

## 2. La legislación cooperativa en Bolivia

*José Luis Dabdoud Justiniano y Fernando Egüez Zubieta*

### 1. Origen y desarrollo histórico

Para tener una idea sobre las actividades y el movimiento cooperativo en Bolivia, debemos diferenciar ese proceso en tres periodos claramente identificados en razón de características muy especiales de cada periodo, el cual señalamos lo siguiente:

#### a) **Período Precolombino**

El Ayllu (*Un ayllu (quechua o aimara), también aillo, es una forma de comunidad familiar extensa originaria de la región andina con una descendencia común -real o supuesta- que trabaja en forma colectiva en un territorio de propiedad común*), la Minka (*minka (quechua) o minga denominada también minca o mingaco, es una antigua tradición de trabajo comunitario o colectivo con fines de utilidad social. Es un sistema que se usa en Latinoamérica desde la época precolombina. Puede tener diferentes finalidades de utilidad comunitaria como la construcción de edificios públicos o ir en beneficio de una persona o familia, como al hacerse una cosecha de papas u otro producto agrícola, entre otras, siempre con una retribución para quienes han ayudado*), la Mita (*La Mita, era la obligación de todos los miembros del Ayllu a trabajar en la realización de obras de interés colectivo, de la cual no podían excusarse por ningún motivo, ya que la parte que le correspondía a cualquier persona tenía que hacerse, lo que le obligaba a buscar a otra persona para que realice la cuota parte que le correspondiese, pagando o devolviendo el trabajo en forma o manera*), el Aymi (*El Aymi, era un trabajo solicitado por aquellas personas que se encontraban en momentos de cosecha y los miembros de la familia no eran suficientes, por lo que existía el peligro de que la cosecha se pierda.*

*Dicho trabajo tenía la modalidad de un préstamo que luego era devuelto por quienes se habían favorecido, en provecho de quienes habría cooperado anteriormente. Este préstamo revestía toda la seriedad en su cumplimiento, ya que en el Incario tenían leyes demasiados*

*duras, como “Ama Sua, Ama Llulla y Ama Kella”, que cuando se incumplían se llegaba a castigar al infractor, en algunos casos hasta con la muerte) y la Rama (La Rama, consistía en la cuota parte que resultaba del valor total empleado en la solución de algún problema que tenían que pagar todos los jefes de familia a quienes realizaran las labores de solución), principalmente han sido practicas de trabajo desde la época de las culturas Incaicas y Aymaras consecuentemente de nuestros mayores. Estas manifestaciones se han mantenido incólumes a través del tiempo y hoy siguen practicándose especialmente en el área rural, principalmente en el Altiplano boliviano, donde el campesino en forma natural, en su comunidad, realiza trabajos del Aymi, obtiene beneficios de su Ayllu y compromete su cooperación en la Rama o la Mita, todos con un sentido de trabajo colectivo, control colectivo y beneficio colectivo. Estos sistemas de trabajo en síntesis, que constituyen lo que llamaban pre- cooperativas, aun subsisten en el campo.*

#### **b) Período de Iniciación Propiamente Dicho**

La problemática del agro ha traído como consecuencia que el hombre boliviano se preocupe poco a poco de solucionarlo. Tomando en cuenta las formas ancestrales de trabajo de nuestros campesinos se aprovecho este ejemplo para introducir el movimiento cooperativo, primero en ese sector económico antes que en otros. Así tenemos allá por el año 1935, posterior a la Guerra del Chaco la organización de las primeras cooperativas agrícolas y ganaderas con los excombatientes que se quedaron en la región chaqueña y con ayuda del ejército boliviano. Las principales, de Choreti, Camiri y Sanandita, sensiblemente no subsistieron debido a que en su nacimiento y formación tuvieron simplemente nombre de cooperativa y las tierras en propiedad común. El Estado ya empezó a preocuparse por implantar el cooperativismo, se dictan varios Decretos y Leyes entre ellos:

- El Decreto Ley del 02 de diciembre del 1939 donde habla de “la creación de cooperativas y asistencias sanitarias para maestros”, con miras a atender con servicio de farmacia, a precios módicos, para el magisterio. Sensiblemente no se organizo ninguna cooperativa de este tipo.
- EL Decreto Supremo del 16 de mayo de 1941 relativo a la creación y formación de las cooperativas de consumo.
- El Decreto del 20 de mayo de 1941 legisla sobre la formación de cooperativas agrícolas mediante un ente central llamado Comité

Nacional de Fomento Agropecuario. Esta disposición tiene un alto sentido organizativo y principista de cooperativismo, tal es así que incluso habla de un máximo de 150 hectáreas de terreno para los arrendatarios de terrenos que quisieran acogerse a este Decreto para obtener alguna ayuda del Estado. Fueron varias las cooperativas en especial en el oriente y el chaco que nacieron al amparo de este Decreto.

