en los tiempos requeridos. En la medida que los grupos sociales fueron creciendo en número, las necesidades de provisión también fueron aumentando, con grupos sociales numerosos y cada vez más sedentarios se fue generando la necesidad de desplazarse mayor distancia y transportar mayor cantidad de alimentos hacia el lugar de residencia. En este

proceso la domesticación de animales y la invención de la rueda comenzaron a “facilitar” estos desplazamientos, forjando los primeros medios externos al hombre que posibilitaron la conformación de sistemas de transporte tradicionales. Siguiendo este razonamiento se puede afirmar que la necesidad de movilidad geográfica es inherente al ser humano, por lo tanto, los sistemas de movilidad y transporte son hechos sociales en el sentido que lo define Emile Durkheim, son formas de actuar, de pensar y de sentir “exteriores al individuo y están dotadas de un poder de coacción en virtud del cual se imponen sobre él” (Durkheim, 1895: 41).

Sobre este hecho social se erigen instituciones sociales como: la tradicional crianza de ganado para dotar a los grupos sociales de fuerza animal para el transporte de carga; la fabricación artesanal de canoas para la navegación en ríos; más recientemente la fabricación de ferrocarriles a vapor y rieles para el transporte masivo de carga y pasajeros o, para el caso que nos interesa, la conformación de asociaciones de propietarios de vehículos automotores organizados en cooperativas que brindan el servicio de transporte de pasajeros y de carga.

El surgimiento de múltiples respuestas de movilidad y transporte que emergen para satisfacer las necesidades de desplazamientos geográficos están determinados por los variados contextos territoriales y condiciones históricas. En este sentido, la conformación de un sistema de transporte plural está enmarcado dentro del funcionamiento de una economía plural, entendiendo esta como “un espacio de coexistencia de diversas formas de organización económica, articuladas a través de lógicas y racionalidades diferentes, donde la maximización del beneficio no es el único criterio de eficiencia y legitimidad” (Pérez, 2014: 31). Como veremos en el desarrollo del presente documento, los medios de transporte “modernos” como el ferrocarril o el automóvil, tuvieron periodos de popularización principalmente entre los segmentos criollos y políticos que tenían el monopolio del poder político en los inicios del siglo XX, sin embargo, los territorios eran móviles gracias a las mulas y llamas que permitían los desplazamientos geográficos

de cosas, productos y personas. Esta es sólo una muestra de que nuestro sistema de transporte siempre fue plural, no sólo por la incorporación de vehículos más o menos modernos y la pervivencia del transporte a lomo de mula, sino también por la lógica con que se incorporaron en el sistema, una lógica diferente a la de maximización del beneficio.

Las cooperativas de transporte, al igual que los sindicatos y asociaciones de transporte, emergen como una respuesta de la sociedad civil ante la falta de empresas de transporte privado o empresas de transporte estatales que pudieran satisfacer la demanda de desplazamientos geográficos. En este proceso la acción colectiva es fundamental, como indica Tilly, “La acción colectiva emerge cuando un número de individuos coordinan sus acciones para alcanzar objetivos compartidos que no podrían lograr individualmente” (Tilly, 1978: 52), y esto es justamente lo que hacen los dueños de vehículos que pretenden brindar servicios de transporte y requieren acumular recursos para la operación, no se recurre a la gestión del capital, se recurre a la conformación de una asociación que permite la coordinación de acciones de individuos para alcanzar un objetivo común.

En este sentido, el concepto de función no sólo obedece a la necesidad específica de un grupo social de movilizarse geográficamente, sino al conjunto de desplazamientos geográficos que requiere una sociedad para reproducirse socialmente, como indicó Durkheim “entendemos por función de un hecho social la correspondencia que existe entre él y las necesidades del organismo social” (Durkheim, 1895: 67). Esta perspectiva amplía el horizonte de comprensión de

los fenómenos sociales de movilidad geográfica, puesto que permite comprender que las instituciones sociales que conforman los sistemas de transporte son más que unidades económicas son, sobre todo, instituciones sociales necesarias para la reproducción y sostenibilidad de una sociedad.

## 2. El sistema plural de transporte en Bolivia<sup>2</sup>

El sistema plural de transporte en Bolivia ha incorporado diferentes medios de transporte a lo largo de su historia. En la época precolonial, en la colonia y parte de la republicana, los desplazamientos geográficos de personas y cosas se desarrollaban en base a energía humana y animal. Las personas caminaban durante varios días o semanas para recorrer grandes distancias, y en el caso de que estos desplazamientos también incluyeran cargas de productos, se utilizaban llamas y mulas como transporte de estas cargas, como ha explicado Luis Miguel Glave (1982).

El geógrafo irlandés Joseph B. Pentland, que visitó nuestro país con una campaña británica que buscaba materias primas exportables, dejó una breve descripción del sistema de transporte vigente en los primeros años de vida republicana:

Los caminos a través de Bolivia se adaptan solamente para mulas y llamas; un camino para carretas o carros no existe en ninguna parte de la República, y con la excepción de uno o dos carruajes usados en ceremonias religiosas en Chuquisaca, un vehículo con ruedas no existe en ninguna parte de Bolivia. Por lo tanto, todo se transporta en mulas, asnos y llamas, estas últimas las más co-

2 La categoría de sistema de transporte ha sido posicionada en el mundo académico por la ingeniería del transporte, la definición de sistema no difiere de la que se utiliza en otras disciplinas del conocimiento, pues se entiende que “un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados que buscan alcanzar un objetivo en común” (Islas, 2007, 32). Donde se especifica la particularidad de los sistemas de transporte es en sus componentes, que pueden ser clasificados en: componentes estructurales, operativos y fluentes. El componente estructural hace referencia aquella parte estática del sistema que permite mantener relación constante entre las partes, aquí por ejemplo se encuentra la infraestructura caminera existente en un territorio. El componente operativo está conformado por aquellos elementos que realizan la actividad de desplazamiento o transporte de pasajeros y carga, aquí se encuentran los/as conductores/as y los automóviles. Y finalmente, el componente fluente que son el conjunto de elementos que facilitan el transporte y, por lo mismo, se desplazan con el componente operativo, por ejemplo, la gasolina o las cajas utilizadas como recipiente de la carga a transportar.

munes y útiles bestias de carga que posee la población aborigen (Pentland, 2017 [1827]: 191-192) (De Marchi, Machicado & Morales, 2020: 27-28).

Hacia finales del siglo XIX e inicios del XX, se incorporaron los ferrocarriles como medios de transporte de carga pesada y pasajeros en varios países del continente y el mundo. Dada su capacidad de carga, los ferrocarriles se posicionaron como los vehículos más aptos para impulsar el comercio internacional y el transporte de pasajeros con los países vecinos. En Bolivia, este medio de transporte se implementó hacia finales del siglo XIX, impulsado por la clase política liberal boliviana que consideraba fundamental para el desarrollo de Bolivia la conexión del país a través de la multiplicación de relaciones comerciales con otros países, además de satisfacer la demanda de los industriales mineros de medios de transporte para la exportación de sus cargas minerales.

Después de la Guerra del Pacífico, el industrial minero Aniceto Arce instaló hacia 1889 el primer ferrocarril que unía a Uyuni con Antofagasta con el interés de incrementar las exportaciones de plata a través de su conexión con los puertos pacíficos (Loreto, 2013: 325). Es así como casi la mitad de la red ferroviaria en Bolivia fue construida en el primer cuarto del siglo XX, según Contreras esto “era necesario para la supervivencia política de los partidos liberales y republicanos. Entonces, los ferrocarriles tenían una aureola de modernidad y desarrollo que los hacía imprescindibles en todo programa de gobierno” (Contreras, 2017: 321). En este periodo se concretaron dos salidas al Pacífico por vía férrea y a partir de 1915, según Contreras, el objetivo del desarrollo de la infraestructura vial para el ferrocarril fue la integración de los mercados internos, aunque los intereses que los promocionaron y sus beneficios estaban vinculados con el sector minero.

El impacto que tuvo la consolidación de una red ferroviaria al occidente de nuestro país con vinculación al pacífico fue evidente en el incremento de productos exportados, la carga exportada por Antofagasta se “incrementó en un 70 % entre 1888 y 1904, la carga exportada por Guaqui al Puerto de Mollendo un 30 %, entre 1890 y 1904,

mientras que las exportaciones por Arica se duplicaron entre 1914 y 1917” (Bieber, 1984: 50). De igual manera, el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia que en 1900 reportaba 60.000 pasajeros transportados, en 1908 llegaba a 117.006 pasajeros, a esto se sumaban los 210.000 pasajeros transportados ese mismo año en el tramo Guaqui a La Paz, y los posteriores pasajeros que sumaron los tramos Arica – La Paz, Oruro – Cochabamba, etc.

Según Contreras la cifra de pasajeros transportados para 1916 llegaría a 1.2 millones, pero tuvo su pico más alto en 1950 cuando llegó a transportar 2.5 millones de pasajeros (Contreras, 2017, 328). El mismo efecto tuvo en la integración de los mercados internos, puesto que, para 1918 el 39 % de la carga transportada en el sistema de transporte ferroviario correspondía a carga local (Contreras, 2017, 330), el tramo Oruro hacia Cochabamba fue el que más contribuyó a este porcentaje puesto que el ferrocarril dinamizaba el transporte de productos agrícolas hacia el polo atractor de la ciudad de La Paz. Sin embargo, vale aclarar, que el desarrollo de este importante sistema de transporte no eliminó el transporte en mulas, llamas o carretas puesto que la infraestructura en el occidente no cubría todo el territorio.

La red occidental fue complementada con la red oriental, emprendida con el objetivo de desarrollar la región de Santa Cruz y vincularla al atlántico. A diferencia de la red occidental, el financiamiento para la construcción de las ferrovías fue binacional, primero entre Bolivia y Argentina que en 1938 conformaron la comisión mixta ferroviaria argentino-boliviana para construir la ferrovía Santa Cruz – Yacuiba (517 km), Bolivia pagó los estudios de la línea férrea y Argentina financió la construcción a través de préstamos a Bolivia, que después pagó el mismo con petróleo (Contreras, 2017: 332), este tramo se inauguró en 1957. En 1938, también se formó la comisión mixta ferroviaria brasileño – boliviana que realizó los estudios para el tramo ferroviario entre Santa Cruz – Corumbá (600 km), la construcción fue financiada por Brasil con un millón de libras esterlinas comprometidos con Bolivia por el tratado de Petrópolis y el restante de financiamiento, que luego fue cancelado por

Bolivia en petróleo (Contreras, 2017: 333), esta ferrovía sería inaugurada en 1955.

Fue solo en la década de 1940 cuando se produjo una transición en la política del transporte a nivel nacional, de la inversión pública en ferrocarriles se pasó hacia la inversión pública en carreteras. Esto ocurrió debido a la necesidad de comunicar la ciudad de Cochabamba con la ciudad de Santa Cruz y profundizar el poblamiento del oriente boliviano. La razón que motivó esta transición fue la disponibilidad de financiamiento, puesto que la construcción de un ferrocarril entre Cochabamba y Santa Cruz era la solicitud popular en ambas ciudades, pero no se contaba con el financiamiento para dicha infraestructura. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos, que tenía el interés de impulsar la industria automotriz y veía en la construcción de la carretera hacia Santa Cruz una “transición hacia la modernidad” (Contreras, 2017: 338), dispuso del financiamiento de 10 millones de dólares para empezar dicha construcción.

Este viraje en la visión del Estado Boliviano respecto a la inversión pública en infraestructura de transporte se profundizó con el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario a partir de 1952, que realizó inversiones en caminos en el departamento de Santa Cruz. Con los equipos y materiales remanentes de la construcción de la carretera Cochabamba – Santa Cruz, el gobierno invirtió 4 millones de dólares para la mejora de caminos que ampliarían la red caminera hacia el oriente.

Si bien el Estado proveyó la infraestructura caminera paulatinamente, no tenía la capacidad financiera para incursionar en el componente operativo del sistema de transporte (personal y vehículos), esta tarea se dejó al sector privado. Es así que, a partir de 1952, muchas organizaciones de transporte público a nivel urbano, conocidas como Sociedad de Propietarios, Conductores y Cobradores, fueron cambiando de razón social para convertirse en sindicatos de transporte, ocurrió en las organizaciones de transporte público en las ciudades capitales del país (Alemán, 2010), también en el transporte interprovincial

e interdepartamental (Cossio, 2001; De Marchi, Machicado, Morales, 2020).

La fuerza organizativa de este sector le permitió cerrar alianza con las fuerzas armadas en el periodo de dictaduras a partir de 1960, accediendo a privilegios puntuales en la década de 1970 bajo el gobierno dictatorial de Hugo Banzer Suarez: Subvención a los combustibles a nivel nacional, reducción del 50 % en el pago de impuestos a la propiedad de vehículos, reducción en el impuesto de importación de insumos o repuestos entre otros (Alemán, 2010). Sin embargo, el monopolio que establecieron estas organizaciones para la prestación de los servicios de transporte no fue bien recibido por la ciudadanía. Una vez que concluyó el periodo dictatorial de Hugo Banzer Suarez, fueron varias las organizaciones vecinales y sociales que pidieron al gobierno nacional acabar con el monopolio sindical (Alemán, 2010).

### 3. Surgimiento del cooperativismo en el transporte

Hasta 1980, las organizaciones de transporte público de pasajeros y transporte de carga eran, en su mayoría, sindicatos de transporte y empresas de transporte, siendo este último tipo de organización predominante en el servicio de transporte de pasajeros interdepartamental y de carga. Pero en esta década, en las ciudades capitales de Bolivia se darían las condiciones para el surgimiento de las asociaciones y cooperativas de transporte.

Entre 1978 y 1987 se vivió una cruda crisis económica que afectó a los diferentes sectores económicos del país. Para el transporte sindicalizado, sin embargo, la década de 1970 fue un período favorable. Su alianza con el gobierno dictatorial de Hugo Banzer Suarez les permitió acceder a privilegios cómo: reducción de aranceles en la importación de repuestos, insumos y vehículos; el subsidio al combustible para el transporte público, la reducción del 50 % del impuesto de propiedad sobre el vehículo automotor, entre otros (Alemán, 2010). Pero en 1979, con el final del gobierno dictatorial, varios de los privilegios que gozaba el transporte sindicalizado fueron

eliminados, adicionalmente la reducción en el poder adquisitivo de la moneda boliviana elevó los costos de operación del servicio, situación ante la cual los dirigentes del transporte sindicalizado demandaron repetidas veces la elevación de la tarifa. Por su parte, los vecinos y sectores sociales demandaban el congelamiento de las tarifas y la erradicación del monopolio sindical (GAMLP<sup>3</sup>, 2014).

En este contexto, el gobierno del Dr. Hernán Siles Zuazo firmó el Decreto Supremo N.º 19261 del 5 de noviembre de 1982, que establecía la prohibición del monopolio en el servicio de transporte automotor:

**Art. 1.** Se abroga el Decreto Supremo N.º 10715 de 1 de febrero de 1973 y la Resolución Ministerial N.º 49/71 de 21 de abril de 1971 dictada por el Ministerio de Transportes y se prohíbe toda forma de monopolio en el servicio del autotransporte.

**Art. 2.** El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, dentro de su competencia, es el único organismo autorizado para conceder permisos de explotación de los servicios de transporte automotor a las personas naturales y/o jurídicas, indistintamente (Gaceta Oficial, D.S. N.º 19261 del 5 de noviembre de 1982).

La posibilidad de que la explotación de los servicios de transporte automotor fuera concedida a personas naturales y/o jurídicas, y no solamente a los sindicatos de transporte, posibilitó el surgimiento de las asociaciones o cooperativas de transporte como mecanismos factibles para acceder a los permisos de explotación del servicio de transporte emitidos por el Gobierno Nacional. El periódico *Presencia* registró en diciembre de 1982, la intención de creación de una cooperativa de transporte en la localidad de Viacha:

Dada la situación conflictiva surgida con el Sindicato de Transporte Público en la localidad de Viacha, hace pocas semanas, la junta de vecinos ha decidido organizar un servicio privado para atender las necesidades de esa importante población. El hecho es importante por varias razones: Primero, porque, finalmente, se rompe de hecho un monopolio perjudicial tanto para los usuarios como para el país; segundo, el servicio -también

sindicalizado- dada la competencia tenderá a mejorar; tercero dada la crisis económica y la cada vez mayor desocupación, puede ser una fuente de trabajo para mucha gente; cuarto es un ejemplo para otras poblaciones adopten similar actitud e, incluso, a través de una cooperativa, puedan organizar empresas de transporte público que ayuden a solucionar este problema (*Presencia*, 1982).

Si bien este proceso de emergencia de las cooperativas se inició con fuerza, la autorización de nuevas rutas de transporte y la efectivización de estas no fueron sencillas a nivel nacional, los sindicatos de transporte defendieron con “sangre” su territorio.

En 1987 la Federación departamental de Chóferes de Cochabamba aún se oponía a la aplicación del transporte libre, sin embargo, las áreas de trabajo establecidas por los sindicatos de transporte habían dejado sin cubrir varios barrios de reciente creación en el área urbana, así como los servicios interprovinciales a ciudades intermedias. Por ello para controlar su territorio los sindicatos comenzaron a utilizar la violencia como estrategia de control del territorio, tal como lo registra el periódico *Presencia* en 1987, “En días pasados, una cooperativa de transportistas del Valle Alto, fue acorralada por movilizaciones de confederados que trataron de impedir los servicios entre esta ciudad y la población de Cliza” (*Presencia*, 1987).

Para el caso del departamento de Santa Cruz la situación conflictiva con los sindicatos de transporte no era diferente de la desarrollada en otras ciudades. Sandoval establece que la Federación Departamental de Cooperativas de Transporte de Santa Cruz (FEDECTRANS) se creó en 1985 a la cabeza de cinco cooperativas de transportes que prestaban el servicio en “la periferia de la ciudad de Santa Cruz” (Sandoval, 2013: 73). Las cooperativas de transporte respondían a un contexto de crecimiento urbano con alta demanda del servicio de transporte de pasajeros, pero con un servicio de transporte sindicalizado que defendía el monopolio que tenían sobre la prestación del servicio. Así fue como las cooperativas

3 GAMLP: Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

de transporte nacieron en las ciudades capitales, como la pieza que faltaba en el complejo rompecabezas de los sistemas de transporte del país.

#### 4. Condiciones para el incremento de cooperativas de transporte en Santa Cruz

La región del oriente pasó de ser un territorio aislado de la economía occidental en el siglo XX a ser un nodo productivo importante del país en el siglo XXI. El potencial agropecuario y petrolífero sumado a las políticas de colonización e inversión en infraestructura vial a cargo del Estado Boliviano han permitido que los intereses de los grupos empresariales agropecuarios coincidan con la inversión pública para impulsar la industrialización de la “caña de azúcar, el algodón y el arroz” (Sandoval, 2013: 1). El Plan Bohan de 1942 y la posterior política preferencial de Estados Unidos para con Bolivia, posibilitaron la donación de 163 millones de dólares entre 1961 y 1971, los cuales fueron destinados a la construcción de la carretera Cochabamba – Santa Cruz, además de proyectos agroindustriales.

Por su parte, los pequeños productores migrantes del occidente comenzaron a tener mayor acceso a superficies de tierra a inicios del siglo XXI, lo cual les permitió participar en la producción agrícola del departamento. Según Rojas la titulación de tierras entre 2006 y 2010 benefició justamente a este sector de la población:

En la reforma del MNR, de los millones de hectáreas dotadas en 40 años, 36 millones se destinaron a la mediana propiedad y a la empresa agropecuaria, dejando el saldo para las propiedades comunitarias y pequeños propietarios. En cambio, ahora hablamos de una situación inversa: Si sumamos las TCO, la propiedad comunitaria y la pequeña propiedad, mayormente indígena tenemos una situación diferente con la dotación de 30 millones de hectáreas a favor de las estas últimas (Rojas, 2011:181).

De esta manera, en el departamento de Santa Cruz se pueden identificar tres modelos productivos, en opinión de Sandoval (2013), “la producción comunitaria indígena de tierras bajas, con una agricultura de subsistencia, los grandes

empresarios, dedicados al agronegocio; y, en los últimos años, los pequeños productores campesinos insertos en la cadena empresarial” (Sandoval, 2013: 5). La hipótesis de Sandoval consiste en que los servicios de transporte se insertan en la economía plural cruceña, favorecida por la dotación de tierras a pequeños productores campesinos procedentes en su mayoría de occidente, que al estar vinculados a la agricultura de exportación tienen buenos réditos económicos, pero además tienen acceso al sistema financiero. Esto les habría permitido generar movimiento económico en las ciudades intermedias, lo cual posibilitó su diversificación económica hacia el comercio o hacia el transporte.

El transporte de pasajeros forma parte de las redes de la economía popular. Estos sectores han participado del crecimiento y generación de nuevos grupos económicos con poder que más allá de la sobrevivencia, han logrado además una diversificación y diferenciación interna, alcanzando no sólo a satisfacer sus necesidades básicas, sino también acumular capital. En el proceso de reconfiguraciones urbano-rurales, los transportistas son actores de la economía popular que forman parte de la cadena productiva, con diferenciaciones sociales internas dentro del sector. Así, la dinamización de la economía cruceña, incide directamente en el crecimiento del sector (Sandoval, 2013: 7).

Estas condiciones económicas y sociales particulares del departamento de Santa Cruz -la diversificación productiva, el acceso al capital por parte de pequeños y medianos productores, y la dinamización de las ciudades intermedias- crearon un contexto favorable para el surgimiento y crecimiento de las cooperativas de transporte. A diferencia de otras regiones donde prevalecían los sindicatos de transporte, el oriente boliviano ofreció el espacio y la demanda necesarios para que este modelo asociativo se consolidara como una alternativa viable dentro del sistema plural de transporte.

#### 5. Las cooperativas de transporte hoy

El crecimiento del cooperativismo de transporte en Bolivia, particularmente en Santa Cruz, encuentra su justificación en dos indicadores

fundamentales: el importante crecimiento poblacional y el incremento en la producción agrícola que ha tenido el departamento de Santa Cruz, que tiene se relaciona con dos elementos importantes en términos de transporte: más pasajeros y más carga.

Los datos parciales del censo poblacional 2024 permiten analizar los datos por municipio y poder compararlos con los censos de los años 1992, 2001 y 2012. El primer dato a destacar del crecimiento poblacional de la ciudad de Santa Cruz es que, mientras en 1992 La Paz aún era el municipio más poblado de Bolivia, en 2001 Santa Cruz pasó a ocupar esa posición, superando el millón de habitantes. En 2024, la ciudad de Santa Cruz llegó a los 1.6 millones de habitantes, el departamento de Santa Cruz es el departamento más poblado de Bolivia con 3.115.386 habitantes y de los nueve municipios que superan 100.000 habitantes, en el departamento de Santa Cruz se encuentran cuatro: Cotoca, La Guardia, Warnes y Montero. Adicionalmente, es el departamento que tiene el mayor número de municipios (14) con población mayor de

20.000 habitantes. Esto refiere a que el incremento población del departamento de Santa Cruz se produce conjuntamente en la ciudad capital y las ciudades intermedias que facilitan la interconexión del territorio departamental, lo cual requiere también de nuevos servicios de transporte para satisfacer la demanda de movilidad geográfica.

En el caso de la producción agrícola, también se registra un incremento en las toneladas producidas en comparación con otros departamentos del país, como se ve en la tabla 1.

La producción agrícola registraba en el periodo 1983-1984 4.631.843 toneladas métricas de producción agrícola, de las cuales 2.392.153 toneladas correspondían al departamento de Santa Cruz, es decir, un aporte del 51,6 %. Se puede observar que a partir de 1983 la producción agrícola fue incrementándose paulatinamente hasta llegar, en el periodo 2022-2023, a 21.575.210,86 toneladas métricas de producción agrícola en todo el país, de las cuales 16.514.894,47 toneladas (76,5 %) correspondían al departamento

**TABLA 1 Producción agrícola por año según cultivos, 1984 – 2023 (En toneladas métricas)**

DESCRIPCIÓN	1983-1984	1990-1991	2000-2001	2010-2011	2015-2016	2022-2023(p)
<b>BOLIVIA</b>	4.631.843	6.784.666	9.395.188	13.221.851	17.130.946	21.575.210,86
<b>SANTA CRUZ</b>	2.392.153	4.283.539	6.503.071	9.465.860	12.639.196	16.514.894,47
<b>APORTE SANTA CRUZ EN %</b>	51,6 %	63,1 %	69,2 %	71,6 %	73,8 %	76,5 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2025.  
(p) preliminar

de Santa Cruz. Para el periodo 2022-2023, la mayor producción y el mayor aporte por parte del departamento de Santa Cruz se produjeron en los cultivos de oleaginosas, con 13.511.991 toneladas métricas producidas, y cereales con 2.338.283 toneladas métricas producidas.

Este incremento desde 1983 en la producción agrícola, principalmente en oleaginosas y cereales generó, sin duda, la demanda de servicios de

transporte de carga para distribuir la producción en el mercado interno, así como exportarlo hacia otros países. La logística en este caso recurrió a los servicios de transporte provinciales, servicios de transporte pesado e incluso el servicio ferroviario para importar los productos. En este ámbito, también las empresas de transporte pesado, los sindicatos, las asociaciones y las cooperativas de transporte se han disputado el mercado del transporte de carga.

Este crecimiento poblacional y productivo, particularmente concentrado en Santa Cruz, explica por qué este departamento concentra la mayor cantidad de cooperativas de transporte del país y por qué se ha convertido en el caso más representativo para analizar este fenómeno. Para analizar la situación de las cooperativas de transporte se han seleccionado cuatro instituciones de diferentes departamentos, una cooperativa de transporte de pasajeros y tres cooperativas de transporte de carga.

Esta selección se realizó considerando dos criterios importantes: el primero fue un criterio cuantitativo que definió el peso de los departamentos a nivel nacional por el número de cooperativas existentes; el segundo fue un criterio cualitativo de relación y articulación con el sector productivo agropecuario. Para definir el primer criterio acudimos a datos -no oficiales- de la Autoridad de Fiscalización de Cooperativas (AFCOOP) en Bolivia, según estos, existen 796 cooperativas de transporte en el país, de las cuales 420 aún no han actualizado sus datos de registro, teniendo el registro actualizado solamente 376 cooperativas hasta el año 2024. De las 376.177 (47 %) tienen sede en el departamento de Santa Cruz, 55 (15 %) en el departamento de La Paz y 51 (13 %) en el departamento de Cochabamba, reuniendo un total de 283 (75 %) cooperativas de transporte en los departamentos del eje central. Según estos datos los tres departamentos son los más representativos para la selección de cooperativas de transporte.

El segundo criterio de relación y articulación con el sector productivo agropecuario permitió seleccionar tres cooperativas de transporte del departamento de Santa Cruz y una del departamento de Cochabamba, que se presentan a continuación:

**a) Cooperativa de Transporte Nacional e Internacional Fini R.L.**

La Cooperativa de Transporte Nacional e Internacional “Fini” R.L. está conformada por 18 socios cooperativistas, cada uno con dos a

tres camiones de alto tonelaje bajo propiedad individual<sup>4</sup>. Según los datos de la Autoridad de Fiscalización de Cooperativas (AFCOOP), la cooperativa “Fini” es nueva con fecha de registro y autorización en 2022, aunque don Eloy Arnés, presidente del Consejo de Administración de la cooperativa, comenta que ya vienen trabajando hace 18 años. La principal carga que transporta esta cooperativa es ganado vacuno desde el municipio de Trinidad hacia la ciudad de Santa Cruz.

**b) Cooperativa de Transporte Nacional e Internacional “Los buenos amigos” R.L.**

La Cooperativa de Transporte Nacional e Internacional “Los Buenos Amigos” R.L. fue creada el año 2018, se trata de una cooperativa de primer grado que tiene residencia en el municipio de La Guardia, provincia Andrés Babiñez del departamento de Santa Cruz. La institución tiene 39 socios cooperativistas con certificado de aportación, cada socio tiene un vehículo en propiedad como herramienta de trabajo, solo dos de los socios tienen en propiedad dos camiones de carga. La procedencia de los socios es variada, hay socios de Cochabamba, de Potosí, de La Guardia y del Torno. Los vehículos utilizados son camiones de 16 toneladas, 27 toneladas, 30 toneladas y 50 toneladas.

**c) Cooperativa de Transporte “La Veloz de Ichilo” R.L.**

Esta cooperativa fue creada en 2017 y actualmente se encuentra homologada en la Autoridad de Fiscalización de Cooperativas (AFCOOP), reside en el municipio de Yapacaní en la provincia de Ichilo del departamento de Santa Cruz. Esta institución tiene 550 socios con certificado de aportación, de los cuales 300 son socios activos y 250 pasivos, es decir, no participan activamente en la prestación del servicio de transporte. La cooperativa cuenta con 330 vehículos: 250 motocicletas y 80 automóviles, los cuales se distribuyen en diferentes rutas. Las motocicletas prestan el servicio de mototaxi en la localidad de Yapacaní, con servicios de puerta a puerta según

4 La mayoría de este parque automotor son tractocamiones de tres a cinco ejes, que cuentan con acople a remolque y que tienen la capacidad de transportar 50 cabezas de ganado (25 o más toneladas).

la demanda del usuario. Mientras tanto, los automóviles atienden 3 rutas fijas locales, adicionalmente la ruta Yapacaní – Montero y la ruta Yapacaní – Santa Cruz.

#### **d) Cooperativa de Transporte Nacional e Internacional Colomi R.L.**

La cooperativa fue constituida el 2016 y tiene residencia en el municipio de Colomi provincia Chapare del departamento de Cochabamba. Fue fundada por 30 socios, cada uno con su camión de carga, al tercer año ya eran 40 socios debido a que había trabajo y se incluyeron nuevos cooperativistas, pero al quinto año se produjo la división de la cooperativa en dos instituciones: actualmente, la Cooperativa Colomi cuenta con 25 socios. La cooperativa transporta Soya desde el municipio de San José de Chiquitos de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz hacia los puertos de Iquique en el vecino país de Chile, del cual regresa a Cochabamba con mercadería diversa productos de limpieza, llantas, repuestos mecánicos, entre otros.

La cooperativa ha sido fuertemente afectada por los bloqueos nacionales ocurridos en el primer semestre de 2025, la elevación del precio del dólar y la falta de combustible. Esto ha generado retrasos en las entregas de carga y multas en los contenedores de mercancía, lo que ha generado pérdidas económicas por multas generadas ante incumplimientos.

### **5.1 Articulación con los territorios productivos agropecuarios**

El transporte es una actividad económica articuladora, ya que permite unir territorios separados geográficamente, pero cuando nos referimos al conjunto de interrelaciones que el cooperativismo de transporte despliega con los territorios productivos agropecuarios, nos referimos a la procedencia de los capitales que se invierten en los vehículos y a la generación de relaciones comerciales con productores agropecuarios pequeños o medianos basados en la confianza y seriedad institucional que proyecta una cooperativa.

Un caso interesante para analizar es la Cooperativa de Transporte Nacional e Internacional

“Fini” R.L. Esta cooperativa, según su presidente, está conformada por 18 socios cooperativistas, en su mayoría oriundos de las localidades de Comarapa, San Isidro, Saipino ubicadas en los valles entre los departamentos Santa Cruz y Cochabamba. Uno de los socios decidió invertir el capital que había conseguido con la venta de un terreno de media hectárea y una casa en la localidad de Comarapa, en la compra de un camión con capacidad para 25 toneladas. Con este vehículo pudo incursionar en el transporte de mercadería y soya en temporadas de cosecha en municipios como San José de Chiquitos, San Pedro y San Julián, y poco a poco se fue ganando clientes. “A los pocos años dos paisanos más nos compramos trailer porque veíamos que no le iba mal, con el paisano nos distribuíamos la carga ya que no abastecía para realizar algunos contratos de esa manera nos fuimos organizando” (Comunicación personal, Eloy Arnés, 2025).

Una oportunidad se presentó en la ciudad de Trinidad cuando la empresa de transporte “Fini”, de propiedad original de una familia ganadera, encontró poco rentable la empresa de transporte para el esfuerzo e inversión que se necesitaba realizar, por lo cual decidió venderla. Ante esta oportunidad, el grupo de transportistas de Comarapa, en conjunto con otros paisanos que tenían la disponibilidad de capital, decidieron comprar la empresa y convertirla en cooperativa de transporte, como cuenta el presidente del Concejo de Administración de la Cooperativa de Transporte Fini:

La mayoría de los afiliados somos de un pueblo de una provincia de los valles cruceños, entre Comarapa, San Isidro, Palizaga y Saipino. Somos gente de los Valles. Esta trans Fini era el apellido de un señor del Beni que era una transportadora privada y nosotros nos unimos entre varios y se la compramos, por ello, llevamos trans fini, mantuvimos el nombre y los clientes, pero ya no podíamos ser transportadora al ser varios socios por ello decidimos hacerlo cooperativa. La mayoría de los socios somos parientes y más conocidos, paisanos de la misma provincia (Comunicación personal, Eloy Arnés, 2025).

Algo similar ha ocurrido en la Cooperativa de Transporte Nacional e Internacional “Los Buenos Amigos” R.L., que tiene domicilio legal en el

municipio de La Guardia, pero sus afiliados son provenientes del interior del país. El Sr. Esteban Mérida, presidente de la cooperativa, explica que esta se formó como:

Un grupo de amigos que trabajaban con las colonias menonitas, transportando sus productos a diferentes mercados, entre ellos al Brasil. Pero poco a poco fueron apareciendo otros camioneros que intentaban hacer competencia, entonces decidimos organizarnos para proteger a nuestros clientes, además para transportar carga a nivel internacional necesitamos sacar una autorización con personería jurídica. La empresa privada permite sacar esos permisos, de hecho, ellos sacan esos permisos, pero también pagan como a un dependiente y ellos se llevan la mejor ganancia, entonces la figura de la cooperativa nos permitía sacar esa autorización y también organizarnos para evitar la competencia en coordinación con nuestra Federación Departamental (Comunicación personal, Esteban Mérida, 2025).

Los clientes de la cooperativa “Los Buenos Amigos” producen soya, maíz y sorgo en el municipio de San José de Chiquitos. La producción y cosecha de soya establecen los ritmos de operación del servicio de transporte de carga; se inicia con la cosecha de Soya desde los meses de marzo y abril, posteriormente se cosecha el maíz y unos meses después el sorgo, “Una vez que pasa esa época del año hasta julio o agosto nos vamos al Brasil a traer productos de importación que nos piden los clientes” (Comunicación personal, Esteban Mérida, 2025).

Por su parte, la Cooperativa de Transporte Mixto “La Veloz de Ichilo”, con domicilio legal en el municipio de Yapacaní, tiene su desarrollo a raíz del crecimiento poblacional del municipio. Yapacaní es un municipio cuya capital se encuentra sobre la carretera nacional N° 4 (carretera nueva entre Cochabamba y Santa Cruz), ubicado a 126 km., al noroeste de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. La población de Yapacaní tuvo un crecimiento absoluto de 26.145 habitantes entre 2001 y 2024 (INE5, 2024), esto ha generado el crecimiento de la mancha urbana, llegando en 2016 a 220 juntas vecinales, de las cuales 59 se encuentran en el área urbana y 161 corresponden al área rural (PTDI6, Municipio de Yapacaní, 2016, 9). En este

proceso ha surgido la necesidad de movilizarse, tanto al interior del área urbana, como con las juntas vecinales rurales y la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, que viene a ser el principal nodo atractor de viajes intermunicipales.

La población tuvo un importante crecimiento debido a la migración de interior del interior del país, el censo de 2012 reflejaba que el “32,6 % de la población de Yapacaní había nacido en el departamento de Cochabamba, el 25 % nació en otras provincias del departamento de Santa Cruz, el 17,45 % nació en el departamento de Chuquisaca y el 14,42 % nació en Potosí” (PTDI Municipio de Yapacaní, 2016, 17). La principal actividad económica en la cual se insertó esta población fue la producción agrícola, pecuaria, silvicultura y pesca, además de incorporarse en actividades de servicio como el comercio al por mayor y menor, la reparación de vehículos, transporte entre otros.

La Cooperativa de Transporte Mixto “La Veloz de Ichilo” inició la prestación del servicio de transporte en 1978 con el servicio de mototaxi, de manera poco organizada, simplemente como un grupo de transportistas que cumplía este servicio. Con el pasar de los años se fue demandando mayor servicio de transporte y en la década de los noventa se incorporaron automóviles que prestarían el servicio de transporte de pasajeros con ruta fija autorizada por la autoridad municipal y la policía de tránsito. Un hecho que destaca el Sr. Juan Carlos Benavidez, presidente del Concejo de Administración de la Cooperativa, es que muchos de los jóvenes de las familias que migraron y migran al municipio de Yapacaní, ven en el transporte en general y en la cooperativa específicamente un apoyo para generar ingresos: “El aporte que realiza la cooperativa en mi opinión tiene que ver con el empleo, hay muchos jóvenes que se compran una motocicleta o un vehículo y comienzan a trabajar, muchos jóvenes universitarios que quieren generar ingresos para estudiar al mismo tiempo” (Comunicación personal, Juan

5 INE: Instituto Nacional de Estadística

6 PTDI: Plan Territorial de Desarrollo Integral

Carlos Benavidez, 2025). La importancia de los jóvenes en la cooperativa se refleja en la cantidad de socios que actualmente tiene entre los 18 y los 35 años; suman aproximadamente el 70 %, mientras que el 30 % tiene 36 años o más.

## 5.2 Características productivas

Los ritmos productivos (temporadas altas y bajas) son diferentes para el caso del transporte de carga y del de pasajeros, por ello, se puede hacer una primera diferenciación entre los ritmos productivos de las cooperativas de transporte de carga y las de pasajeros.

Así, la Cooperativa Los Buenos Amigos, que transporta granos como soya, maíz y sorgo a Brasil, tiene definidas sus temporadas de alta demanda por las temporadas de cosecha. de cada uno de los granos: entre marzo y abril para la soya, entre mayo y junio para el maíz, y entre julio y agosto para el sorgo. Por su parte, la temporada alta para la Cooperativa de Transporte Fini está definida por la temporada de lluvia (de diciembre a marzo), conocida como la temporada de zafra de ganado, cuando se transporta el ganado desde Trinidad hacia Santa Cruz. Esta temporada alta requiere hasta tres viajes por semana en esta ruta.

En contraste, las temporadas de las cooperativas de transporte de pasajeros se definen según los motivos de viaje mensuales. Existen motivos de viaje como la educación en colegios o universidades que entran en receso pedagógico durante algunas semanas al año, lo cual genera una baja en la cantidad de pasajeros transportados por las cooperativas, “hay muchos jóvenes y señoritas que se trasladan a Warnes o Montero a estudiar y cuando es vacaciones el número de trabajo baja” (Comunicación personal, Juan Carlos Benavidez, 2025). Una diferenciación de tiempos durante la jornada laboral también se puede hacer por las horas en las cuales se demanda mayor transporte: “en las primeras horas de la mañana, al medio día y en la tarde noche.

Las conocidas horas pico establecen un ritmo de trabajo más fuerte en el que los vehículos salen constantemente de las terminales por la gran demanda de pasajeros, la primer hora pico inicia a las 06:00 de la mañana. Pero desde las 09:00 de la mañana la demanda baja y se pueden ver en las terminales más de 7 u 8 vehículos esperando entre 20 a 30 minutos a que se llenen de pasajeros para salir” (Comunicación personal, Juan Carlos Benavidez, 2025).

Una característica productiva que diferencia la operación de estas cooperativas es la disponibilidad de infraestructura propia: patios o garajes de mantenimiento y carga para los camiones, y terminales bien ubicadas para las cooperativas de transporte de pasajeros intermunicipales. Esta característica expresa la inversión de capital realizada en propiedades colectivas que benefician a los propietarios, y también facilitan una operación más ordenada, puesto que disponen de un espacio privado para la espera y organización de las salidas de vehículos sin congestionar el espacio público.