- El Decreto Supremo del 17 de febrero de 1943, elevado a rango de Ley el 14 de diciembre de 1944, autoriza a las municipalidades del país para la organización y explotación de servicios técnicos, de tranvías y teléfonos mediante cooperativas mixtas con el aporte edilicio y particular, limitando el monto del capital así como el interés al 9 % anual.
- La Ley del 17 de octubre de 1944, vigente recién el 08 de septiembre de 1952, dio origen a la formación de la cooperativa de empleados públicos, que fue de la clase de cooperativa de consumo, con el aporte del Estado y los empleados públicos.

Con las Constitución de la Dirección General de Comunidades y Cooperativas Agropecuarias dependiente del Ministerio de Asuntos Campesinos, empieza a concretarse, de alguna manera, el fomento del Estado hacia el cooperativismo, así mismo en esta época se organizaron las cooperativas agrícolas Pujravi, el año 1952, cuyo resultado fueron positivos.<sup>1</sup>

### **c) Período de Legislación para el Cooperativismo**

Dada la existencia de una tendencia general a considerar la sociedad cooperativa como una asociación para cazar privilegios del Estado, exenciones fiscales y cupos de importación privilegiadas, el proceso que ha llevado a la creación de la Ley General de Cooperativas a debido ser forzosamente, largo y accidentado. Pero como en la doctrina de la Revolución Nacional, especialmente la que esta contenida en las leyes de Reforma Agraria y que recoge el pensamiento Revolucionario del jefe del partido de gobierno Víctor Paz Estensoro, se da una importancia fundamental a la sociedad cooperativa, como una forma nueva en empresa agrícola, sustitutiva del latifundio. El Ministerio de Asuntos Campesinos planteo la urgencia de una Ley General que fuese el instrumento orientador y la guía económica de esta nueva forma de organización de las clases trabajadoras.

---

<sup>1</sup> Daniel A. Vidal Rosado, Legislación y Manual de Derecho Cooperativo, "SERRANO", Santa Cruz -Bolivia, 2000, pag. 61,62 y 63

A principio de 1957 encargó al experto de cooperativas agropecuarias de FAO (*FAO.- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (Food and Agriculture Organization)*), que estudiara las legislaciones cooperativistas Latinoamericanas y faccionara un anteproyecto. El mencionado experto estudio unas bases tomando especialmente en cuenta la experiencia mexicana y presento al Ministerio un esquema: Este fue ampliado y presentado en forma de Ley General por el Dr. George St. Siegens, quien viajo a mediados de 1957 desde Roma para participar en esta proyección. Como es sabido el Dr. St. Siegens fue uno de los especialistas en cooperativas y crédito agrícola más eminente de FAO.

El anteproyecto faccionado por el Dr. St. Siegens fue presentado por el Gobierno Nacional al Congreso.

Cuando llego al país el economista colombiano Dr. Antonio García, el Ministerio le encomendó la tarea de estudiar y redactar un nuevo anteproyecto de Ley General de Sociedades con un nuevo sentido, adaptándolo mas estrictamente a las necesidades y problemas de un país subdesarrollado y cuyo campo aun se mantiene dentro de un régimen de economía natural; ajustándolo al Derecho Agrario nacido en la Revolución Nacional y a las necesidades de defensa y transformación de la comunidad campesina; confiriendo a la cooperativa un nuevo papel en el desarrollo económico de Bolivia; definiendo muy claramente las relaciones entre el Estado y las cooperativas, y por ultimo, asegurando un papel como escuela democrática de las clases trabajadoras y las relaciones con los sindicatos, elementos sustantivos de la Revolución Nacional.