## 5.3 Institucionalidad y democracia interna

Según la Ley General de Cooperativas N° 356 promulgada en 2013, una cooperativa es una “asociación sin fines de lucro, de personas naturales y/o jurídicas que se asocian voluntariamente...fundadas en el trabajo solidario y de cooperación...con estructura y funcionamiento autónomo y democrático” (MTEPS<sup>7</sup>, 2013: 4). Esta definición se ajusta adecuadamente a los grupos de transportistas que pretenden brindar servicios de transporte de carga o pasajeros y que requieren una personería jurídica que les permita acceder a una autorización de operación del Estado boliviano.

La asociación de recursos individuales es la característica principal sobre la cual se estructuran las cooperativas de transporte en el país. La operación de servicios de transporte, ya sea de carga o pasajeros, requiere un volumen de carga que solo lo puede brindar un parque au-

7 MTEPS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

tomotor suficiente para cubrir la demanda. En el caso del transporte de carga, cada uno de los productos y sus temporalidades definen ritmos de transporte, esto supone disponer del volumen de carga suficiente para cubrir una demanda específica. Por ejemplo, para transportar 500 cabezas de ganado vacuno en 5 días (que es el requerimiento promedio) se requieren de 10 camiones para hacerlo en el lapso solicitado; si un transportista quisiera cumplir este trabajo, tardaría 26 días con pocas horas de descanso entre viajes. Por tanto, para atender el requerimiento de los clientes, los transportistas acuden a la asociación como una estrategia económica que les permite reunir los recursos necesarios para atender el mercado que de manera individual sería imposible cubrir.

La segunda característica es la capacidad de representación que asume el representante legal de la asociación para la gestión frente a las autoridades de los permisos necesarios para la prestación del servicio. Sin esta representación jurídica, la cooperativa no podría actuar como persona jurídica, firmar contratos con clientes como empresa transportadora, ni cumplir con los deberes impositivos, ni acceder a autorizaciones emanadas por el Estado. Sin embargo, esta representación colectiva no afecta la propiedad individual expresada en sus herramientas de trabajo: los vehículos. La Ley reconoce esa diferencia entre propiedad colectiva e individual: “las aportaciones de las asociadas y los asociados...consistentes en efectivo, bienes, derechos y/o trabajo, constituyen propiedad colectiva. El instrumento de trabajo podrá ser de propiedad individual” (MTEPS, 2013: 7).

Sobre estos dos elementos, uno de carácter económico y otro jurídico, se han ido estructurando las cooperativas de transporte en el país. Inicialmente, las cooperativas de transporte de pasajeros surgieron desde la década de los ochenta (ver punto 3); según el Sr. Ángel Canaviri, su crecimiento y fortalecimiento institucional se debe a la seguridad jurídica existente, ya que se cuenta con una Ley General de Cooperativas que brinda seguridad jurídica a los socios cooperativistas respecto del fun-

cionamiento interno de la institución y del resguardo de la propiedad colectiva:

El cooperativismo en Santa Cruz en transporte se trata de ayudarnos entre todos para hacer también una fuerza importante, por ejemplo, en el tema sindical es diferente, ellos no tienen una ley, en cambio a nosotros nos regula una ley. Cada socio que tiene su certificado de aportación que ha dado 100 o 200 dólares o su equivalente en bolivianos, prácticamente está seguro, no lo va a perder. En cambio, en el tema sindical una persona ingresa, pero no tiene un patrimonio en qué sustentarse, por ello ha ido creciendo más en nuestro departamento las cooperativas por la seguridad jurídica que uno busca de no invertir el dinero y perderlo sino tener la seguridad de que lo va a recuperar (Comunicación personal, Ángel Canaviri Nina, 2025).

Más recientemente, las cooperativas de transporte de carga se han ido incrementando en el país debido, según el Sr. Wilson Villarroel, a que encuentran en este tipo de organización mayores beneficios individuales y colectivos que en otras instituciones transportadoras, como las empresas privadas de transporte:

Hemos hecho Cooperativa porque una empresa transportadora te paga como su empleado un sueldo, la empresa te paga a lo que quiere, te gana, por tal motivo nosotros nos hemos animado por una cooperativa, en una cooperativa todos somos socios y el beneficio es para todos. Ser dueño no empleados (Comunicación personal, Wilson Villarroel Hidalgo, 2025).

Adicionalmente, la estructura organizativa de la cooperativa dispone de instancias que contrarrestan el poder que pueden acumular el presidente y el Consejo de Administración; para ello, la figura del Consejo de Vigilancia es importante. El Consejo de Administración y su presidente constituyen la instancia ejecutiva que debe hacer cumplir las decisiones aprobadas por las asambleas de asociados y asociadas; en este proceso es posible que el manejo de los aportes de los socios pueda ser mal utilizado, razón por la cual, el Consejo de Vigilancia tiene la función de controlar y fiscalizar el manejo económico, financiero y legal de la cooperativa. El proceso de elección de ambas instancias se realiza de manera democrática, cada dos o tres años dependiendo de lo estable-

cido en el Estatuto Orgánico de cada institución<sup>8</sup>. Lo importante es que esta división organizacional permite representar las facciones de poder que pueden existir en una institución de este tipo, y cuya dinámica de poder se aprovecha para hacer más eficiente la administración de la institución.

Es posible que una de las facciones de poder tienda a perpetuarse en el poder, y tal vez no a través de mecanismos democráticos. Esto es posible porque son considerables los recursos que se administran como resultado de los certificados de aportación de los socios<sup>9</sup>: no solo recursos económicos, sino también propiedades como bienes inmuebles que una cooperativa suma a su propiedad colectiva, adquiriendo casas y terrenos, en puntos céntricos de las ciudades que vinculan. Por esta razón, en muchos casos los Consejos de Administración pueden sentirse tentados a mantener su administración más allá de los plazos establecidos legalmente. En caso de que esto ocurra el Concejo de Vigilancia puede convocar a una Asamblea General; y si no fuera así, la Ley establece la posibilidad de que un grupo de socios soliciten a las centrales, federaciones o la confederación convocar a una Asamblea General para subsanar estos impases.

Este marco normativo brinda al sector cooperativo mayor seguridad jurídica, que a su vez se expresa también en mayor seriedad institucional, como lo entiende el Sr. Eloy Arnés:

Por nuestra parte nosotros somos bien organizados, cumplimos con todos los papeles, pero también cumplimos con nuestros clientes, no les fallamos. Somos cuidadosos con la recepción y la entrega de la mercadería, hay más eficacia en el trabajo. Tenemos infraestructura propia, garaje propio en Santa Cruz y en Trinidad para todos los camiones, con tinglado, eso le da mayor seguridad al cliente. Ha habido casos en los que ha habido

robos de mercadería por parte de ladrones, pero la cooperativa le pide la factura del producto y le devuelve el costo (Comunicación personal, Eloy Arnés, 2025).

## 5.4 Desafíos

Navegar la crisis económica en Bolivia está siendo difícil para las cooperativas de transporte, puesto que los efectos de esta afectan en áreas importantes de la prestación del servicio de transporte. Sin duda, esta afectación es mayor para las cooperativas de transporte de carga que para las de cooperativas de transporte de pasajeros, pero resulta perjudicial para ambas.

Los cortes de la libre circulación vial, ya sea por conflictos sociales o por eventos climáticos, han afectado duramente a la cooperativa de transporte internacional “Colomi”, que transporta soya desde el departamento de Santa Cruz hasta Chile, para lo cual debe atravesar el país de este a oeste. Los problemas sociales del segundo semestre de 2024 y lo que va de 2025, suman casi dos meses y medio de cortes de la libre circulación vial en carreteras del país, principalmente en la carretera principal que atraviesa Cochabamba y que conecta a Santa Cruz con los puertos del Pacífico. De la misma forma, durante los meses de marzo y abril se han vivido lluvias que han causado deslizamientos de tierra y rocas sobre las carreteras, así como aumentos en el caudal de los ríos que afectan puentes y caminos, lo que ha impedido la circulación vial de manera discontinua, afectando el normal desenvolvimiento del transporte internacional. Los socios de la Cooperativa Colomi han visto afectada su operación por estos cortes de libre circulación, los cuales han evitado que pudieran cumplir normalmente con los contratos establecidos con sus clientes para el transporte de soya a Chile; de igual manera, los contratos de transporte de materiales de limpieza o llantas desde Chile se han paralizado debido a estos

8 Los estatutos orgánicos se actualizaron el 2019, el 2025 se desarrollaron las elecciones democráticas en las cuales se me reeligió como presidente. Estas elecciones se realizan cada 2 años. (Juan Carlos Benavidez, presidente del Concejo de Administración de la Cooperativa de Transporte Mixto “La Veloz de Ichilo” R.L., comunicación personal el lunes 28 de abril de 2025).

9 El certificado de aportación cuesta 21.000 bolivianos para ser socio de la cooperativa. (Esteban Mérida, presidente del Comité de Administración de la Cooperativa de Transporte Nacional e Internacional Los Buenos Amigos R.L., comunicación personal el 29 de abril de 2025).

cortes de vía, lo cual ha generado múltiples multas en los galpones de carga chilenos, así como incumplimientos con clientes.

Por el bloqueo de carreteras no hemos podido abastecer, nos hemos estancado con las cargas en el lado de Iquique Chile y los clientes tenían que pagar la estadía de los contenedores, contravenciones, un montón de multas, entonces por tal motivo nosotros dábamos a otras empresas, pero ya las empresas vienen preparadas para agarrar al cliente para ellos, bajan el precio de los fletes y nos quitan la carga.

Lo que nos ha afectado fuerte ha sido el bloqueo en Parotani casi un mes ha durado, luego de eso ha faltado diésel una semana eso nos ha perjudicado. El perjuicio de las multas lo hemos tenido que cubrir también como Cooperativa llegando a pagar casi 60.000 dólares por almacenaje y multas por incumplimiento de tiempos en el recojo de la carga en el puerto de Iquique. La afectación es tal que se está analizando la posibilidad de declarar en quiebra la empresa y cerrar la misma (Comunicación personal, Wilson Villarroel Hidalgo, 2025).

Otro factor que afecta específicamente al transporte de carga internacional es el pago de impuestos, ya que estos se constituyen en una carga pesada en épocas de crisis económica. El Número de Identificación Tributaria (NIT) es un requisito que deben presentar las cooperativas de transporte de carga internacional para circular con carga por las fronteras de los países, razón por la cual es imposible evitar el aporte de impuestos al Estado boliviano. Como indica el Sr. Wilson Villarroel, el pago de impuestos es continuo: cada mes se deben declarar las facturas emitidas, y también se debe hacer la declaración del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE).

Ningún gobierno, ningún candidato tiene una propuesta para el sector transporte, y tú te imaginas cuánta gente nos dedicamos a esto, y como un eje principal del desarrollo del país, nosotros damos trabajo a tanta gente acá, cambio de aceites, gomeros, lavaderos, aportamos en el peaje. De igual manera aportamos 25 % del IUE al Estado que es mucho, entonces eso por lo menos deberían bajarnos en esta época de crisis. Por lo menos de-

bería haber una jubilación para los choferes que trabajan (Comunicación personal, Wilson Villarroel Hidalgo, 2025).

Por otra parte, el desabastecimiento de combustible diésel ha afectado de manera importante a los socios de las cooperativas de carga, principalmente a la Cooperativa de Transporte "Fini", que no ha podido cumplir con el volumen de carga que le exigían sus clientes (tres viajes por semana); esto, debido a que después de cada viaje los camiones debían buscar combustible diésel y hacer fila durante uno o dos días para obtenerlo, lo que obligaba a realizar como máximo dos viajes por semana.

A nuestra cooperativa ha afectado de gran manera el desabastecimiento de combustible porque los vehículos han hecho fila hasta dos días para poder cargar diésel y en Trinidad se llega y si toca ir a provincia a recoger el ganado es lo mismo se debe hacer dos días de fila. Esto implica que el ganado se canse, se pisotee se muera y eso nos lo descuentan a nosotros según contrato, el ganadero no pierde nada.

Casi en cada viaje hemos tenido ganado muerto en esta época de falta de combustible. El ganadero nos da un anticipo por el transporte 50 % o 30 % del flete, de ahí cuando descargamos el ganado los clientes pagan a la semana o 10 días, y si muere una cabeza de ganado entonces pagan descontando el valor de ese ganado. Si el ganado es un toro son sus 5.000 Bs si es un ganado más pequeño quizás sus 3.500 bolivianos por cabeza (Comunicación personal, Eloy Arnés, 2025).

Por último, pero no menos importante, la falta de dólares en el mercado y su consecuente subida de precio han afectado de manera importante a las diferentes cooperativas de transporte. Principalmente, se han registrado incrementos en los costos de operación del transporte: repuestos, llantas e insumos entre otros<sup>10</sup>. Para las cooperativas de transporte de carga internacional, esto también ha sido perjudicial, ya que el peso boliviano ha perdido valor en un 60 %, por lo cual el pago del flete que los exportadores les hacen pierde su valor cuando deben cambiar los bolivianos a moneda extranjera para pagar

10 Los repuestos, insumos, llantas han subido por el precio del dólar, pero nuestro flete se ha mantenido al mismo precio, no ha subido, por ejemplo, nosotros el quintal lo transportamos a 6 a 7 bolivianos (Eloy Arnés, presidente del Concejo de Administración, Cooperativa de Transporte Fini, comunicación personal el 28 de abril de 2025).

manutención, garaje y otros. Así lo explica el Sr. Wilson Villarroel:

El tema del dólar también nos está afectando fuertemente, porque ahora el flete, nos están pagando a 6.96 bs, ósea el cambio oficial, pero los insumos, repuestos, llantas ha subido porque están subiendo al cambio de 14 bs entonces nuestro flete de carga no ha subido nada, pero nuestros gastos se han disparado, ahí nos está afectando. Antes las empresas como Fino, Rico nos pagaban en dólares, nosotros viajábamos con dólares a Chile, nos cambiaban a peso chileno, pero con eso estábamos bien en allá no nos hacíamos faltar, pero ahora como se ha desvalorizado el boliviano estamos sufriendo totalmente los bolivianos en Chile, cambiamos bolivianos a pesos chilenos, pero nos dan la mitad de lo que nos daban con dólares, y eso no nos alcanza para mantenernos allá. Nosotros seguimos trabajando porque es nuestro trabajo, pero viendo que sigue desvalorizándose el boliviano no sabemos qué hacer porque ya no conviene (Comunicación personal, Wilson Villarroel Hidalgo, 2025).

En este contexto de crisis, las cooperativas de transporte se encuentran en peligro de quiebra; esta situación se da pese a que la Ley General de Cooperativas N.º 356 establece el fomento a las cooperativas, señalando que:

El Estado Plurinacional de Bolivia, establecerá políticas, normas y procedimientos adecuados para asegurar la organización de las cooperativas y su acceso a los programas y recursos financieros de fomento, necesarios para promover y fortalecer el desarrollo del sector cooperativo, particularmente las que se orienten a incrementar la producción y el empleo (MTEPS, 2013: 7).

Estas políticas de fomento podrían efectivizarse a través de la reducción de la carga impositiva para las cooperativas de transporte, de manera temporal o definitiva. Sin embargo, los problemas económicos estructurales que provocan la pérdida del valor del boliviano y el desabastecimiento de diésel no han podido ser resueltos por el actual gobierno.

Sabiendo que estos problemas serán difíciles de superar, los dirigentes de las cooperativas de transporte de pasajeros recomiendan implementar financiamiento bancario con interés

social. Como señala Juan Carlos Benavidez: “El precio de los vehículos se ha disparado por el dólar...hay muchos jóvenes o personas que han perdido su trabajo que quieren ingresar a trabajar, pero no tienen posibilidad de comprar un vehículo” (Comunicación personal, Juan Carlos Benavidez, 2025). De igual manera, se recomienda acercar la tecnología a las provincias; tal es el caso de los talleres de transformación de automóviles de combustible gasolina a gas, que sólo se han instalado en la ciudad capital de Santa Cruz, pero serían de mucha ayuda implantarlos en las ciudades intermedias.

## 6. A manera de cierre

La emergencia de las cooperativas de transporte en el país no ha sido un proceso sencillo; como se ha descrito en el presente documento, las juntas vecinales de barrios que no contaban con el servicio de transporte de los sindicatos acudieron a la organización de cooperativas de transporte para satisfacer esta necesidad. El retorno a la democracia, que significó la ruptura del pacto entre los gobiernos dictatoriales y la Confederación Sindical de Chóferes de Bolivia, permitió que el gobierno de Siles Zuazo promulgara el Decreto Supremo que prohibió el monopolio sindical en los servicios de autotransporte. Sin embargo, este sería el primer paso de un largo camino por recorrer en el proceso de inserción conflictiva de las cooperativas de transporte dentro del sistema plural de transporte del país.

Las condiciones de crecimiento para las cooperativas de transporte se dieron allí donde la organización sindical de transporte no echó raíces profundas: el oriente boliviano. Así, desde 1990 el número de cooperativas de transporte se ha incrementado en el departamento de Santa Cruz. Esto no es casualidad, puesto que el crecimiento poblacional en la ciudad capital y en las ciudades intermedias del departamento, además del incremento de la producción agropecuaria en la región oriental, generaron la necesidad de transportar personas, productos y ganado en este territorio. Esta necesidad fue oportunamente atendida por las cooperativas de transporte bajo un modelo asociativo que permitió la

incorporación de nuevos socios cooperativistas y la creación de nuevas cooperativas mientras existiera una demanda que satisfacer.

Los capitales económicos que permitieron la creación de cooperativas de transporte provienen de la producción agrícola y pecuaria; como propuso Sandoval (2013), a través de la diversificación económica, pequeños y medianos productores agropecuarios, muchos de ellos migrantes del occidente, adquirieron automóviles para dedicarse al transporte de pasajeros y carga, con el fin de generar ingresos. Adicionalmente, la estructura organizativa de las cooperativas de transporte muestra ciertos beneficios en comparación con los sindicatos y las asociaciones de transporte. En términos legales, se dispone de la Ley General de Cooperativas que contempla el fomento al sector a través de políticas estatales. También establece seguridad jurídica para la inversión del socio cooperativista a través de la otorgación de un certificado de aportación y la devolución de la misma en caso de liquidarse la cooperativa. La Ley y los Estatutos Orgánicos de las cooperativas también permiten mecanismos de fiscalización más sólidos que los establecidos en los sindicatos de transporte, lo cual fortalece la credibilidad de las instituciones. En términos operacionales, las

cooperativas de transporte de carga internacional tienen la posibilidad de tramitar un Número de Identificación Tributaria (NIT), documento exigido para realizar el transporte de carga internacional. Si bien, varios de estos elementos, principalmente los normativos, no se cumplen a cabalidad, constituyen la fortaleza de las cooperativas de transporte, pues consolidan su imagen institucional frente a sus clientes.

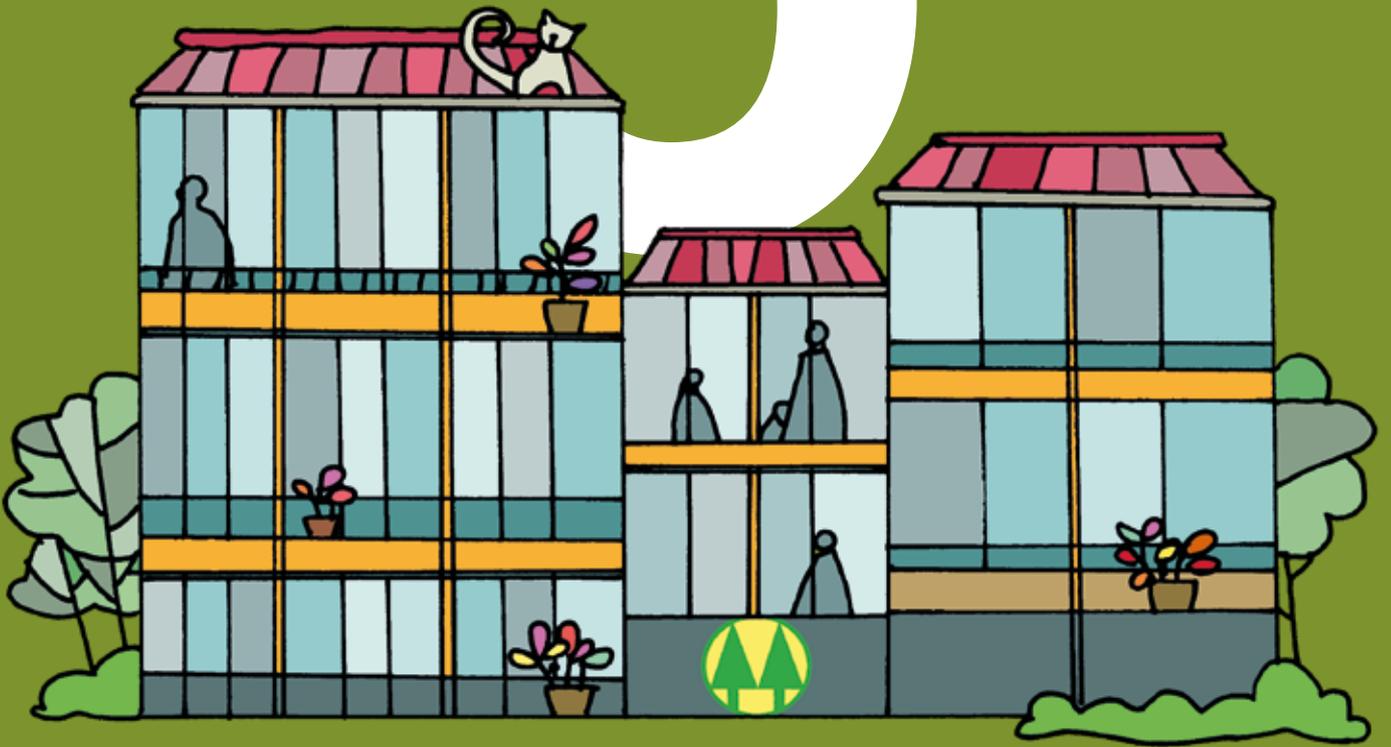
Por tanto, la función de las cooperativas de transporte en la economía plural boliviana es movilizar diariamente miles de pasajeros y toneladas de productos o ganado a lo largo del territorio boliviano, constituyéndose en una alternativa dentro de un complejo sistema plural de transporte. Si bien las cooperativas de transporte, hoy en día, se ven acechadas por la pérdida del valor del peso boliviano, la escasez de combustibles, los recurrentes cortes de circulación vial y la fuerte carga impositiva que pesa sobre ellas, también se constituyen en organizaciones sociales de fuerte institucionalidad, con las cuales se pueden generar economías medianas de transporte con lógicas redistributivas, dado que las ganancias se distribuyen entre el conjunto de socios cooperativistas. Esta es la principal ventana de oportunidad que presentan las cooperativas de transporte en Bolivia.

## Bibliografía

- Alemán, Luis. 2010. *El transportista vive del volante. La producción del transporte público y su organización social, el caso del grupo Hito 45 del Sindicato Mixto de Transporte "Litoral"*. Tesis de licenciatura, carrera de Sociología, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.
- Barragán, Rossana. 1990. *Espacio urbano y dinámica étnica. La Paz en el siglo XIX*. La Paz: HISBOL.
- Blanco, Juan Carlos. 2014. *El transporte de carga en Bolivia y sus efectos económicos y análisis de eficiencia del sector*. Tesis de licenciatura, carrera de Economía, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.
- Bolivia. 1982. Decreto Supremo N° 19261. *Gaceta Oficial*, 5 de noviembre.
- Contreras, Manuel E. 2017. "El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras 1900-2015". En *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015). Tópicos de historia económica*, Tomo I, editado por Iván Velásquez Castellanos y Napoleón Pacheco Torrico. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung e.V.
- Cossio, Fernando. 2001. *Transporte automotor de pasajeros de larga distancia en Bolivia*. La Paz: Superintendencia de Transportes.
- De Marchi, Bianca, M. Machicado, y H. Morales. 2020. *Transportes, pasajeros y vías. Aproximaciones a la historia de la integración boliviana*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Durkheim, Émile. 1895. *Las reglas del método sociológico*. París: Félix Alcan.
- Glave, Luis Miguel. 2000. "Trajines, abastecimiento y mercado: Potosí, siglos XVI-XVII". En *POTOSÍ. Plata para Europa*, editado por Juan Marchena Fernández. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP). 2014. La Paz: GAMLP.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). 2024. *Censo de Población y Vivienda 2024*. La Paz: INE.
- Islas, Víctor, y M. Zaragoza. 2007. *Análisis de los sistemas de transportes. Conceptos básicos*. Querétaro: Instituto Mexicano de Transporte. <https://www.imt.mx/archivos/publicaciones/publicaciontecnica/pt307.pdf>
- Los Tiempos. 1985. "Monopolio de los transportistas impide crear líneas de trufis". 29 de marzo.
- Loreto, Vera. 2013. "Del poder a los tratados: Desarrollo y ferrocarriles en Bolivia, 1870-1904". *Historia* 46, no. 2: 315-341. <https://www.scielo.cl/pdf/historia/v46n2/art01.pdf>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS). 2013. *Ley General de Cooperativas Ley N.º 356 y Reglamento*. La Paz: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. [https://www.afcoop.gob.bo/wp-content/uploads/2017/06/Ley\\_general\\_de\\_cooperativas\\_y\\_reglamentacion.pdf](https://www.afcoop.gob.bo/wp-content/uploads/2017/06/Ley_general_de_cooperativas_y_reglamentacion.pdf)
- Mogrovejo, Rodrigo, y P. Vanhuynegem. 2012. *Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia. Un modelo singular de desarrollo cooperativo*. La Paz: OIT.
- Peñaloza, Luis. 1981. *Nueva historia económica de Bolivia. La Colonia*. La Paz: Editorial Los amigos del libro.
- Peñaloza, Luis. 1983. *Nueva historia económica de Bolivia. De la independencia a los albores de la Guerra del Pacífico*. La Paz: Editorial Los amigos del libro.
- Peñaloza, Luis. 1984. *Nueva historia económica de Bolivia. Comercio, moneda y bancos*. La Paz: Editorial Los amigos del libro.

- Pentland, Joseph. 2017 [1827]. *Informe sobre Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- Pérez, M. 2014. *Economía plural y solidaria: debates y propuestas para otra economía*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI). 2016. *Municipio de Yapacaní*. Yapacaní: Gobierno Autónomo Municipal de Yapacaní.
- Presencia. 1982. "Servicio independiente de transporte público". 12 de diciembre.
- Presencia. 1987. "Transporte confederado se opone al transporte libre". 16 de julio.
- Rojas, Gonzalo. 2011. "Tierra y territorio en Bolivia". *Nueva Sociedad* 233: 170-183.
- Sandoval, Dunia, F. Ch.rtiz, y J. Gutiérrez. 2013. *Redes económicas y sociales del transporte interprovincial en Santa Cruz*. La Paz: PIEB, Jatupeando, Reino de los Países Bajos.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: Random House.
- Urzagasti Saldias, Ernesto, Blanca Tayarapo Victoria, y Hagler Justiniano Cujúy. 2014. *Transporte sin rumbo. El transporte público urbano y los desafíos de modernización en Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz: CEDURE, PIEB, JATUPEANDO.

# 5



## Cooperativismo de vivienda

### SECTOR DE SERVICIOS

### **ERIKA MARIELA INCATA BEDOYA**

Abogada, especialista en trámites de urbanismo, catastro, saneamiento de bienes municipales y normativa nacional de vivienda. Trabajó en Gobiernos Municipales como Directora Jurídica y otros cargos. En la Fundación PROCASHA se ofrece como profesional legal del proyecto de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, con el marco normativo e incidencia política a nivel nacional, departamental y municipal.

### **GUALBERTO ANDRÉS RODRÍGUEZ GANDARILLAS**

Sociólogo, especializado en gestión política e investigación científica en ciencias sociales. Con más de 15 años de trayectoria profesional, trabajó en el sector público, consultor de gobiernos subnacionales, coordinó proyectos de desarrollo, realizó investigaciones desde la academia y cooperación internacional, docente universitario en pre y postgrado. Autor de investigaciones y publicaciones referidas a la vivienda en Bolivia y desarrollo urbano.

# Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua

ERIKA MARIELA INCATA BEDOYA  
GUALBERTO ANDRÉS RODRÍGUEZ GANDARILLAS

## Introducción

En el contexto boliviano, marcado por desigualdades socioeconómicas y limitaciones estructurales respecto al acceso a vivienda adecuada, se han desarrollado iniciativas comunitarias que ofrecen soluciones innovadoras y sostenibles. Entre ellas destacan dos modelos cooperativos impulsados por la Fundación de Promoción para el Cambio Socio Habitacional (PROCASHA), la Cooperativa de Mujeres Constructoras (COSEMCO) y el Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (COVAM). Ambos modelos han sido fundamentales en la transformación del hábitat urbano y mecanismos de acceso a vivienda para sectores vulnerables en Cochabamba, Bolivia, promoviendo la autogestión, la solidaridad y la equidad de género.

COSEMCO surgió en 2009 como una respuesta directa a la historia de exclusión de las mujeres del sector de la construcción, un ámbito tradicionalmente dominado por hombres. A través de la capacitación técnica y la organización cooperativa, las mujeres en Cochabamba no solo han logrado mejorar sus condiciones de vida, sino también romper barreras de género en el ámbito laboral. Estas cooperativas han permitido que las mujeres se conviertan en agentes activas de cambio, construyendo viviendas y comunidades más inclusivas y participativas.

Por otro lado, el modelo COVAM, adaptado de la experiencia uruguaya de FUCVAM, se implementa en Bolivia desde 2002. Este modelo se fundamenta en principios de propiedad colectiva, ayuda mutua y autogestión, lo que permite que

familias de bajos ingresos accedan a viviendas adecuadas mediante la organización cooperativa y el trabajo comunitario. En este proceso, el Comité Articulador de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CACVAM) ha sido clave en la consolidación y expansión de este modelo en el país.

El presente artículo propone describir y analizar ambos modelos, abordando sus antecedentes históricos, características socio-demográficas, cultura organizativa, redes y alianzas estratégicas, casos emblemáticos, beneficios para la sociedad y mecanismos de acceso a financiamiento. A través de este análisis, se busca resaltar el impacto positivo de estas iniciativas en la construcción de no solo un hábitat más justo, sino también de una sociedad más equitativa en Bolivia. Para ello, el documento se divide en dos grandes partes: en primer lugar, se expondrán los elementos centrales del modelo COVAM; posteriormente, se analizarán los componentes principales del modelo COSEMCO.

## 1. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua (COVAM)

### 1.1 Aspectos organizativos y socio-demográficos de las COVAM bolivianas

En cuanto a los aspectos Organizativos y Socio-Demográficos de las COVAM bolivianas, desde 2002, el modelo COVAM (Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua) comenzó a gestarse en Cochabamba, Bolivia, consolidándose en dos casos emblemáticos: COVISEP y COVIVIR.

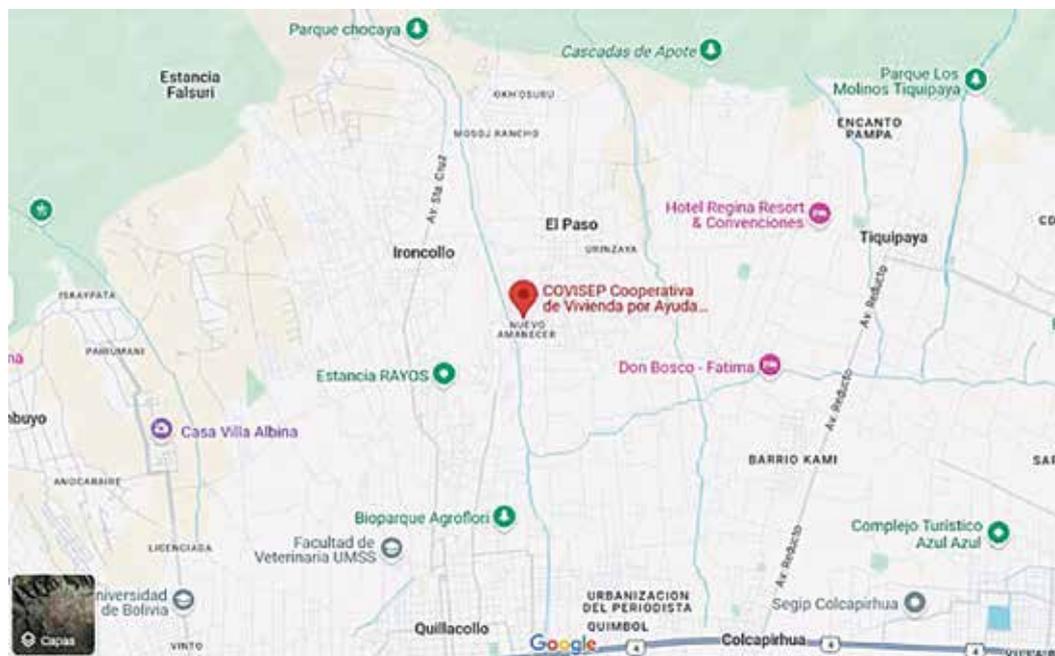
COVISEP – Señor de Piñami, fundada en 2002, constituye la primera cooperativa en implementar el modelo COVAM en Bolivia. Esta iniciativa se originó con grupos de mujeres ubicadas en zonas como Quechisla y Catavi; posteriormente, tras varias etapas de consolidación, obtuvo su Personería Jurídica en 2004. Dos años después, en 2006, la cooperativa adquirió un terreno en Cuchi Corral, Quillacollo, en conjunto con la cooperativa COVINE. El proceso de construcción de las viviendas, cada una de 100 m<sup>2</sup>, se completó en 2011, con el apoyo de Hábitat para la Humanidad y We Effect. Actualmente, la comunidad está conformada por 170 personas, principalmente de origen minero, y ha logrado importantes avances en términos de seguridad ciudadana y cohesión social. Los orígenes humildes de esta

experiencia son recordados tanto por Cossío, Coordinador del Proyecto, como por Enríquez, una de las socias fundadoras.

Iniciamos nuestras reuniones con la que es hoy la Cooperativa Señor de Piñami, bajo un tanque de agua el año 2002 o 2003. Explicábamos como formar grupos, como era el modelo e iniciamos la búsqueda de terreno. Elizabeth Villarroel (+) fue la que hizo el trabajo de convencimiento (comunicación personal, Cossío, 2013).

La primera reunión fue en un tanque de agua en Barrio Colquiri... la primera mesa directiva fue doña Eli, presidenta, yo Jacqueline secretaria, Griselda León como tesorera y Ana María Torrico, vocal. Esta fue la 1ª. Mesa Directiva, juntas hemos comenzado, recuerdo que nos hicieron un organigrama (comunicación personal, Enríquez, 2025).

### IMAGEN 1 Ubicación de Cooperativa COVISEP



Fuente: Google Maps, 2025.

La Cooperativa COVIVIR (Virgen del Rosario) adquirió un terreno de 6.000 m<sup>2</sup> en Sipe Sipe en 2011, obteniendo la aprobación del plano en 2012. Desde entonces, la cooperativa ha avanzado en la construcción de viviendas y en la implementación de un huerto comunitario. Actualmente, está en proceso de consolidación y busca financiamiento estatal para ampliar su infraestructura.

Ambas cooperativas han demostrado la viabilidad del modelo COVAM en Bolivia, destacando la importancia de la organización comunitaria, la propiedad colectiva y la autogestión. A pesar de enfrentar desafíos normativos y financieros, han logrado avances significativos en la provisión de viviendas adecuadas y en la construcción de comunidades cohesionadas.

**IMAGEN 2** Ubicación de Cooperativa COVIVIR

Fuente: Google Maps, 2025.

COVIVIR logró adquirir el 11 de diciembre 2011 un lote de terreno de 6,000 m<sup>2</sup> en el municipio de Sipe Sipe. El plano de esta propiedad obtuvo aprobación el 30 de mayo del 2012, según. R.T. 80/2012<sup>1</sup>.

En la etapa precooperativa del modelo COVAM, la cooperativa COVIVIR adquirió un terreno y construyó un Centro Comunitario de usos múltiples, además de lograr la conexión de agua potable a través de la Organización Territorial de Base (OTB). Durante la fase cooperativa, se edificaron 12 viviendas en planta baja con opción de ampliación en planta alta, organizadas bajo el principio de ayuda mutua entre las familias. La mano de obra especializada fue contratada para actividades técnicas específicas, mientras que la Dirección de la obra estuvo a cargo del Equipo de Asesoramiento Técnico (EAT) de PROCASHA.

El financiamiento inicial fue proporcionado por la cooperación We Effect, y la supervisión estuvo a cargo de Hábitat Para la Humanidad Bolivia.

Tras la finalización de la construcción, se inició la fase de convivencia, que incluyó la asignación de viviendas mediante sorteo público, con la presencia de una notaría, autoridades y familiares.

En términos socio-demográficos, la cooperativa COVIVIR está compuesta por 12 asociados, de los cuales el 33 % son hombres y el 67 % mujeres, lo que refleja una participación mayoritaria femenina. El 68 % de los asociados están casados, y el 67 % se encuentra en el rango de edad de 40 a 55 años. En cuanto a nivel educativo, el 58.3 % tiene estudios de primaria y secundaria, mientras que el 33.3 % posee estudios de nivel técnico superior. Asimismo, el 33.3 % de las asociadas trabaja en

1 Estos datos guardan relación con la aprobación del Reglamento de Urbanizaciones y Edificaciones del Municipio de Sipe Sipe que permitió una vía más expedita para el saneamiento de su propiedad, a diferencia de COVISEP.

Ezequiel Ander-Egg define la ayuda mutua como una forma de organización voluntaria cuyo propósito es satisfacer necesidades comunes y resolver problemas que afectan a la comunidad mediante la colaboración recíproca. Esta práctica se basa en movilizar esfuerzos y recursos para abordar situaciones que las instituciones existentes no han podido atender adecuadamente.

**TABLA 1 Tenencia de vivienda de beneficiarios COVIVIR**

Modalidades de Tenencia	Nº	%
Viven con sus padres*	1	8.3
Alquilada	8	66.7
Anticrético	1	8.3
Cuidador, cedida temporalmente	2	16.7
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100 %</b>

Fuente: PROCASHA - Encuesta Socio-económica, 2013.

comercio minorista informal. El tamaño promedio de las familias es de 3 a 4 miembros y la mayoría de los hijos tiene menos de 20 años, destacando el rango de 6 a 14 años. Económicamente, más del 60 % de las familias percibe ingresos superiores a tres salarios mínimos.

Antes de formar parte del barrio cooperativo, el 75 % de las familias vivían en casas alquiladas, muchas veces en espacios reducidos. Actualmente, estas familias han logrado construir y habitar su propio barrio cooperativo, ubicado en la zona de Caviloma/Convento, en el municipio de Sipe Sipe, segunda sección del municipio de Quillacollo, departamento de Cochabamba.

La revisión de las características socio-demográficas de las dos COVAM bolivianas permite destacar la constitución organizativa y social de ambos grupos, evidenciando una estructura consistente que ha permitido consolidar el modelo durante estos años a través de dos casos concretos y con la participación de múltiples actores. De igual forma, resalta la formalización de las etapas desde la adquisición de lotes hasta la distribución de viviendas, lo que evidencia un proceso riguroso del modelo nacido en Uruguay que permite su replicabilidad metodológica adaptada a las necesidades de la localidad y grupos sociales beneficiarios.

Sin embargo, más allá de esta metodología y procesos organizativos del modelo COVAM que se logran consolidar y replicar en distintos grupos cooperativos, surge la pregunta: ¿cuál es el marco normativo boliviano que permite su implementación en el país? A continuación, se presentan las normas y sus principales artículos que brindan respaldo jurídico al modelo en Bolivia.

### 1.2 Pilares y etapas del Modelo Cooperativo de Vivienda por ayuda mutua: derechos y obligaciones

El modelo COVAM se basa en cuatro pilares: autogestión, ayuda mutua, propiedad colectiva y asistencia técnica. Es una propuesta innovadora de vivienda social que busca no solo proporcionar acceso a una vivienda adecuada mediante enfoques alternativos, sino también generar procesos de producción social del hábitat distinto a los convencionales. Asimismo, promueve mecanismos de financiamiento solidario a través de canales crediticios públicos con intereses accesibles para sectores de bajos ingresos, fomenta la tenencia segura del suelo y favorece la ubicación de viviendas en zonas con servicios básicos y uso residencial.

Los principios fundamentales del modelo COVAM son:

- a) **Solidaridad:** Fomento de prácticas de ayuda mutua y cooperación entre los asociados y con la comunidad.
- b) **Igualdad:** Derechos y oportunidades equitativas para todos los asociados.
- c) **Reciprocidad:** Intercambio mutuo de bienes, servicios y trabajo en beneficio común, respetando el medio ambiente.
- d) **Equidad en la distribución:** Distribución justa de excedentes, beneficios y servicios según la participación.

- e) **Finalidad social:** Prioridad del interés social sobre el individual.
- f) **No lucro de los asociados:** Exclusión de actividades con fines especulativos para evitar el enriquecimiento individual.

El proceso del modelo COVAM se divide en tres etapas:

- 1) **Etapa precooperativa:** Identificación y selección de familias beneficiarias, constitución legal de la cooperativa y búsqueda de terreno.
- 2) **Etapa cooperativa:** Organización formal de la cooperativa, consolidación del terreno, diseño participativo de viviendas y estudios de pre - inversión.
- 3) **Etapa de convivencia:** Asignación de viviendas, establecimiento de reglamento de convivencia y procesos de mantenimiento del barrio cooperativo.

De esta manera, este modelo busca transformar la producción del hábitat mediante la participación activa de las familias, promoviendo la autogestión y la solidaridad en la construcción de viviendas y comunidades.

Las reflexiones de los y las cooperativistas para retratar sus experiencias en la etapa de convivencia tratan sobre aspectos concretos, que podrán mejorar la implementación del modelo a

futuro<sup>2</sup>: “Lo más difícil de la convivencia, decir a las compañeras: tengan perseverancia, eso es lo más difícil, al menos hasta que se puedan acostumbrar a la puntualidad y la responsabilidad” (Comunicación personal, Daysi Bernal Flores, 2013).

Por tanto, se observa que el modelo COVAM se constituye en valores y principios claros, así como de etapas definidas. Esto permite implementar el proyecto desde ámbitos multidimensionales que abarcan aspectos de la subjetividad colectiva (con repercusión en hábitos y actos individuales) hasta aspectos objetivos como la organización y reglamentación de su estructura orgánica.

En consecuencia, el modelo COVAM representa una modalidad de acceso a vivienda adecuada muy sólida y bien definida, que no solo ha permitido el acceso a vivienda adecuada para familias que no lograban cumplir este derecho fundamental, sino que se posiciona como una alternativa real de acceso a vivienda con repercusiones a escala habitacional y territorial. Debido a todos estos aspectos que pueden interpretarse como fortalezas organizacionales, este modelo y sus referentes organizativos (COVISEP y COVIVIR) han logrado establecer vínculos con otros actores y redes de fundamental importancia. A continuación, se describen las principales redes y plataformas con las cuales han realizado articulaciones constructivas.

**GRÁFICO 1** Etapas del modelo COVAM



**PRE-COOPERATIVA**  
Familias interesadas se organizan  
Definición de constitución como cooperativa



**COOPERATIVA**  
Constitución y organización de la cooperativa  
Diseño participativo  
Construcción de obras



**HABITACIÓN Y CONVIVENCIA**  
Sorteo y traslado  
Reglamento de convivencia  
Mantenimiento y mejoramiento de hábitat

Fuente: Elaboración propia.

2 En monitoreo del proyecto. Archivos de la Fundación PROCASHA.

### 1.3 Aspectos normativos e institucionales del modelo COVAM

La implementación del modelo COVAM en Bolivia cuenta con un sólido respaldo jurídico-institucional que se fundamenta en diversos instrumentos normativos nacionales. Este marco legal no solo legitima la existencia de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, sino que también establece los principios y mecanismos que orientan su funcionamiento.

La Constitución Política del Estado (CPE) establece los fundamentos constitucionales de este modelo a través de los siguientes artículos:

Artículo 19: Parágrafo I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria; parágrafo II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.

Artículo 55: El sistema cooperativo se sustenta en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social, y no lucro de sus asociados. El Estado fomentará y regulará la organización de cooperativas mediante la ley.

Artículo 56: Parágrafo I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social.

Artículo 306: Parágrafo I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos; parágrafo II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; parágrafo III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.

Por su parte, la Ley General de Cooperativas (Ley N.º 356, 2013) desarrolla y reglamenta los

principios constitucionales del cooperativismo, estableciendo el marco específico para el funcionamiento de las cooperativas de vivienda:

**Artículo 1.** (OBJETO). La presente Ley tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento, supervisión, fiscalización, fomento y protección del Sistema Cooperativo en el Estado Plurinacional de Bolivia, en sujeción a las disposiciones de la Constitución Política del Estado.

**Artículo 4.** (DEFINICIÓN DE COOPERATIVA). Es una asociación sin fines de lucro, de personas naturales y/o jurídicas que se asocian voluntariamente, constituyendo cooperativas, fundadas en el trabajo solidario y de cooperación, para satisfacer sus necesidades productivas y de servicios, con estructura y funcionamiento autónomo y democrático.

**Artículo 7.** Señala que el sistema cooperativo, en el desarrollo de sus actividades asume, respeta y practica los valores de ayuda mutua, complementariedad, honestidad, transparencia, responsabilidad y participación equitativa. Asimismo, el artículo 8 de la precitada ley establece que las aportaciones de las asociadas y los asociados, a las cooperativas, consistentes en efectivo, bienes, derechos y/o trabajo, constituyen propiedad colectiva. El instrumento de trabajo podrá ser de propiedad individual.

**Artículo 23.** (SECTORES Y CLASES DE COOPERATIVAS). I. Las cooperativas se clasifican en los siguientes sectores: 2. Sector de Servicios: a. Vivienda. i. Otros emergentes de las necesidades sociales.

Finalmente, el Decreto Supremo N.º 1995 (2014), que reglamenta la Ley General de Cooperativas, establece disposiciones específicas y procedimientos operativos para las cooperativas de vivienda por ayuda mutua:

**Artículo 2.** (REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD COLECTIVA E INDIVIDUAL) I. Los estatutos orgánicos de cada Cooperativa regularán las características de propiedad colectiva y propiedad individual. II. La propiedad colectiva no debe ser afectada por deudas u obligaciones personales de las asociadas y asociados.

**Artículo 22.** (SUCESIÓN EN CASO DE MUERTE DE LA ASOCIADA O ASOCIADO). Para hacer efectiva la titularidad del certificado de aportación de una asociada o asociado fallecido, él o los sucesores deberán presentar la declaratoria de herederos

emitida conforme a normativa vigente requisito con el que la Cooperativa procederá al cambio de nombre del titular del Certificado de Aportación.

**Disposición Adicional Tercera.** I. Una Cooperativa de Vivienda es tradicional cuando el derecho propietario de las asociadas y asociados son transferibles sobre el valor de lo que corresponde al Certificado de Aportación, con facultades limitadas I y específicas establecidas en sus estatutos orgánicos. Las asociadas y asociados participan con aporte propio. El proceso de construcción de las viviendas puede darse por administración directa o a través de contratos con terceros. II. Una Cooperativa de Vivienda es de propiedad colectiva y ayuda mutua cuando la Cooperativa es propietaria del bien inmueble y del equipamiento, construidos con recursos propios de la misma. Las asociadas y asociados aportan con mano de obra al proceso de construcción de las viviendas. Los estatutos orgánicos en las cooperativas de propiedad colectiva y ayuda mutua deben considerar la modalidad de uso y habitación de la vivienda, que garantice la propiedad colectiva e indivisible.

A partir de este marco legal nacional, se evidencia una estructura jurídica sólida que permite viabilizar la implementación del modelo en el país, otorgándole una figura que trasciende la simple condición de iniciativa social respaldada por agentes cooperantes. Por el contrario, se constituye en un modelo con importante relevancia social respaldado por un cuadro normativo vigente y coherente.

A continuación, se analizan las principales redes y plataformas con las cuales las cooperativas COVAM han establecido articulaciones estratégicas, fortaleciendo así su capacidad de incidencia y sostenibilidad en el tiempo.

#### 1.4 Articulación a redes y plataformas

En primera instancia, es importante mencionar que la participación de las cooperativas COVISEP y COVIVIR participan activamente en la Coordinadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua de Bolivia (CACVAM).

(...) organización conformada por cooperativas de vivienda fundadas en el departamento de Cochabamba. (Que) Tiene como objetivos consolidar el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua en el país, desarrollar procesos de incidencia con todas

las instancias de gobiernos, asumir la representación de las cooperativas y sus asociados y apoyar la conformación de nuevos grupos (Loayza, Jan Carla; s/f).

Esta organización matriz de las COVAM ha permitido aglutinar y fortalecer la alianza entre las distintas cooperativas bolivianas de vivienda por ayuda mutua, desarrollando procesos constantes de incidencia política ante instancias de gobierno. En este marco, ha coadyuvado de forma tangible a la aprobación de la Ley N.º 356 de Cooperativas del año 2013 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 1995, normativa que en su disposición adicional tercera reconoce específicamente a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua.

Por otro lado, a través de CAVCAM, las cooperativas bolivianas de vivienda por ayuda mutua lograron formar parte del Comité Popular del Hábitat de Bolivia (CPHB), agrupación de organizaciones de la sociedad civil surgida durante la conferencia Hábitat III en Quito Ecuador, el año 2026, con la finalidad de generar procesos de incidencia política a nivel local y de supervisar el cumplimiento -desde la sociedad civil organizadas- de los derechos habitacionales y urbanos establecidos, reconocidos y firmados por los distintos países miembros de la organización de Naciones Unidas.

Ambas organizaciones constituyen entidades activas en Bolivia que velan por el cumplimiento constante del Art. 19 de la CPE, referido al Derecho humano a la vivienda y hábitat adecuado. Esto se evidencia a través de una agenda permanente de acciones de incidencia ante distintos niveles de gobierno, con el fin de alcanzar el reconocimiento de sus propuestas de acceso a vivienda adecuada para sectores vulnerables del país.

#### 1.5 Beneficio para la sociedad

Más allá de todas las potencialidades y fortalezas descritas respecto al modelo COVAM para los beneficiarios directos y la sociedad en su conjunto (generando nuevas oportunidades y modalidades de acceso a vivienda adecuada para sectores de menores ingresos), los barrios COVAM incorporan entre sus principios el cuidado

de los componentes del contexto urbano y residencial en el cual se insertan. De esta manera, buscan en su diseño la conservación activa de elementos ambientales y del hábitat en general. Asimismo, el modelo considera la relación del barrio cooperativo con la ciudad, los barrios vecinos y las costumbres o particularidades culturales de cada lugar. En este sentido, el emplazamiento y orientación de las viviendas, así como la accesibilidad del barrio cooperativo, deben articularse armónicamente con el entorno y la vecindad, generando procesos de producción social de la ciudad y del hábitat altamente inclusivos y acordes con la normativa local referida a edificaciones.

Otro elemento de relevancia que este modelo promueve desde la dimensión habitacional son las acciones concretas referidas a la reversión o mitigación de procesos especulativos del suelo y la vivienda urbana; generando mecanismos internos que frenan la especulación inmobiliaria. Esta característica se evidencia en los reglamentos establecidos en cada COVAM, donde se define que, en caso de retirada/abandono de algún afiliado a su respectiva cooperativa, este recibirá la cantidad exacta de dinero invertido al momento de incorporarse al proyecto COVAM - tanto en mano de obra como en recursos financieros -, independientemente de la plusvalía generada en la zona por proceso de expansión y consolidación urbana.

Como complemento a la información descrita y analizada sobre el modelo COVAM, es necesario mencionar que su implementación no habría sido posible sin el apoyo y acceso a mecanismos de financiamiento que permitieron la concreción de las dos COVAM bolivianas. A continuación, se presentan de manera sintética los principales canales de financiamiento que permitieron la implementación del COVAM en el país.

### 1.6 Acceso a financiamiento

En el caso de las cooperativas COVISEP y COVIR, el acceso a financiamiento se realizó en 2 fracciones: primero para la compra de terreno mediante la cooperación sueca We Effect (an-

tes conocida como Centro Cooperativo Sueco – SCC) y Hábitat para la Humanidad Bolivia (HPHB); segundo para la construcción de viviendas mediante el SCC y el aporte propio de las familias cooperativas.

Este financiamiento ha sido complementado por una importante contraparte de las familias beneficiarias, representada por la mano de obra en horas de ayuda mutua en ambos proyectos cooperativos a lo largo de 5 años (etapa de construcción) y 5 años adicionales de formación y capacitación.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos inter-actorales realizados y la implementación de dos cooperativas, es evidente que el modelo COVAM requiere, necesariamente, del apoyo de políticas públicas para su desarrollo y sostenibilidad financiera a largo plazo. Esto implica generar mecanismos de desembolso financiero bajo la modalidad de crédito o préstamo - pero no de subsidio - para la compra de lotes, elaboración de proyecto habitacional y contratación de equipos de asesoramiento técnico.

### 1.7 Aspectos críticos y conclusiones

El modelo de COVAM en Bolivia se ha consolidado como una alternativa sólida e interesante de acceso a vivienda adecuada frente al persistente déficit habitacional que afecta al país y la especulación del suelo que caracteriza a los centros urbanos. Ambos fenómenos afectan a la sociedad en su conjunto, pero especialmente a los sectores más vulnerables de la población. Este enfoque ha permitido a familias de bajos ingresos, especialmente a mujeres jefas de hogar, accedan a viviendas adecuadas mediante la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva.

Las COVAM han demostrado fortalezas significativas como modelo de vivienda, las cuales se sintetizan en:

**a) Asequibilidad:** La construcción colectiva y la compra conjunta de suelo han permitido ahorros de entre el 20 % y el 30 % en el costo total de las viviendas.

- b) Fortalecimiento comunitario:** Más allá de la edificación de viviendas, las COVAM han fomentado la solidaridad, la equidad y la cohesión social entre sus miembros, construyendo comunidades resilientes y participativas.
- c) Incidencia política:** Organizaciones como el Comité Articulador de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CACVAM) han logrado que este modelo sea reconocido en políticas públicas y programas estatales de vivienda social, habiendo generado incidencia directa en leyes como la Ley N.º 356 y políticas como la PNDIC y la PNV.

Sin embargo, a lo largo de los años también se ha registrado que el modelo enfrenta desafíos críticos que podrían limitar su expansión y sostenibilidad:

- a) Acceso al financiamiento:** Aunque las COVAM han sido reconocidas por la cabeza del sector vivienda en Bolivia, el acceso a créditos de vivienda para estos sectores sigue siendo inexistente, especialmente en un contexto económico marcado una escasa expansión del crédito de vivienda de interés social y un contexto político marcado por el apoyo a desarrolladores inmobiliarios privados y no comunitarios ni alternativos como las COVAM.
- b) Reconocimiento legal y apoyo institucional:** A pesar de los avances jurídico normativos, aún se requiere una mayor articulación entre las cooperativas y las políticas nacionales de vivienda para garantizar su fortalecimiento y replicabilidad.

En conclusión, las COVAM representan una respuesta efectiva y con enfoque de derechos humanos al problema habitacional en Bolivia, promoviendo no solo el acceso a la vivienda, sino también a la construcción de comunidades solidarias y autónomas. Para garantizar su sostenibilidad futura, es esencial que se fortalezcan las políticas públicas que apoyen este modelo, se facilite el acceso a financiamiento adecuado y se superen las lógicas dominantes respecto a iniciativas inmobiliarias privadas. Solo así las COVAM podrán expandirse, replicarse y conso-

lidarse como una solución integral y sostenible para las necesidades habitacionales del país.

## 2. La cooperativa de mujeres constructoras – COSEMCO

### 2.1 Breve introducción

En un contexto donde las brechas de género siguen marcando profundamente el acceso al empleo digno y a la participación activa en la vida económica, la Cooperativa de Mujeres Constructoras (COSEMCO) surge como una experiencia pionera y transformadora en Bolivia. Esta iniciativa representa un modelo innovador de organización productiva liderado por mujeres, centrado en la formación técnica, la autogestión y la construcción de vivienda y hábitat adecuados desde una perspectiva de género.

Este segundo capítulo del artículo aborda el desarrollo histórico de COSEMCO, desde su surgimiento a fines de la década de 2000 como respuesta a la exclusión sistemática de las mujeres a una vivienda adecuada y a condiciones laborales igualitarias, hasta su consolidación como una organización cooperativa que redistribuye roles de género y promueve la autonomía económica de sus integrantes. A lo largo del tiempo, COSEMCO ha logrado posicionarse como una experiencia emblemática de empoderamiento colectivo y transformación social.

La cultura organizativa de COSEMCO, basada en la solidaridad, la horizontalidad y la formación continua, constituye un componente esencial de su funcionamiento. En este sentido, se analizan los principios que guían su accionar cotidiano, así como los marcos normativos e institucionales que posibilitan —y a veces también limitan— su operación en un entorno laboral históricamente dominado por el ámbito masculino.

Asimismo, este capítulo examina los vínculos estratégicos de COSEMCO con redes nacionales de construcción y derechos de las mujeres. Estas alianzas han fortalecido su visibilidad, capacidad de incidencia y sostenibilidad, permitiendo escalar el impacto de su trabajo en distintas dimen-

siones del desarrollo humano, la capacitación y la incidencia política.

Finalmente, se identifican las fortalezas internas y externas del modelo, particularmente en cuanto a la mejora de condiciones de vida de las familias y el fortalecimiento del rol de las mujeres en procesos comunitarios. También se abordan aspectos críticos como la precariedad del financiamiento, los límites institucionales y las tensiones internas del modelo, ofreciendo elementos para una reflexión integral sobre los desafíos y oportunidades futuras de COSEMCO en Bolivia.

## 2.2 Reseña del desarrollo histórico de COSEMCO

La pertinencia y justificación de un proyecto con las particularidades de COSEMCO se presenta en un contexto boliviano donde la mano de obra en el ámbito de construcción se encontraba reducida. Esta situación se debía, particularmente, a los efectos de la migración de varones hacia países extranjeros, dejando al mercado laboral de este rubro con un “vacío” que debió cubrirse gradualmente. En este sentido, se había dejado a muchas mujeres con la responsabilidad de encarar solas la manutención, salud, educación y satisfacción de necesidades básicas de sus hogares, responsabilidad que debían afrontar quienes, en su mayoría, no contaban con oficios y/o actividades económicas estables. Esto dio lugar a la profundización de la situación de vulnerabilidad de un importante segmento de la población, así como a procesos de feminización de la pobreza en Bolivia.

En tal sentido, el proyecto COSEMCO se enfocó en mejorar la situación laboral y, por ende, económica de mujeres que se encontraban cumpliendo el rol de “cabezas de hogares” en situación de alta vulnerabilidad. Esta tarea que se propuso desarrollar mediante una intervención con múltiples componentes que, con el transcurso del tiempo ha llegado a constituirse en una propuesta integral de intervención y forma-

ción continua, bajo la premisa de que el ámbito económico y generación de ingresos representa una parte fundamental en la calidad de vida de toda familia.

De esta manera, a partir del año 2009, la Fundación PROCASHA empezó a aglutinar 200 mujeres de los barrios Plan 700 Alto, Lomas de Santa Bárbara, Alto Achumani, Primero de Mayo y Pampa San Miguel, todos emplazados en el municipio de Cochabamba. Posteriormente, replicó estas iniciativas en diversas zonas de los distritos 8, 9 y 15 del mismo municipio, logrando la consolidación de las cooperativas: UNICASAS, SUMAJ KAWSAY y HORNERAS, que cuentan con un total de 43 mujeres asociadas.

Los aspectos históricos y contextuales de COSEMCO dan cuenta de una iniciativa organizacional con fuerte enfoque de género y generación de ingresos, orientados hacia el cumplimiento del derecho humano a la vivienda y hábitat adecuados. Sin embargo, surgen interrogantes como ¿de qué forma esta organización logra alcanzar el cumplimiento de este derecho humano?, ¿cuáles son las particularidades organizativas que caracterizan a este modelo cooperativo en torno a la vivienda adecuada, capacitación técnica y generación de ingreso? A continuación, se describen las características organizativas primordiales de COSEMCO.

## 2.3 Cultura organizativa

En el caso de COSEMCO y sus mujeres integrantes, la interpretación y asimilación de “lo cooperativo” se representan mediante patrones y dinámicas culturales propias de Bolivia y de zonas rurales con las cuales las integrantes poseen vínculo socio-territorial. En todas las cooperativas de COSEMCO, las socias comprenden el proceso de capacitación y fortalecimiento organizacional a través del concepto de “Ayni<sup>3</sup>”. El *ayni* es un principio ancestral andino de reciprocidad y solidaridad. Consiste en la ayuda mutua entre miembros de una comunidad, donde una persona o familia brinda apoyo a otra con la expec-

3 Albó, Xavier. 2002. *Pueblos indígenas en la Bolivia del siglo XXI*. La Paz: CIPCA

tativa de que esa ayuda será devuelta en algún momento, no necesariamente de inmediato ni de manera idéntica, sino como parte de un ciclo de colaboración continua. Se trata de un sistema de intercambio basado en valores comunitarios y éticos más que en el interés económico.

La metodología de capacitación en el modelo de COSEMCO contempla -por un lado, el aprendizaje individualizado desde sus propias viviendas y, por otro, el aprendizaje colectivo con las personas que componen el grupo. De esta forma, las dinámicas establecidas aseguran que las mujeres cooperativistas se dan cita en la vivienda de una de las socias, procediendo a su capacitación y mejorando dicha vivienda bajo asesoramiento técnico especializado. Una vez terminada esta intervención, dirigirse a la vivienda de otra socia cooperativistas donde se refuerza lo aprendido y replica la práctica, avanzando consecutivamente en cada una de las viviendas de sus miembros. Como mencionado, este conjunto de acciones es comprendido por las mujeres como un proceso de ayuda mutua y sobre todo de reciprocidad, lo cual, desde su punto de vista, se equipará al ayni.

Aunque de manera conceptual y empírica se pueden identificar particularidades, lo cierto es que, bajo los principios culturales de las mujeres cooperativistas, mayoritariamente quechuas y en un menor grado aymaras<sup>4</sup>, la capacitación y consolidación de sus cooperativas revitaliza aquellas figuras organizativas y cotidianas de la vida rural en comunidad.

En el análisis de la cultura organizativa de COSEMCO, si bien con el modelo se propone: la capacitación técnica de mujeres y el mejoramiento de sus condiciones habitacionales, económicas y sociales; lo que se busca en tercera instancia es incidir ante la sociedad civil para que la propuesta pueda ser replicada y/o asumida como política pública. Esto con la perspectiva de contribuir a la transformación de estructuras que perpetúan la desigualdad de condiciones y las estructuras jerárquicas a las que se encuen-

tran subordinadas las mujeres, especialmente, aquellas que habitan zonas periurbanas y son de origen rural.

De esta forma, el modelo COSEMCO, más allá de una propuesta de intervención con características organizativas específicas enfocadas en abordar problemáticas concretas: desigualdad de género y acceso a vivienda adecuada, representa una toma de posición frente a la sociedad y, sobre todo, frente a estructuras que condicionan la compleja situación de mujeres en nuestro país. Así, el enfoque trabajado con las mujeres apunta a una intervención que en esencia propone un modelo económico fundamentado en la capacidad asociativa y solidaria, considerando que las configuraciones sociales actuales carecen en gran medida de estas cualidades o simplemente son contrarias a ellas.

Desde sus inicios, los proyectos encargados de impulsar la creación de cooperativas de mujeres constructoras han tenido presentes estas consideraciones, es decir, que el fundamento sobre el cooperativismo y género son casi implícitos desde la propuesta inicial. Sin embargo, como resultado del proceso de sistematización, se ha podido reafirmar que la cultura organizativa, más allá de ser tomada en cuenta como un elemento que ayude a definir instrumentos y herramientas metodológicas, debe ser comprendida como un enfoque el cual debe estar presente en todos los momentos del proyecto.

Una vez más, resulta imprescindible mencionar el carácter complejo de la diversidad de realidades, pues es el elemento intercultural que permite traducir esta diversidad en líneas de acción específica, considerando el anclaje cultural de las mujeres, ya sean quechuas, aymaras, u otras. El intercambio cultural generado a partir de la aplicación del modelo ha demostrado que el proceso de conformación y consolidación de las cooperativas de mujeres constructoras requiere un enfoque capaz de asumir las relaciones en torno al aprendizaje cultural.

4 Mujeres Aymaras: 33,395, Mujeres Quechuas: 371,250; Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo de Población y Vivienda 2012.

Una vez revisados los aspectos culturales que constituyen al modelo cooperativo de mujeres constructoras, corresponde revisar los aspectos normativos que le dan sustento legal al modelo organizativo, y una estructura jurídica que permite no solo su reconocimiento sino también su constitución y replicabilidad en el país.

## 2.4 Aspectos normativos e institucionales

Ley General de Cooperativas (Ley N.º 356, 2013) define a las cooperativas como asociaciones sin fines de lucro, basadas en el trabajo solidario y de cooperación para satisfacer necesidades productivas y de servicios con estructura y funcionamiento autónomo y democrático.

Por su parte, el Decreto Supremo N.º 1995 (2014) Reglamenta la Ley N.º 356, estableciendo procedimientos para la constitución de cooperativas, incluyendo la conformación de un Comité Organizador, la elaboración de un estudio socioeconómico y la redacción del Estatuto Orgánico.

Estas normas, permiten sustentar jurídicamente el modelo COSEMCO en Bolivia, mismo que cuenta con distintos beneficios para sus integrantes como para la sociedad general. A continuación, se analizan las fortalezas internas y externas que caracterizan este modelo.

## 2.5 Fortalezas internas y externas del modelo

Como ya se describió anteriormente, inicialmente con este modelo se preveía el mejoramiento de las condiciones económicas de mujeres cabezas de hogar en condiciones de vulnerabilidad y para ello se proponía la capacitación de las mismas en el rubro de la construcción, proceso desarrollado a través del mejoramiento de sus propias viviendas. Durante esta implementación también se desarrollaron capacitaciones y talleres sobre el cooperativismo como forma organizativa, aspecto fundamental para el funcionamiento del grupo de mujeres. Así, a lo largo de la implementación del modelo, se han ajustado ejes estratégicos que configuraron los procedimientos hasta llegar a la estructura actualmente conocida.

En términos generales, el fortalecimiento técnico para la generación de ingresos puede entenderse como la ecuación básica de “aprender la construcción para, inicialmente, mejorar las condiciones socio habitacionales de las mujeres participantes y, posteriormente, lograr beneficios económicos ejerciendo el trabajo de construcción”. Sin embargo, este eje posee diferentes componentes que tienen una lógica de funcionamiento específica.

- a) La formación técnica en construcción, en sus diferentes ítems: construcción de muro, revoque, pintura, cerámica y otros ítems constructivos de acuerdo a un programa adaptado a las características de las mujeres participantes.
- b) El mejoramiento de vivienda por ayuda mutua bajo la modalidad de ayni, donde las mujeres participantes logran aprender desde la práctica, realizando el mejoramiento de sus viviendas con la participación del grupo y bajo la supervisión de guías facilitadoras.
- c) Formación de guías capacitadoras, pues a medida que las mujeres son capacitadas en temas de construcción, también son capacitadas en destrezas de manejo de grupo, liderazgo y otras habilidades, logrando algunas mujeres sobresalir y asumir el tema de formación son sus propias compañeras.
- d) La incorporación de métodos de prevención (ergonomía participativa) que busquen la reducción de riesgos físicos, mismo que es reflexionado de manera conjunta y permanente entre las mujeres cooperativistas y el equipo de asesoramiento técnico.
- e) Identificación de nichos de mercado para el desempeño laboral de las mujeres, donde se determina los ámbitos y espacios laborales pertinentes del grupo participante, es decir: internos del barrio de las mujeres o externos a sus ámbitos de residencia.
- f) Clasificación de mujeres por destrezas, habilidades, etc., como ser albañilería, sistema eléctrico, revoque y obra fina, obra gruesa, entre otros.

Asimismo, mediante el proceso de capacitación técnica especializada, se ha desarrollado un sistema y método de enseñanza validado en la práctica. Gracias a la alianza con el Centro de Educación Permanente Jaihuayco (CEPJA) y la colaboración del Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, se ha logrado certificar a las mujeres a nivel de guías facilitadoras.

A diferencia de los métodos convencionales, que se basan en el aprendizaje teórico en aula, este enfoque se fundamenta en la práctica y la experiencia vivencial, abordando los temas y módulos de la capacitación directamente en las casas de las mujeres participantes. Así es como la capacitación técnica tiene que ver con un aprendizaje integral y altamente contextualizado, donde las mujeres constructoras son parte de un proceso formativo inclusivo, valorativo y orientado a un aprendizaje de fortalecimiento de capacidades personales y colectiva.

También se puede mencionar que, por medio de la capacitación en el ámbito de la construcción, las mujeres trabajan aspectos de la formación humana. El aprendizaje les permite tener momentos en los cuales comparten experiencias de vida y percepciones sobre el machismo, la división de roles en la sociedad, el abismo laboral de género, la violencia, la familia, entre otros tópicos sociales y humanos de relevancia. Es ahí donde el Equipo de Asesoramiento Técnico (EAT) de PROCASHA -al conocer y manejar los enfoques del modelo- logra moderar estas interacciones cotidianas, convirtiendo de esta manera el proceso educativo en un ámbito de reflexión continua y fortalecimiento de capacidades en múltiples dimensiones.

El fortalecimiento organizacional apunta a la consolidación del modelo cooperativo. Sin embargo, se deben tomar en cuenta otros elementos que circundan este pilar, como ser:

**a) Reconocimiento de los derechos laborales:** A partir de la reflexión permanente sobre la aplicación de estos derechos en la vida cotidiana y la necesidad de buscar las condiciones laborales en el marco de la normativa, con equidad, libre de discrimina-

ción y en apego a las disposiciones legales establecidas.

**b) Consolidación del modelo cooperativo:**

Donde se establece la estructura organizativa de los grupos de mujeres constructoras en función a los valores cooperativos, mismos que son abordados de manera paralela al proceso de capacitación, pues la organización cooperativa y la economía solidaria representan uno de los pilares del Modelo de intervención.

**c) Reconstrucción del sentido de unidad y revalorización cultural:**

Pues los valores cooperativos y el aprendizaje basado en el mejoramiento de la vivienda revitaliza aquellos elementos culturales enfocados en la reciprocidad "ayni" y vida comunitaria.

**d) Liderazgo y empoderamiento:**

Debido a que el hecho de aprender un rubro que todavía es percibido por la población como una actividad exclusiva de varones requiere trabajar estos temas, pues el efecto social y cultural que deviene del ejercicio de la construcción en las mujeres genera mayor empoderamiento por parte de las mismas.

El fortalecimiento socio-organizacional va un paso más allá del simple hecho de aglutinar a las mujeres y brindarles una denominación colectiva. En esencia, lo que se desarrolla en este ámbito es generar un sentido de identidad colectiva acompañada de conciencia crítica en torno a los derechos laborales, roles de género, economía solidaria, liderazgo y sentido de unidad o pertenencia al grupo.

Por todo lo mencionado anteriormente, se evidencia que el modelo cooperativo de mujeres constructoras tiene múltiples beneficios para las mujeres que integran estas organizaciones así como para la sociedad en su conjunto. En este sentido, es más que notorio un discurso fuertemente vinculado a la reivindicación de género, resultado de la práctica constructiva que permite a las mujeres reposicionar la asignación de roles a las que normalmente estaban acostumbradas, donde frecuentemente ocupaban un lugar su-

bordinado o dependiente en términos de generación de ingresos, autonomía y generación de capacidades.

A nivel externo, las transformaciones individuales y colectivas vivenciadas por las mujeres constructoras también se reflejan a nivel familiar y de hogar. En los esposos o parejas, el modelo ha generado reacciones polarizadas: por un lado, están los cónyuges disconformes con la participación de su pareja en una actividad que -desde el punto de vista masculino- es estrictamente para varones; por el otro lado, están aquellos quienes logran comprender y asimilar rápidamente el equilibrio de roles en la familia y el aporte de las mujeres con este tipo de organización cooperativa. En ambos casos, se percibe la inflexión generada en imaginarios sociales y patrones culturales respecto a roles tradicionales de género.

Sin embargo, en el proceso de análisis colectivo con las diferentes cooperativas y casos particulares, se confirmó que, después de la capacitación, organización y generación de ingresos, la mayoría de los varones lograron no solamente aceptar este equilibrio en cuanto al aporte y roles familiares, sino también integrarlo en sus prácticas cotidianas de relacionamiento social más allá de sus hogares y familias nucleares, exteriorizando y ampliando estos nuevos cánones mentales hacia redes sociales más amplias.

Esta importante sistematización de fortalezas que brinda el modelo COSEMCO, tanto para las mujeres miembro como hacia sus sistemas familiares, ha permitido consolidar el modelo de forma interna y externa, permitiendo el inicio de nuevas vinculaciones sociales y organizacionales que reafirman su relevancia y rol en la sociedad nacional. A continuación, se describen las principales articulaciones a redes y plataformas interinstitucionales que han desarrollado las mujeres a través del modelo COSEMCO.

## 2.6 Articulación a redes y plataformas

A lo largo de los años, la Cooperativa de Mujeres Constructoras ha logrado extender redes laborales y organizativas con distintas organizaciones y plataformas nacionales vinculadas a mujeres y

formación de capacidades. Una de las más emblemáticas, es su articulación con la Asociación de Mujeres Constructoras (ASOMUC), organización con sede en la ciudad de La Paz Bolivia que aglutina también a mujeres en el rubro de la construcción, pero con la particularidad de que esta organización no emplea el enfoque sindical en lugar del modelo cooperativo.

Esta aproximación tuvo como finalidad el fortalecimiento de lazos para temas de capacitación organizacional, visibilización de resultados ante la sociedad y alianzas estratégicas para incidencia en políticas públicas, entre otros aspectos. Dicha aproximación y articulación ha sido considerada estratégica en el marco de los rubros laborales compartidos y valores políticos promulgados respecto al cumplimiento de derechos humanos, habiendo participado de forma conjunta en distintos escenarios de importancia nacional, como en el proceso de elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades y la Política Nacional de Vivienda.

Otra articulación estratégica realizada por COSEMCO es su incorporación en el Comité Popular del Hábitat de Bolivia (CPHB), que - al igual que el caso del modelo COVAM descrito en el capítulo anterior - representa la organización boliviana con mayor agenda pública y política referida al cumplimiento del derecho humano a la vivienda y hábitat adecuado.

Sin embargo, en este caso específico, cabe resaltar que COSEMCO es una de las pocas organizaciones que conforman este comité que cumple con la cuota, enfoque y demandas del sector femenino. Además de promover mecanismos alternativos de acceso a vivienda adecuada, también representa mecanismos alternos de generación de ingresos para las mujeres y de liderazgo, consolidando de esta forma discursos y demandas con un enfoque integral.

## 2.7 Acceso a financiamiento

A lo largo del tiempo, el modelo COSEMCO ha desarrollado una estrategia de financiamiento diversificada que combina recursos de cooperación internacional, apoyo institucional y genera-

ción de ingresos propios, aunque estos últimos en menor medida. Esta estrategia ha sido fundamental para fortalecer la sostenibilidad y autonomía de las cooperativas lideradas por mujeres en el sector de la construcción.

Uno de los pilares principales del financiamiento de COSEMCO está vinculado a fondos internacionales y de la cooperación orientados al empoderamiento económico de las mujeres y al cumplimiento del derecho humano a la vivienda adecuada. Fondos como la cooperación alemana MISEREOR (gestionados por PROCASHA) o de organizaciones como Hábitat Para la Humanidad Bolivia, han financiado proyectos a COSEMCO que han incluido capacitación integral, asistencia técnica y material para mejoramiento de viviendas. Desde el lado del sector público boliviano, COSEMCO ha logrado participar de forma puntual en determinados contratos con el Estado boliviano, como ser distintos proyectos de mejoramiento de vivienda social.

La generación de ingresos propios también ha sido una fuente importante de financiamiento para COSEMCO. En este ámbito, se tiene registro de determinados contratos privados generados con empresas privadas, centros educativos o contratos con personas individuales que suman la lista de intervenciones realizadas por las mujeres en materia constructiva.

En síntesis, el modelo COSEMCO ha logrado establecer una base financiera sólida mediante la combinación de apoyo internacional, institucional y autogestión económica, lo cual ha permitido a las cooperativas de mujeres constructoras avanzar hacia una mayor autonomía y sostenibilidad en el sector de la construcción en Bolivia.

### 2.8 Aspectos críticos y conclusiones

COSEMCO ha logrado posicionarse como un modelo con altos beneficios individuales y colectivos enraizados en torno a los conceptos de género, generación de ingresos, capacitación y cooperativismo. En este marco, se consolida también como un ejemplo de empoderamiento femenino en el ámbito de la construcción, promoviendo la inclusión y el desarrollo económico y social de las

mujeres en un sector históricamente dominado por hombres.

A través de su modelo cooperativo, COSEMCO ha logrado crear un espacio de colaboración y apoyo mutuo entre mujeres, permitiéndoles acceder a oportunidades laborales, mejorar sus condiciones de vida y, a su vez, fortalecer su participación en la toma de decisiones. Este modelo no solo contribuye a la equidad de género, sino también al desarrollo sostenible de las comunidades en las que opera.

No obstante, a pesar de todas las fortalezas del modelo, es necesario mencionar que durante los últimos años se ha podido evidenciar un “cansancio” después de más de 10 años de intervenciones. Este desgaste es visible particularmente en aquellas asociadas que han estado desde un inicio y que, a pesar del tiempo y experiencia adquirida, no han logrado consolidar formalmente un nicho permanente de demanda en el mercado laboral de la construcción.

Sin embargo, es fundamental continuar evaluando los desafíos que enfrenta la cooperativa COSEMCO, tales como el acceso a recursos y apoyo de políticas públicas, con el fin de asegurar su sostenibilidad y ampliar su impacto positivo en la sociedad y mujeres de sectores vulnerables del país.

## 3. Conclusiones generales

La experiencia boliviana en modelos cooperativos de vivienda y de construcción, representada por el Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (COVAM) y la Cooperativa de Mujeres Constructoras (COSEMCO), constituye un ejemplo importante de cómo los principios de organización comunitaria, autogestión y solidaridad pueden transformar condiciones de vida de sectores con condiciones de vulnerabilidad socio-económica. Ambas iniciativas, impulsadas inicialmente por la Fundación PROCASHA con apoyo estratégico de otros actores locales y cooperantes internacionales, han demostrado que es posible construir alternativas equitativas respecto al acceso a la vivienda adecuada y a condiciones laborales dignas.

El modelo COVAM, implementado en Bolivia desde 2002 y adaptado de la experiencia uruguaya de FUCVAM, ha promovido principios de propiedad colectiva, ayuda mutua y autogestión. Este modelo ha permitido que familias de bajos ingresos accedan a viviendas adecuadas mediante la organización cooperativa y el trabajo comunitario, fortaleciendo la solidaridad y la cohesión social en diversas comunidades del país. Además, ha demostrado que es posible construir alternativas de vivienda adecuada que frenen o mitiguen las lógicas dominantes de especulación del suelo y la vivienda en ciudades del país.