Siguiendo tales instrucciones del Ministerio de Asuntos Campesinos el Dr. García luego de estudiar las experiencias cooperativas de los países Latinoamericanos y Asiáticos, de efectuar un viaje de reconocimiento directo por México y sostener un cambio de ideas sobre estas líneas de orientación, con los especialistas de FAO en Roma, presento el anteproyecto que sirvió de base a la Ley General Sociedades Cooperativas.

Para el estudio del anteproyecto se constituyo una comisión Interministerial presidida por el Dr. Guillermo Bedregal, la que logro efectuar un análisis a fondo de todo el articulado, desde el punto de vista técnico y jurídico y

propuso algunas reformas. Solo después de este minucioso y concienzudo examen previo, el anteproyecto de la Ley General paso al estudio del Gabinete Ministerial. (2)

La Ley General de Sociedades Cooperativas en Bolivia fue promulgada en fecha 13 de septiembre de 1958, tiene vigencia de mas de cincuenta años, constituye el marco legal institucional del movimiento cooperativo nacional.

En abril de 1959 se crearon la Dirección Nacional de Cooperativas organismo ejecutor de la Ley y el Consejo Nacional de Cooperativas

En la siguiente síntesis se muestra el desarrollo histórico de las distintas clases de cooperativas que han ido evolucionando en el transcurso del tiempo:

### **a) Cooperativa de Ahorro y Crédito**

Las primeras cooperativas de este sector fueron creadas en 1960 a iniciativa de sacerdotes católicos, que estaban influidos por el movimiento canadiense “Antigonish”.

De acuerdo a la cifras de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Bolivia, fundada en 1962, la que manifiesta mayor fuerza en la creación y consolidación de las cooperativas de ahorro y crédito, en 1973 existían 220 cooperativas con unos 120.000 socios que en un 70% provenían de la población de bajos ingresos y en un 25% de la clase media baja. El 40% de los socios eran analfabetos, otro 40% poseía instrucción primaria no terminada y un solo 20% de los socios ha gozado de una educación más allá e la escuela primaria.

En el pasado, uno de los problemas mas graves era la falta de planificación. Las cooperativas eran formadas en cualquier lugar, sin coordinación alguna. La Federación estaba empeñada en fusionar aquellas pequeñas organizaciones que se ubicaban a cortas distancias unas de otras, y se esfuerzan por crear cooperativas de ahorro y crédito en las zonas donde aun no existen. A través de dicha iniciativa se intenta racionalizar la cooperación en este sector.

En buena parte es también gracias a la Federación que el 10% de las cooperativas ya funcionaban muy bien, el otro 20% lo hacían en buena forma.

---

<sup>2</sup> Publicación de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Bolivia, FNCACB, La Paz-Bolivia, 1965 p.5 y 6

Según indicaciones de la Federación un 50% de las cooperativas desempeñaba sus tareas en forma regular y el 20% casi no se realizaban. Otra función de estas cooperativas consistía en motivar a los socios a ahorrar, el cual se ve dificultada por la situación económica y general del país y por la disminución del poder de compra en los últimos años. Además la posibilidad de ahorro de los socios que, como ya se menciono pertenecían a la población de bajos ingresos, es muy limitada por lo que no puede exigirse más que un ahorro regular de 10 pesos al mes en promedio.

### **b) Cooperativas Agropecuarias**

En 1965 fueron creadas las primeras cooperativas agropecuarias en Bolivia, generalmente con apoyo de asesores extranjeros o de instituciones que eran cofinanciadas por el extranjero.

Las funciones de estas cooperativas se refieren en primer lugar a la procuración de medios de producción y otros insumos, así como a la comercialización colectiva. Según la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias, creada en 1973, un 20% de las cooperativas cumplía bien estas tareas, un 30% ha tenido un escaso éxito y alrededor del 50% de las cooperativas no cumplían sus funciones.

Una de las mayores dificultades que enfrentaban las cooperativas agropecuarias era el bajo nivel educacional de los socios. A ello se agrega la aguda falta de créditos y problemas en la comercialización de productos agropecuarios, parte de los cuales son adquiridos a bajos precios por el Gobierno, pero entregado al mercado a alto precios de venta.