Por su parte, COSEMCO ha emergido como una respuesta importante a la exclusión de las mujeres en el sector de la construcción y de acceso a mecanismos de mejoramiento de vivienda. A través de la capacitación técnica y la organización cooperativa, un importante número de mujeres en Cochabamba han logrado no solo mejorar sus condiciones de vida interviniendo y mejorando sus propias viviendas, sino también romper barreras de género en el ámbito laboral. Estas cooperativas han permitido que las mujeres se conviertan en agentes activas de cambio, construyendo viviendas y comunidades con enfoque inclusivo, de igualdad, y de cumplimiento de derechos.

Sin embargo, a pesar de todos los logros alcanzados, ambos modelos han enfrentado desafíos significativos, incluyendo la necesidad de financiamiento sostenible, el reconocimiento y apoyo en políticas públicas, así como la superación de barreras socio-culturales y de género dominantes en la sociedad boliviana. A pesar de estas dificultades, su capacidad de crecimiento ha sido notable. La articulación con redes y plataformas, tanto a nivel local como nacional, ha fortalecido su incidencia política y su capacidad para influir en la formulación de políticas públicas orientadas a la equidad y cumplimiento de derechos.

En conclusión, las experiencias de COVAM y COSEMCO en Bolivia demuestran que es posible construir modelos alternativos de desarrollo que promuevan la inclusión, la equidad y la sostenibilidad. Estos modelos no solo han proporcionado soluciones concretas a problemas habitacionales y laborales, sino que también han contribuido a la construcción de una sociedad más justa y solidaria. Su réplica y fortalecimiento representan una oportunidad valiosa para avanzar hacia un desarrollo más equitativo y sostenible en Bolivia y en otros contextos similares.

## Bibliografía

Albó, Xavier. 2002. *Pueblos indígenas en la Bolivia del siglo XXI*. La Paz: CIPCA.

Asamblea Constituyente del Estado Plurinacional de Bolivia. 2009. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia. 2013. *Ley N.º 356 de Cooperativas*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia. 2014. *Decreto Supremo N.º 1995, Reglamento de la Ley General de Cooperativas*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2012. *Censo de Población y Vivienda 2012*. La Paz: INE.

Loayza, Jan Carla. s/f. [AÑADIR TÍTULO DEL DOCUMENTO].

PROCASHA (Fundación de Promoción para el Cambio Socio-Habitacional). 2013. *Estudio socioeconómico COVISEP*. Cochabamba, Bolivia.



**Cooperativismo  
de ahorro y crédito**  
SECTOR DE SERVICIOS

## **GUILLERMO WILLIAM SÁNCHEZ VELASCO**

Administrador de Empresas, especialista en planificación financiera, gobierno corporativo, gestión de capital humano y finanzas con enfoque en gestión de riesgos, responsabilidad social empresarial y sostenibilidad. Docente universitario de pre y postgrado. Tiene más de 25 años de experiencia, ha trabajado en supervisión financiera de cooperativas desde la Superintendencia de Bancos y ha sido parte de consejos directivos en entidades del sector.

# El cooperativismo de ahorro y crédito en Bolivia

GUILLERMO WILLIAM SÁNCHEZ VELASCO

## Introducción

El cooperativismo en Bolivia, inspirado en los principios de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y en experiencias europeas, nace después de la Guerra del Chaco, con las primeras cooperativas agrícolas y ganaderas creadas por los excombatientes de dicho conflicto, quienes se constituyen como adjudicatarios de tierras en áreas cercanas a las zonas petroleras defendidas de Choreti, Camiri y Sanandita (Möller, 1988).

Actualmente, el cooperativismo de ahorro y crédito se caracteriza por mantener sus servicios en la base de la pirámide socioeconómica del país, donde se originó. Tanto el público ahorrista como los prestatarios corresponden a sectores de ingresos medios y bajos, de zonas urbanas, periurbanas y rurales, quienes son atendidos en sus necesidades financieras que van desde las familiares hasta proyectos de microempresas en los sectores productivo y comercia.

## 1. Origen del cooperativismo de ahorro y crédito

La necesidad de acceso al crédito en zonas rurales y urbanas impulsó la creación de las primeras cooperativas de ahorro y crédito. En el transcurso del tiempo este tipo de organización social representó una solución para las personas, tanto del área rural como urbana, que no tenían acceso a servicios básicos y, entre ellos, a los servicios de intermediación financiera.

La Iglesia Católica desempeñó un rol relevante en la creación de cooperativas, la primera cooperativa de ahorro y crédito del país fue fundada en Chayanta, Potosí, en 1946, por el padre Julio Tumiri Javier, precursor de las cooperativas en Bolivia (Mogrovejo y Vanhuynegem, 2012).

El 13 de septiembre de 1958 se promulgó la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC-Decreto Ley N.º 5035) que en su artículo N.º 20, dispone que existirían entre las clases de sociedades cooperativas las “De Crédito”, reconociendo así su existencia y estableciendo las bases para su regulación.

Posteriormente, en febrero de 1960, el Rvdo. David Mclellan, de la orden Maryknoll, impulsó, en la Parroquia de Santa Ana de Cala Cala en Cochabamba, la fundación de la primera cooperativa de ahorro y crédito denominada Santa Ana de Cala Cala Ltda; junto con el Rvdo. José Beausoleil y el Rvdo. Gerardo Ziegengeist, de la misma orden, se constituyeron como los pioneros de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Bolivia. En ese mismo año también se fundó en Riberalta, Beni, la Cooperativa de Ahorro y Crédito denominada Nuestra Señora del Carmen Ltda. y una tercera en el cantón El Paso de Quillacollo en Cochabamba.

Mediante el Decreto Presidencial N.º 11.228 de 1968 se autorizó la creación de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito FENACRE que, en los años sesenta, fue fundada por los delegados de Cooperativas de Ahorro y Crédito para coordinar las actividades entre las cooperativas, en 1963 se asoció a la Organización

de Cooperativas de América; en julio de 1964 se aprobó la personería jurídica de la Federación con carácter provisional. La unión de cooperativas a nivel nacional representó un fortalecimiento de la posición de este tipo de organizaciones, ya que lograron mayor representatividad, especialmente frente a organismos cooperativos internacionales, con el objetivo de lograr apoyo técnico y acceso a fuentes financieras.

## 2. Fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito

Históricamente, el apoyo de organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la cual el país es miembro desde 1919, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), fortaleció las cooperativas de ahorro y crédito en áreas urbanas y rurales.

En sus inicios, las cooperativas de ahorro y crédito surgieron como iniciativas de vecinos de un barrio. Estos grupos, organizados en torno a su parroquia y basándose en la confianza mutua, crearon un fondo prestable mediante el acúmulo sistemático de sus ahorros. El objetivo era satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. Gran parte de las cooperativas adoptaron nombres de santos, precisamente por su origen parroquial y la guía del sacerdote encargado.

A fines de los años setenta (1978-1985), el movimiento cooperativo se enfocó en la organización institucionalizada buscando formas de integración cooperativa sectorial. Esto se debió al fenómeno de la reducción de los órganos públicos y sus competencias, lo que dio lugar a la constitución de federaciones (Mogrovejo y Vanhuynegem, 2012).

En este período la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Bolivia (FENACRE) cumple un rol de integración relevante. Asimismo, destaca la diferencia respecto de las entidades bancarias, donde se toman decisiones en función del volumen de capital en acciones, a diferencia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, cuyos dueños son los socios ahorristas

que tienen un aporte promedio de Bs100 y que deciden los destinos de la entidad mediante el principio cooperativo de “un socio, un voto”.

El factor común de ambos tipos de entidades es que captan recursos del público para la intermediación y, para ello, deben contar con la autorización y la consecuente regulación de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI).

Posteriormente, cuando se iniciaron las actividades de supervisión de las cooperativas, el ente supervisor observó que FENACRE, además de funcionar como canalizador de fondos para las cooperativas, también realizaba operaciones de intermediación no autorizadas que generaron ciertos conflictos. Por esta razón, se optó por su extinción paulatina, quedando sin vigencia hasta fines de los años ochenta.

### 2.1 Crisis y reestructuración

La década de 1980 fue marcada por la crisis económica y la hiperinflación en Bolivia. Según Morales “La manifestación más importante de la progresiva desintegración de la economía boliviana fue, sin duda, el episodio hiperinflacionario de abril de 1984 a agosto de 1985, cuando los precios aumentaron 625 veces en esos diecisiete meses” (1986, 1). Esta situación afectó gravemente al sector cooperativo. La crisis económica llevó al cierre de muchas cooperativas; sin embargo, también impulsó a otras a tomar medidas de recuperación que finalmente fortalecieron al sector en términos de una mejor experiencia en gestión. En los años noventa, con la implementación de políticas neoliberales y la estabilización económica, el cooperativismo de ahorro y crédito comenzó a recuperarse.

En 1996 se emitió el Decreto Supremo N° 24439 para reglamentar el ámbito de aplicación de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) y otras, bajo el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y dentro del marco de la Ley N.º 1488, de 14 de abril de 1993, que estipula en el artículo N.º 2, Parágrafo II, que:

Son Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas aquellas que realizan operaciones de ahorro

exclusivamente con sus socios. Se rigen por las disposiciones de la LGSC y los reglamentos de operación y control dictados por el Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO), el mismo que para reglamentar aspectos referidos al plan de cuentas, divulgación de información, evaluación de activos, auditoría externa y régimen de sanciones, tomará como referencia las disposiciones aplicadas a las Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas. El vínculo societario de estas Cooperativas se establecerá por medio de Certificados de Aportación registrados en INALCO. Son Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas aquellas cuyas operaciones de ahorro son realizadas con sus socios, el público y con entidades financieras, nacionales o extranjeras. Por estar comprendidas en los artículos 6° y 69° de la Ley N.° 1488, para su funcionamiento, además de estar inscritas en el Registro Nacional de Cooperativas, requieren licencia de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF). Estas Cooperativas se constituirán de acuerdo a la LGSC y sujetarán sus operaciones y actividades a las Leyes 1488 N.°, N.° 1670 y demás normas y reglamentos que en uso de sus atribuciones dicte el Banco Central de Bolivia (BCB) y la SBEF.

En el ámbito de la gestión organizacional de las cooperativas, el D.S. N.° 24439 estableció disposiciones para regular y supervisar las captaciones del público que realizan dichas entidades. Específicamente, el artículo N.° 10 de este decreto regula la conformación y funciones de los consejos de administración, de vigilancia y auditoría interna. En este artículo se establece que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras<sup>1</sup> “reglamentará las funciones de control y fiscalización que deben cumplir los consejos de administración y de vigilancia, y la función de la auditoría interna. Dicha reglamentación deberá ser incorporada en los estatutos de la cooperativa”.

A partir de dicho DS23449 se define la Depuración del Sistema Cooperativo (Artículo N.° 39) encargando al Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO) que, desde la fecha de vigencia de este

decreto, se inicie “un proceso de cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas, de las Cooperativas de Ahorro y Crédito inactivas, ya sean Abiertas o Cerradas. Para tal fin, tomará en consideración los informes del Censo Nacional de Cooperativas realizado por la SBEF y sus propios registros”.

Previamente, entre los años 1994 y 1996, la SBEF (actual Autoridad de Supervisión de Servicios Financieros –ASFI), con la cooperación del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (World Council of Credit Unions-WOCCU, a cargo de Brian Gately en Bolivia), realizó el censo de Cooperativas de Ahorro y Crédito. El censo consideró la recopilación de datos desde los estados financieros, los manuales organizativos, reglamentos, sistema de planificación, sistema contable, número de socios activos y situación legal; sobre la base de esos resultados se procedió a dar inicio a las labores de supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.

Como resultado de las disposiciones citadas, un total de 63 entidades presentaron ante la SBEF solicitudes para su adecuación a la nueva normativa. Hasta el año 2011, habían sido autorizadas un total de 24 entidades cooperativas (a diciembre de 2024 ya son 41 autorizadas) como entidades de intermediación financiera con licencia de funcionamiento, teniendo dicha actividad como objeto único.

También fue muy importante el apoyo de la Confederación Alemana de Cooperativas (Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband - DGRV), organización que, entre otras actividades, se enfoca en la cooperación internacional para el desarrollo. En Bolivia, esta confederación, a cargo de Helmut Pabst, brindó consultorías para mejorar la gestión de las operaciones de intermediación financiera. Asimismo, contribuyó al desarrollo y fortalecimiento de la estructura organizativa de las cooperativas de ahorro y crédito mediante cursos de capacitación técnica,

1 Actualmente, desde la puesta en vigencia de la Ley de Servicios Financieros N.° 393 del 21 de agosto de 2013, se denomina Autoridad de Supervisión de Servicios Financieros (ASFI), reemplazando a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. Esta última fue reestablecida en 1985 con un nuevo modelo de gobierno y ejerció inicialmente en el marco de la Ley General de Bancos de 1928, hasta que posteriormente se emitió la Ley N.° 1488 de 1993.

con un enfoque de desarrollo sostenible del sector. Este apoyo fue especialmente significativo desde fines de los años noventa hasta los años 2000. En 1998 se creó la Federación Boliviana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEBOCAC), que agrupa a las cooperativas especializadas en servicios financieros y tiene como objetivo principal fortalecer el sistema cooperativo y promover el desarrollo de sus miembros.

## 2.2 Expansión y fortalecimiento

En el siglo XXI, el cooperativismo de ahorro y crédito en Bolivia experimentó un gran crecimiento, convirtiéndose en un actor importante del sistema financiero nacional en la atención de los sectores de bajos ingresos y en la extensión de oficinas en el área rural; es decir, con un enfoque que puede considerarse de servicios financieros inclusivos.

Según el informe de la DGRV, Confederación Alemana de Cooperativas (Durán, 2023), existe un ranking que mide el tamaño de los sistemas financieros nacionales de Latinoamérica por activos en millones de USD. A diciembre de 2022, las cooperativas de ahorro y crédito bolivianas contaban con USD 1.454 millones, lo que representa aproximadamente el 3% del total de activos del sistema financiero nacional. Considerando únicamente las cooperativas, Bolivia ocupa el puesto 14 entre 16 países latinoamericanos. En el contexto regional, entre un total de 1.015 cooperativas de ahorro y crédito en Latinoamérica, tres cooperativas bolivianas de Santa Cruz figuraban entre las primeras 300 posiciones: la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jesús Nazareno R.L., la Cooperativa de Ahorro y Crédito San Martín de Porres R.L. y la Cooperativa Fátima R.L.

En cuanto al ámbito jurídico - legal, la Ley N.º 356 de 11 de abril de 2013 (Ley de Cooperativas), en el artículo N.º 23., define los Sectores donde pueden desenvolverse y las cooperativas y sus clases

o tipos. Destaca particularmente en el numeral 2 (de Servicios), inciso b (de Ahorro y Crédito).

En la misma gestión de 2013 se aprobó la Ley de Servicios Financieros (Ley N.º 393), que regula las cooperativas de ahorro y crédito. Esta ley las equipara con las entidades de intermediación financiera, estableciendo un marco legal acorde con las responsabilidades que emergen del manejo de recursos del público mediante captaciones. Asimismo, la normativa promueve la autonomía y autogestión de las cooperativas. Sin embargo, no recibieron el suficiente apoyo económico financiero por parte del Estado:

Así pues, a pesar de la apertura del actual Gobierno (MAS-IPSP) al movimiento cooperativo, la nueva administración pública concilia políticas especialmente con el sector minero y, en relativa menor medida, con el agropecuario, ambos catalogados como sectores productivos. Las cooperativas de ahorro y crédito y las de telecomunicaciones y de servicios son menos favorecidas en esta conciliación (Mogrovejo y Vanhuynegem, 2012).

El desenvolvimiento histórico de las Cooperativas de Ahorro y Crédito se ha caracterizado por ser autosostenible, sin apoyo financiero efectivo del Estado. El pasivo de estas entidades está financiado en su mayor parte por recursos del público. En periodos de crisis, cuando se elevan las tasas de interés, incluidas las del BCB y banca estatal, estas cooperativas deben competir también con estas instituciones públicas.

Las entidades cooperativas fomentan y financian la educación cooperativa y financiera de sus socios mediante la inversión anual del 5% de sus excedentes. Esta función correspondería originalmente al Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO<sup>2</sup>), que fue disuelto a principios del nuevo milenio, creándose posteriormente la Dirección General de Cooperativas (DGC). Asimismo, estas entidades deben constituir otro 5% de los excedentes anuales destinados al Fondo de Previsión y Asistencia Social. En relación con

2 La Dirección General de Cooperativas empezó a operar en diciembre de 2003, asumiendo las funciones de fiscalización, supervisión, conformación y registro, ratificadas por la Ley Orgánica de Administración del Poder Ejecutivo (LOAPE) de 2005, por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 2006 y el D.S. 28631, que colocan a la DGC bajo dependencia de un viceministerio del Ministerio de Trabajo.

la constitución como entidades de intermediación financiera y sus operaciones, las cooperativas deben ser autorizadas y supervisadas por la ASFI. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito deben cumplir con todas las normas laborales y sociales establecidas en el marco de los Derechos Humanos.

### 3. El gobierno corporativo en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

De acuerdo con la Ley N.º 356, en el Artículo N.º 24, la estructura del Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito se enmarca de la siguiente manera: I) A nivel de Estado, las entidades promotoras de políticas públicas, fomento y protección cooperativa son: a) el Ministerio del área, es decir, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; y b) los Ministerios y entidades estatales relacionadas con el cooperativismo, en este caso, la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP) y la entidad de regulación y supervisión de la actividad específica de intermediación financiera, denominada Autoridad de Supervisión de Servicios Financieros (ASFI).

La Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP) fue creada mediante la Ley General de Cooperativas N.º 356 promulgada el 11 de abril de 2013. Esta entidad inició efectivamente su actividad institucional en la gestión 2014 y está encargada de regular, controlar, fiscalizar y supervisar el movimiento cooperativo nacional. Según la misma entidad, alberga 3.383 cooperativas y, para su sostenimiento impone una cuota regulatoria de Bs 0,50cts por cada socio.

El objeto único que orienta la función de las Cooperativas de Ahorro y Crédito es la intermediación financiera. Cuando esta actividad se realiza con socios y el público, se denominan Abiertas; cuando es exclusivamente con socios se denominan Societarias. Gran parte de estas últimas son entidades que han adoptado las normas propias de las entidades financieras que captan recursos del público, debido a que tienen como objetivo obtener la autorización y licencia de la ASFI. Esta última requiere una cuota regulatoria anual del 1 por mil sobre el total de activos.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas están facultadas a realizar operaciones pasivas, activas y contingentes y de servicios según se dispone en el Artículo N.º 240 de la Ley N.º 393. La información económica financiera que se presenta en este documento corresponde a las entidades cooperativas autorizadas, ya que reportan información bajo normas contables uniformes y debidamente validadas a la Autoridad de Supervisión.

En referencia a los niveles de asociación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, estas cuentan con organizaciones técnicas regionales como son la Asociación Técnica de Cooperativas (ATC), en la que participan 14 entidades cooperativas principalmente de Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y Tarija. Con el mismo enfoque técnico se reúnen cooperativas del sur del país y, eventualmente, las cooperativas de Santa Cruz, departamento donde FEBOCAC tiene mayor presencia. Sin embargo, es necesario que los niveles superiores de asociación sean activos, es decir, que realicen u organicen actividades de integración y/o de representación general del cooperativismo financiero a nivel departamental y nacional.

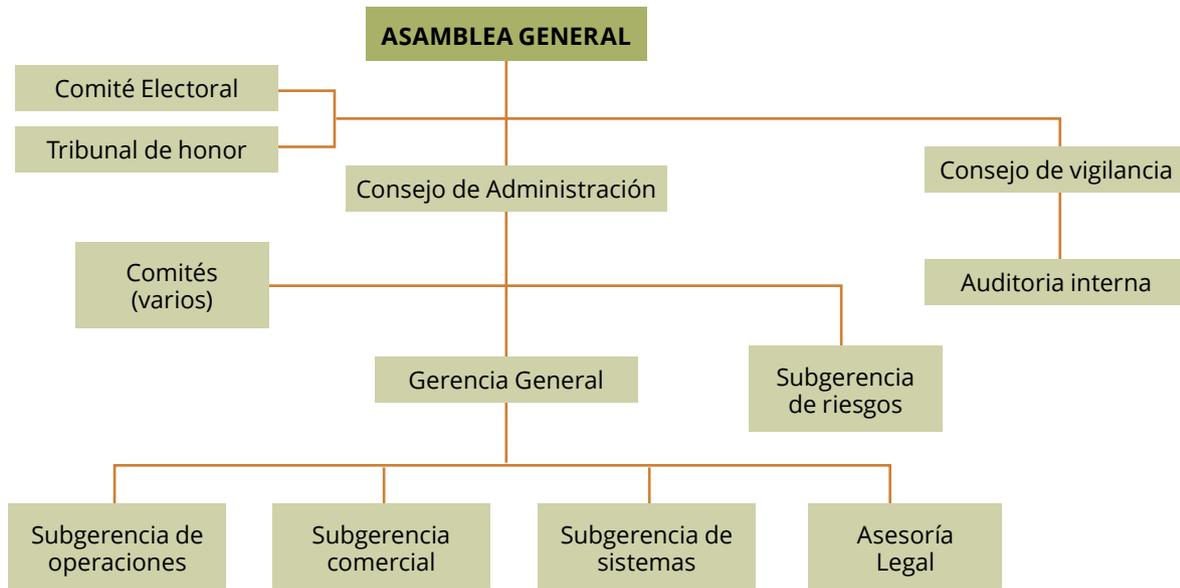
En aplicación de las normas de la ASFI sobre buen gobierno corporativo, estas entidades deben contar con un Estatuto debidamente aprobado por dicho ente supervisor (además de la AFCOOP), con un Código de Gobierno Corporativo que diferencie claramente las funciones de dirección de los consejos respecto a las funciones de ejecución de la alta gerencia. Asimismo, deben contar con un Reglamento de Gobierno Corporativo que enfatice las sanciones en caso de incumplimientos de las normas por el ápice estratégico de la entidad. Finalmente, requieren un Código de Ética que oriente el accionar de la entidad con transparencia y, en su caso, un adecuado manejo de conflictos, los cuales son gestionados por el Tribunal de Honor de cada cooperativa.

Conforme estipula la normativa en vigencia, la estructura básica de una cooperativa de ahorro y crédito está conformada por la Asamblea General de Socios como órgano supremo. Esta asamblea está constituida por todos los socios,

quienes se reúnen anualmente para decidir sobre la situación económica financiera de la entidad mediante la aprobación de los informes que les son presentados por los respectivos órganos de gobierno. Estos órganos son el

Consejo de Administración, el Consejo de Vigilancia y la alta gerencia, generalmente integrada por un gerente general y los gerentes de área respectivos, Según se muestra en el siguiente organigrama:

**GRÁFICO 1 Organigrama básico de una cooperativa de ahorro y crédito**



Fuente: elaboración propia.

El Consejo de Administración es responsable de la gestión y administración de la cooperativa. Desarrolla sus reuniones con prioridad mínima mensual, con el objetivo de dirigir y controlar el desenvolvimiento estratégico de la entidad conforme a un plan estratégico. Es responsable de establecer los lineamientos, políticas y normas que regulan la actuación de los distintos estamentos de la estructura cooperativa.

El Consejo de Vigilancia es el encargado de supervisar y controlar la gestión del Consejo de Administración. También tiene reuniones con periodicidad mínima mensual y, como órgano de control interno, desarrolla sus funciones supervisando el cumplimiento de la normativa propia y de la Recopilación de Normas del Sistema Financiero (RNSF) emitida por la ASFI, con el objetivo de velar por el buen funcionamiento de la entidad. Para este efecto, cuenta como dependiente con el auditor de la entidad, cuyas funciones también están detalladamente descritas en la normativa de la Autoridad de Supervisión (ASFI).

Los miembros de los consejos son elegidos anualmente mediante una rotación parcial para garantizar continuidad estratégica, siendo el Comité Electoral el único responsable de la administración del proceso electoral.

Los comités son regulados por la ASFI mediante la RNSF. Existen comités de carácter obligatorio y otros que la entidad cooperativa requiera según sus necesidades. Los comités definidos por la ASFI están orientados a los propósitos fundamentales de la intermediación financiera, tales como la gestión integral de riesgos, la auditoría de las operaciones, el buen gobierno corporativo, la seguridad de la información y de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), entre otros. Estos comités deben conformarse con al menos uno de los miembros consejeros y cumplir con las disposiciones de la normativa vigente.

La Gerencia General tiene la responsabilidad de aplicar las políticas y ejecutar las acciones bajo procedimientos de gestión y procesos de

control eficientes para realizar las operaciones y administra los riesgos. De esta manera, asegura el cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos por el Consejo de Administración. Asimismo, debe garantizar que los consejos reciban información veraz y oportuna para la toma de decisiones.

La Gerencia General y su equipo gerencial deben actuar en todo momento con diligencia, prudencia y confidencialidad, priorizando los intereses de los ahorristas, depositantes, inversionistas, prestatarios y socios de la entidad. La normativa, como un requerimiento de transparencia, exige que las cooperativas reporten información eco-

nómica, financiera y de desempeño general, durante todo el año, con diferentes periodicidades según el tipo de operación. También están sujetas a inspecciones que la ASFI ejerce bajo un enfoque de riesgos. Asimismo, deben contar anualmente con informes de auditoría externa y de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), así como someterse a la calificación de riesgo. En estos últimos tres casos, deben hacerlo a través de empresas especializadas en los respectivos rubros.

La tabla 1 muestra que las cooperativas tienen sus oficinas en todas las ciudades capitales o centros urbanos. Cabe destacar una alta presencia en áreas rurales provinciales.

**TABLA 1 Cuadro de distribución de oficinas de Cooperativas de Ahorro y Crédito en áreas urbanas y rurales**

Departamento-Municipio	Áreas Urbanas	Áreas Rurales
Chuquisaca-Sucre	1	11
La Paz-El Alto	1	1
La Paz (ciudad)	1	
Cochabamba	1	23
Oruro	1	2
Potosí	1	7
Tarija	1	7
Santa Cruz	1	22
Beni-Trinidad	1	
Pando-Cobija	1	7
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>80</b>

Fuente: ASFI.

#### 4. Las cooperativas de ahorro y crédito y el sistema financiero

El sector cooperativista de ahorro y crédito en Bolivia es un canal financiero significativo especialmente por su enfoque prioritario en los estratos populares y/o de bajos recursos. Actualmente, en sintonía con la evolución tecnológica del sector bancario y acorde con las características de sus segmentos de mercado, están implementando soluciones digitales en sus operaciones, mejorando así sus servicios que incluyen operaciones de microfinanciamiento, seguros y plataformas de banca móvil.

Las cooperativas de ahorro y crédito representan, en número, más del 60% del total de entidades de intermediación financiera (EIF); sin embargo, el nivel de sus operaciones en términos de volumen de activos en bolivianos representa el 3% del total de los activos del sistema financiero. No obstante, es destacable que organizaciones conformadas con intereses de ayuda mutua como las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), administren más de 10 mil millones de bolivianos en el sistema financiero.

Un aspecto de importancia a resaltar es el nivel del coeficiente de adecuación patrimonial (CAP),

**TABLA 2** Número de entidades de intermediación financiera y activos al 31 de diciembre de 2024 (En cantidad y millones de bolivianos)

Tipo de EIF	N.º de EIF	%	Activos	%
BMU	11	16 %	234.578	71 %
BPU	1	1 %	55.304	17 %
IFD	8	12 %	10.327	3 %
CAC	41	61 %	10.211	3 %
BDP	1	1 %	10.113	3 %
BPY	2	3 %	6.178	2 %
EFV	3	4 %	3.470	1 %
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>100 %</b>	<b>330.181</b>	<b>100 %</b>

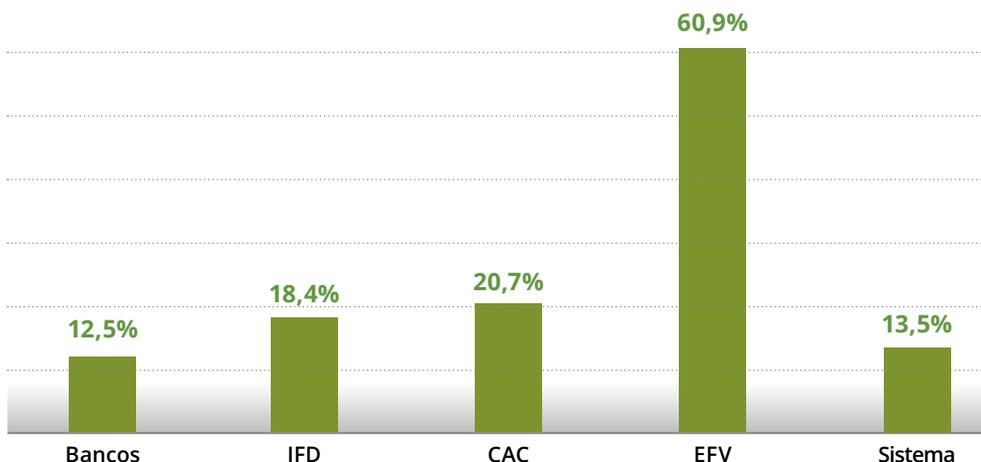
Fuente: ASFI, 2024.

indicador que relaciona el capital regulatorio de una entidad financiera con sus activos y contingentes de riesgo. Este puede compararse con el índice de solvencia requerido a las empresas. Este indicador se establece en la Ley N.º 393 de Servicios Financieros de Bolivia en 10 % como mínimo para que una entidad mantenga operaciones en el mercado. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito presentan un índice por encima del requerido y también por encima del promedio del sistema de entidades financieras.

#### 4.1 Evolución de las cooperativas de ahorro y crédito en la última década

De acuerdo con la información estadística publicada por la ASFI, la evolución de las Cooperativas de Ahorro y Crédito muestra una tendencia creciente, con un 38% de incremento de sus activos durante los 10 años. Sin embargo, debe remarcarse que los efectos de la pandemia en 2020 y de la escasez de carburantes en la gestión 2024 están ralentizando el crecimiento citado.

**GRÁFICO 2** Coeficiente de adecuación patrimonial (CAP) por tipo de entidad intermediación financiera al 31 de diciembre 2024 (En porcentaje)



Fuente: ASFI, 2024.

**TABLA 3** Cooperativas de ahorro y crédito balance general evolutivo (Principales cuentas)

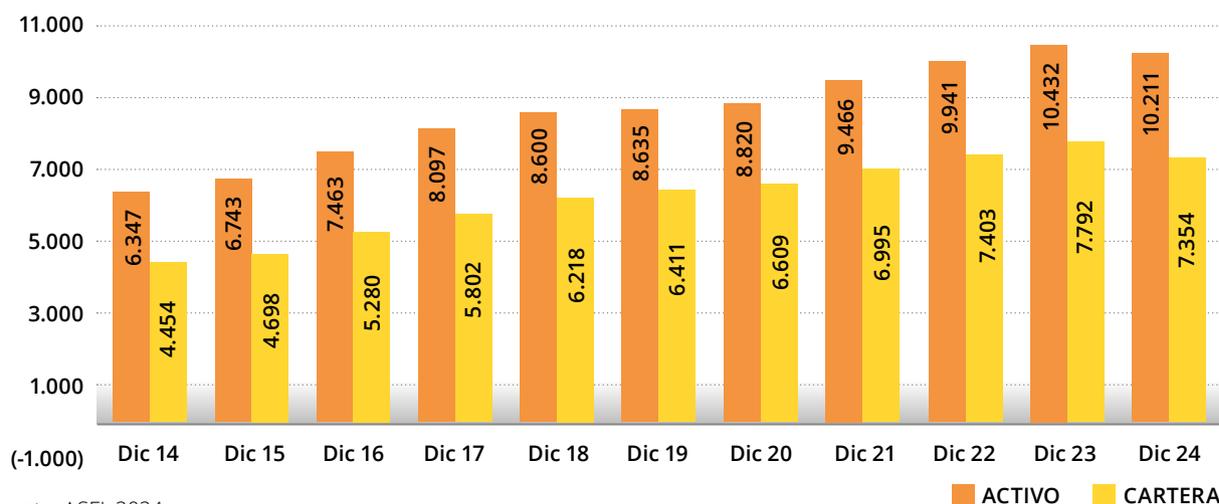
	Dic-19	Dic-20	Dic-21	Dic-22	Dic-23	Dic-24
ACTIVO	8.635	8.820	9.466	9.941	10.432	10.211
CARTERA	6.411	6.609	6.995	7.403	7.792	7.354
PASIVO	7.493	7.611	8.180	8.611	8.999	8.771
OBLIGACIONES CON EL PÚBLICO	6.290	6.254	6.757	7.266	7.491	7.449
OBLIG. CON BANCOS Y ENTIDADES DE FINANCIAMIENTO	623	725	759	785	824	759
PATRIMONIO	1.142	1.209	1.286	1.330	1.433	1.439
CAPITAL SOCIAL	417	433	470	489	531	545
APORTES NO CAPITALIZADOS	20	20	20	20	26	26
AJUSTES AL PATRIMONIO	-	-	-	-	-	-
RESERVAS	665	698	765	805	869	871
RESULTADOS ACUMULADOS	40	58	31	16	7	(3)
PASIVO Y PATRIMONIO	8.635	8.820	9.466	9.941	10.432	10.211

Fuente: ASFI, 2024.

En el primer caso, especialmente por medidas de diferimiento de pagos de crédito impuestas de manera general para todos los préstamos, las que no dieron opción a las entidades a evaluar la real predisposición de pago de sus clientes. Adicionalmente, los efectos de la escasez de carburantes desde mediados del 2023 están repercutiendo en todas las actividades económicas y, consecuentemente, en las microempresas y familias que reciben créditos de las cooperativas. Este aspecto se reflejó en un incremento de la mora de las entidades cooperativas del 3,62% en 2023 al 4,13% en 2024. Considerando que, en

volumen de activos, la mayor parte de las cooperativas se concentra en Santa Cruz y Cochabamba, son en estos departamentos dónde mayor repercusión tuvieron las medidas citadas.

La cartera de créditos representa, en promedio, el 72 % del total de activos durante el decenio analizado. En 2024, esta cartera alcanzó Bs 7.354 millones de un total de activos de Bs 10.211 millones. Este porcentaje es adecuado y muestra que las cooperativas se concentran en su actividad principal como entidades financieras. El gráfico 3 expone esta relación.

**GRÁFICO 3** Participación de la cartera de créditos en el total de activos (En millones de bolivianos)

Fuente: ASFI, 2024.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito, como parte de sus principales servicios de crédito, atienden a los microempresarios y a las necesidades familiares. Estos son segmentos en los que también incursionaron los bancos, razón por la cual las cooperativas deben mejorar sus tecnologías para mantener competitividad en sus respectivos mercados.

Las cooperativas de ahorro y crédito, mediante campañas publicitarias, llegaron a ganar la confianza creciente del público ahorrista y depositante, así como de otros acreedores. Esto se refleja en un apalancamiento promedio durante los 10 años de 6,5 veces su patrimonio. En 2024, el total de pasivos alcanzó a Bs8.771 millones y el patrimonio fue de Bs 1.439 millones, tal como demuestra el gráfico 4.

Durante la década 2014-2024, las cooperativas generaron ganancias en forma relativamente creciente; sin embargo, luego de la pandemia presentaron disminuciones desde el 2020, como se observa en la tabla 4.

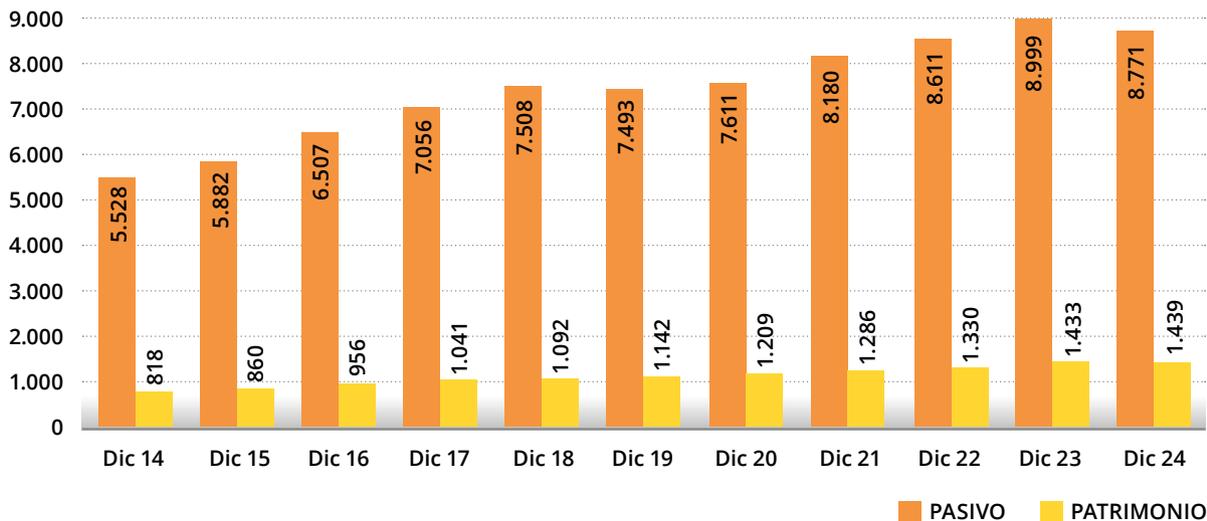
El siguiente gráfico presenta un comparativo entre los ingresos generados por los intereses de la cartera de créditos, el resultado financiero bruto después de restar los intereses pagados a ahorristas y financiadores, y el resultado neto de gestión después de restar los gastos opera-

tivos y administrativos. La única gestión en la que se observaron pérdidas fue 2024, que fue impactada tanto por el impago de cartera diferida como por la disminución de la actividad económica provocada por la escasez de carburantes y divisas.

Los principales indicadores financieros de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, indicadores que son de aplicación a todas las entidades de intermediación financiera, expusieron que su salud financiera, en general, se desenvuelve bajo un control orientado por criterios prudentes frente a los desafíos que plantea el entorno. el indicador de liquidez mostró una adecuada capacidad para responder a los requerimientos del público hasta 2024. Este indicador mide las disponibilidades más las inversiones temporarias en relación con las obligaciones a corto plazo. Por otra parte, se observó que los depositantes aumentaron el tiempo de permanencia de sus recursos en el sistema cooperativo: al inicio de la década mantenían sus depósitos durante 590 días promedio, mientras que en 2024 este período se extendió a 627 días.

La calidad de cartera medida por la mora, como se anotó, presentó un deterioro, motivo por el que también se vieron afectados los niveles de rentabilidad. Los indicadores citados pueden verse en la tabla 5.

**GRÁFICO 4 Evolución del apalancamiento financiero (Número de veces)**



Fuente: ASFI, 2024.

**TABLA 4 Cooperativas de ahorro y crédito: estado de resultados evolutivo**  
(Principales cuentas, en miles de bolivianos)

	Dic-19	Dic-20	Dic-21	Dic-22	Dic-23	Dic-24
(+) Ingresos financieros	996	957	897	986	1.089	1.099
(-) Gastos financieros	(268)	(276)	(301)	(347)	(380)	383
Resultado financiero bruto	728	681	595	640	709	716
Resultado de operación bruto	749	700	618	660	730	731
Resultado de operación después de incobrables	648	626	590	594	645	620
(-) Gastos de administración	(595)	(574)	(554)	(583)	(627)	618
Resultado de operación neto	53	52	36	11	19	2
(+) Abonos por diferencia de cambio y MV	0	0	1	0	0	0
(-) Cargos por diferencia de cambio y MV	(1)	(1)	(1)	(0)	(1)	1
Resultado después de ajuste por diferencia de cambio y MV	53	52	35	11	18	1
Resultado neto del ejercicio antes de ajustes	52	52	34	10	18	0
Resultado antes de impuestos	53	49	38	26	20	3
(-) Impuestos sobre las utilidades de las empresas (iUE)	(11)	(10)	(6)	(5)	(4)	4
Resultado neto de la gestión	42	39	32	22	16	(0)

Fuente: ASFI, 2024.