### **c) Cooperativas Mineras**

Una particularidad del cooperativismo boliviano, en comparación con los otros países latinoamericanos, son las cooperativas mineras. Hasta 1952 el desarrollo de estas organizaciones existentes desde 1939, estaba obstaculizado, pues el sector minero era dominado por algunas grandes empresas capitalistas. Después de la nacionalización en el año 1952, el Estado traspaso a las cooperativas mineras los derechos de prospección en las pequeñas minas, pero mantuvo para si la explotación de los grandes yacimientos y, sobre todo, la comercialización de minerales.

Por lo general estas cooperativas fueron creadas a iniciativa de los Sindicatos, en ese entonces las cooperativas eran asesoradas por la Federación de Cooperativas Mineras, fundada en 1968.

Junto con la comercialización, la falta de crédito para la mecanización de la minería ha sido uno de los mayores obstáculos en la consolidación económica de estas cooperativas. A pesar de todo, en 1972 las cooperativas produjeron minerales por un valor de 8,6 millones de dólares, lo cual equivale al 9% de la producción total de minerales del país.

#### **d) Cooperativas de Vivienda**

Las primeras cooperativas de vivienda surgieron en 1961 a iniciativa del entonces Director de la Dirección Nacional de Cooperativas. De las 87 organizaciones con unos 7.800 socios existentes a fines 1973 el 50% se ubicaba en La Paz el resto se distribuye mayormente en la zona de Santa Cruz y Cochabamba.

Desde el punto de vista macroeconómico las cooperativas de vivienda en Bolivia tuvieron poca importancia y tampoco han prestado gran ayuda a sus socios.

#### **e) Cooperativas de Consumo**

En general, las cooperativas de consumo ha limitado su grupo de socios por criterios gremiales.

Una excepción constituye la cooperativa de consumo “La Merced”, en Santa Cruz. Es una cooperativa multifuncional que además de su almacén para bienes de consumo, posee un gran departamento de ahorro y crédito; fue la primera organización que asumió la venta de medicamentos, en contra de la oposición del comercio establecido, pudiendo con ellos reducir violentamente los precios en un promedio de 40%. Además ha realizado ya dos proyectos de construcción de vivienda. Se trata de una organización abierta, donde cualquier persona puede ser socio. Disponía de un local propio y gracias a su volumen comercial en los diferentes sectores, no solo ha traído grandes ventajas a los 21400 socios existentes en 1973, sino también ha influido en forma apreciable sobre la situación del mercado en Santa Cruz. Fuera de este caso especial, los resultados de las cooperativas de consumo han sido muy modestos.

#### **f) Cooperativas de Servicio Público**

Entre las cooperativas pertenecientes a este sector, cabe mencionar sobre todo a las de electrificación. Mientras el Estado mantiene un monopolio en la producción de electricidad, ha encargado a las cooperativas de electrificación la distribución de la energía.

Las cooperativas de electrificación fueron creadas a comienzos de los años 60, pero solo a fines de la década lograron mayor auge. La mas grande entre ellas es la Cooperativa Rural de Electrificación Ltda. (CRE Ltda.), de Santa Cruz a la cual se entrego en concesión un territorio del tamaño de Bélgica. Habiendo sido fundada legalmente en 1965.

Mención especial merecen además las cooperativas de teléfono, entre las cuales se destaca la Cooperativa de Teléfonos Automáticos Santa Cruz (COTAS).

### **g) Otras Cooperativas**

De las cooperativas restantes, debe destacarse a las de producción industrial, que en parte trabaja en el sector de arte de tipo folklórico y en el campo artesanal.

Las cooperativas de transporte son de servicio, con el fin de conseguir a bajo costos repuestos u otros para sus socios.<sup>3</sup>

## **2. Desarrollo de la legislación cooperativa en el país**

En abril de 1993 mediante la Ley No. 1488, Bolivia ingresa en un proceso de reestructuración del sistema financiero bancario y no bancario, con la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, en la cual se incorpora a las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras con los derechos y obligaciones inherentes a las entidades que realizan intermediación financiera con los recursos de la colectividad, tipificándoles dentro del grupo de Entidades Financieras no bancarias.

En diciembre de 1996 bajo la política de Ley de Banco y Entidades Financieras, se promulga el Decreto Supremo No. 24439, incorporando el concepto de que aquellas cooperativas que sustentan sus operaciones en la captación de recursos bajo las formas de ahorros y depósitos a plazo, deben ser objeto de normas prudenciales del control y fiscalización del organismo oficial competente, cual es la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

---

<sup>3</sup> Dieter W. Benecke, Wolfgang Frank, Estanislao Galofre, Juan Carlos de La Jara, Carlos Mario Londoño, Enrique Rusch M. Carlo Villaroel S., Las Cooperativas en América Latina, "La Editorial", Zaragoza-España, p. 87 a 93

El mencionado Decreto Supremo No. 24439, precisa y diferencia dos clases de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito, definiendo el ámbito de aplicación de la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley de Bancos y Entidades Financieras, las cuales son: Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas y Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas. <sup>4</sup> (*Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas son las que se encuentran supervisadas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y las Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerrada no se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras*)

En marzo de 2000 se promulga el Decreto Supremo No. 25703 que reglamenta el ámbito de aplicación y funcionamiento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas, las mismas que no efectúan captaciones de depósitos bajo ninguna modalidad, realizan operaciones de crédito con sus socios y funcionan mediante Certificados de Aportaciones, teniendo como objeto fomentar el ahorro exclusivamente con sus socios estableciéndose dos clases de Cooperativas Cerradas: Las de vínculo laboral y de carácter comunal.

En diciembre de 2001, se promulga la Ley No. 2297 de Fortalecimiento a la Normativa y Supervisión Financiera, mediante el cual solo se clasifica como entidad financiera no bancaria a las Cooperativas Cerradas, las cuales quedan excluidas del alcance de la Ley de Banco y Entidades Financieras cuyas operaciones, organización y funcionamiento debe ser reglamentado por el Poder Ejecutivo, que hasta el presente lamentablemente no lo ha hecho, incumpliendo con el mandato constitucional que en su Art. 160 asigna al Estado la responsabilidad del fomento a las sociedades cooperativas.

En mayo de 2003, mediante Decreto Supremo No. 27058 se refunda el CONALCO “Consejo Nacional de Cooperativas” como el órgano superior del Sistema Cooperativo nacional en el marco de la Ley General de Sociedades Cooperativas, en tal efecto legal se adecua la composición del Consejo Nacional de Cooperativas a la actual estructura orgánica del poder ejecutivo, cuya composición esta formado por siete ministros de Estado, y seis representantes de los sectores cooperativos, mas la Central Obrera Boliviana.

---

<sup>4</sup> Juan Carlos Aréa Guillen, Régimen Legal de la Cooperativas en los países del Mercosur-Diagnostico y situación de la legislación boliviana sobre cooperativas, “Intercoop Editora Cooperativa Ltda., Buenos Aires-Argentina, 2005, pag. 201 y 202

En diciembre 2003, mediante Ley No. 2627 se dispone la disolución del Instituto Nacional de Cooperativas INALCO, que era considerado por la anterior legislación como el órgano rector y normativo de la política nacional sobre cooperativas, teniendo como principal objetivo propiciar el desarrollo del movimiento cooperativo.

En abril de 2004 mediante Decreto Supremo No. 27441 el Viceministro de Cooperativas, del Ministerio de Trabajo y Microempresa, a través de la Dirección General de Cooperativas asume todas las competencias del ex Instituto Nacional de Cooperativas en el marco de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

En marzo de 2006 mediante Decreto Supremo No. 28631 Reglamenta la Ley Ley de Organización del Poder Ejecutivo; crea el Viceministerio del Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas. Con este Decreto Supremo la Dirección General de Cooperativas depende de este Viceministerio.

En abril de 2007 mediante Decreto Supremo No. 29108 se aumenta atribuciones y competencias al Viceministerio del Trabajo Desarrollo Laboral y Cooperativo. Estas nuevas competencias serán ejecutadas la Dirección General de Cooperativas del Viceministerio del trabajo.

En junio del 2008 mediante Ley No. 3892 quedan incorporadas al ámbito de la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras las cooperativas de ahorro y crédito cerradas.

### **3. Su ubicación en el contexto del derecho nacional**

Si bien el Derecho Cooperativo es una rama participe del Derecho Privado, en la Legislación Boliviana se encuentra enmarcado en algunos artículos de la Constitución Política del Estado y una Ley General de Sociedades Cooperativas, en las cuales las cooperativas se encuentran sujetas a tuición gubernamental.