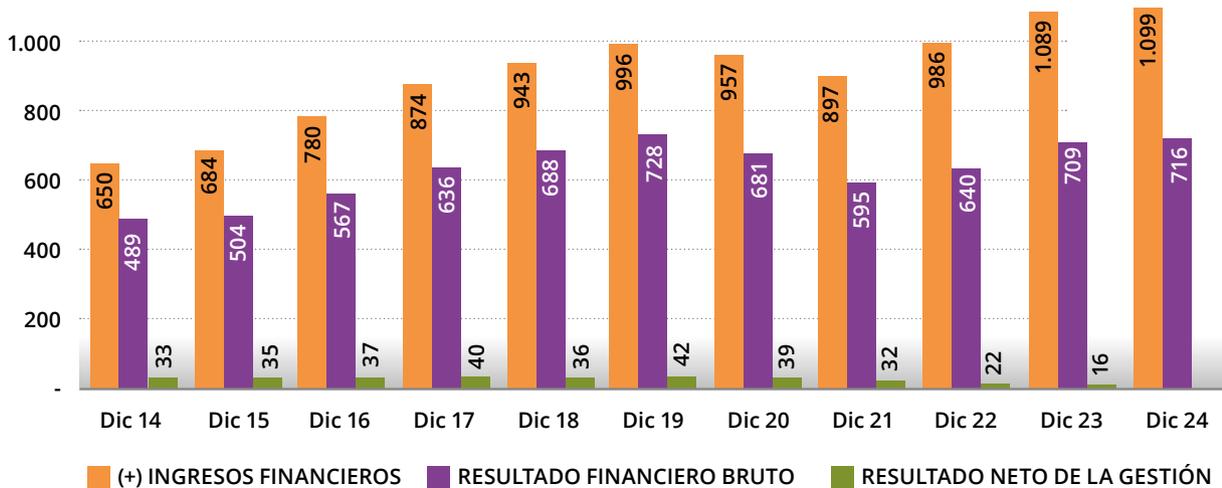
**TABLA 5 Cooperativas de ahorro y crédito: indicadores financieros evolutivos**

	Dic-19	Dic-20	Dic-21	Dic-22	Dic-23	Dic-24
<b>ESTRUCTURA DE ACTIVOS</b>						
Disponibilidades / Activos	11,5%	10,5%	10,9%	10,2%	10,9%	13,2%
Cartera Neta / Activo	74,3%	74,9%	73,9%	74,5%	74,7%	72,0%
<b>ESTRUCTURA DE PASIVOS</b>						
Oblig. con el Público/Pasivo+Patrimonio	72,8%	70,9%	71,4%	73,1%	71,8%	73,0%
Oblig. con el Público y con Empresas Públicas/Pasivo+Patrimonio	72,9%	71,0%	71,4%	73,1%	72,0%	73,0%
Oblig. con Bancos y Ent. Fin./Pasivo+Patrimonio	7,2%	8,2%	8,0%	7,9%	7,9%	7,4%
Oblig. Subordinadas/Pasivo+Patrimonio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>CALIDAD DE CARTERA</b>						
Cartera Vencida Total+Ejecución Total /Cartera (1)	3,3%	2,7%	2,5%	3,1%	3,6%	4,1%
<b>LIQUIDEZ</b>						
Disponib.+Inv.Temp./Oblig.a Corto Plazo	69,1%	65,4%	72,9%	69,8%	71,8%	78,8%
Disponib.+Inv.Temp./Pasivo	21,7%	19,9%	21,8%	19,4%	19,9%	22,9%
<b>SOLVENCIA</b>						
Patrimonio/Activo	14,2%	14,7%	15,0%	13,9%	15,2%	14,1%
Coficiente de Adecuación Patrimonial	18,6%	18,8%	19,3%	19,0%	19,6%	20,7%

(1) A partir del mes de noviembre de 2023, no se incluyen las subcuentas relacionadas con los préstamos cedidos dentro del procedimiento de solución de una entidad de intermediación financiera intervenida.

Fuente: ASFI, 2024.

**GRÁFICO 5 Evolución de los principales resultados financieros (En millones de bolivianos)**



Fuente: ASFI, 2024.

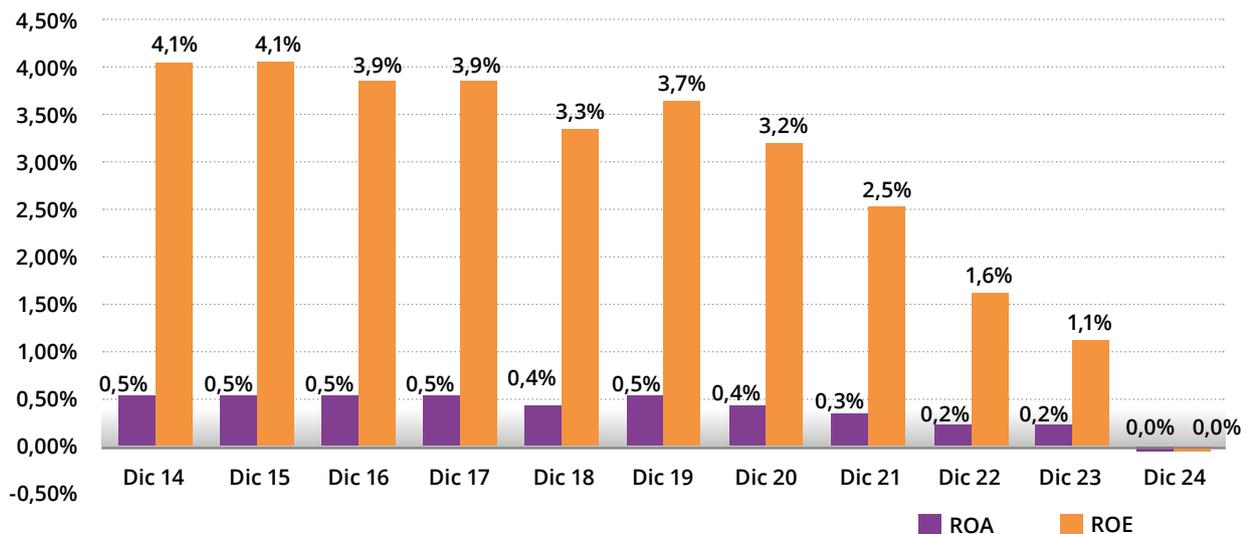
La evolución de los indicadores de rentabilidad respecto a los activos (ROA, por su sigla en inglés: *Return on Assets*) y rentabilidad respecto al patrimonio (ROE, por su sigla en inglés: *Return On Equity*), como se anotó, fueron disminuyendo desde 2020, de forma que en la gestión 2024, por primera vez, exponen pérdidas mínimas que no afectan el patrimonio, lo que muestra el gráfico 5.

En relación con el patrimonio, se observó que la solvencia de las cooperativas se mantuvo por encima de los requerimientos regulatorios. El si-

guiente gráfico muestra el Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) que, de acuerdo con la Ley de Servicios Financieros (LSF), debe ser del 10 % como mínimo. Desde 2014, las cooperativas mantuvieron un promedio de 19% de CAP y al final de la década dicho indicador duplicó el requerimiento regulatorio, alcanzando el 20,72%; conforme expone el gráfico 6.

Es destacable que el capital de las cooperativas de ahorro y crédito está constituido mediante certificados de aportación de sus socios, conforme a ley. El patrimonio ha crecido principalmente con la

**GRÁFICO 6 Evolución de los indicadores de rentabilidad (en porcentaje)**



Fuente: ASFI, 2024.

reinversión de sus utilidades. Cuando las condiciones económicas son favorables, estas entidades pueden disponer de parte de las utilidades para distribuir excedentes. Esta distribución se realiza generalmente en forma de víveres entregados anualmente en las reuniones de asamblea.

#### 4.2 La responsabilidad social empresarial en el cooperativismo de ahorro y crédito

Como una buena práctica de transparencia y de acuerdo con la norma vigente, las cooperativas exponen en sus respectivas páginas web información relacionada con su desempeño anual. Esta información incluyó tanto datos comerciales de utilidad directa para depositantes, prestatarios y potenciales inversionistas, como documentos más específicos. En sus memorias anuales publicaron los informes de los consejos, los estados financieros con dictamen de auditores externos, las evaluaciones de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y los informes de balance social. Todo esto se realizó conforme a los términos de la normativa vigente para el sistema financiero.

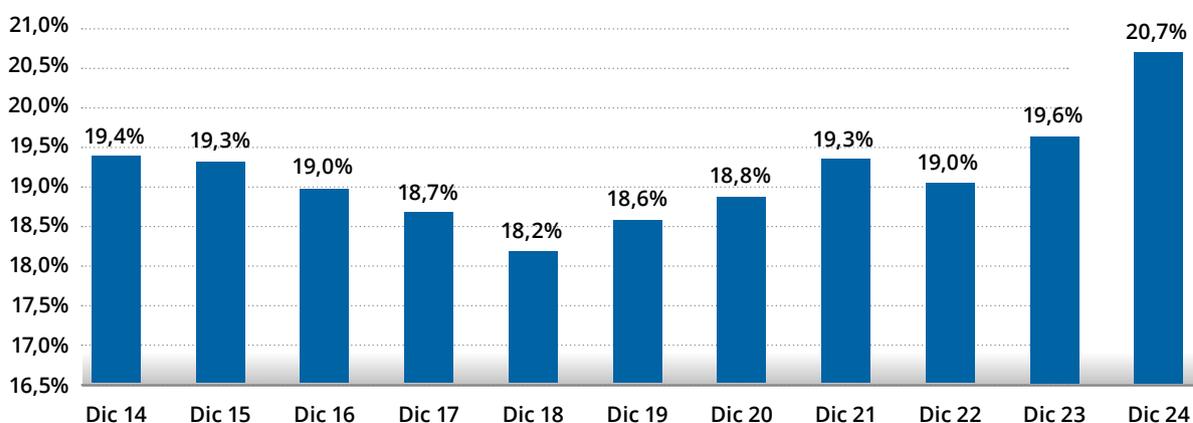
Entre las publicaciones de dichos informes se remarca que las cooperativas de ahorro y crédito surgieron con el propósito de atender las necesidades económicas y sociales de sus afiliados. Estas entidades están basadas en principios cooperativos, especialmente de solidaridad y cooperación, que promueven el desarrollo in-

tegral de sus socios y clientes, alineándose con los objetivos de función social establecidos en el Artículo N.º 4 de la LSF N.º 393. Se resaltó que, mediante la provisión de servicios financieros a sectores de ingresos medios y bajos, así como la implementación de programas de educación cooperativa y financiera, contribuyen activamente a la reducción de la pobreza.

Siguiendo el principio de adhesión voluntaria, se presentan como organizaciones democráticas y convocan a participar en la elección de sus autoridades aplicando el criterio “un socio, un voto” independientemente del monto de aporte al capital.

Los esfuerzos en favor de la inclusión financiera se reflejan en la constancia de sus objetivos sociales, pues mantienen sus servicios financieros en forma resiliente, en medio de un entorno económico y político social desafiante. En general cuentan con la infraestructura apropiada, con personal capacitado y procedimientos seguros para brindar una atención basada en calidad e información veraz, clara y accesible. Por otra parte, para garantizar la retroalimentación de socios y clientes, disponen de canales de comunicación como el punto de reclamo y buzones de sugerencias. Asimismo, realizan durante cada año un programa de educación financiera dirigido, especialmente, a socios, clientes y también al público en general, consolidando su compromiso con el desarrollo financiero y social.

**GRÁFICO 7 Evolución del Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) (En porcentaje)**



## 5. Semblanza institucional actual de dos cooperativas de ahorro y crédito

El desenvolvimiento de las entidades financieras cooperativas en Bolivia es diferente desde el punto de vista del mercado que atienden y su localización. Los departamentos de Santa Cruz de la Sierra y La Paz son emblemáticos en este sentido. En el primero, el desenvolvimiento de estas entidades casi tiene seis décadas, mientras que, en el segundo, el movimiento cooperativo fue comparativamente muy bajo. Esto se debió tanto a que el sistema bancario dominó en la sede de gobierno como al poco conocimiento de potenciales organizadores en el mercado financiero. Sin embargo, se tiene una muestra de que también puede desarrollarse este tipo de entidad una vez que se ha identificado acertadamente los nichos de mercado aún desatendidos.

A continuación, se expone el enfoque propio de dos Cooperativas representativas: la Cooperativa de Ahorro y Crédito Abierta San Martín de Porres R.L. de Santa Cruz y la Cooperativa de Ahorro y Crédito Abierta La Sagrada Familia R.L. de La Paz. La información se obtuvo mediante consultas a sus niveles estratégicos. Ambas entidades, además de mantener una adecuada situación financiera, muestra especialmente su razón de ser y el carácter social en los lugares donde prestan sus servicios.

### 5.1 Cooperativa de ahorro y crédito abierta San Martín de Porres R.L. (COSMart)

#### *Misión*

Servir al desarrollo integral de nuestra región y de Bolivia, promoviendo e incentivando el ahorro para convertirlo en créditos populares y empresariales generadores de riqueza, en forma sostenible para la comunidad y medio ambiente.

#### *Visión*

Buscar el bienestar de las personas, como los consumidores financieros mediante servicios con calidad y calidez; con voluntad indeclinable en la práctica de los principios y valores del cooperativismo; conformando una institución competitiva técnica y sostenible, en armonía con su entorno.

#### *Breve historia*

La Cooperativa de Ahorro y Crédito Abierta “San Martín de Porres” (COSMart R.L.) brinda servicios financieros de ahorro y crédito a un número ilimitado de Socios. En 2024 alcanzó más de 107.000 socios, apoyando al desarrollo de las actividades productivas y comerciales en áreas urbanas, periurbanas y rurales de 5 departamentos del país, Cuenta con más de 59 años de vida institucional desde su fundación el 13 de octubre de 1965. Cuenta con la licencia de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) desde el 28 de marzo de 2000 para efectuar operaciones de intermediación financiera.

#### *Hitos de la última década*

- En el año 2018 se constituyó una nueva agencia en el Departamento de La Paz, incursionando así en el quinto departamento del país.
- En 2019 se impulsó la transformación digital de sus servicios mediante la app móvil y mejorando el servicio de banca por internet.
- Tiene un alto nivel de desempeño hasta la gestión 2024, lo que le ha permitido mantenerse como la segunda Cooperativa más grande de Bolivia.
- Se orienta anualmente con un mandato adecuado al entorno que en gestión 2024 fue; “Protección de la Estabilidad y Sostenibilidad de Cosmart”.
- La Calificadora de Riesgos “Micro Finanza Rating Bolivia”, le asignó una calificación de BBB1 con una tendencia Estable al fin de 2024.

#### *Transparencia*

En un entorno altamente desafiante, según sus estados financieros, la entidad tuvo una evolución relativamente estable los últimos 5 años. Después del impacto de la pandemia, muestra un Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) del 16% por encima del requerido por ley. La cartera de créditos mantiene el mismo nivel con una morosidad manejable. Tiene presencia regional en 13 localidades en Santa Cruz de la Sierra, 2 sucursales en Tarija, una sucursal en la Paz, una sucursal en Cochabamba, y una sucursal en Chuquisaca.

Además del cumplimiento estricto a las leyes y disposiciones sobre reportes de información a la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), la entidad se somete anualmente a la revisión de auditores externos, quienes emitieron una opinión de razonabilidad sobre sus estados financieros, también cuenta con la revisión de una calificadora de riesgo que emitió una adecuada calificación de grado inversión y asimismo cuenta con una buena calificación de responsabilidad social empresarial (RSE) por consultores externos. Adicionalmente, informan y difunden acerca de sus actividades, servicios y productos financieros en forma continua a través de los medios de comunicación masiva al público (<https://www.cosmart.coop/nosotros/>).

### **Sectores atendidos**

La cooperativa se enfoca en microempresarios, comerciantes, agricultores y asalariados, sean personas naturales o jurídicas.

Entre las Personas Naturales se incluyen trabajadores independientes (formales o informales) que deben contar con una experiencia mínima de un año en la actividad o seis meses si es actividad secundaria. También atiende a dependientes formales con respaldo de AFP y boletas de pago, dependientes informales con certificado de trabajo y verificación in situ, rentistas o jubilados con documentación de respaldo, y a personas con discapacidad (con sus tutores) previa evaluación adaptada y condiciones preferenciales.

Para las Personas Jurídicas se requiere documentación legal completa (escritura, licencias, poderes) y deben cumplir con evaluación socioeconómica institucional.

### **Servicios, innovación y tecnología**

Además de la captación y colocación, la entidad presta servicios de cobranza y pago. Destacan los servicios de pago relacionados con los bonos sociales (renta dignidad, bono Juana Azurduy, Juancito Pinto y otros), apoyando las medidas sociales del gobierno.

Ha implementado múltiples canales digitales para facilitar la inclusión financiera: aplicación

móvil “CosMartNet Móvil”, plataforma web, servicios de pagos en línea (servicios básicos, impuestos, recaudaciones), transferencias vía QR (SimpleQR), y una red de 19 cajeros automáticos. Además, se mantiene presencia física en 39 puntos de atención financiera.

Atiende a la población en cinco departamentos del país, con un enfoque especial en zonas rurales (33,01 % de su cartera de créditos corresponde al área rural). Dispone de productos y servicios adaptados a la realidad de zonas con menor desarrollo económico. La Aplicación móvil y medios digitales han contribuido a aumentar el acceso: los usuarios en banca electrónica crecieron de 23.900 a 29.944 en 2024.

### **Impacto social y ambiental**

La Cooperativa impulsa programas de educación financiera dirigidos a socios y clientes, incluyendo adultos mayores, personas con discapacidad, y segmentos rurales. En 2024 se desarrollaron 49 cursos dentro del plan anual, entre ellos: atención inclusiva, digitalización de servicios, lengua de señas boliviana y cultura financiera. Asimismo, se benefició a 320.000 usuarios con servicios de pago de bonos y rentas y se brindó atención especializada en sucursales y agencias adaptadas a públicos vulnerables.

Promueve iniciativas sostenibles con programas de reciclaje y reducción de consumo de papel, así como políticas ambientales incentivando el uso de medios digitales para reducir costos operativos y el impacto ambiental. En 2024 alcanzó un total de 953.000 transacciones electrónicas. Otorgan créditos con enfoque inclusivo, como el producto destinado a personas con discapacidad que ofrece tasas preferenciales y condiciones especiales. El compromiso con la sostenibilidad ambiental se manifiesta en la planificación estratégica y la misión institucional.

En 2023, la cooperativa obtuvo una calificación de desempeño en Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de 3,9 sobre 5, según evaluación externa, destacando su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente en los ámbitos de inclusión social y sostenibilidad.

### **Perspectivas**

Según los directivos de esta entidad, durante la gestión 2024, la cooperativa San Martín de Porres R.L. consolidó su compromiso con el desarrollo integral de sus socios y la comunidad mediante medidas orientadas a la estabilidad y sostenibilidad institucional en un entorno adverso. Logró una cobertura efectiva en zonas rurales y urbanas de cinco departamentos del país, fortaleciendo la inclusión financiera a través de plataformas digitales, programas de educación financiera y productos con enfoque social e inclusivo.

En los siguientes años proyecta expandir su red de atención en nuevas zonas con limitada presencia financiera, implementar nuevos productos dirigidos a microempresarios rurales y fortalecer alianzas estratégicas para el desarrollo de servicios verdes con financiamiento responsable. También, buscará profundizar la transformación digital para la atención y análisis crediticio.

## **5.2 Cooperativa de ahorro y crédito abierta la Sagrada Familia R.L.**

### **Misión**

Brindar servicios financieros especializados en microfinanzas de manera sostenible a nivel nacional, que contribuyen a mejorar la calidad de vida de nuestros socios y consumidores financieros, garantizando una atención con calidad y calidez, fundamentadas en la transparencia, innovación y responsabilidad social.

### **Visión**

Ser la cooperativa líder en servicios financieros especializados en microfinanzas, que se destaque por priorizar la atención con calidad, calidez y oportunidad a nuestros socios y consumidores financieros, fomentando la bancarización, con un enfoque inclusivo y de responsabilidad social.

### **Breve historia**

La cooperativa de ahorro y crédito “La Sagrada Familia” Ltda. se creó por iniciativa de socios con amplia experiencia en el Sistema Financiero boliviano y especialización en microfinanzas, en diciembre de 2006. Inició la atención al público

en febrero del año 2007 con la apertura de la primera agencia en Pampahasi, una zona periurbana de la Ciudad de La Paz.

En noviembre de 2016 recibió la Licencia de Funcionamiento otorgada por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI).

### **Hitos de la década**

- (2007) Año de expansión en Agencias en cinco zonas periurbanas en La Paz: en las zonas de Villa El Carmen, El Tejar, El Gran Poder y en El Alto; en las Zonas 12 de octubre, Ballivián, Senkata y San Roque.
- (2018) Fusión con la Cooperativa Vía y Obras Ltda, de la Ciudad de Oruro.
- (2023) Fusión con la Cooperativa San Francisco de Asís Ltda, del Municipio de Independencia del departamento de Cochabamba.
- (2023) Lanzas su primera promoción empresarial “DP Familia Ganadora”
- (2024) Presentan su Aplicación móvil, una plataforma digital que brinda mayor comodidad, seguridad y accesibilidad a sus socios.

### **Transparencia**

En relación con los socios, al 31 de diciembre de 202 se contabilizan 30.682 socios, con un crecimiento del 33,47 % respecto a los últimos cinco años (base 2019).

El Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) a diciembre de 2024, está por encima del requerido por ley. Aunque tuvo una reducción importante en la gestión 2021 debido a la aplicación de la normativa de Diferimiento de Créditos por la Pandemia, posteriormente, el CAP tuvo un comportamiento positivo, lo que se aprecia también en el crecimiento de la Cartera de Créditos.

Como entidad regulada, la cooperativa cuenta con el examen de auditores externos. Al corte del 31 de diciembre de 2024 no tiene ninguna observación conforme al dictamen. Por otra parte, la ASFI también realiza de forma periódica inspecciones de riesgo. Al corte del

31 de diciembre de 2024, se tuvo la inspección de riesgo de liquidez, la cual no tuvo aspectos relevantes que destacar.

La Cooperativa realiza una gestión enfocada en buenas prácticas, y las mejoras repercuten en la calidad y la atención a sus socios.

Cuentan con información actualizada para el público en general sobre los servicios prestados y datos institucionales disponibles en su página web: <https://www.coopsagrafamilia.com>.

### **Sectores atendidos**

El destino de los créditos otorgados por la Cooperativa está focalizado en las diferentes zonas periurbanas donde se encuentran sus agencias en las ciudades de La Paz, El Alto, Oruro y Cochabamba (Municipio de Ayopaya – Independencia).

Los tipos de créditos otorgados se orientan a los diferentes sectores de la economía del país mediante:

**Microcrédito:** dirigido principalmente a pequeños emprendedores, trabajadores por cuenta propia y negocios informales o en etapa de consolidación. Contribuye al desarrollo del sector microempresarial, impulsando la inclusión financiera.

**Crédito de Consumo:** destinado a cubrir necesidades personales o familiares de los socios, como compra de bienes, pago de servicios, salud, educación u otras necesidades no productivas.

**Crédito de Vivienda:** orientado a la adquisición, construcción o mejora de viviendas.

### **Servicios, innovación y tecnología**

Además de la intermediación financiera, prestan servicios de pago y cobranza. Por ejemplo, para servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, gas domiciliario de YPFB, telefonía móvil) y pago de servicios comerciales (como Yanbal y Kantutani).

Asimismo, apoya en el pago de Bonos Sociales como Renta Dignidad (adultos mayores), Bono

Juancito Pinto (estudiantes) y Bono Juana Azurduy (madres y recién nacidos). Entre otros servicios se facilitan trámites relacionados con la seguridad social y pensiones relacionados con la Gestora Pública.

Los canales digitales de servicio se realizan mediante las aplicaciones WEB y Móvil denominados Familia Digital. La transformación digital es una prioridad en la cadena de procesos de la Cooperativa. Posee un Core Financiero propio con procesamiento centralizado en línea y canales de banca electrónica (web y móvil) con autenticación biométrica y QR. Cuenta con infraestructura tecnológica que garantiza la continuidad del servicio, incluyendo un centro de procesamiento de datos alterno y múltiples proveedores de internet para asegurar la conectividad.

### **Impacto social y ambiental**

La cooperativa tiene plena conciencia de su impacto social y ambiental. Por esta razón, sus políticas abordan tanto aspectos sociales, como la creación de empleo y el bienestar de la comunidad como aspectos ambientales relacionados con el medio ambiente y el cambio climático. La cooperativa destaca que su accionar garantiza condiciones de trabajo justas y dignas. Por otro lado, vela por la creación y consecución de políticas medioambientales acordes con el entorno, reduciendo al máximo el impacto de su actividad en los niveles de contaminación y respetando la vida y dignidad de los seres vivos.

Asimismo, realiza actividades de Educación Financiera de acuerdo con un programa establecido por la ASFI, dirigidos al público en general y a los socios activos de la Cooperativa con la finalidad de fortalecer el Gobierno Corporativo. A la fecha, su accionar le permitió mejorar su calificación de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), realizada por una empresa independiente.

### **Perspectivas**

Según las autoridades de esta Cooperativa, la entidad ha consolidado su posición en el sistema financiero boliviano tras superar los desafíos de la pandemia y completar exitosamente procesos de expansión y modernización tecnológica.

En la perspectiva inmediata se prevé identificar y concretar alianzas estratégicas que permitan el fortalecimiento del Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) para garantizar sostenibilidad en el mediano y largo plazo. De forma paralela, continuar con el proceso de transformación digital, para ofrecer al mercado nuevos productos y servicios; manteniendo el objetivo de fortalecer la identidad y gobierno corporativo.

## 6. Conclusiones y desafíos para las cooperativas de ahorro y crédito

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advierte que el país, con un modelo basado en gasto público elevado, está entrando en un ciclo recesivo con riesgos de default y crisis de balanza de pagos. A finales de 2024, la calificación de riesgo país asignada por Fitch Ratings y otras agencias se ubicó en CCC-. Esta calificación refleja que, por la vulnerabilidad financiera del país no se puede confiar en darle crédito; además por el signo negativo implica que tiene tendencia a empeorar. El cooperativismo de ahorro y crédito en Bolivia presenta una situación económica financiera relativamente estable, aunque enfrenta mayores desafíos en un contexto de ajustes económicos, financieros y políticos con potencial repercusión en el ámbito social.

En este contexto, la misión de intermediación financiera demanda fortalecer y dinamizar la gestión de las cooperativas de ahorro y crédito e incursionar decididamente en ámbitos de innovación. Aunque han ampliado la inclusión financiera mediante aplicaciones digitales en sus transacciones, la transformación digital, en general, aún es muy incipiente. Esta transformación permitiría no solo mejorar la eficiencia operativa, sino también acelerar el impacto social de las cooperativas, permitiéndoles llegar a más personas con servicios accesibles y adaptados a sus necesidades.

Las cooperativas de ahorro y crédito tienen como fortaleza su estructura de gobierno respecto al resto de cooperativas de los sectores no financieros; sin embargo, debe recuperar y fortalecer los niveles de integración departamental y nacional para obtener apoyos significativos y mejorar su posición negociadora. Simultáneamente, es recomendable establecer códigos de ética que faciliten una adecuada rotación de dirigentes en esos niveles y que prevean la detección temprana de desvíos del movimiento hacia temas de orden meramente político. En ese cometido, el rol del regulador es clave para la debida formalización de sus actividades en el siempre sensible mercado financiero, que requiere de continuidad de estrategias institucionales por parte de sus líderes.

La sostenibilidad de estas entidades pasa también por mostrar el buen desenvolvimiento de sus servicios en áreas rurales, periurbanas y urbanas mediante canales relevantes de relación con financiadores externos. Esto les permitiría acceder a recursos financieros que les permitirían ampliar su cartera de créditos con un enfoque verde y/o sostenible. Asimismo, requieren del apoyo del movimiento cooperativo regional o internacional para fortalecerse.

Es de alta prioridad mantener los programas de educación financiera en las poblaciones vulnerables donde tienen presencia y, paralelamente, recuperar la presencia del cooperativismo en el sistema formal de educación, especialmente universitaria, enseñando las ventajas del modelo empresarial cooperativo como una alternativa dentro de la economía plural.

Es destacable la filosofía de las cooperativas de ahorro y crédito que, siendo parte del competitivo conjunto de entidades bancarias, las orienta desde su origen y constitución hacia un enfoque social bajo los principios cooperativistas.

## Bibliografía

---

- Durán, Álvaro. 2023. *Datos y ranking de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina*. Heredia: DGRV.
- Mogrovejo, Rodrigo, y P. Vanhuynegem. 2012. *Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia: un modelo singular de desarrollo cooperativo*. La Paz: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- Möller, Edwin. 1988. *El Cooperativismo como proceso de cambio, de la comunidad tradicional a la cooperativa moderna*, Tomo II. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Morales, Juan Antonio. 1986. *Crisis y política económica en Bolivia de 1982 a 1985*. Documento de Trabajo No. 08/86. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana. [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcgiclfndmkaj/https://iisec.ucb.edu.bo/assets\\_iisec/publicacion/Crisis\\_y\\_Politica\\_Economica\\_en\\_Bolivia\\_de\\_1982\\_a\\_1985.pdf](https://iisec.ucb.edu.bo/assets_iisec/publicacion/Crisis_y_Politica_Economica_en_Bolivia_de_1982_a_1985.pdf)





### **KAREN MARIELA MERCADO ANDIA**

Economista y socióloga, vinculada a procesos de investigación y acción colectiva con mujeres, jóvenes y pueblos indígenas. Forma parte de redes de activismo socioambiental, y su trabajo se desarrolla en las áreas de ecología política, gestión territorial, extractivismo, economía social y defensa de derechos colectivos. Ha participado en procesos de incidencia, formación e investigación colaborativa con mujeres, jóvenes y población indígena.

# Del servicio público al bien común: una mirada a las cooperativas de agua potable

KAREN MARIELA MERCADO ANDIA

## Introducción

En Bolivia, el acceso al agua potable y saneamiento básico continúa siendo una deuda histórica que interpela tanto al Estado como a la sociedad en su conjunto. Frente a las limitaciones estructurales de cobertura estatal y los intentos fallidos de privatización, han emergido diversas formas de organización social que han asumido la responsabilidad de gestionar este recurso vital. Entre ellas, las cooperativas de agua se han consolidado como una alternativa significativa que combina principios de solidaridad, autogestión y democracia participativa.

El presente trabajo busca analizar la trayectoria, configuración actual y potencialidades del cooperativismo de agua en Bolivia, entendiendo estas experiencias no solo como respuestas pragmáticas a carencias de servicios, sino como expresiones de una memoria organizativa que se remonta a formas ancestrales de gestión colectiva del territorio y los bienes comunes. A través del análisis de casos concretos y la revisión del marco normativo vigente, se pretende contribuir al debate sobre modelos alternativos de gestión del agua que privilegien el derecho humano al recurso por encima de criterios mercantiles.

## 1. Las cooperativas de servicios públicos en Bolivia

El cooperativismo de servicios públicos<sup>1</sup> en Bolivia ha sido una forma singular de organización social frente a la ausencia o insuficiencia del Estado en la provisión de bienes y servicios esenciales. Formalmente, este modelo de gestión se remonta oficialmente a 1958, con la promulgación de la Ley General de Sociedades Cooperativas N.º 5035, que reconoció a las cooperativas como entidades jurídicas y tipificó seis tipos de cooperativas: agrícolas, industriales, de servicios, de crédito, de consumo y de educación (Mogro-vejo, Mora & Vanhuynegem, 2012: 41).

A partir de este marco legal, se organizaron cooperativas tanto de producción como de servicios, incluyendo electricidad, agua, teléfonos y transporte. El crecimiento fue notable: entre 1958 y 1978 se registraron un total de 730 cooperativas de servicios con 83.988 socios, y entre 1978 y 1989, esta cifra aumentó a 1.399 cooperativas con 291.458 socios. Un ejemplo ilustrativo de esta expansión es el sector de telefonía, donde el número de afiliados pasó de 942 en 1987 a 107.832 en 1989 (Crespo, 1991,126). Este crecimiento reflejaba no solo la necesidad de servicios, sino también una progresiva conciencia organizativa en torno al control colectivo de los mismos. Como señala Delgado, “es la propia comunidad quien cuida su inversión y los recur-

1 Se debe aclarar que bajo la primera ley de las Sociedades cooperativas, no existía la diferenciación entre cooperativas de servicios y servicios públicos, sin embargo dentro de servicios, se incluía el sector de comunicación, agua y electricidad, que actualmente son los sectores que se encuentran bajo la categoría de cooperativas de servicios públicos, pero este primer marco legal, también incluía dentro de servicios al sector de vivienda, transporte y salud.

“... que han sido entregados a la cooperativa” (Delgado, 1991: 48).

Durante las décadas de 1960 y 1970, el cooperativismo de servicios públicos experimentó una expansión significativa, especialmente en Santa Cruz, donde la población, sintiéndose relegada por el poder central, decidió autoorganizarse para proveerse de servicios básicos. Esta situación resultó clave para la creación de cooperativas como la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz (COTAS, 1960), la Cooperativa Rural de Electrificación (CRE, 1962) y la cooperativa de agua SAGUAPAC (1979) (Delgado, 1991: 48).

Así, la experiencia cruceña consolidó un tipo de cooperativismo que, a diferencia del resto del país, se convirtió en fuente de prestigio social, identidad social y acceso al poder local.<sup>2</sup> Sin embargo, el avance del modelo neoliberal en los años ochenta, iniciado con el D.S. 21060 en 1985, supuso un quiebre para el sistema cooperativo en su conjunto. Muchas cooperativas, en especial las rurales o del ámbito productivo, se debilitaron o desaparecieron. Las cooperativas de servicios públicos más sólidas lograron resistir, pero comenzaron a experimentar procesos de burocratización y cooptación política.

Durante los años 90, la ola privatizadora afectó a algunos de los servicios públicos, lo que derivó en conflictos como la “Guerra del Agua” en Cochabamba (2000). Esta movilización popular contra la privatización del agua reafirmó el valor del acceso colectivo a los bienes comunes y visibilizó la importancia de modelos alternativos como las cooperativas para garantizar el derecho al agua. Según datos presentados por Mogrovejo, Mora y Vanhuynegem (2012), hacia el año 2010 existían 702 cooperativas mineras, que representaban aproximadamente el 49 % del total.

Les seguían 266 cooperativas agropecuarias, 145 de transporte, 143 de servicios públicos, y 108 de ahorro y crédito. En términos porcentuales, las cooperativas de servicios representaban alrededor del 10 %.

Aunque en números absolutos no sean las más numerosas, las cooperativas de servicios públicos concentran una proporción significativa de cooperativistas. De acuerdo con los mismos autores, “más del 90% de los socios del sistema cooperativo pertenecen al sector terciario, de los cuales el 40% están afiliados a cooperativas de servicios públicos, el 32% a cooperativas de ahorro y crédito, y el 22% a cooperativas de telecomunicaciones” (Mogrovejo, Mora & Vanhuynegem, 2012, 46). Esta concentración evidencia el carácter estratégico de estas cooperativas, no solo por su función en la provisión de bienes esenciales, sino también por su densidad organizativa y su potencial como espacios de participación democrática. No obstante, muchos asociados aún desconocen las implicaciones de ser copropietarios de las cooperativas o no comprenden los principios cooperativos fundamentales (Mogrovejo, Mora & Vanhuynegem, 2012).

Actualmente, las cooperativas de servicios públicos juegan un rol esencial en la provisión de agua, electricidad y telecomunicaciones, especialmente en áreas rurales y periurbanas. Según la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP), existen 196 cooperativas de servicios públicos, con 910.630 asociados (AFCOOP, 2025). Sin embargo, para comprender el lugar que ocupan estas cooperativas dentro del conjunto del sistema cooperativo boliviano, conviene observar, por una parte, que, de las 3801 cooperativas, el sector de servicios públicos solo representa el 5 %, pero a su vez agru-

2 Mencionar de manera complementaria que en los orígenes de SAGUAPAC, además de las contribuciones de sus socios, fue importante el acceso a recursos provenientes del 11 % de las regalías nacionales de la industria petrolera, lo que permitió financiar parte de su infraestructura inicial.

Por otro lado, algunos estudios señalan que la consolidación de las cooperativas en Santa Cruz también estuvo influida por sus vínculos con el poder local, en particular con las logias cruceñas. Investigadores como Ferreira (2010) y Betrisey (2015) destacan que la pertenencia a estas logias facilitaba el acceso a contratos públicos, servicios y posiciones clave en la gestión de las cooperativas. En 1994, la publicación de estas relaciones —hasta entonces poco visibles— generó un fuerte malestar entre los socios cooperativistas. Como respuesta, hacia fines de la década de 1990 se conformó el Comité de Defensa de los Socios de Servicios Públicos.

pan al 80% de socios cooperativistas (AFCOOP, 2025). Esta concentración refuerza su carácter estratégico, tanto por su función en la provisión de bienes esenciales como por su densidad organizativa.

## 2. Cooperativas de Agua: una respuesta a las necesidades de servicios básicos

En las décadas de 1970 y 1980, el crecimiento urbano y la falta de servicios básicos en áreas periféricas llevaron a la formación de cooperativas de agua. Según los registros disponibles, la cooperativa de agua más antigua de Bolivia es la Cooperativa de Servicios Públicos Humberto Leigue (COSPHUL), fundada el 3 de marzo de 1977 en la zona norte de Santa Cruz, la cual surgió como respuesta al crecimiento urbano y la necesidad de servicios básicos en áreas periféricas, siendo impulsada por la organización de vecinos (COSPHUL.s.f.).

En el mismo departamento, otra cooperativa destacada por su relevancia y por ser una de las primeras en el país es SAGUAPAC (Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda.), establecida oficialmente el 19 de junio de 1979. Si bien inicialmente, en 1973, se creó como una entidad autárquica dependiente del Comité de Obras Públicas, en 1979 se transformó en cooperativa mediante el D.S. N.º 16139. Actualmente, SAGUAPAC es reconocida, a nivel nacional e internacional, por su alta cobertura y su eficaz gestión en la provisión de agua potable y alcantarillado sanitario en la capital cruceña y algunas provincias del departamento de Santa Cruz (SAGUAPAC s.f.).

Décadas después, como resultado de este crecimiento del sector, en agosto del 2011 se creó la Federación Nacional de Cooperativas de Servicios de Agua Potable y Saneamiento de Bolivia (FENCOPAS). Tras una reunión de más de 110 delegados de cooperativas de agua potable y alcantarillado de diversas regiones del país, incluyendo

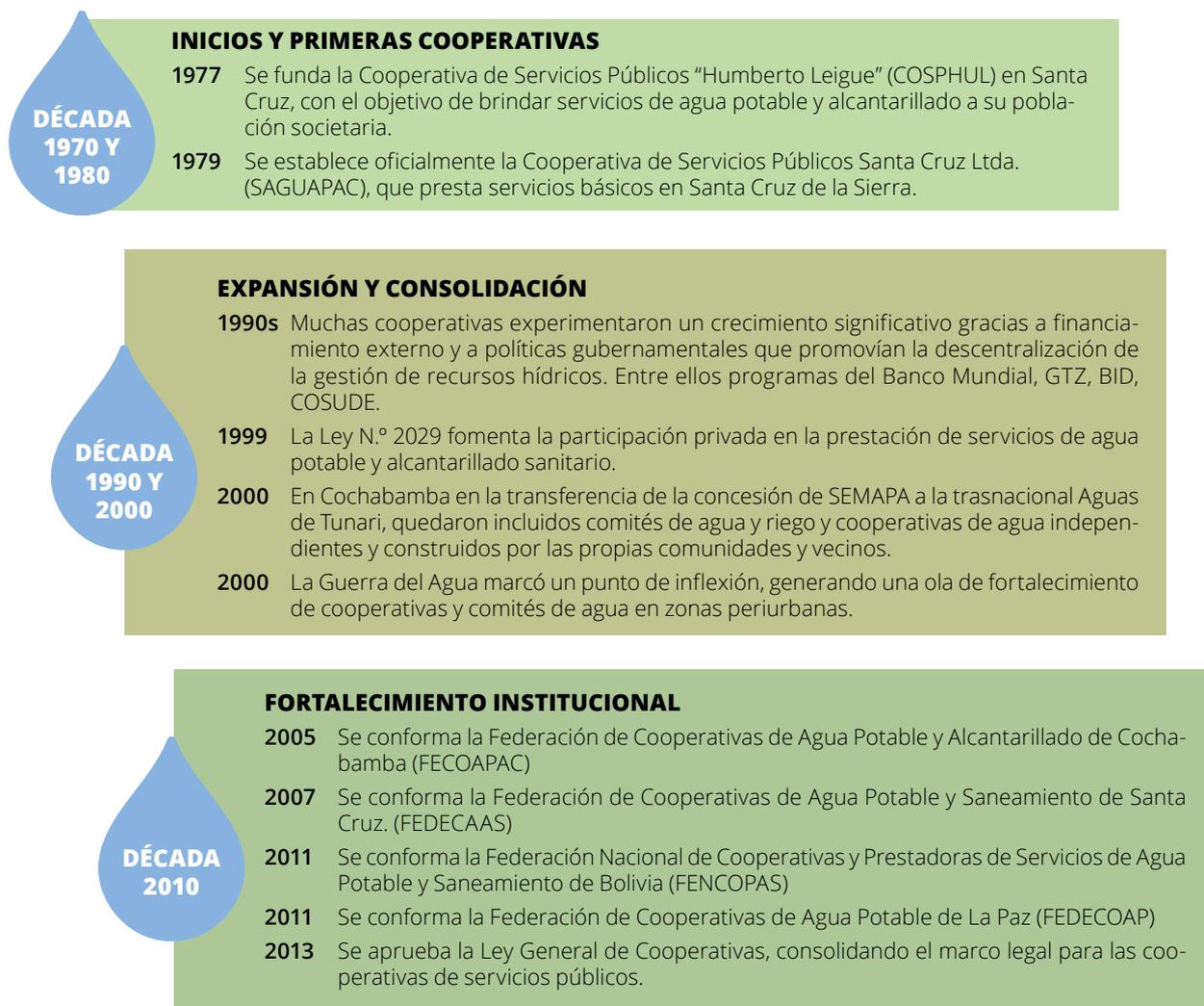
Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Tarija se crea esta instancia con el objetivo de consolidar el modelo cooperativo como una forma de gestión para la prestación de servicios de saneamiento básico. Además, busca establecer una instancia nacional que permita articular y fortalecer a las cooperativas de agua potable y saneamiento, promoviendo la cooperación entre ellas y representando sus intereses a nivel nacional.

Durante los años 1990, muchas cooperativas experimentaron un crecimiento significativo, en muchos casos gracias a financiamiento externo proveniente organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional que apostaban por modelos participativos en contextos donde el Estado presentaba limitaciones estructurales para garantizar el acceso universal al agua. Un ejemplo de esta dinámica es SAGUAPAC, que durante esta década recibió importantes fondos y asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, recursos que permitieron modernizar su sistema de gestión, ampliar la cobertura y fortalecer su modelo de administración cooperativa urbana (Banco Mundial, 1998).

Sin embargo, paralelamente a este apoyo internacional, la implementación de políticas neoliberales, como la Ley N.º 2029 de 1999, que fomentaba la participación del sector privado en la prestación de servicios de agua, generó conflictos y resistencias, especialmente en Cochabamba, donde se produjo la conocida “Guerra del Agua”. Este conflicto evidenció la fortaleza de la gestión comunitaria del agua<sup>3</sup> frente a los modelos de concesión privada.

Como respuesta a estos conflictos y tras el cambio de gobierno, con la Constitución Política del Estado de 2009 se reconoció el acceso al agua como un derecho humano y promovió la gestión descentralizada del recurso, lo que, junto a la Ley de Cooperativas de 2013, consolidó el papel de las cooperativas en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico.

3 La Federación Departamental de Regantes de Cochabamba (FEDECOR), los comités y cooperativas de agua de las zonas periurbanas y rurales de la ciudad de Cochabamba, tuvieron un rol protagónico en la constitución de la Coordinadora del agua y la vida, instancia de organización y deliberación de la sociedad durante la guerra del agua.

**GRÁFICO 1 Fases de las cooperativas de agua y saneamiento básico**

Fuente: Elaboración propia.

Hoy en día, las cooperativas de agua en Bolivia continúan desempeñando un papel significativo en la gestión del agua, combinando principios de solidaridad, autogestión y en algunos casos, como el emblemático SAGUAPAC, la eficiencia operativa. Su evolución, pese a las dificultades, refleja la capacidad local y en algunos casos regional para organizarse y responder a las necesidades locales, adaptándose a los cambios políticos y económicos del país.

### 3. Algunas estadísticas

En Bolivia, el acceso al agua potable y saneamiento básico continúa siendo una deuda pendiente.

Según el Atlas Municipal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (F. Jubileo, 2021), en 2017 aproximadamente 1.597.000 bolivianos no acceden a agua potable, es decir, el 14 % de la población, y más de 4.475.000 habitantes, el 40% del total de la población, carecían de saneamiento básico.

Estas cifras revelan que, a pesar de los esfuerzos estatales y de la cooperación internacional, la brecha entre las zonas urbanas y rurales persiste. Solo el 67 % de la población rural accede a agua potable y apenas el 43 % cuenta con servicios de saneamiento básico. Asimismo, solo el 27 % de las aguas residuales del país reciben tratamiento, lo que genera impactos negativos en la salud y medio ambiente (GIZ, 2019).

En cuanto a la cobertura de agua potable por red de cañería, como se observa en el gráfico 2, persisten marcadas inequidades. Aunque se ha ampliado la cobertura a nivel urbano y a nivel nacional, la cobertura de agua potable en el área rural ha disminuido, pasando de 39 % en 2012 a 19,9 % en 2023.

Como señala Urquieta y Botton (2020), incluso entre quienes acceden al servicio, existen inequidades vinculadas a la calidad del agua, la localización del domicilio, la capacidad de pago y el tipo de tipo de operador público, privado y comunitario<sup>4</sup>. Estas inequidades estructurales responden a la limitación de recursos institucionales, falta de voluntad política y a prácticas históricamente excluyentes (Bakker, 2010).

Frente a estas carencias, las cooperativas de agua, junto con comités, asociaciones y juntas de agua, han desarrollado sistemas autogestionados, con diferentes niveles de eficiencia, tanto en áreas rurales como urbanas, intentando cubrir los vacíos no atendidos por el Estado, los municipios o las gobernaciones.

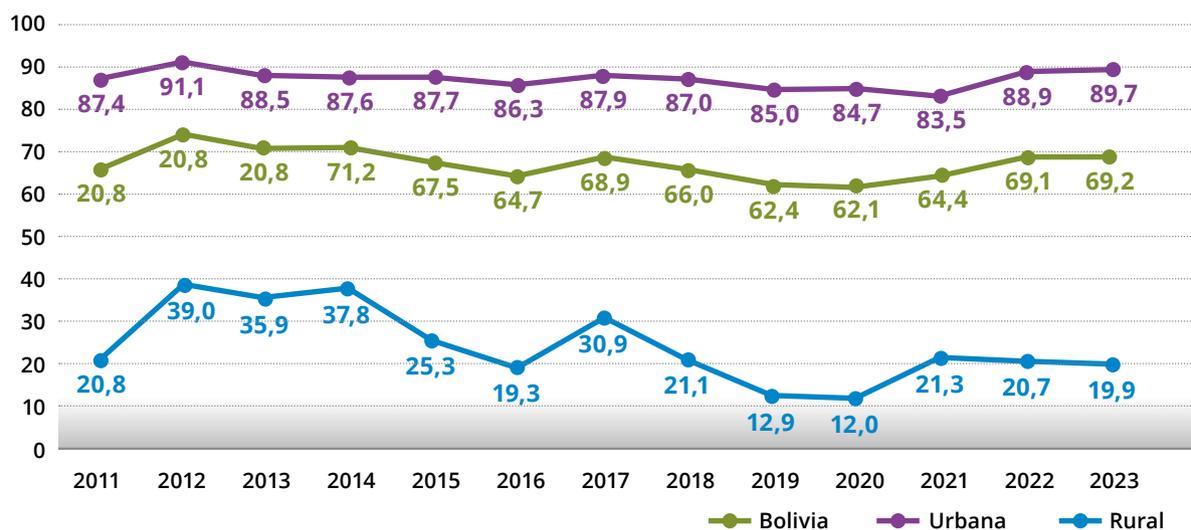
Históricamente las cooperativas surgen por las necesidades no cumplidas por el gobierno, por-

que el gobierno, en tanto es su obligación, ahora a través de las alcaldías, debería proveer todo el sistema de servicios básicos... Pero las demandas de las OTB<sup>5</sup>s, de los vecinos, no han sido satisfechas por el estado, por las alcaldías. Las demandas han rebasado. Frente a esa necesidad, se conforman cooperativas sin fines de lucro (Comunicación personal, Hernán García, 2025).

Sin embargo, existe poca información consolidada y actualizada sobre el crecimiento, número y distribución de estas cooperativas. Según datos de la Autoridad de Fiscalización y control de Cooperativas (AFCCOP), entre 2015 y 2025, las cooperativas de servicios públicos pasaron de 4 a 196, lo que representa un crecimiento acumulado del 47 % (AFCCOP, 2023 y 2025).

Respecto a las cooperativas de agua, la Federación Nacional de Cooperativas de Agua (FENCO-PAS) reportó en 2012, más de 200 cooperativas a nivel nacional: 150 en Santa Cruz, 30 en La Paz, 20 en Cochabamba y en menor número los demás departamentos (Opinión, 2012). Para 2024, AFCCOP informa de 168 cooperativas registradas, pero no se pudo acceder al registro por departamentos.

**GRÁFICO 2 Cobertura de agua potable proveniente de red de cañería (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de hogares del INE, 2011-2023.

4 Aclaremos que las autoras utilizan desigualdad en lugar de inequidad. Particularmente, optamos por el término inequidad porque este además de describir la situación, alude a las causas que la producen.  
 5 Organización Territorial de Base.

**TABLA 1** Cooperativas de agua en proceso de homologación

Departamento	Homologadas	Por homologar	Total
La Paz	27	67	94
Santa Cruz	51	44	95
Cochabamba	27	24	51
Potosí	2	1	3
Tarija	3	3	6
Chuquisaca	1	6	7
Oruro	1	6	7
Beni	2	9	11
Pando	0	1	1

Fuente: Elaboración propia, con base CONCOBOL, 2025.

Según datos proporcionados por CONCOBOL (2025), en 2021 existían 275 cooperativas de agua, de las cuales 114 estaban ya homologadas<sup>6</sup>. La distribución por departamentos era de acuerdo a la tabla 1.

En cuanto a información departamental más reciente, en el caso de Cochabamba, el presidente de la Federación Departamental de Cooperativas de Agua, reporta que actualmente existen 31 cooperativas afiliadas, aunque señala que no todas las cooperativas están filiadas a la Federación, ni todas las cooperativas están legalmente reconocidas.

## 4. Marco normativo e institucional de las cooperativas de agua

### 4.1 Aspectos normativos e institucionales de las cooperativas de agua

Las cooperativas de agua se rigen por la Ley N.º 356 (Ley General de Cooperativas, 2013), la cual establece que son asociaciones sin fines de lucro basadas en principios de solidaridad, democracia interna, autogestión y trabajo conjunto, principios que son incorporados formalmente en sus estatutos orgánicos y/o en las misiones

y visiones de las cooperativas. En cuanto a su estructura organizativa, la ley establece que deben contar con los siguientes órganos internos: Asamblea General, Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia y tribunal de honor. No obstante, tras el acercamiento a diferentes experiencias, se constata que las cooperativas pequeñas e intermedias priorizan las tres primeras instancias. Asimismo, tras evaluación de pertinencia, varias cooperativas de agua dentro de su estructura incorporan gerencia administrativa y/o financiera.

De igual forma, la ley exige la presentación de un plan económico aprobado en asamblea. Además, deben aportar a un fondo social y destinar al menos el 5% de sus excedentes a educación o inversión social, lo cual no siempre es cumplido, principalmente por las cooperativas más pequeñas al no lograr excedentes suficientes. En cambio, las cooperativas más grandes tienen mayores probabilidades de cumplir con el requisito de invertir el 5% de sus beneficios en gasto social, en educación o en servicios para la comunidad.

A pesar de este marco normativo, estudios como los de Guzmán (2005) y Mogrovejo & Vanhuynegem (2012) advierten que muchas cooperativas no cumplen plenamente estos principios.

6 El que una cooperativa este "homologada" significa que sus estatutos orgánicos han sido revisados y aprobados por la AFCCOOP, confirmando que cumplen con la normativa legal vigente. Cumplido este proceso la cooperativa es reconocida estatalmente y puede operar legalmente.

Se identifican deficiencias en protección social, condiciones laborales y el principio de control democrático.

#### 4.2 Normativa específica para cooperativas de agua

La Constitución política del Estado establece el acceso al agua como un derecho humano fundamental y prohíbe su privatización (Art. 20). Del mismo modo, establece que los servicios básicos deben prestarse bajo los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad y sostenibilidad (arts. 20, 298 y 302). En el ámbito sectorial, la Ley N.º 2066 de 2000, que regula los servicios de agua potable y alcantarillado, reconoce a las cooperativas como una de las formas válidas de Entidades Prestadoras de Servicios de Agua y Saneamiento (EPSA), junto con las entidades públicas municipales y las organizaciones comunitarias.

Esta posibilidad de que los operadores comunitarios, entre ellos las Cooperativas de Agua, comités u otras formas asociativas provean el servicio de agua y saneamiento está también fundamentada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) que establece que es responsabilidad de los Gobiernos Municipales “proveer los servicios de agua potable y alcantarillado a través de entidades públicas, cooperativas (...) sin fines de lucro...” (Art. 83, I), siempre bajo la regulación y supervisión del nivel central, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Agua y la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS).

Las cooperativas que actúan como las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua y Saneamiento (EPSA) deben registrarse ante la AAPS y cumplir con requisitos técnicos, administrativos y tarifarios. Por su parte, la AAPS regula el sistema tarifario, el cual debe garantizar suficiencia financiera, equidad, eficiencia y sostenibilidad.

Adicionalmente, en este marco, el Decreto Supremo N° 071 (2009) y las resoluciones AAPS

N° 300/2018 y 321/2019 norman la fiscalización de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y la gestión remota sobre el desempeño de las EPSA a través de plataformas digitales.

Entre los aspectos impositivos y obligaciones económicas, las cooperativas están exentas del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)<sup>7</sup>, pero deben pagar el IVA, el IT y la patente de funcionamiento municipal. Además, deben destinar Bs. 0,50 por socio al mes para la Federación Nacional de cooperativas de agua y en caso de contar con federación departamental también se destina Bs. 0,50. Además, deben aportar el 5% de excedentes a la Dirección General de Cooperativas, de los cuales el 2.5% puede ser devuelto para educación cooperativa.

Por otra parte, para operar legalmente las cooperativas deben tramitar su personería jurídica ante la AFSCOOP en un plazo máximo de 90 días después de su constitución. Deben presentar estatutos, actas de fundación, elección de autoridades y cumplir con requisitos documentales formales. Una vez aprobada la resolución administrativa, pueden ejercer legalmente sus actividades.

### 5. Experiencias situadas: con los pies en el agua

Como mencionamos anteriormente, el acceso al agua potable en Bolivia ha estado históricamente marcado por la desigualdad territorial, la ausencia o limitada cobertura estatal en zonas periurbanas y rurales, y una fragmentación en los modelos de gestión. En respuesta a estas carencias, surgieron diversas formas de organización social —comités, cooperativas y asociaciones— que asumieron la responsabilidad de gestionar un recurso vital, muchas veces sin apoyo técnico ni financiero del Estado. En 2004, un estudio del Viceministerio de Servicios Básicos reveló que el 54% de las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable (EPSA) eran comités comunitarios, creados como “respuesta a la

7 La exención del Impuesto sobre las Utilidades (IUE) beneficia a las entidades sin fines de lucro, permitiendo que no paguen este impuesto anual a pesar de sus ingresos.

incapacidad del Estado de ofrecer un servicio y garantizar un derecho” (Quiroz, Faysse & Ampuero, 2006).

En este escenario, las cooperativas de agua han jugado un rol significativo. Sin embargo, su presencia y configuración varían profundamente según el contexto departamental. Mientras en Santa Cruz las cooperativas como SAGUAPAC constituyen modelos consolidados de gestión masiva, en ciudades como La Paz y Cochabamba predominan cooperativas más pequeñas, surgidas de procesos de organización barrial o de urbanización reciente. En La Paz, según Minelli y Archidiacono (2015), la mayoría de estas cooperativas no supera los 100 socios y enfrentan serias dificultades para articularse con la empresa estatal de Entidades Prestadoras de Servicios de Agua y Saneamiento (EPSAS), que cubre al 70% de la población. La falta de coordinación ha generado tensiones e incluso propuestas para crear una empresa metropolitana paralela (Perales, 2020).

En Cochabamba, la situación es igualmente compleja. Existen entre 600 y 700 operadores comunitarios de agua que abastecen las zonas periféricas que SEMAPA no cubre, además de otras en el área rural (Minelli & Archidiacono, 2015). Fernando Salazar, investigador IIE-SE-UMSS, señala que:

En el caso de Cochabamba solo hay tres empresas municipales, que serían SEMAPA, que abarca - y este dato es clave- solo el 26% del espacio territorial y en población no llegan ni siquiera al 50%. Sacaba tiene EMAPAS, la empresa municipal de Agua de Sacaba, allí no llegan ni al 12%. En Quillacollo, que es la empresa municipal, no llegan ni al 7%. En los otros municipios, en el resto de Cochabamba, el 100% son sistemas que nosotros llamamos conceptualmente “Sistemas comunales de abastecimiento de agua para el consumo humano (Comunicación personal, Fernando Salazar, 2024).

Estos se organizan como asociaciones, comités, juntas, sindicatos o cooperativas, siendo estas últimas, según el investigador, las menos numerosas debido a sus altos costos operativos y menor autonomía decisoria. Como explica Salazar: “las cooperativas cumplen mejor con requisitos de inscripción estatal, pero pierden

capacidad de autogestión directa ya que, al estar reguladas, dependen de tarifas y de estructuras administrativas más rígidas” (Comunicación personal, Fernando Salazar, 2024). En contraste, los sistemas comunales tienen mayor margen para decidir colectivamente sus inversiones, cuotas y mejoras: “si necesitan más agua, hacen una cuota extraordinaria o con sus ahorros, perforan un nuevo pozo”. Esta diferenciación no implica que las cooperativas sean menos eficientes, sino que su marco regulatorio y modelo organizativo condicionan su capacidad de respuesta local y su sostenibilidad financiera.

## 5.1 Estudio de caso 1

### Cooperativa LIHUAJTAYPI R.L.: una experiencia de autogestión del agua en el altiplano paceño

#### Orígenes solidarios y organización desde abajo

Un ejemplo de iniciativa comunitaria/vecinal en el altiplano paceño es la Cooperativa de Agua Potable LIHUAJTAYPI R.L., creada en 1986 por impulso de un grupo de líderes comunales y religiosas tras constatar que los niños de Huajchilla bebían agua directamente del río Choqueyapu. A partir de una donación de 16.000 dólares gestionada por la misionera Sacramento Pérez ante la organización “Manos Unidas” (España), se gestó un proyecto que articularía a las comunidades de Lipari, Huajchilla y Taypichullo, dando origen al nombre de la cooperativa: LI-HUAJ-TAYPI.

Este dinero, originalmente pensado para cooperar a la población de Huajchilla, se constituyó en el paso inicial de un proyecto más amplio, el plan de dotar agua no solamente a una comunidad, sino a la mayor cantidad de poblaciones vecinas... Se pensaba en una red de distribución de agua potable permanente. A raíz de ello, se reunieron las comunidades de Lipari, Huajchilla y Taypichullo, y un 14 de marzo de 1986 se creó la Cooperativa (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

El primer directorio, junto a Sacramento Pérez, se encargó de todos los asuntos legales, los trámites ante INALCO y se logró la obtención de su personería jurídica.

La búsqueda de una fuente de agua adecuada se convirtió en el mayor desafío técnico: un estudio con el Servicio Geológico de Bolivia (GEOBOL) en la Rinconada reveló agua salada, y aunque una vertiente en La Florida ofrecía agua potable, su lejanía encarecía el proyecto. Con apoyo técnico del arquitecto Daniel Contreras, se reformuló la propuesta con la orientación de CORDEPAZ, mientras se gestionaba financiamiento ante el Fondo Social de Emergencia (FSE), que exigía una contraparte local.

Dicha contraparte fue asumida solidariamente por los beneficiarios de la cooperativa, quienes aceptaron un descuento en sus pagos para financiar la compra de tubos necesarios. Esta capacidad organizativa se complementó con donaciones de Manos Unidas, UNICEF y otras entidades, permitiendo que el proyecto se pusiera en marcha. El esfuerzo colectivo fue enorme, pero también transformador “aquellas personas que creyeron en su realización [...] no se preocuparon por crearse trabas... sino por vencer el reto que les daría uno de los premios más importantes: el tener agua” (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

La obra comenzó ese mismo año con trabajo comunitario intensivo y autogestionado “ellos mismos trabajaban... todo manual, las excavaciones eran manuales, no entraban ni maquinaria, no había ni carreteras”, relató su actual gerente. Asimismo, señala que para cubrir el trabajo “la cooperativa organizaba que salgan en grupos todas las mañanas en camión, cada persona trabajaba 23 semanas y, en el lapso de un año y medio, trabajaron 123 personas” (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

En 1988 se inauguró la red de distribución, y en 1990 comenzaron las operaciones regulares. Desde entonces, la cooperativa ha sido Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable (EPSA). En la gestión 2008 obtuvo la Autorización formal para el Uso y Aprovechamiento del Recurso Agua y Licencia del Servicio de Agua Potable mediante Resolución Administrativa Regulatoria formal N° 693/2008 y la Resolución Administrativa Regulatoria N° 228/2015 de octubre de 2015, emitida

por la AAPS, aprueba el Plan Transitorio de Desarrollo de Servicio (PTDS).

### **Cobertura y arraigo territorial**

LIHUAJTAYPI brinda servicio en seis comunidades del municipio de Mecapaca: Umamanta, Ananta, Lipari, Huajchilla, Taypichullo y Llacasa. En extensión representa aproximadamente 26.715,25 ha del Municipio de Mecapaca. “Si consideramos que el área total del indicado Municipio tiene una extensión de 52.600 ha la cooperativa es responsable de la prestación de los servicios de cerca del 50,79 % del área del Municipio de Mecapaca” (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

Asimismo, atiende a más de 8.300 personas con una base de 236 socios activos. Aunque el número de socios está cerrado estatutariamente en 280, el sistema atiende a 1.665 usuarios, que representan un universo más amplio que el de los socios formales.

### **Interferencia municipal/estatal y disputa por el agua**

El crecimiento urbano en la zona sur de La Paz impulsó la migración hacia el área de cobertura de LIHUAJTAYPI, generando mayor presión sobre el sistema de agua potable. Por este motivo, en 2016 la cooperativa se vio obligada a suscribir un convenio con EPSAS para la compra de agua potable en bloque, debido a que la infraestructura comunitaria no lograba sostener la presión demandada por el aumento de usuarios.

Este convenio trajo tensiones. EPSAS - La Paz empezó a operar en algunas zonas atendidas por LIHUAJTAYPI sin realizar inversiones propias, y se apropió de las redes existentes: “EPSAS directamente se expropió de todas nuestras tuberías y empezó a distribuir agua. Y ahora quiere hacer lo mismo acá, en la zona que sigue distribuyendo agua la cooperativa”, denunció el gerente. Esta situación es percibida como un abuso institucional: “A EPSAS le pagamos casi el 85% de todos los ingresos... y ellos nos venden a un precio superior al que podemos cobrar” (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

LIHUAJTAYPI trabaja actualmente para retomar su independencia operativa, buscando nuevas fuen-

tes como una ubicada en la comunidad de Lipari, que cuenta con un caudal de 48 litros por segundo (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

**Gestión, fortalecimiento institucional y participación social**

Desde sus inicios, la cooperativa operó bajo principios de gestión democrática, autosostenibilidad financiera y beneficio social. En palabras del gerente ejecutivo: “El agua y la gestión cooperativa en sí es un bien social, porque al final de cuentas nosotros lo que hacemos es una contribución social”, asimismo, señala que la cooperativa es sinónimo de esfuerzo, dedicación, trabajo, desinterés, cooperación y desarrollo, siendo estos principios aún vigentes y plasmados en el Estatuto Orgánico”.

En el marco de lo establecido en la Ley N.º 356 y el Estatuto Orgánico de la Cooperativa, Manual de Organizaciones y Funciones; y Reglamento de Prestación de Servicios de Agua Potable de LIHUAJTAYPI, se organiza bajo el siguiente esquema administrativo:

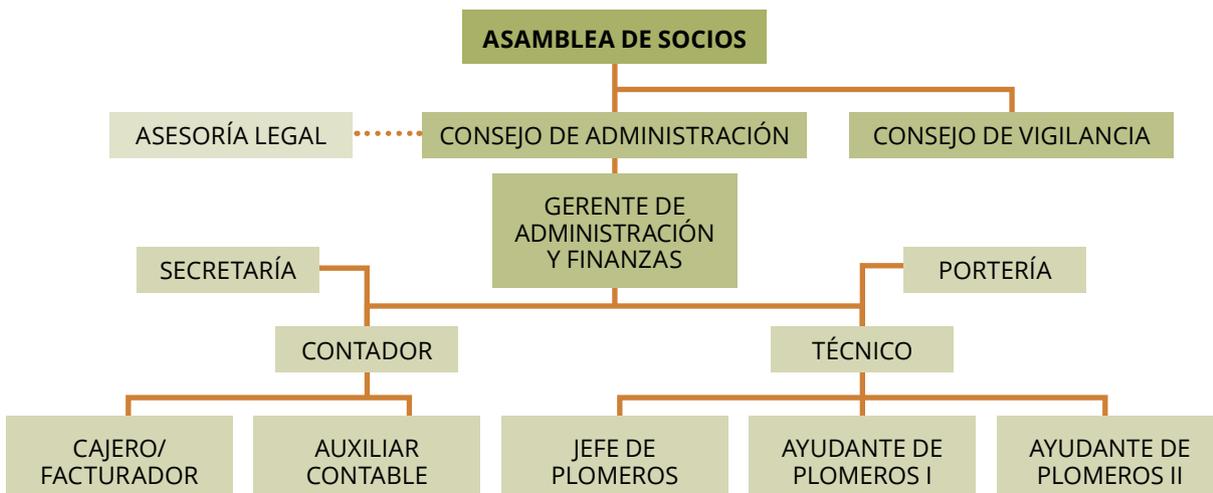
El principio de “un socio, un voto” es la base de la democracia interna. Sin embargo, investigaciones han identificado que en algunos casos persisten prácticas poco transparentes, vínculos con actores políticos o redes de poder local, lo que afecta la autonomía y los principios cooperativos.

Hasta 2022, la gestión operativa estaba a cargo del directorio. Sin embargo, tras observaciones de AAPS y para garantizar una mejor gestión, se determinó la constitución de la Gerencia Ejecutiva. Conforme al estatuto orgánico, las gestiones son bianuales.

A pesar de los cambios, la participación de los cooperativistas asociados, al menos formalmente, aún está presente, aunque menos activa que en sus inicios, cuando los socios ayudaban físicamente en la instalación de redes y se involucraban más orgánicamente con las decisiones, las asambleas siguen siendo espacios de decisión y principalmente de información y seguimiento. Por lo que, la cooperativa, pese a los cambios conserva una estructura y legitimidad a nivel local. “A la culminación de cada año se presenta el balance general acompañado de la auditoría externa conforme lo establece el Estatuto Orgánico, bajo fiscalización del Consejo de Vigilancia” (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

Si bien señala que la participación es óptima, indica que un momento de inflexión se dio a partir de la llegada de EPSAS en 2016, que “generó divisiones internas y debilitó la participación, surgieron intereses políticos y disputas” por lo que actualmente, aunque las asambleas y reuniones convocadas siguen siendo respetadas, la implicación de los socios es menor. Asimismo, señala

**GRÁFICO 3 Organigrama institucional de la cooperativa de agua LIHUAJTAYPI**



Fuente: Elaboración propia.

que la gerencia ha logrado en los últimos años, reforzar los mecanismos de cobro y reglamentación, logrando reducir significativamente la mora en el pago del servicio. “Cuando yo ingresé... reduje el tema de deudas que se tenía del 80% de mora pasé al 25%. Y ahora sigo en eso” (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

Si bien, no menciona programas continuos de capacitación para los socios, señala que eventualmente se realizan conforme a las instrucciones establecidas por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable (AAPS). De igual forma, si bien no se ha identificado la existencia de beneficios diferenciados para socios, se destaca la existencia de una estructura normativa clara, y el sentido, aun presente de pertenencia a la cooperativa que da acceso al derecho al agua bajo principios de equidad (Conversación personal, vecino y asociado de cooperativa, 2025).

### **Impacto social y transformación territorial**

Uno de los aportes más importantes de LIHUAJTAYPI ha sido su capacidad de transformar la vida cotidiana de las comunidades y fomentar el crecimiento urbano en una zona históricamente marginada:

Obviamente [ha mejorado], porque, como le digo, esta era una zona seca, no había vida en ese tiempo, consumían agua del río... A partir de la creación de la cooperativa, la salud, el equipamiento ha sido posible. Se ha logrado el centro educativo y de salud y otros servicios. Ha empezado a crecer toda la zona, se ha elevado la calidad de vida. Y todo eso gracias a la cooperativa. Ha sido importante para la región, para el progreso, para el crecimiento de la población, varios residentes de otras zonas del municipio han migrado a este sector (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

Por otra parte, la migración de personas de zonas aledañas y de otras regiones de La Paz, ha significado problemas en abastecimiento, dado que su modo de vida, en muchos casos llevaba

consigo el dispendio del agua en la creación de áreas verdes, lo cual es uno de los factores identificados de incidencia en el abastecimiento del líquido vital.

### **Relación con distintos niveles de gobierno y marco normativo**

La relación entre la Cooperativa LIHUAJTAYPI y el Estado está marcada por una dinámica de tensión e insuficiente apoyo institucional. Si bien la cooperativa cuenta con reconocimiento formal por parte de la Autoridad de Agua Potable y Saneamiento (AAPS), y ha presentado su Plan de Contingencias (PDC) y su Plan de Desarrollo Quinquenal (PDQ) conforme a la normativa, enfrenta trabas burocráticas que dificultan su consolidación. Por ejemplo, pese a haber presentado el PDC desde el año pasado, la AAPS aún no ha emitido su aprobación definitiva, lo que impide a la cooperativa gestionar financiamiento externo: “No podemos buscar el tema del financiamiento si es que este documento no está aprobado por ellos, porque eso es lo lógico”, explicó el gerente (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

Además, se denuncia una injerencia política local, pues las autoridades municipales actuales estarían alineadas con EPSAS La Paz y no han respaldado a la cooperativa, incluso tras haberse beneficiado de su infraestructura. En palabras del entrevistado: “Con esta gestión [municipal] es imposible... Tal vez en una nueva gestión se pueda conversar mejor con el nuevo alcalde que vaya a ingresar”<sup>8</sup> (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

A esto se suma la percepción de desigualdad normativa, ya que EPSAS opera con un tarifario vencido desde 2017, mientras que la cooperativa se rige por tarifas impuestas por la AAPS sin poder ajustarlas libremente a los costos reales. De igual forma se observa una falta de condiciones diferenciadas que reconozcan el carácter

8 Esta disputa con el municipio, tiene su antecedente desde 2013, cuando los socios reclamaban por las limitaciones del sistema de distribución de la cooperativa, si bien en 2014 la cooperativa para mejorar la disponibilidad comenzó a comprar agua a EPSAS, la Autoridad de agua potable redujo el área de prestación de servicios de la cooperativa. Asimismo, el 2015 el municipio y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), firman un convenio interinstitucional de financiamiento del proyecto de ampliación y mejora del sistema de agua potable Mallasa-Mecapaca (Fase I) (Entrevista Gerente Coop. Lihujtaypi).

social de la cooperativa frente a los operadores estatales/municipales.

### Planificación, desafíos y visión de futuro

LIHUAJTAYPI ha formulado un Plan de Desarrollo Quinquenal (PDQ) 2025–2029, que contempla la desvinculación de EPSAS y la implementación de un nuevo sistema de captación propio. También ha desarrollado un Plan de Contingencias (PDC) en respuesta a la crisis hídrica, ambos planes esperan la aprobación de la AAPS, y como señala el gerente “son los documentos básicos para gestionar financiamiento externo, que permita consolidar un sistema propio de captación de agua”

Se estima que la cooperativa podrá cubrir hasta el 43% de los costos con recursos propios, y el reto es lograr completar el financiamiento a través de instancias públicas o cooperación internacional. En este marco, se proyecta también el diseño de un sistema de alcantarillado propio: “Mi visión más ambiciosa es desligarnos de EPSAS... hacer mejoras, incluso implementar el tema de alcantarillado” (Comunicación personal, Álvaro Mendoza, 2025).

## 5.2 Estudio de caso 2

### Quando el agua une: autogestión y cuidado ambiental en el barrio San Pedro Magisterio

#### Orígenes y organización vecinal

La Cooperativa de agua Potable y Alcantarillado San Pedro Magisterio R.L. tiene sus raíces en la necesidad urgente de los primeros pobladores del barrio — principalmente maestros del magisterio urbano de Cochabamba— por acceder a servicios básicos. Tras la adquisición de terrenos en 1972 por la Federación Departamental de Maestros Urbanos, se constituyó una urbanización, pero, a medida que se iba poblando, se hacían más evidente las carencias de agua, luz y alcantarillado.

Frente a estas necesidades, el vecindario decide conformar inicialmente una junta vecinal para luego instituir un Comité de aguas, que asumió la responsabilidad de planificar, programar y desarrollar políticas y estrategias de dotación de

servicios de agua potable y alcantarillado para el barrio San Pedro Magisterio.

Entre 1983 y 1993, lograron extender una red básica de agua potable, zanjas, pozos, tanques elevados y el sistema de alcantarillado, todo esto fue posible por los aportes económicos y la comprometida mano de obra vecinal en largas jornadas de trabajo comunitario que involucraba a todos los vecinos en la construcción del sistema de agua y alcantarillado, pero a su vez, mientras se tendían las redes de agua, se diseñaba y construía el barrio, en el que la escuela, la iglesia y los espacios de recreación eran centrales.

Principalmente la carencia de agua ha hecho que cada vecino vea la forma de colaborar y participar en la instalación del sistema de agua. Era un barrio unido para hacer el trabajo comunitario y la cooperativa es el resultado del trabajo de los maestros que hoy en día, muchos ya no están (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025).

En febrero de 1995, en asamblea general, se determina constituirse legalmente como cooperativa, a través de un Acta de Constitución se consolida su vida institucional sin fines de lucro. Un año después, se consigue la extensión de su personería jurídica “con la resolución del Consejo 4822 del 25 de abril de 1996, el Ministerio de trabajo ha emitido la resolución de legalidad de la cooperativa. Entonces, con esta resolución se ha legalizado y se ha registrado como cooperativa, en aquel entonces al Instituto Nacional de Cooperativas” (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025).

#### Cobertura, estructura organizativa y principios

La cooperativa abarca actualmente toda la urbanización San Pedro Magisterio y parte de la urbanización La Concordia, ubicadas en el distrito 2 del municipio de Sacaba. Cuenta con 298 socios, que superan los 1500 usuarios considerando solo a las familias de los asociados.

Está organizada mediante un Consejo de administración y un consejo de vigilancia, y en los últimos años se decidió establecer el tribunal de honor, para poder desvincular a una socia que

ha causado daños económicos a la cooperativa. Como señala la administradora: “recién hemos creado un tribunal de honor para que se haga el procedimiento legal de cortarle el servicio definitivo a esta socia. Ya no nos interesa ni la deuda, sino evitar más problemas” (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025). Asimismo, la cooperativa trata de mantener una relación cercana con la OTB local, aunque esta relación ha fluctuado según las diferentes gestiones.

Está constituido por el directorio del Consejo de Administración, que son cinco miembros. Ellos son los que toman decisiones y velan para el funcionamiento. Y tres miembros del Consejo de Vigilancia. Desde que hemos ingresado trabajamos la mayoría de las veces en coordinación para no tener asperezas. Y ha sido bastante propositivo ese trabajo. Porque igual que con la OTB, si está funcionando de manera coordinada con la cooperativa, la cooperativa arranca para adelante. Pero si hay enfriamiento, la cooperativa se ve afectada. Hubo un tiempo en que el presidente de la OTB era también presidente de la cooperativa y de esa manera se ha logrado concretar la planta de tratamiento. Había una misma dirección entre lo que quería hacer la OTB y la cooperativa (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025).

Su marco normativo se rige por la Ley General de Sociedades Cooperativas y sus propios estatutos, recuperan principios como la solidaridad, el bien social y la autosostenibilidad. Desde el 2018 está afiliada a la Federación Departamental de Cooperativas de Agua Potable (FECOAPAC) y a la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP).

### **Infraestructura, logros e innovación**

Uno de los hitos más importantes ha sido la creación de una planta de tratamiento de aguas residuales, puesta en funcionamiento en 2016 con apoyo de la Fundación Abril, el financiamiento del Centro de Voluntariado Internacional (CeVI) de Italia y la decisión firme de la OTB. Esta planta, en su momento, fue considerada un modelo regional comprometido con la descontaminación del río Rocha y el saneamiento del medio ambiente, siendo la primera en su tipo gestionada por una cooperativa en Cochabamba, incluso mucho antes de que la empresa municipal EMAPAS contara con infraestructura similar.

Nosotros teníamos el servicio de alcantarillado desde el principio, pero tratábamos en cámaras de decantamiento, dos cámaras de decantamiento, había un plan A y un plan B, pero se han fundido. Entonces, Medio Ambiente ha conminado a la cooperativa que haga un tratamiento adecuado de los residuos sólidos del alcantarillado. En aquel entonces estaba el presidente, el coronel Quisbert y él ha sido el que ha buscado la ayuda de la Fundación Abril. Con ellos se ha gestionado el proyecto de la planta de tratamiento de las aguas servidas. Y se aprobó en asamblea la construcción de la planta. En realidad, este proyecto lo han realizado la OTB San Pedro Magisterio, la cooperativa, la Fundación Abril y las demás instituciones. La OTB ha sido la receptora del proyecto de la planta de tratamiento de aguas y le ha dado administración a la cooperativa para que vele por el buen funcionamiento de esta planta (...) A partir del 2015, la cooperativa ha realizado la supervisión y el trabajo. La ficha ambiental donde está aprobada la tarifa, ha sido en el 2016. Han tramitado 2015 y 2016 ha salido (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025).