## **4. Relación con el Estado**

La Constitución Política del Estado Boliviano como ley de leyes, hace una importante referencia en su contenido, cuando en el Título II, Régimen Social, manifiesta que:

**Artículo 160°.** El Estado fomentará, mediante legislación adecuada, la organización de cooperativas.

Posteriormente en el Título III, Régimen Agrario Campesino, vuelve a mencionar su preferencia y fomento al decir en los artículos:

**Artículo 167°.** El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas y privadas. La ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones.

**Artículo 168°.** El Estado planificará y fomentará el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias.

## **5. Régimen y organismos gubernamentales de supervisión y fomento**

### **5.1. Tratamiento legal de las cooperativas (Registro y fiscalización pública)**

La Ley General de Sociedades Cooperativas, Decreto Ley No. 5035 del 13 de septiembre de 1958, es la norma específica que regula el funcionamiento de las sociedades cooperativas del país.

En su inicio la Ley General de Sociedades Cooperativas hace un importante reconocimiento en el artículo 3 indicando:

**Artículo 3°.** Declárense de utilidad pública e interés social las sociedades cooperativas, para cuya dirección, fomento y tuición créase el Consejo Nacional de Cooperativas, con arreglo a lo dispuesto en el Título IV, capítulos 1° y 2° de esta Ley.

En el Título III, Capítulo 2, la Ley hace referencia a la Constitución y Registro de las cooperativas, indicando que este es condición necesaria para su funcionamiento. Para efectuar el registro de la sociedad cooperativa es indispensable cumplir los tres requisitos formales:

1. Acta de constitución y Reglamentos aprobados.
2. Estudio socio económico con opinión favorable.
3. Certificados de aportación suscritos y pagados.

El Registro Nacional de Sociedades Cooperativas es responsabilidad del Consejo Nacional de Cooperativas y más específicamente de su Departamento de Contabilidad.

En el Título II, Capítulo 3 de la Ley, se aborda el tema de la Vigilancia Oficial, asumiéndola el Estado por medio del Consejo Nacional de Cooperativas. La Dirección Nacional de Cooperativas estará a cargo de la vigilancia del funcionamiento económico y de administración de las cooperativas. La vigilancia contable y legal son funciones de la Dirección Nacional de Cooperativas, además de la vigilancia económica. La contabilidad será objeto de inspección y se debe preparar y presentar estados de cuentas semestralmente a la Dirección.

Para efectuar una tarea eficiente la Dirección Nacional, contará entre sus reparticiones con un Departamento de Contabilidad y Fiscalización, quienes tienen como atribución revisar y certificar los Balances Anuales.

En la última década se origina una situación particular con las cooperativas de Ahorro y Crédito, a partir de la modificación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras No.1488 del 14 de abril de 1993. Se inicia después de 38 años la Reglamentación parcial de la Ley General de Sociedades Cooperativas en lo referente a las cooperativas financieras, así es como lo plantea el Decreto Supremo No. 24439 de 13 de diciembre de 1996, modificado parcialmente por otro Decreto el No. 25703 del 14 de marzo de 2000.

*Mediante Decreto Supremo No. 24439 se distingue dos diferentes instancias de fiscalización o vigilancia oficial: 1º.-Las cooperativas que requieren licencia de funcionamiento porque optaron ser Abiertas (socios y público/clientes) quedan bajo la fiscalización de la Superintendencia*

*de Bancos y Entidades Financieras, y 2º.-Las cooperativas que no quisieron o no pudieron calificar (Cerradas, solo operan con sus socios) quedan bajo la fiscalización del Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO), este decreto por tanto clasifica en dos categorías a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, llamándolas Abiertas y Cerradas.*<sup>5</sup>

*A la fecha de acuerdo a la Ley No. 3892 del 18 de junio del 2008 modifica la Ley de Bancos y Entidades Financieras, los artículos 1, 6,9 y 70, donde establece que las cooperativas cerradas están sujetas a fiscalización y supervisión de un ente regulador, siendo este la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, convirtiéndose las cooperativas cerradas en abiertas.*

## **5.2. Organismos públicos relacionados con las cooperativas**

La propia Ley General de Cooperativas prevé la existencia en su Título III, Capítulo 11, de instituciones públicas que las considera auxiliares del cooperativismo:

**Artículo 122º.** Se consideran como instituciones auxiliares del cooperativismo:

1. El Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO).
2. Los Bancos Públicos que abran departamentos de Crédito Cooperativo.
3. El Banco Nacional de Crédito Cooperativo.
4. Los departamentos Cooperativos o Centros de formación cooperativista de las Universidades, Escuelas Normales Rurales y demás instituciones de enseñanza pública.
5. Otras que cree el Consejo Nacional de Cooperativas.