La gestión vecinal con carácter comunitario del agua en Cochabamba ha demostrado ser una respuesta eficaz ante la fragmentación institucional y el acceso desigual al agua potable. Según estudios recientes, más de 600 operadores comunitarios (cooperativas, comités y asociaciones) abastecen a las zonas periurbanas del departamento, donde la presencia estatal es limitada. Esta realidad sitúa a cooperativas como San Pedro Magisterio como actores claves no solo en el acceso, sino también en la sostenibilidad ambiental del recurso.

### **Participación social y transformación comunitaria en torno al agua**

La cooperativa fue concebida y construida desde el trabajo colectivo. “Todos los que vivían aquí eran maestros (...) han fundado con aportes y con mano de obra de los asociados. Era un barrio unido para hacer trabajo comunitario”, recuerda la administradora actual. Sin embargo, reconoce también que la participación ha disminuido en los últimos años “Ya no hay tanto esa predisposición comunitaria... los fundadores han fallecido, viven sus hijos o inquilinos que no comprenden lo que fue constituir

la cooperativa” (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025).

Aun así, se mantiene el principio de rendición de cuentas a través de asambleas anuales y extraordinarias. Y las decisiones más importantes para la cooperativa, como por ejemplo el cambio de tarifa o la realización de una inversión importante, son tomadas en Asamblea General, que es la máxima autoridad. Asimismo, se han impulsado algunos cursos y estudios técnicos en alianza con universidades, aunque con limitaciones financieras y técnicas.

### **Conflictos, tensiones y relación con el Estado**

Pese a sus logros, la cooperativa enfrenta múltiples desafíos. La saturación del sistema —producto del crecimiento urbano no planificado y el uso comercial intensivo— ha puesto presión sobre la planta de tratamiento. A esto se suma la exigencia de parámetros técnicos cada vez más estrictos por parte de la Gobernación, que no considera las capacidades reales de una entidad comunitaria vecinal. En palabras de la administradora “El mayor problema es que la Gobernación nos pone requisitos demasiado elevados... nadie en Cochabamba produce ese tipo de agua” (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025).

Además, la cooperativa está sujeta al régimen impositivo general, debiendo pagar el 13 % de IVA y 3 % de IT, lo cual drena sus escasos recursos: “La parte impositiva está sangrando gota a gota a la cooperativa (...) ¿por qué grabar el consumo humano de agua si es un derecho constitucional?” (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025).

En el plano institucional, el Estado ha mostrado escasa colaboración concreta. Aunque la cooperativa ha solicitado financiamiento para renovar redes o ampliar la planta, la respuesta ha sido que esto sólo es posible si se transfiere la in-

fraestructura a EMAPAS, lo cual genera resistencia entre los socios.

### **Desafíos y una visión de futuro**

Entre los principales desafíos se identifican:

- La necesidad de renovar redes y equipamiento deteriorado por el tiempo.
- Mejorar la conciencia ambiental y la participación vecinal.
- Acceder a financiamiento externo sin perder autonomía.
- Reducir la carga impositiva que los asimila a empresas privadas.
- Resolver tensiones con instituciones públicas como la Gobernación y EMAPAS.

Uno de los principales desafíos que enfrentan hoy las cooperativas de agua es la falta de compromiso de algunos usuarios con los principios cooperativos, lo que genera serios conflictos legales y económicos. Por ejemplo, la cooperativa en los últimos años ha enfrentado un conflicto con una socia que, tras acumular seis años de morosidad y no cumplir con requisitos técnicos mínimos como la instalación de una cámara desgrasadora, fue notificada para el corte del servicio<sup>9</sup>. Al no presentarse y tras intentar reconectarse clandestinamente, la cooperativa actuó conforme a la Ley N.º 2066, pero fue denunciada por allanamiento y sometida a un recurso de amparo que obligó a restablecer el servicio, pese al fallo favorable previo de la AAPS.

Este conflicto ha significado un alto costo legal y financiero para la cooperativa. Más allá del caso individual, para la administradora lo preocupante fue la ausencia de apoyo comunitario “vecinos y socias prefirieron no involucrarse” reflejando un quiebre generacional entre los socios fundadores, que defendían activamente el proyecto cooperativo, y los nuevos habitantes, inquilinos o propietarios, que desconocen el carácter autogestionario de la entidad.

Esta situación evidencia una transformación en la relación entre la comunidad y su cooperativa.

9 Se debe señalar que además de vivienda esta propiedad alquilaba espacios a actividades comerciales como una pizzería, un taller, una vidriería, por lo que se determinó la necesidad de ampliar la cámara desgrasadora, para reducir los impactos en la planta de tratamiento de aguas residuales.

Hoy, muchos ven en ella un prestador público más, al que el Estado debería subsidiar, sin reconocer que es una entidad autosostenible basada en el esfuerzo colectivo. Recuperar el espíritu cooperativo, reforzar la educación entre socios y promover la corresponsabilidad en la gestión del agua son tareas urgentes para evitar que este tipo de conflictos debiliten a las cooperativas y comprometan su continuidad.

Tenemos la figura de que el Estado es el que te resuelve: el municipio, la gobernación, ellos te tienen que resolver y eso hace que también la gente deje de poner un poco su esfuerzo y su compromiso (...). El gobierno se ha vuelto papá y a veces ahora los hijitos solo quieren esperar del papá, se está perdiendo el liderazgo, el compromiso con lo comunitario (Comunicación personal, Vivian Coca, 2025).

Pese a estas dificultades, la Cooperativa San Pedro Magisterio es un ejemplo concreto de cómo las comunidades pueden gestionar solidariamente un recurso esencial como el agua. Su historia revela tanto el poder transformador de la autogestión como las tensiones que enfrentan las organizaciones vecinales en contextos de creciente urbanización, presión estatal y mercantilización de los servicios básicos. Su sostenibilidad futura dependerá de la capacidad de articular alianzas, recuperar el sentido colectivo y obtener un reconocimiento normativo y fiscal acorde a su rol social.

## 6. Aportes del cooperativismo del agua a la sociedad

A partir de la indagación de casos específicos, la revisión bibliográfica y en las entrevistas logradas para este acercamiento a las cooperativas de agua, se puede señalar que las cooperativas de agua en Bolivia generan beneficios directos para sus miembros, especialmente en términos de acceso económico al servicio, participación activa y en varios casos acceso a capacitaciones o asistencia técnica. De igual forma, de manera colateral, varias cooperativas han impactado en la mejora de la salud, la educación, la vivienda y la habitabilidad de los territorios.

Las cooperativas intermedias con solvencia estable han logrado otros beneficios sociales. Tal es el caso de COOPAGUAS R.L., que ha conseguido establecer servicios complementarios como el auxilio funerario, que consiste en el pago de Bs. 2.000 a los beneficiarios de los asociados y asociadas que fallecen.

SAGUAPAC, por su parte, ha logrado instituir con mayor estabilidad talleres de capacitación para microempresas, educación sobre el uso responsable del agua y programas de responsabilidad social. Además de generar espacios de reflexión social como foros, webinaros y otros eventos que permiten reflexionar, debatir y conocer este sector cooperativo.

De igual forma, en algunos casos, al ofrecer tarifas más accesibles que operadores municipales u operadores privados como en el caso de Cochabamba con los carros cisternas, las cooperativas permiten que los sectores populares y periurbanos accedan a un servicio esencial sin que esta rija únicamente por criterios de rentabilidad. Con igual importancia, aunque con variabilidad considerable en el logro de su propósito, estas organizaciones fomentan espacios de corresponsabilidad, como asambleas, acciones de mantenimiento colectivo y otros mecanismos de control social. Si bien estos espacios varían en su intensidad, de alguna forma tienen el potencial de articular colectivos y/o comunidades, fortaleciendo el sentido de pertenencia y los lazos sociales en torno a la gestión y producción de un bien común.

Por otra parte, como señala el presidente de la FECOAPAC, las cooperativas también reportan un beneficio para el Estado “el aporte al Estado es los impuestos, los impuestos que pagamos que evidentemente es muy alto. En el caso de Cochabamba, que son cooperativas relativamente pequeñas hay cooperativas que pagan hasta 13.000 bolivianos al mes” (Comunicación personal, Hernán García, 2025).

Pese a las deficiencias, limitaciones y contradicciones que puedan existir en el heterogéneo sistema cooperativo de agua, no se puede negar su capacidad para ofrecer soluciones eficaces en

contextos donde ni el mercado ni el Estado han logrado garantizar el acceso equitativo a los servicios básicos. Así, las cooperativas pueden contribuir no solo a mejorar la calidad de vida, sino a democratizar el acceso a recursos esenciales, que además son un derecho humano.

## 7. Aspectos críticos, desafíos y reflexiones finales

Las cooperativas de agua en Bolivia han sido históricamente una respuesta organizativa frente a la ausencia o insuficiencia del Estado en la provisión de servicios básicos. Sustentadas por lo general en el trabajo comunitario, la autogestión y la solidaridad, muchas nacieron del esfuerzo colectivo de vecinos que, sin apoyo estatal, instalaron redes, perforaron pozos y construyeron infraestructuras que, además de agua, movilizaban posibilidades de mayor equidad. Es así que, de alguna forma, su valor radica en ofrecer soluciones allí donde ni el Estado ni el mercado han logrado garantizar derechos básicos.

Pese a sus aportes, las cooperativas enfrentan tensiones internas y externas. La democracia interna puede verse limitada cuando los procesos participativos se reducen a formalidades, concentrando el poder en pocas manos. Esta situación se agrava cuando el cooperativismo se reduce a trámites legales sin una práctica real de solidaridad y cooperación. Iriarte (1979) señalaba: “si todo el andamiaje de trámites legales no responde a un espíritu de cooperación, es como construir una casa sin cimientos” (Iriarte, 1979, 72). En resumen, las cooperativas de agua en Bolivia constituyen una forma híbrida entre organización comunitaria y empresa social regulada, cuyo funcionamiento se sustenta en principios cooperativos y mandatos legales que buscan garantizar derechos ciudadanos, eficiencia operativa y sostenibilidad ambiental. Estas tensiones se intensifican en medio de los intereses e intromisiones políticas de los que también son parte las cooperativas.

A ello se suma una crítica estructural: el cooperativismo por sí solo no es la solución a todos los problemas sociales. Como señala la literatura especializada, las cooperativas pueden representar

una opción de inclusión para sectores excluidos y empobrecidos, poblaciones sin acceso al agua o al empleo digno, por ejemplo, pero su eficacia depende de la fortaleza de sus estructuras internas y del entorno institucional que las reconoce y las deja ser (Defourny & Nyssens, 2017).

Además, enfrentan cuellos de botella vinculados a su relación con el Estado. Como señala Wanderley (2022), muchas veces las cooperativas son tratadas como empresas privadas, sujetas al régimen impositivo general y sin un marco normativo diferenciado que reconozca su rol social. Esta presión del mercado, a través del Estado, debilita la gobernanza participativa y tiende a reforzar la eficiencia económica en detrimento del interés colectivo. Asimismo, la falta de tratamiento diferenciado también se reproduce al interior de los diferentes sectores cooperativistas, pues como señala Salazar “No se puede seguir hablando de la cooperativa, hay cooperativas empresariales, territoriales, sectoriales, y el abordaje, las aproximaciones y el tratamiento normativo debe ser capaz de reconocer estas diferencias” (Comunicación personal, Fernando Salazar, 2024).

En cuanto al contexto institucional, las cooperativas deben lidiar con una débil articulación con los gobiernos municipales y el Estado, que en muchos casos no reconoce ni promueven su rol dentro de la economía plural. La falta de planificación estatal, la instrumentalización política de las empresas públicas y la ausencia de una política estructural para el sector, agravan aún más la situación. Aun así, el cooperativismo de agua sigue siendo una alternativa válida. Su fortalecimiento requiere revisar el marco normativo e impositivo, garantizar transparencia y participación efectiva de los socios, acceder a financiamiento sin perder autonomía y, sobre todo, recuperar su base comunitaria. Solo así podrán sostener su rol como actores clave en la gestión democrática, equitativa y sostenible del agua.

Asimismo, el modelo cooperativo enfrenta múltiples desafíos. Entre ellos, destaca la pérdida del sentido comunitario y el debilitamiento del compromiso de los socios con los principios fundacionales. Muchos usuarios actuales conciben a las cooperativas como simples prestadoras de

servicios, sin apropiación ni participación efectiva. Esta desconexión ha derivado en conflictos legales, morosidad creciente y debilitamiento institucional. A ello se suma la concentración de poder en algunas dirigencias, la escasa renovación generacional y el incumplimiento de normativas básicas por parte de ciertas cooperativas.

A nivel simbólico, el cooperativismo ha perdido parte de su legitimidad en el imaginario colectivo, especialmente por su asociación con sectores como la minería, donde se han reproducido prácticas corporativas alejadas de sus principios. Un reto fundamental es, por tanto, disputar ese imaginario y resignificar el cooperativismo como una herramienta válida para la gestión democrática de los bienes comunes.

En ese sentido, el fortalecimiento del cooperativismo de servicios públicos en Bolivia requiere recuperar sus fundamentos solidarios frente a la presión de lógicas individualistas y mercantilistas. Como advertía Iriarte (1979), más que memorizar principios cooperativos, se trata de adoptar una praxis colectiva basada en la participación activa, la corresponsabilidad y la propiedad colectiva. Esta perspectiva se conecta también con la idea de “reeducar al mundo en los valores de la solidaridad y la participación política no delegativa”, que exigen tiempo y compromiso.

De igual manera, el fortalecimiento del sector requiere políticas públicas coherentes, un marco legal diferenciado y una estrategia de largo plazo que reconozca la especificidad de estas organizaciones, más allá de lo nominal, dentro de una economía plural. Asimismo, se necesita reconocer a las cooperativas como potenciales actores sociales estratégicos y aportar (o al menos no poner trabas) a mayor autonomía financiera sin perder su vocación social y democratizar su gestión interna.

Finalmente, en un contexto marcado por una profunda crisis socioambiental, resulta urgente recuperar el legado de las cooperativas y otras formas de gestión comunitaria del agua, que como se evidenció durante la guerra del agua en Cochabamba, han demostrado capacidad de gestión, resistencia y construcción colectiva. Estos procesos nos recuerdan que el agua no es solo un recurso, sino un vínculo social, un derecho y un bien común. Por ello, es fundamental que, como sociedad, avancemos hacia modelos de gestión que no se guíen únicamente por la lógica de la rentabilidad, sino por la sostenibilidad, la participación y la vida. Como advierte Yayo Herrero: “garantizar el tratamiento del agua como un bien común, y no una mercancía, es condición necesaria para, simplemente, seguir mirando, pensando, respirando y latiendo” (2020).

## Bibliografía

- AFCOOP. 2024. *Informe público de rendición de cuentas Final, 2023*.
- AFCOOP. 2025. "Audience pública de rendición de cuentas inicial 2025". Video, Facebook, 11 de mayo. <https://www.facebook.com/AfcoopBolivia/videos/665851086188423/>.
- Asamblea Legislativa Plurinacional. 2013. *Ley General de Cooperativas N° 356*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Bakker, Karen. 2010. *Privatizing water: Governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Banco Mundial. 1998. *Implementation Completion Report: Bolivia Major Cities Water and Sewerage Rehabilitation Project (Credit 2187-BO)*. Report No. 18009.
- Bétrisey, Fabien. 2015. "Las condiciones de reproducción de la cooperativa de agua SAGUAPAC en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: análisis del discurso". *Revista Artículo*, N° 7. <http://journals.openedition.org/articulo/2764>.
- Bolivia. 2009. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Bolivia. 2009. *Decreto Supremo N° 071. Reglamenta la estructura y funciones de la AAPS*. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N071.xhtml>.
- CONCOBOL. 2025. *Datos sobre cooperativas de agua por departamentos*.
- COSPHUL. s.f. *Historia de la Cooperativa Humberto Leigue*.
- Crespo, Luis. 1991. "Comentario a: Las perspectivas del cooperativismo en Bolivia". En ILDIS, *Perspectivas del cooperativismo en Bolivia*. La Paz: ILDIS.
- Defourny, Jacques, y M. Nyssens. 2017. "Fundamentals for an international typology of social enterprise models". *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 28, no. 6: 2469-2497.
- Delgado, Luis. 1991. "La viabilidad del cooperativismo en el modelo nacional de desarrollo". En ILDIS, *Perspectivas del cooperativismo en Bolivia*. La Paz: ILDIS.
- Ferreira, Ramón. 2010 [1994]. *Las logias en Santa Cruz*. Santa Cruz de la Sierra: Fondo de Ediciones Municipales.
- Fundación Jubileo. 2021. *Saneamiento básico. Serie: 10 temas clave para la gestión de gobernaciones y municipios*. <http://jubileobolivia.org.bo/public/files/uploads/7-Saneamiento-basico-Elecciones-2021.docx>.
- GIZ. 2019. *Agua potable y saneamiento básico*. <https://la-paz.diplo.de/resource/blob/2139608/d00d8347f47f50fd43726db5b-7c28657/04-01-01-01-fact-sheet-wasser-allgemein-data.pdf>.
- Guzmán, Walter. 2005. *Principios y doctrina del cooperativismo y de la economía social*. La Paz: Editorial Universitaria.
- Herrero, Yayo. 2020. "Los cinco elementos: Agua". CTXT, 1 de agosto. <https://ctxt.es/es/20200801/Firmas/32974/Yayo-Herrero-verano-agua-privatizacion-consumo-glaciares-calentamiento-global-ecologismo.htm>.
- ILDIS. 1991. *Perspectivas del cooperativismo en Bolivia*. La Paz: ILDIS.
- Iriarte, Gregorio. 1979. *El cooperativismo y la comunidad indígena. Crítica al cooperativismo desde una perspectiva aymara*. La Paz: Ediciones Puerta del Sol.
- Minelli, Federico, y S. Archidiacono. 2015. *La gestión cooperativa del agua en Bolivia*. Cochabamba: Ediciones Puerta del Sol.

- bamba: Fundación Avina / Universidad de Wageningen.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. 2009. *Lineamientos de política pública del sector cooperativo*. [https://base.socioeco.org/docs/ppc\\_bolivia.pdf](https://base.socioeco.org/docs/ppc_bolivia.pdf).
- Mogrovejo, Rodrigo, A. Mora, y P. Vanhuynegem, eds. 2012. *El cooperativismo en América Latina: Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*. La Paz: OIT para los Países Andinos.
- Moller, Edwin. 1991. "Experiencias de cooperativismo en Bolivia: aciertos y desaciertos". En ILDIS, *Perspectivas del cooperativismo en Bolivia*. La Paz: ILDIS.
- Opinión. 2012. "200 cooperativas del país proveen agua de las vertientes y los pozos". *Opinión Bolivia*, 9 de septiembre. <https://www.opinion.com.bo/articulo/econom%C3%ADa/200-cooperativas-pais-proveen-agua-vertientes-pozos/20120909210500431220.html>.
- Perales, Víctor Hugo. 2020. "Gobernanza del agua en el área metropolitana de La Paz". En Lourdes Urquieta y Víctor Hugo Perales, coords., *Agua y desigualdad urbana*. La Paz: CIDES-UMSA.
- Quiroz, Francisco, N. Faysse, y R. Ampuero. 2006. *Apoyo a la gestión de Comités de Agua Potable: Experiencias de fortalecimiento en Bolivia y Colombia*. La Paz: IWE--COSUDE--GTZ.
- Red Hábitat. 2013. "Cooperativas y comités de agua en las laderas de Cotahuma y Max Paredes". En *Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano y Rural*.
- SAGUAPAC. s.f. *Historia institucional*. <https://www.saguapac.com.bo/>.
- Urquieta, Lourdes, y Sarah Botton. 2020. "Un panorama de las desigualdades en los servicios urbanos de agua: A manera de introducción". En *Agua y desigualdad urbana*. La Paz: CIDES-UMSA.
- Wanderley, Fernanda. 2022. "Bolivian cooperative and community enterprises: Economic and political dimensions". En L. I. Gaiger, M. Nyssens, y F. Wanderley, eds., *Social enterprise in Latin America: Theory, models and practice*.



# 8



## Cooperativismo de electricidad y telecomunicaciones

SECTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS

### **BERNARDO ABATH VARGAS RIVERA**

Abogado, especializado en gestión pública. Con amplia experiencia en materia administrativa y laboral, así como normativa de regulatoria para entidades del sector cooperativo boliviano. Fue parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social con cargos técnicos y ejecutivos, así como de la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP) como Director Jurídico y Director de Control y Fiscalización.

# No hay élites que no sepan gobernar

## Cuatro casos de cooperativas de servicios eléctricos y telecomunicación en Bolivia

BERNARDO ABATH VARGAS RIVERA

### Introducción

Esta iniciativa emprendida por el Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPRDS), junto a We Effect, que inicialmente se plantea como objetivo contribuir con un análisis integral del cooperativismo en Bolivia, es una apuesta decidida para contribuir a la reactivación de una de las formas de organización económica garantizadas y reconocidas por la Constitución Política del Estado como parte de la economía plural. Asimismo, es oportuna por la coyuntura social y económica que vive el país, en la cual se está repensando el modelo de desarrollo económico nacional.

En este contexto, investigar las cooperativas que brindan servicios eléctricos y de telecomunicaciones puede arrojar luces respecto al rol que desempeñan y podrían desempeñar estas instituciones en un nuevo esquema económico renovado. Más aún, considerando que varias de las cooperativas de telecomunicaciones en el país han atravesado o atraviesan problemas de gobernabilidad e inestabilidad institucional en la actualidad, que deben ser analizados. Para ello, se examinarán casos contrastantes que permitan caracterizar las condiciones para el desarrollo exitoso o la inestabilidad de estas organizaciones.

En este marco, el presente artículo tiene el objetivo de describir los procesos de fortalecimiento técnico que permiten a las cooperativas prestar los servicios tecnológicos, pero también establecer sistemas de gobierno que garanticen el equilibrio institucional. Para ello, se ha analizado

el caso de la Cooperativa Rural de Electrificación CRE R.L. En esta cooperativa se identifica un fuerte acompañamiento técnico que no sólo ha permitido la estructuración de un sistema tecnológico apropiado para la distribución de energía eléctrica en el departamento de Santa Cruz.

Además, este acompañamiento ha propiciado el fortalecimiento técnico en gobernabilidad, estructurando un sistema de gobierno territorial adecuado para sus objetivos. También se describe el caso de la Cooperativa Eléctrica “Riberalta” C.E.R. LTDA, que permite entender los problemas administrativos que no pueden superar muchas cooperativas debido a falta de capacidades técnicas y de gobierno. Finalmente, se describen los casos de la Cooperativa de Servicios Eléctricos “15 de noviembre” R.L. y la Cooperativa de Telecomunicaciones Cochabamba COMTECO R.L. Estos casos permiten analizar las disputas entre grupos de poder al interior de las cooperativas, pugnas legales que afectan la gobernabilidad y la estabilidad institucional de estas cooperativas.

A través del análisis comparativo de estos cuatro casos, el presente artículo busca identificar los factores que determinan la estabilidad o inestabilidad institucional en las cooperativas de servicios tecnológicos. La hipótesis central sostiene que el fortalecimiento técnico en tecnología, sin un acompañamiento paralelo en capacidades de gobernanza, puede generar desequilibrios que deriven en crisis institucionales. El estudio pretende contribuir al debate sobre el papel de estas organizaciones en el desarrollo económico del país y ofrecer elementos para su fortalecimiento institucional.

## 1. Abordaje teórico y metodológico

La humanidad a lo largo de su historia ha generado un conjunto de necesidades que debe cubrir para su subsistencia. Algunas de estas necesidades se han diferenciado por ser necesidades urgentes para el diario vivir: la alimentación, el consumo de agua potable, la vestimenta, la vivienda, el saneamiento y la energía. La necesidad básica que tiene el ser humano de satisfacer el consumo de estos elementos ha priorizado su oferta por parte de la sociedad en su conjunto, ya sea a través del Estado (empresas estatales), el mercado (empresas privadas) o la sociedad civil (asociaciones civiles, la familia, el individuo). La satisfacción de estos elementos propició que desde etapas tempranas de la historia humana se desarrollaran las fuerzas productivas. Los individuos o colectivos aprovecharon los recursos naturales para la provisión de estos servicios básicos; posteriormente, el mercado y el Estado participarían en la producción y distribución de estos recursos.

Esta relación de aprovechamiento del individuo de la naturaleza está mediada por la técnica y la tecnología. Ortega y Gasset enfoca esta relación de manera inteligente para hablar de la técnica. Él menciona que el hombre se diferencia de los animales en su capacidad de desprenderse transitoriamente de sus urgencias vitales para dedicarse a otras actividades que “no son satisfacción de necesidades” (Ortega y Gasset, 1965, 19). Cultivar el campo, construir una casa o armar un automóvil son actos que presuponen “la invención de un procedimiento que nos permite, dentro de ciertos límites, obtener con seguridad, a nuestro antojo y conveniencia, lo que no hay en la naturaleza, pero que necesitamos” (Ortega 1965, 21). En este sentido, la técnica no se define como el aprovechamiento de la naturaleza para la satisfacción de las necesidades, sino como, la reforma de la naturaleza buscando la anulación de estas necesidades.

La técnica al expandirse a una escala societal se va a constituir en la tecnología, entendiendo esta como una “combinación de artefactos, conocimientos, procedimientos y organización” (Castells 1996, 38) que tiene por objetivo trans-

formar la naturaleza para anular las necesidades. Por esta razón, el desarrollo tecnológico que acompañó a la revolución industrial prometió la consagración de un hombre libre de ataduras, un hombre que domina a la naturaleza y las viles necesidades que le impone. Sin embargo, la misma tecnología develó ante los ojos del hombre la imposibilidad de un dominio y aprovechamiento irrespetuoso de la naturaleza, pues esto significaría el fin también de la humanidad. Por lo cual ahora se buscan paradigmas cada vez más sostenibles. En este sentido, la tecnología es un producto social y a su vez una fuerza transformadora de la sociedad.

Lo que interesa de esta intermediación de la técnica y la tecnología entre el hombre y la naturaleza, no es su aparente neutralidad en beneficio de la humanidad. Lo relevante es su profundo entrelazamiento con las relaciones de poder, los valores culturales y las estructuras económicas que coexisten, conflictivamente, en una sociedad determinada. El análisis de las experiencias de las cooperativas de servicios eléctricos y telecomunicación en Bolivia pueden tener dos prejuicios. El primero supone que la organización cooperativa significa un tipo de organización horizontal de ayuda mutua en la cual no se desarrollan o reproducen relaciones verticales y de dominación. El segundo asume que la tecnología eléctrica y de telecomunicaciones permite satisfacer necesidades sin producir efectos secundarios.

La producción de servicios eléctricos y de telecomunicación requieren de una técnica y una tecnología específica no accesible para toda la sociedad. La técnica requiere una carrera académica, pero también la acumulación de experiencia en el conocimiento de los diferentes procesos que permiten brindar estos servicios. Sin embargo, el núcleo de la diferenciación está en la tecnología, principalmente en los artefactos que conforman el sistema tecnológico que permite producir y distribuir electricidad y servicios de telecomunicaciones. El capital económico al cual se debe acceder marca una diferencia con el común de la población. Esta condición tecnológica imprime sobre las cooperativas analizadas en este artículo su principal rasgo distintivo.

Las cooperativas que dependen de la tecnología para producir y distribuir los servicios que su objeto establece requieren de dos elementos: 1) Un grupo social cuyo capital social y financiero permita emprender un proyecto de esta envergadura, es decir, requiere de una élite local, si es que no asume este rol del Estado (aunque muchas veces puede ser una élite impulsada por el Estado). 2) Profesionalizar la gestión de la cooperativa produciendo órganos especializados; el órgano especializado en la planificación, gestión y administración de la cooperativa quizás es uno de los más importantes. Estos dos elementos son fertilizantes para el desarrollo de lo que Robert Michels (1962) denominó tendencias oligárquicas. El autor argumentaba que todo tipo de organización implicaba el desarrollo de una oligarquía, en el sentido de que el grupo que conoce y decide el andamiaje de la cooperativa es un grupo minoritario al conjunto de socios de la cooperativa. Por lo mismo, la relación es vertical.

Otro elemento conceptual que utiliza Michels (1962) para analizar los partidos políticos y que resulta oportuno para analizar la cooperativa, es la pasividad de los miembros de la organización, entendida como la poca o nula participación de los miembros en la resolución de problemas organizacionales. Esto, según Michels, combina dos elementos propios de organizaciones sociales como el partido político o la cooperativa de telecomunicaciones. El primer elemento es la asimetría en la información a favor de los órganos especializados. El segundo son los altos costos de la participación de la multitud de miembros y la percepción de que la participación de los socios contribuye poco a la toma de decisiones, lo que merma la participación social. Este proceso, a su vez, deteriora la legitimidad de la élite o las élites administrativas y los procesos y mecanismos democráticos de elección, contexto en el cual la autoridad no puede ejercerse y deviene en una crisis de autoridad.

Muchos de estos procesos de degradación se inician a través de procesos legales iniciados contra directivas o denunciando la falta de aplicación de procesos democráticos. Las cooperativas de telecomunicaciones han atravesado estos sucesos en los últimos años. Un elemento que profundiza

la crisis de gobernabilidad ocurre cuando existe un desequilibrio entre el creciente volumen de demanda de los socios de las cooperativas y la poca o nula capacidad de la institución para satisfacerlas.

Los datos oficiales respecto al número de cooperativas de servicios a nivel nacional no se encuentran disponibles y deben ser oficializados por la Autoridad de Fiscalización de Cooperativas (AFCOOP). Sin embargo, en una primera revisión de datos se logró identificar un total de 1.326 cooperativas de servicios y servicios públicos a nivel nacional, exceptuando las cooperativas de transporte y de ahorro y crédito.

De este universo se han seleccionado cuatro estudios de caso bajo un muestreo intencional, aplicando los siguientes criterios de análisis:

- 1) Cooperativas vinculadas al área rural: Se seleccionaron tres instituciones que prestan servicios en zonas rurales de sus respectivos departamentos: la Cooperativa Rural de Electrificación CRE R.L., la Cooperativa Eléctrica "Riberalta" C.E.R. LTDA y la Cooperativa de Servicios Eléctricos "15 de noviembre" R.L.
- 2) Cooperativas con problemas de inestabilidad institucional: Se seleccionó la Cooperativa de Telecomunicaciones Cochabamba COMTECO R.L., que atraviesa problemas de inestabilidad institucional en la actualidad.

## 2. Antecedentes históricos y presente de las cooperativas de servicio público

Las cooperativas de servicios públicos surgen en nuestro país en la década de los años sesenta. La primera cooperativa del sector fue la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz Ltda. (COTAS), que se fundó el 16 de octubre de 1960. Posteriormente, gracias al influjo del Comité de Obras Públicas de Santa Cruz, el 14 de noviembre de 1962 se funda la Cooperativa Rural de Electrificación (CRE) y la Cooperativa de Servicios Públicos de Electricidad Tupiza (COPELECT) en 1964. En 1966 se funda la Cooperativa de

**GRÁFICO 1** Estructura del movimiento cooperativo por grados

Fuente: Elaboración propia.

Servicios Públicos de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario La Guardia (COSPLAG) y en 1973 se establece la Cooperativa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Santa Cruz (SAGUAPAC). Como se puede observar, las primeras cooperativas creadas en todas las clases que componen el sector de servicios públicos se crearon en el Departamento de Santa Cruz, que hasta la fecha, alberga la mayor cantidad de cooperativas de servicios públicos y la mayor cantidad de asociadas y asociados cooperativos.

Existen cooperativas que han logrado un desarrollo importante desde el punto de vista patrimonial y de capacidad recaudadora. Este es el caso de las cooperativas de servicios públicos de telecomunicaciones en las capitales de departamento de todo el país. Lamentablemente, en su mayoría se han convertido en “botines” de intereses particulares. Grupos e incluso intereses políticos han permeado los Consejos de Administración y de Vigilancia, así como los sindicatos. Estos grupos de intereses se apoderan de las cooperativas y socavan su gobernabilidad, su organicidad y su naturaleza cooperativa. En el caso de otras cooperativas, como las de agua potable y electricidad, algunas gozan de prestigio por los servicios prestados a una importante

base asociativa. No obstante, muchas de ellas constantemente atraviesan problemas de gobernabilidad y malversación de su patrimonio. Esta situación es de conocimiento público en desmedro del cooperativismo ante la sociedad.

El Movimiento Cooperativo es el componente fundamental del Sistema Cooperativo. Está compuesto por los diferentes sectores y clases establecidos en el artículo 23 de la Ley General de Cooperativas. Estos son: Sector de Producción (clase minera, artesanal, industrial, agropecuaria); Sector de Servicios (clase vivienda, ahorro y crédito, consumo, educación, transporte, turismo, salud y comercialización); y Sector de Servicios Públicos (clase telecomunicaciones, electricidad, agua y alcantarillado). En todos los sectores pueden crearse otras cooperativas emergentes de las necesidades sociales.

Además de esta clasificación sectorial, el Movimiento Cooperativo se encuentra estructurado jerárquicamente por grados de la siguiente manera:

#### a) Cooperativas de electricidad

Es importante entender que el objeto de las cooperativas de electricidad es la realización

de actividades propias de la cadena relativa al servicio de electricidad. Es decir, la generación o producción, transmisión y distribución de energía eléctrica. Esta puede ser únicamente para sus asociados o incluir la venta de servicios eléctricos a terceros o la asociación con otras formas de organización económica.

Según datos no oficiales de la Autoridad de Fiscalización de Cooperativas (AFSCOOP), para diciembre de 2024, se contabilizaron 16 cooperativas que aglutinaban 450.977 socios cooperativistas<sup>1</sup>. El departamento de Oruro es el que poseía más cooperativas de base, con un total de siete cooperativas, la mayoría de ellas ubicadas en la provincia Cercado. Potosí contaba con cuatro cooperativas de electricidad, todas en área rural del departamento. Los departamentos de Santa Cruz, La Paz, Cochabamba y Chuquisaca tenían con una cooperativa eléctrica por departamento. Sin embargo, es importante puntualizar que la cooperativa de servicios eléctricos con mayor base social en el país es la Cooperativa Rural de Electricidad R.L. (CRE), ubicada en el departamento de Santa Cruz, que registra 443.310 asociados, es decir, el 98 % de la base social de las cooperativas de servicio eléctrico a nivel nacional.

La base social de las cooperativas es el conjunto de personas naturales y jurídicas que las componen en calidad de asociadas y asociados, según nuestra legislación, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales. Las cooperativas de servicios públicos son las de mayor base social, pues al prestar servicios básicos su uso es masivo en la población y tiene un efecto directo en la calidad de vida de las personas. Por lo tanto, al hablar de base social se podría incluir al núcleo familiar de las asociadas y asociados, pero estos son datos que requie-

ren de mayores variables que no tenemos a disposición.

Respecto a la distribución de la base social por género, un 57 % de los asociados son varones y un 43 % son mujeres. Esto muestra cierta paridad, aunque no plena, en la propiedad de los certificados de aportación que acreditan la calidad societaria o asociativa en una cooperativa.

## b) Cooperativas de telecomunicaciones

Las cooperativas de telecomunicaciones están agrupadas en la Federación de Cooperativas Telefónicas de Bolivia (FECOTEL). La problemática central gira en torno al futuro de las cooperativas telefónicas debido a la política del Estado Plurinacional y la implementación de la nueva ley de telecomunicaciones de 2011. Esta ley establece que las cooperativas no deben brindar servicios que compitan con los servicios brindados por el Estado Nacional a través de sus empresas estatales. Esto ha marcado una situación muy difícil para las cooperativas debido a la pérdida de sus mercados y atributos como cooperativas. La situación se agrava por el potenciamiento de la lógica de tener las telecomunicaciones en manos de las empresas estatales.

Pese a esta situación, se registra un total de 12 Cooperativas de telecomunicaciones a nivel nacional. Tres ubicadas en el departamento de Beni, dos en el departamento de Potosí y una en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Santa Cruz y Tarija. La base social de las 12 cooperativas registra 172.878 socios cooperativistas a nivel nacional en este sector. La Cooperativa de Telecomunicaciones Cochabamba (COMTECO) es la cooperativa con mayor número de socios: 115.245, es decir, el 67 % de los socios a nivel nacional.

1 Mientras se redactaba este artículo se tuvo conocimiento de la creación de la Cooperativa de Servicios Públicos de Electrificación Amayapampa R.L. en el departamento de Potosí, que sería la primera cooperativa de servicios de electricidad creada con el marco normativo vigente y de acuerdo a dirigentes cooperativos cuentan con la personalidad jurídica vigente, haciendo un total de dieciséis cooperativas de servicios públicos de electricidad.

El informe realizado por la Autoridad de Regulación y Fiscalización del Transporte y Telecomunicaciones realizado en 2013, muestra claramente un resultado negativo en los estados de resultados de las diferentes cooperativas de telecomunicaciones. Todas estaban inmersas en pérdidas financieras a excepción de COMTECO. Esta situación se contrapone con el objetivo principal de la administración financiera, que es de buscar generar riqueza para los dueños (en este caso los socios) y a la vez mantenerse como cooperativas de servicio y no como empresas.

En ese sentido, las cooperativas no emiten acciones, sino certificados de aportación. Por tanto, deben buscar el incremento del valor de estos certificados. Esto se logra a través del incremento del patrimonio individual dentro de la comunidad societaria y la obtención de dividendos. A las cifras negativas de los estados resultados de las cooperativas de telecomunicaciones en diferentes gestiones, se debe añadir que ninguna de ellas ha pagado algún tipo de dividendo ya sea en especie o en dinero, a sus asociados en todos estos años. Un estudio de valoración empresarial de todas las cooperativas resulta un trabajo útil para mejorar el desempeño de estas cooperativas con ayuda del Estado.

Los antecedentes expuestos evidencian que tanto las cooperativas de electricidad como las de telecomunicaciones enfrentan desafíos complejos que van más allá de los aspectos técnicos y financieros. Mientras algunas cooperativas como CRE han logrado consolidarse exitosamente, otras atraviesan crisis de gobernabilidad, problemas administrativos y dificultades para cumplir con sus obligaciones hacia los socios. Esta diversidad de situaciones hace necesario examinar casos específicos que permitan identificar los factores que determinan el éxito o fracaso institucional en estas organizaciones cooperativas de servicios tecnológicos.

### 3. Análisis de casos

#### 3.1 El fortalecimiento de la técnica y tecnología: el caso de la Cooperativa Rural de Electrificación CRE R.L.

La Cooperativa Rural de Electrificación CRE R.L. es la cooperativa que brinda servicios eléctricos más importante del país. De las 16 instituciones existentes a nivel nacional, esta cooperativa aglutina el 98 % (443.310) de los socios cooperativistas del total nacional. CRE es una institución que ofrece servicios de generación y distribución de energía eléctrica en 14 de las 15 provincias del departamento de Santa Cruz. Llega a proveer servicios a más de tres millones de personas, cubriendo “el 95 % del territorio con el suministro de electricidad” (CRE 2025, 4).

La cooperativa surge en 1965 a través de la Resolución de Consejo N.º 0354 de 12/02/1965, con la cual obtiene su personería jurídica. Según esta resolución y el estudio económico que la acompaña, la cooperativa ya contaba con 5.166 socios en 1965. Actualmente, la institución cuenta con la homologación de su personería jurídica a través de Resolución Administrativa HOM – A N.º 002/2015 de 29 de septiembre de 2015, emitida por la Autoridad de Fiscalización de Cooperativas (AFCOOP).

Para poder cumplir su objeto como cooperativa, CRE ha estructurado una organización compleja que combina la generación de energía eléctrica, su adquisición, su incorporación y, finalmente, su distribución. Para la generación propia de energía eléctrica la CRE cuenta con sistemas eléctricos aislados en diferentes regiones del departamento. Estos cuentan con generadores de energía eléctrica y en algunos casos también incluyen proyectos de energía alternativa. Sin embargo, el porcentaje de energía que genera CRE alcanza al 8 %<sup>2</sup>. Esto significa que el 90 % de la energía distribuida por la cooperativa es producida en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) del cual forma parte la CRE y que es administrado por el Estado Plurinacional de Bolivia.