**Artículo 136º.** En el Presupuesto General de la Nación y a partir del 1º de enero de 1959, se incluirá un Capítulo destinado al Consejo Nacional de Cooperativas, para cubrir los gastos de instalación y administración del Consejo y de sus dependencias administrativas.

---

<sup>5</sup> Fernando Oropeza, Políticas públicas en Materia de cooperativas, Intercoop. Editora Cooperativa Ltda., Buenos Aires-Argentina, 2007, pag. 224 y 225

**Artículo 137°.** La auditoría y el control financiero de los fondos asignados al Consejo Nacional de Cooperativas, estarán a cargo de la Contraloría General de la República.

### **5.3. Medidas de fomento cooperativo por parte del Estado**

El Título II, Capítulo 2° dedica su atención a la Protección Estatal, enunciando una serie de políticas que se plasman en los siguientes artículos:

**Artículo 32°.** El Estado deberá contratar preferentemente con las sociedades cooperativas, la adquisición de los productos o la prestación de los servicios que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 33°.** Cuando diversas provincias o regiones deban realizar obras públicas de interés común, como plantas de producción de energía eléctrica o sistemas de irrigación y drenaje, adoptarán la forma de Cooperativas de instituciones o administración pública.

**Artículo 34°.** Las plantas para la producción de energía eléctrica, las minas, fábricas y talleres que forman parte del patrimonio del Estado, serán administradas, preferentemente por medio de sociedades cooperativas.

**Artículo 35°.** El Estado otorgará preferencia a las sociedades cooperativas de Artes Gráficas, para la contratación de trabajos de imprenta destinados a los servicios de la Administración.

**Artículo 36°.** Las autorizaciones que se expidan por las autoridades de tránsito, con el objeto de regular el uso de las vías públicas, se otorgarán preferentemente a sociedades cooperativas.

**Artículo 37°.** Los productos que el Estado controle, directa o indirectamente, serán distribuidos, de preferencia, a través de sociedades cooperativas y por medio de programas económicos.

**Artículo 38°.** El Banco Central, el Banco Agrícola de Bolivia y el Banco Minero de Bolivia, estarán obligados a operar directamente con las sociedades cooperativas, sin que para el cumplimiento de tal mandato deban

exigir otra estructura jurídica distinta a la que les es peculiar o condiciones contrarias a los principios consignados en esta ley.

**Artículo 39°.** Las sociedades cooperativas, establecidas de conformidad con esta ley general, gozarán de los siguientes privilegios y exenciones:

- 1 Las tierras de las cooperativas agropecuarias serán inafectables y su extensión ilimitada, en los términos de los artículos 19 y 135 del Decreto Supremo No.3464 de 2 de Agosto de 1953, por el que se establece la Reforma Agraria en Bolivia.
- 2 Las sociedades cooperativas de enseñanza técnica, serán subvencionadas por el presupuesto del Estado y consideradas como instituciones de participación estatal;
3. Los bonos y obligaciones de sociedades cooperativas o de Centrales Locales Cooperativas destinados al financiamiento de programas de operación que hayan obtenido una recomendación especial del Consejo Nacional de Cooperativas, serán garantizados por el Estado, bien sea que adquiera esa asistencia financiera una forma directa o indirecta. (Este inciso fue derogado por la Ley No.2297 del 20 de diciembre de 2001 De Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera).
4. Estarán exentos del pago de impuestos y tasas en las operaciones que realicen para desarrollar su actividad económica y garantizar el cumplimiento de sus fines sociales, por un lapso de 2 años, a partir de la vigencia de la presente ley:
  - a) La constitución, autorización, registro, modificaciones y adiciones a los estatutos sociales;
  - b) Los actos y contratos realizados entre la cooperativa y sus miembros;
  - c) La autorización por la apertura de los libros de contabilidad;
  - d) Los contratos o actos administrativos de concesión u obtención de patentes, en casos como las de las cooperativas agrícolas de colonización, de transporte, de explotación minera, etc.
  - e) La producción o distribución de energía eléctrica, el uso y aprovechamiento de aguas nacionales, la administración de sistemas de riego y drenaje;
  - f) Las importaciones de maquinaria, herramientas, repuestos, enseres de trabajo, semillas, insecticidas que fueron indispensables para un correcto funcionamiento y desarrollo de las sociedades cooperativas.