2 Cálculos aproximados con datos de la Memoria Anual de la cooperativa para el año 2023.

De igual manera, la cooperativa impulsa proyectos de generación distribuida que implican la generación de energía eléctrica por parte de los consumidores, principalmente a través de fuentes renovables como la energía solar. Este proyecto permite al usuario vender energía excedente que no utilice a través de su incorporación en la red de distribución de CRE, lo cual le permite reducir el monto de pago de su factura. Sin embargo, esta experiencia aun es menor en porcentaje con la cantidad de energía generada y adquirida.

Finalmente, la distribución de energía es en lo que más se ha enfocado la cooperativa. CRE opera y administra una extensa red de distribución de líneas de media y baja tensión a lo largo del departamento de Santa Cruz. Esta red está distribuida operacionalmente en 26 distritos. Esta tarea incluye la construcción, operación y mantenimiento de estas redes. También incluye las subestaciones en Montero y Cotoca, por ejemplo, que permiten distribuir efectivamente la energía eléctrica demandada por más de 3 millones de usuarios. Esto no sería posible sin la disposición de sistemas eléctricos regionales. Algunos están interconectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN) y otros aislados. Estos sistemas le permiten a la cooperativa disponer de energía eléctrica en función de la demanda específica de cada territorio.

A nivel de gestión de decisiones y participación de los socios, la cooperativa tiene como máxima autoridad a la asamblea general de delegados. En cada uno de los 26 distritos existentes en el departamento de Santa Cruz se eligen directores distritales, quienes pasan a ser automáticamente delegados. También, se escogen en los distritos otros delegados que no forman parte de la directiva distrital. Esta posibilidad genera un mecanismo de contrapeso al interior de los distritos. De igual manera, participan los miembros de los Consejos de Administración y de Vigilancia de la Cooperativa como delegados. Este conjunto de delegados conforma la asamblea general de delegados que toma decisiones vinculantes de obligatorio cumplimiento para el conjunto de socios. Estas decisiones están regidas por sus estatutos y reglamentos. Pueden ir

desde la elección de miembros del Consejo de Administración y del Consejo de Vigilancia hasta la aprobación de los estatutos orgánicos y sus modificaciones.

También existen asambleas seccionales y distritales que se producen bajo una lógica territorial. Todos los socios que residen en un distrito o una sección pueden participar en estas asambleas. El objetivo principal de estos espacios es elegir a los delegados de la sección y del distrito. En el caso de las asambleas distritales, el objetivo principal es elegir a los miembros del directorio distrital (cada año) e informar sobre la gestión, estados financieros y futuras inversiones en el nivel distrital.

La cooperativa cuenta con representantes que se constituyen en el Consejo de Administración. Este está conformado por nueve miembros elegidos por la asamblea general ordinaria. Estos consejeros eligen anualmente entre ellos un presidente, vicepresidente, etc. Tienen permanencia en sus funciones por seis años, renovando un tercio de sus miembros cada dos años. Este consejo tiene la función primordial de administrar, dirigir y representar a la cooperativa. Como tal, designa al Gerente General de la institución. La gerencia adicionalmente dispone de un amplio equipo técnico. Cuenta con asesoría legal, auditoría interna y está acompañado por 8 gerencias técnicas y administrativas, además de dos unidades técnicas. Por su parte, el Comité de Vigilancia tiene el rol de fiscalizar y controlar la gestión del Consejo de Administración y del Gerente General de la cooperativa.

#### **a) El fortalecimiento de la técnica**

Si bien la cooperativa CRE obtiene su personería jurídica en 1965, desde 1962 se inician las tareas para concretizar este proyecto colectivo. Como señala el Gerente General de la cooperativa, Mario Carmelo Paz D., la cooperativa representa un acto de rebeldía de los vecinos notables de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

En 1962 Santa Cruz de la Sierra era un pueblo que dormía en la penumbra, hasta que en un acto de rebeldía vecinos notables decidieron despertar y encender el futuro. Ese día, 14 de noviembre,

nació CRE. Hoy 62 años después, aquella pequeña cooperativa que instaló postes de madera de cuchi, se ha convertido en el motor de un departamento que no deja de avanzar y crecer (Comunicación personal, Carmelo Paz, 2024).

Para comprender mejor este proceso, es importante revisar los antecedentes históricos del servicio eléctrico en Santa Cruz. Según la historia disponible en la misma página de la cooperativa (<https://www.cre.com.bo/acerca-de-cre/historia/detalle/>), en 1900 la empresa cinematográfica “Moreno y Cía.” disponía de un motor generador de electricidad de 10 kW (cc) que utilizaba para la proyección de películas. Este fue el primer contacto con la energía eléctrica que tenían los pobladores de la ciudad. Mientras tanto, en la ciudad de La Paz, la instalación de un sistema de alumbrado público y distribución de energía se iniciaba a finales del siglo XIX (Ver Lázaro 2009).

En 1915, el alcalde Municipal, Udalrico Zambrana, licita públicamente la iluminación de la ciudad. De esta manera, se despierta el interés por el negocio de la provisión de electricidad en varios emprendedores de Santa Cruz. Sin embargo, no es hasta 1923 que los señores Claudio MacKenny y Percy J. Boland instalan una planta de generación eléctrica y tienden la primera red de distribución. Esta cubría conexiones domiciliarias y alumbrado público en pocas cuadras alrededor de la plaza principal y el mercado central. A lo largo de estos años, hasta la mitad de siglo, la responsabilidad de proveer el servicio recayó en empresarios privados, administración municipal e incluso la empresa estatal. Sin embargo, ninguna de ellas podía establecer un servicio de calidad que pudiera cubrir la demanda creciente. La tecnología implementada aún no permitía una buena provisión del servicio.

En 1962, el Gobierno Nacional de Bolivia creó la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), que se encargó de la generación y provisión nacional de este recurso estratégico. En varias ciudades, esto se complementó con empresas públicas que pudieran distribuir la energía producida. Así surge la empresa Servicios Eléctricos Santa Cruz (SELSAC), que coordina con la empresa nacional. La tecnología, por aquellos años, consistía principalmente en motores generadores de baja capaci-

dad que funcionaban con diésel o gasolina. En 1965, la cooperativa logra su personería jurídica e intenta licitarse los servicios de provisión de energía en ese mismo año. Sin embargo, no fue hasta 1970 que recién inicia operaciones, heredando la infraestructura y equipos de la empresa (SELSAC). No obstante, a partir de esa fecha, inicia un proceso de crecimiento y mejora de la provisión del servicio de electricidad. Dos elementos fueron fundamentales en este proceso: la técnica y la tecnología adoptadas.

El 1 de noviembre de 1970, CRE empezó a operar el sistema de energía eléctrica. Sin embargo, tuvo la habilidad de captar un préstamo de capital de 10 millones de dólares de USAID para los primeros proyectos de electrificación y su ampliación hacia el área rural del departamento. Además, USAID también brindó apoyo técnico en la planificación y provisión del servicio. Esto estableció un fortalecimiento de capacidades técnicas necesarias en la cooperativa para brindar estos servicios de complejidad técnica.

El fortalecimiento de la técnica permitió tomar decisiones estratégicas sobre la adquisición de tecnología. CRE optó por ampliar la cobertura a través del tendido de líneas de media y baja tensión. Esto implicaba varios componentes técnicos. Primero, la instalación de cables y postes para ampliar la cobertura. Segundo, la instalación de transformadores para elevar o reducir el voltaje de la electricidad y garantizar su transmisión y distribución segura. Tercero, subestaciones eléctricas que contienen transformadores y otros equipos para controlar el flujo de energía y distribuirla de manera eficiente. Finalmente, medidores de energía para el registro del consumo del recurso. De esta manera, CRE combinó eficientemente los artefactos, recursos y capacidades necesarias para cumplir su objeto social, haciendo énfasis en la distribución de energía eléctrica.

Años después, en 1990, la cooperativa fue acreedora de otro préstamo, esta vez de 5 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este financiamiento fue destinado a la ejecución de programas de electrificación inmediatas al área integrada. Esos recursos se invirtieron, nuevamente, en el fortalecimiento de

su especialidad: la distribución de energía eléctrica. La cooperativa adquirió subestaciones transformadoras de potencia y amplió las líneas de distribución. A partir de aquellos años, CRE no ha parado de crecer en cobertura, en socios cooperativistas y usuarios beneficiarios.

Es natural que un proyecto de complejidad técnica como el que asume la cooperativa genere órganos especializados y grupos de poder al interior de la misma. De hecho, fueron “vecinos notables” de la vieja Santa Cruz quienes se dieron a la tarea de impulsar este proyecto. Esto deja entrever que fue un emprendimiento de un grupo minoritario para atender una necesidad de la mayoría. Sin embargo, esto no supone la inclusión de todos.

La estructura organizativa de la cooperativa permite identificar que los espacios de poder, como los Consejos de Administración y Vigilancia, tienen un nivel de rotación establecido en la normativa de la cooperativa. Esto permite la rotación de los grupos de poder. Donde sí se han generado especialidades ha sido en las gerencias. Por ejemplo, en la gerencia general se cuentan pocos gerentes en la historia de la cooperativa desde 1970. Uno de ellos don Luis Rubén Terrazas, quien fue el gerente general que inició operaciones y se mantuvo en el cargo durante varios años. Otro es el actual gerente, el Arquitecto Mario Carmelo Paz Durán, que desde hace varios años viene desarrollando esta función.

Esto si bien establece grupos de poder especializados, no implica que exista una desestabilización al interior de la cooperativa por la pugna de poder entre grupos o facciones. Más bien, le ha permitido a CRE tener una estabilidad y desarrollo técnico que ha acompañado su crecimiento como institución. Lo cual no ha ocurrido en otras cooperativas del rubro.

### 3.2 Incumplimiento de deberes cooperativos: el caso de la Cooperativa Eléctrica “Riberalta” C.E.R. LTDA

La Cooperativa Eléctrica “Riberalta” C.E.R. LTDA atraviesa una situación de inestabilidad institucional que se origina en las elecciones realizadas

en 2016. En este año se realizaron elecciones de consejeros de Administración y de Vigilancia, con la supervisión del Tribunal Departamental del Beni. Estas fueron reconocidas mediante Resolución de Sala Plena N.º 009/2016 de 25 de enero de 2016<sup>3</sup>. Sin embargo, estas autoridades no cumplieron con el proceso de homologación que se requería en el marco de la Ley Nacional de Cooperativas N.º 356.

Esta es una cooperativa preconstituida, es decir, fue fundada con anterioridad a la Constitución Política del Estado. Sin embargo, no cumplió con el proceso de homologación cuyo plazo concluyó en junio de 2020. En esa gestión, de acuerdo con las actividades de control de AFCOOP, no se registró el cambio de consejeros de administración y vigilancia. Además, presentaban incongruencias en la cantidad de asociados según el Registro Estatal de Cooperativas (REC), según el Estudio Socio-Económico y usuarios que denunciaron a la autoridad sectorial. Por lo que dicha entidad, mediante Resolución Administrativa N.º 171/2020 de 02 de marzo de 2020, autorizó la Supervisión y Fiscalización *in situ* a la Cooperativa Eléctrica “Riberalta” C.E.R. LTDA.

Después de realizarse este acto administrativo, la autoridad resolvió, mediante Resolución Administrativa Particular N.º 002/2020 de 14 de septiembre de 2020, la existencia de incumplimientos. Emitió dieciocho recomendaciones que debieron realizarse en un plazo no mayor de ochenta días administrativos. Las más importantes, en relación con nuestro estudio, son las siguientes:

- Efectuar el registro de actualización de nómina de asociadas y asociados, cumpliendo los requisitos establecidos en la normativa vigente.
- Dar continuidad al trámite de homologación de estatutos orgánicos, siguiendo los requisitos y parámetros establecidos.
- Realizar el trámite de inscripción de consejeros para dar cumplimiento al artículo 18 del Decreto Supremo N.º 1995. A su vez, iniciar el registro de inclusión de aquellas personas admitidas en la cooperativa en las gestiones

2017, 2018 y 2019, cumpliendo los requisitos establecidos y aprobados al efecto.

- Una vez concluida la cuarentena por la emergencia sanitaria nacional del COVID-19, realizar las gestiones necesarias para completar los cargos acéfalos dentro de la conformación de los Consejos de Administración y Vigilancia, o en su caso reducir su número de miembros para cumplir con lo establecido por los artículos 43 y 45 del Decreto Supremo N.º 1995.
- Asimismo, convocar a Asamblea General Ordinaria para elegir a los miembros del Tribunal de Honor y registrarlos ante AFSCOOP. Posteriormente deberá elaborar un reglamento para su funcionamiento aprobado en Asamblea General Ordinaria.
- Demostrar el detalle de la suscripción con pago total de certificados de aportación al cierre del ejercicio y su saldo anterior, para tener una idea clara sobre el cálculo que se tiene para reflejar la cuenta de Fondo Social.
- Cumplir con las obligaciones pendientes con el Banco Unión S.A. a fin de no incurrir en mora.
- Comunicar en Asamblea de Asociados, con sus correspondientes actas, respecto a los bienes y equipos adquiridos para el funcionamiento de la planta generadora de energía y sobre las deudas que se tienen con diferentes entidades y sus planes de pago solicitados.

Pasado el plazo de implementación y realizado el proceso de supervisión, la Cooperativa no presentó la documentación requerida. Por lo que en función al numeral 7 del artículo 12 del Reglamento de Control, Supervisión y Fiscalización a la Gestión Cooperativa aprobado por Resolución Administrativa N.º 168/2018 de 31 de enero de 2018, se recomendó el inicio del proceso administrativo sancionatorio a la cooperativa.

Sin embargo, mediante Resolución AETN N.º 145/2021 de 29 de abril de 2021, se dispuso

la intervención administrativa a la Cooperativa Eléctrica Riberalta Ltda. (CER). Posteriormente, mediante Resolución AETN N.º 221/2021 de 19 de mayo de 2021, se dispuso la procedencia de la declaratoria de caducidad de los títulos habilitados otorgados en favor de la Cooperativa Eléctrica Riberalta Ltda. (CER).

Esto se debió a que se produjo la causal de declaratoria de caducidad establecida en el inciso g) del artículo 33 de la Ley N.º 1604 de Electricidad de 21 de diciembre de 1994, modificada por la Ley N.º 943 de 10 de mayo de 2017. Es decir, cuando la intervención administrativa a la empresa eléctrica de distribución establecía que el sistema intervenido no cuenta con las condiciones para garantizar la continuidad del suministro, afectando el derecho fundamental de acceso al servicio de electricidad.

En consecuencia, se dispuso la transferencia de la operación del Sistema Aislado Verticalmente Integrado (SAVI) Riberalta que operaba la CER a favor de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE). Se concluyó que debía darse continuidad al proceso de disolución y liquidación conforme la Ley N.º 393, Ley N.º 356, D.S. N.º 1995, Resolución Regulatoria N.º 003/2021 de 11 de agosto de 2021, proceso que a la fecha aún se encuentra inconcluso.

En este caso, se puede observar una secuencia de problemas que llevaron al colapso de la cooperativa. Primero se presentaron problemas de gobernabilidad, seguidos de incumplimientos a sus obligaciones legales y dificultades financieras. Inevitablemente, esta situación derivó en fallas en el servicio que prestaba la cooperativa. Como resultado, se produjo su intervención y posteriormente la pérdida de licencia o declaratoria de caducidad de sus títulos habilitados para prestar el servicio.

### **3.3 Pugnas internas. El caso de la Cooperativa de Servicios Eléctricos “15 de noviembre” R.L.**

Esta cooperativa se fundó el 10 de octubre de 1992 en el Municipio de Caracollo de la Provincia Cercado del Departamento de Oruro. Obtuvo su

personalidad jurídica en 1993 y homologó a la nueva Ley en 2018. Cuenta con 107 asociados inscritos ante la AFSCOOP.

En ese tiempo se presentaron denuncias contra el presidente del Consejo de Administración en ejercicio, por obstaculización del proceso electoral, irregularidades en la admisión de asociados y cortes injustificados del servicio.

Las elecciones no pudieron ser celebradas debido a conflictos internos entre asociados y la posible obstaculización por parte del comité transitorio. Por esta razón, la AFSCOOP emitió la Resolución Administrativa Particular N.º 83/2022 de 08 de septiembre de 2022. Esta resolución instruyó a la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia R.L. (CONCOBOL R.L.) continuar con las gestiones necesarias para concluir el proceso electoral de la Cooperativa de Servicios Públicos de Electricidad 15 de noviembre R.L.

En junio de 2023, AFSCOOP solicitó un informe sobre el proceso electoral al Tribunal Supremo Electoral. Refirió que el Tribunal Electoral Departamental de Oruro, mediante Resolución TEDO-SP N.º 0189/2022 de 19 de octubre de 2022, determinó aprobar el informe técnico de cumplimiento de la normativa electoral de la cooperativa en la elección y conformación del Comité Electoral. Este proceso se realizó en Asamblea Ordinaria de fecha 14 de octubre de 2022, convocada y presidida por el presidente de CONCOBOL R.L.

Estas acciones generaron que las ciudadanas Julia Chachaqui Herrera y Graciela Acarapi Tola apelaran la resolución ante el Tribunal Supremo Electoral. Esta institución emitió la Resolución Jurisdiccional TSE-RSP-JUR N.º 006/2023 de 14 de marzo de 2023, determinando declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por las mencionadas ciudadanas. En consecuencia, dejó sin efecto la Resolución TEDO-SP N.º 0189/2022, disponiendo que el Tribunal Electoral Departamental de Oruro emitiera una nueva resolución para la elección de autoridades de administración y vigilancia de las cooperativas de servicios públicos. El Tribunal Electoral Departamental

de Oruro, mediante Resolución TEDO-SP N.º 071/2023 de 25 de mayo de 2023, determinó disponer el archivo de obrados del proceso, es decir, cerrar el caso.

Luego, a requerimiento de la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL R.L.) y realizado el análisis correspondiente, la AFSCOOP emitió la Resolución Administrativa Particular N.º 012/2023 de 08 de septiembre de 2023. Esta resolución instruyó a CONCOBOL R.L. para que inicie y gestione un nuevo proceso electoral de los Consejos de Administración y de Vigilancia. Esto debía realizarse en el marco del artículo 55, artículo 92 y artículo 95, numeral 1 de la Ley N.º 356.

La resolución estableció que debía convocar a la Asamblea General Ordinaria de Asociados de la citada cooperativa que contenga en el Orden del Día la Elección del Comité Electoral en un plazo de 30 días calendario. Una vez conformado el Comité Electoral, debía coordinar y coadyuvar con dicho comité, así como convocar a cuantas asambleas generales ordinarias sean requeridas por estos para cumplir estrictamente con el procedimiento establecido hasta la conclusión del proceso electoral.

Los conflictos, sin embargo, se intensificaron. El 9 de octubre de 2023, después de haberse realizado una asamblea presidida por CONCOBOL, el señor Indalicio Corani Condori y otros iniciaron una acción de amparo constitucional contra Wilfredo Chiri Flores, presidente del Consejo de Administración de CONCOBOL R.L., y otros.

Señalaron la vulneración de su derecho al trabajo, arguyendo que dicha instancia habría convocado a Asamblea General para el 3 de marzo de 2023. Como resultado la elección de nuevos miembros para el Comité Transitorio de Administración, señalando además que la mencionada Asamblea era "fraudulenta", puesto que consideran que la CONCOBOL R.L. no tenía atribución para convocar a la misma. Según su argumento, la elección de un nuevo Comité Transitorio de Administración habría generado ingobernabilidad al interior de la cooperativa. Sostuvieron que el Comité Transitorio del cual

Corani era miembro a la fecha se encontraba vigente y subsistente según resolución de la autoridad competente.

Tras el proceso de la referida acción constitucional, la Sala Constitucional Primera del Tribunal Departamental de Justicia de Oruro emitió la Resolución Constitucional N.º 129/2023, mediante la cual dispuso:

(...) resuelve conceder la tutela impetrada por el Sr. Corani disponiendo dejar sin efecto la Convocatoria de 28 de enero de 2023, el Acta de Asamblea General de 3 de marzo y el Acta de Posesión de la misma fecha, en la que se hubiese elegido al nuevo Comité Transitorio Administrativo; Asimismo, el cese inmediato de la medida de hecho, disponiendo la restitución de sus funciones al Comité Transitorio de Administración de la “Cooperativa de Servicios Públicos de Electricidad 15 de Noviembre” del cual forman parte Indalicio Corani Condori y Gerardo Huanca Condori. Así también, respecto a lo solicitado en los puntos 2 y 3 por la parte accionante en su demanda de acción de amparo constitucional, referidos a ratificar como firme y subsistente la Resolución Administrativa Particular 052/2022 de fecha 21 de abril ratificando como vigente al Consejo Transitorio de Administración a su persona y al otro co-accionante. Se dispone que la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas asuma las medidas necesarias conforme su normativa que regula al sistema de cooperativas, a efectos si en su caso corresponde, complementar la conformación del mismo (...) (Resolución Constitucional N.º 129/2023).

Mediante Resolución Administrativa N.º 015/2023 de 27 de noviembre de 2023, la AFSCOOP dispuso instruir a la CONCOBOL R.L. para convocar a la Asamblea General Ordinaria de asociadas y asociados de la Cooperativa de Servicios Públicos de Electricidad “15 de noviembre” R.L. Esta instrucción se enmarcó en el artículo 55, artículo 92 y artículo 95 de la Ley N.º 356 Ley General de Cooperativas. El objetivo era complementar la conformación del Comité Transitorio de Administración que fue elegido en Asamblea General Ordinaria de fecha 23 de enero de 2021. Asimismo, continuar y concluir aquellos actos condu-

centes a la realización del proceso eleccionario de los Consejos.

Como se puede observar a lo largo de este entramado legal, los miembros del Consejo de Administración de la cooperativa encontraron en los recursos legales, como el amparo constitucional, instrumentos para mantenerse en el cargo de forma transitoria. Esto afectó la elección de miembros de los consejos de administración y vigilancia. Por lo mismo, también afectó el desarrollo de las actividades de la cooperativa.

### 3.4 Ingovernabilidad: el caso de la Cooperativa de Telecomunicaciones Cochabamba COMTECO R.L.

Un artículo titulado “Conflictos ponen en riesgo servicios en COMTECO y las deudas aumentan”<sup>3</sup>, muestra que el gerente general de la cooperativa José Luis Tapia advertía que las disputas legales podían afectar los servicios de internet a los usuarios, por no cumplir con las obligaciones económicas con los proveedores de señales. Mientras tanto, en el mismo artículo se puede leer el rechazo de la presidenta del Consejo de Administración, Liz Escobar, ante esta advertencia y a otras denuncias de presuntas ventas de inmuebles de la cooperativa.

Esta situación de ingovernabilidad debido a conflictos entre socios por la pugna del Consejo de Administración no es una exageración del periódico. Desde 2023, la cooperativa COMTECO ha cambiado de miembros del Consejo de Administración debido a procesos y contra procesos legales iniciados por los miembros involucrados, causando inestabilidad institucional.

En la gestión 2023, la AFSCOOP contaba con el registro de la Resolución Administrativa N.º 792/2023 de 01 de junio de 2023, por la cual, se inscribió la reconfiguración del Consejo de Administración de la Cooperativa de Telecomunicaciones Cochabamba R.L. (COMTECO R.L.). Se registró como presidente del consejo Edwin Ga-

3 Véase: <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20250211/conflictos-ponen-riesgo-servicios-comteco-deudas-aumentan>

mal Serhan Jardín y como presidenta del consejo de vigilancia Carola Torrico Ortega.

El 27 de noviembre de 2023, Mauricio Antonio Torrico, mediante nota CITE: C.A.Ext. 1338/2023, solicitó el registro de la directiva del Consejo de Administración y Vigilancia que había sido recompuesta. Esta solicitud se basaba en la Sentencia Constitucional Plurinacional N.º 1060/2022, que dejó sin efecto las elecciones de COMTECO R.L. de la gestión 2021. La cooperativa fue notificada con esta sentencia el 17 de noviembre de 2023. En consecuencia, se emitió la Resolución Administrativa N.º 2107/2023 de 1 de diciembre de 2023, por la cual se registró una segunda reconfirmación del Consejo de Administración de COMTECO R.L. Se registró como presidente del Consejo de Administración Mauricio Antonio Torrico Saavedra, manteniendo a Carola Torrico Ortega como presidenta del Consejo de Vigilancia.

Unos meses después, el 20 de diciembre de 2023, la Sala Constitucional Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba notificó a la AFSCOOP con la Sentencia Constitucional Plurinacional 1060/2022-S4 de fecha 19 de agosto de 2022. Esta sentencia fue emitida por la Sala Cuarta Especializada del Tribunal Constitucional Plurinacional. Se originó en la Acción de Amparo Constitucional interpuesta por Nadin Wilson Chambilla Flores en representación legal de Freddy René Cuba Gómez. Los accionados fueron Humberto Valenzuela Villarroel, Tito Rodríguez Noya, Sixto Fuentes Medrano y Ruth Pontejo Claros, vocales del Tribunal Electoral Departamental (TED) de Cochabamba. Esta sentencia dispuso conceder la tutela solicitada por los accionantes. En consecuencia, dejó sin efecto el proceso eleccionario para la renovación parcial de consejeros y consejeras de COMTECO R.L. 2021. Se dispuso que se lleve adelante una nueva elección con las garantías de transparencia y, sobre todo, en estricto cumplimiento de los requisitos para la habilitación de candidatos por parte del TED Cochabamba.

Por lo que, considerando la nulidad de elecciones celebradas el 25 de julio de 2021 y la remoción de dos consejeros de administración validada por el Tribunal de Garantías, nuevamen-

te se cambió el consejo de administración. Esta vez, la presidencia del consejo de administración quedó en acefalía, Carola Torrico Ortega quedó como presidenta del Consejo de Vigilancia. Sin embargo, Mauricio Antonio Torrico Saavedra y parte de su directiva, entre ellos, la señora Liz Vivian Escobar Sánchez, continuaron realizando acciones como miembros del consejo. El primero había sido apartado y la segunda de forma legal.

Ante esta situación, Carola Torrico presentó ante la AFSCOOP la nota CITE: C.V.514/2024 asignada a la HR NAL-3615/2024, solicitando registrar la remoción de Mauricio Antonio Torrico Saavedra y Liz Vivian Escobar Sánchez. Esta solicitud se basaba en el dictamen N.º 001/2023 de 21 de diciembre de 2023, emitido por el Tribunal de Honor de COMTECO R.L. Este tribunal estaba compuesto por el Dr. Walter Quispia O., la Dra. Katty Sanjinés C. y la Dra. Martha Espinoza A.

El dictamen resolvía: “La remoción del cargo de consejeros del Consejo de Administración de los consejeros Liz Vivian Escobar Sánchez y Mauricio Antonio Torrico Saavedra, por haber infringido lo establecido en el Artículo 82 inc. b) del Estatuto Orgánico de COMTECO R.L.” (Dictamen Tribunal de Honor N.º 001/2023). Este trámite mereció la Resolución N.º 004/2024 de la AFSCOOP el 11 de junio de 2024, la cual aprobaba el dictamen mencionado. Sin embargo, también advertía la posibilidad de ingobernabilidad en la cooperativa, por lo que disponía que Carola Torrico Ortega asuma la dirección provisoria del Consejo de Administración y realizara la convocatoria a elecciones de los consejos de administración y vigilancia en el plazo de 120 días.

Casi al mismo tiempo, el 31 de julio de 2024, dentro de una Acción de Amparo Constitucional. Esta fue interpuesta por Cristina Sonia Balderrama Albarado, asociada de la Cooperativa COMTECO R.L. contra Liz Vivian Escobar Sánchez y Mauricio Antonio Torrico “consejeros” de la Cooperativa COMTECO” R.L. La juez público de Familia y de Partido de Trabajo y Seguridad Social y juez técnico del Tribunal de Sentencia Penal Anticorrupción y Contra la Violencia hacia las Mujeres N.º 1 de Punata concedió la tutela a la Balderrama. Se determinó dejar sin efec-

to todo lo obrado por los accionados Liz Vivian Escobar Sánchez y Mauricio Antonio Torrico, ex consejeros del Consejo de Administración y Vigilancia de COMTECO R.L. Esto aplicaba a todas las acciones realizadas posterior al 17 de junio de 2024. Se mantuvieron válidos todos los actos lícitos asumidos con relación a terceros hasta esa fecha. Conociendo de este dictamen, Carolina Torrico Ortega se apersonó ante el juzgado de Punata para solicitar coadyuvancia de fuerza pública policial. El objetivo era dar cumplimiento a la sentencia constitucional. La juez pública de Familia y de Partido de Trabajo y Seguridad Social y juez técnico del Tribunal de Sentencia Penal Anticorrupción y Contra la Violencia hacia las mujeres N.º 1 de Punata emitió el Auto de 02 de agosto de 2024. Este documento ordenó a los accionados el cumplimiento de la Resolución Constitucional. Además, dispuso que mediante Comisión Instruida se notifique a AFSCOOP con la referida Resolución Constitucional, para los fines que en derecho corresponda.

Pese a esta decisión, Mauricio Antonio Torrico Saavedra y Liz Vivian Escobar Sánchez solicitaron medidas cautelares al Tribunal Constitucional. De cuyo proceso emergió el Auto Constitucional 220/2024-CA/S de 19 de agosto de 2024, que dispone:

Ha lugar la solicitud de medida cautelar, disponiendo la suspensión de los efectos de la Resolución de 31 de julio de 2024, así como el auto de 02 de agosto de 2024, únicamente respecto a los citados impetrantes, hasta que el Tribunal Constitucional Plurinacional dicte el respectivo fallo en grado de revisión (Auto Constitucional 220/2024-CA/S de 19 de agosto de 2024).

De igual manera, Carola Torrico Ortega solicitó medida cautelar ante el Tribunal Constitucional Plurinacional. De este proceso emergió el Auto Constitucional 241/2024-CA/S de 5 de septiembre de 2024 (IN Noticias 2024), el cual dispone:

Ha lugar la solicitud de medida cautelar impetrada por Carola Torrico Ortega, Directora Provisoria del Consejo de Administración y Vigilancia de COMTECO R.L., ordenando el cumplimiento de las Resoluciones de 31 de julio de 2024, 2 de agosto y 7 de agosto de 2024, emitidas por la Jueza Pública de Familia, ASÍ COMO EL CUMPLIMIENTO DE LAS

Resoluciones 004/2024 de 11 de junio y 005/2024 de 13 de agosto de 2024, al haber sido emitidas en observancia de las mencionadas resoluciones de 31 de julio, 2 y 7 de agosto de 2023 (Auto Constitucional 241/2024-CA/S).

El citado Auto Constitucional también dejó sin efecto lo dispuesto por el Auto Constitucional 220/2024-CA/S de 19 de agosto de 2024, dejando a Carola Torrico Ortega como presidenta provisoria del Consejo de Administración. Paralelamente, la Carola Torrico recibió el apoyo de la Asamblea General Ordinaria de delegados distritales de COMTECO realizada el 13 de agosto de 2024. En las partes más destacadas de la Resolución N.º 005/2024 se disponía lo siguiente:

**PRIMERO:** Aprobar el marco competencial de la Directora Provisoria del Consejo de Administración, consistente en:

Artículo 1. De la Confirmación del cargo de Dirección Provisoria del Consejo de Administración por acatamiento de la Resolución Constitucional de 31 de julio de 2024: “Se confirma a la Dra. Carola Torrico Ortega como Directora Provisoria del Consejo de Administración”.

TERCERO.- En atención a la SCP N.º 1060/2022-S4 de 19 de agosto y la falta de credibilidad, idoneidad y capacidad para llevar a cabo elecciones justas y transparentes por parte del Tribunal Electoral Departamental de Cochabamba, la Asamblea General Ordinaria de Delegados Distritales DISPONE que la Directora provisoria DEFINA EL PROCEDIMIENTO DEMOCRÁTICO ELECTORAL que recepte mayores niveles de transparencia y control de sujeción a la normativa constitucional, legal, estatutaria, para los comicios de los Consejeros de Administración, Vigilancia y Delegados Distritales (Resolución N.º 005/2024, 13 de agosto del 2024).

Cuando parecía que la justicia y los delegados de la cooperativa definían esta pugna legal en favor de Carola Torrico, se interpusieron nuevamente acciones legales por parte de Mauricio Antonio Torrico y Liz Vivian Escobar. Estas acciones se mantienen hasta la fecha. En la página web oficial de COMTECO R.L. se registra al Ing. Gamal Serhan como presidente del Consejo de Administración, a la Dra. Liz Vivian Escobar como miembro del Consejo de Administración y al Lic.

Mauricio Antonio Torrico como secretario general del Consejo de Administración. Sin embargo, en muchas entrevistas en medios de prensa, Carola Torrico también se presenta como presidenta del Consejo de Administración. Este es el cuadro de ingobernabilidad en el cual está sumida la Cooperativa de Telecomunicaciones Cochabamba COMTECO R.L.

#### 4. Conclusiones

Los casos analizados en el presente artículo muestran la importancia que tienen la técnica y tecnología en el desarrollo de cooperativas dedicadas a prestar servicios tecnológicos como la provisión de electricidad o telecomunicaciones. Después de consolidarse a lo largo de los años, y debido a los márgenes de ganancia que pueden ser importantes, se pueden generar incumplimientos a los deberes cooperativos. También surgen disputas de grupos de poder al interior de las cooperativas, pugando por la administración de estas plusvalías y generando ingobernabilidad en las cooperativas. Esto se profundiza aún más si no ha existido un proceso de acompañamiento y fortalecimiento de técnicas administrativas y gubernamentales con los socios cooperativizados que puedan prevenir estos desequilibrios institucionales.

El caso de la Cooperativa Rural de Electrificación CRE R.L. muestra cómo el fortalecimiento de la técnica fue importante para la capitalización de la cooperativa y la toma de decisiones para la mejor inversión de esos recursos. Estos se destinaron en artefactos básicos para ampliar su red de distribución de energía eléctrica, priorizando este perfil empresarial. El acompañamiento técnico de USAID quizás haya sido tan importante como el préstamo de 10 millones de dólares, debido a que pudo establecer órganos técnicos especializados. Estos se enfocaron primero en el área de tecnología, luego en temas administrativos, pero fundamentalmente en el tema gubernamental.

La gestión de los conflictos internos a través de las asambleas y directivas en los 26 distritos territoriales parece un mecanismo de gobierno territorial que facilita el gobierno descentralizado en el territorio de cobertura. Además, descomprime la presión sobre el Consejo de Administración y de Vigilancia a nivel central. El acompañamiento de USAID seguramente fue importante en la técnica de gobernabilidad. Si bien la jerarquización de los grupos de poder al interior de la cooperativa se consolida a través de estos procesos de fortalecimiento técnico, estos parecen necesarios cuando se evalúan los procesos de gobernabilidad en términos de equilibrios para el futuro y estabilidad de las instituciones.

Más aún si se las compara con los casos de la Cooperativa Eléctrica “Riberalta” C.E.R. LTDA, donde la falta de técnica administrativa impide que se cumplan con requisitos de registro ante las autoridades competentes. O los casos de la Cooperativa de Servicios Eléctricos “15 de noviembre” R.L. y la Cooperativa de Telecomunicaciones Cochabamba COMTECO R.L., que muestran pugnas de interés entre grupos de poder que desestabilizan la institucionalidad a través de pugnas legales que impiden establecer la autoridad de sus respectivos Consejos de Administración.

Una línea de investigación que se puede profundizar a partir de estos hallazgos es si los procesos técnicos al inicio de la implementación de las cooperativas de servicios, principalmente las que tienen problemas de gobernabilidad, han priorizado el fortalecimiento técnico tecnológico en detrimento del fortalecimiento técnico administrativo y de gobierno. Esta reflexión surge del contraste evidente entre el caso exitoso de CRE, que recibió acompañamiento integral, y los casos problemáticos de las otras cooperativas analizadas. Futuras investigaciones podrían explorar estrategias de fortalecimiento institucional que equilibren el desarrollo tecnológico con la capacidad de gobierno cooperativo.

## Bibliografía

- Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP). 2015. "Resolución Administrativa HOM-A N.º 002/2015 de 29 de septiembre de 2015".
- Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP). 2018. "Resolución Administrativa N.º 168/2018 de 31 de enero de 2018, Reglamento de Control, Supervisión y Fiscalización a la Gestión Cooperativa".
- Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP). 2020a. "Resolución Administrativa N.º 171/2020 de 2 de marzo de 2020".
- Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP). 2020b. "Resolución Administrativa Particular N.º 002/2020 de 14 de septiembre de 2020".
- Autoridad de Electricidad y Energía Nuclear (AETN). 2021a. "Resolución AETN N.º 145/2021 de 29 de abril de 2021".
- Autoridad de Electricidad y Energía Nuclear (AETN). 2021b. "Resolución AETN N.º 221/2021 de 19 de mayo de 2021".
- Autoridad de Electricidad y Energía Nuclear (AETN). 2021c. "Resolución Regulatoria N.º 003/2021 de 11 de agosto de 2021".
- Castells, Manuel. 1996. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura, Vol. 1*. México D.F.: Siglo XXI editores.
- Cooperativa Rural de Electricidad CRE R.L. 2025. *Memoria Anual 2024*. Santa Cruz de la Sierra: Cooperativa Rural de Electricidad R.L. [https://www.cre.com.bo/wp-content/uploads/2025/05/MEMORIA-ANUAL-LUJO-2025\\_compressed.pdf](https://www.cre.com.bo/wp-content/uploads/2025/05/MEMORIA-ANUAL-LUJO-2025_compressed.pdf)
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2013. "Ley N.º 356 de 11 de abril de 2013, Ley General de Cooperativas". *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2014. "Decreto Supremo N.º 1995 de 13 de mayo de 2014". *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2017. "Ley N.º 943 de 10 de mayo de 2017, que modifica la Ley N.º 1604 de Electricidad". *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- IN Noticias. 2024. "Directora provisoria de COMTECO sostiene que su representación fue validada por un auto del tribunal constitucional". <https://innoticiasbo.com/index.php/2024/10/23/directora-provisoria-de-comteco-sostiene-que-su-representacion-fue-validada-por-un-auto-del-tribunal-constitucional/>
- Lázaro, Gabriela. 2009. "Challapampa y la silenciosa iluminación de la ciudad de La Paz". En *REUNIÓN ANUAL DE ETNOLOGÍA XXII TOMO I*. Racismo de ayer y hoy. Bolivia en el contexto mundial. La Paz: MUSEF.
- Michels, Robert. 1962. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Ortega y Gasset, José. 1965. *La meditación de la técnica*. Madrid: Espasa Calpe S.A.
- República de Bolivia. 1994. "Ley N.º 1604 de 21 de diciembre de 1994, Ley de Electricidad". *Gaceta Oficial de Bolivia*.
- Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. 2022. "Sentencia Constitucional Plurinacional N.º 1060/2022-S4 de 19 de agosto de 2022".
- Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. 2023. "Resolución Constitucional N.º 129/2023".
- Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. 2024a. "Auto Constitucional 220/2024-CA/S de 19 de agosto de 2024".

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.  
2024b. "Auto Constitucional 241/2024-CA/S  
de 5 de septiembre de 2024".

Tribunal Electoral Departamental de Oruro  
(TED Oruro). 2023. "Resolución TEDO-SP N.º  
071/2023 de 25 de mayo de 2023".

Tribunal Electoral Departamental de Oruro  
(TED Oruro). 2022. "Resolución TEDO-SP N.º  
0189/2022 de 19 de octubre de 2022".