5. Las sociedades cooperativas estarán exentas del pago de impuestos municipales, por el término de cinco años, a contar de la fecha de constituirse legalmente la sociedad.
6. Las sociedades cooperativas gozarán, además de las siguientes ventajas;
  - a) Prioridad en la concesión de tierras fiscales, frente a cualquier persona natural o jurídica, siempre que la sociedad cooperativa disponga, a juicio del Consejo Nacional de Cooperativas, de la capacidad adecuada para desarrollar su plan de operaciones;
  - b) Prioridad en los contratos especiales con el Estado para la distribución o venta de sus productos;
  - c) Prioridad en la ejecución de obras públicas comunes a varias provincias o instituciones administrativas;
  - d) Prioridad en el descuento de valores cooperativos o en la obtención de préstamos en el Banco Agrícola de Bolivia y en el Banco Minero de Bolivia, en tanto se organice el Banco Nacional de Crédito Cooperativo.
  - e) Prioridad en el transporte ferroviario, aéreo y automotriz.

## **6. Principales problemas jurídicos actuales de las cooperativas**

La Ley General de Sociedades Cooperativas fue promulgada el 13 de septiembre de 1958, norma legal del sistema cooperativo que tiene una vigencia de más 50 años. Al respecto se puede apreciar que es una ley que no se acomoda a la realidad económica, política y social del país, carente aun de reglamentación, redactada en un periodo de percepción proteccionista de las atribuciones del Estado frente al sistema cooperativo. En tal efecto legal se puede establecer que uno de los principales problemas jurídicos actuales es la falta y carencia de una formulación y normativa jurídica, la cual encuentre y tenga sólidos soportes para el sistema cooperativo y su consolidación como verdaderas empresas cooperativas de carácter social.

La Constitución Política del Estado, ley suprema de nuestro ordenamiento jurídico, en su artículo 160 asigna al Estado la responsabilidad DEL FOMENTO A LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS mediante una legislación adecuada. El más elemental cumplimiento de esa responsabilidad es permitir a las cooperativas existir en el mercado al igual que otras formas de

sociedades y al mercado optar por otra forma de organización económica, en ambos casos, proporcionando el marco jurídico adecuado para su funcionamiento y protegiendo los derechos de sus socios.

Lamentablemente el Estado, hasta el presente no ha cumplido con el mandato constitucional, facilitando el nacimiento de una Ley de Cooperativas pues dadas las circunstancias la coyuntura en que viven las cooperativas, el sistema económico, social, político del país. El nacimiento de una nueva norma legal donde los valores que encarna la figura histórica del cooperativismo sea una respuesta a la sociedad civil, un instrumento para el desarrollo nacional y se guarde un adecuado equilibrio con el fin último del conjunto de socios cooperativistas cual es el de elevar su nivel de vida, por tanto es necesario una nueva ley de cooperativas reforzando los principios básicos del espíritu del cooperativismo sea un útil instrumento jurídico para hacer frente a los grandes desafíos.

## **7. Problemas de la legislación cooperativa desde la perspectiva del género**

Al analizar nuestro futuro es obvio que una característica básica del mismo será la continuidad de la liberalización de los mercados financieros, a la vez que un mayor enfoque en la reglamentación y supervisión adecuada de las normas legales.

El cooperativismo debe reclamar una mayor presencia y obligación del Estado, si bien el Artículo 160 de la Constitución Política del Estado, establece que el Estado debe fomentar el cooperativismo de acuerdo a su ley específica, lamentablemente ningún gobierno no cumple ni lo hace cumplir, ocasionando como consecuencia que se dicten leyes o decretos que desincentivan la actividad cooperativa y la discriminación con respecto a la actividad cooperativa y la discriminación con respecto a la actividad privada con fines de lucro.

Durante la última década los éxitos logrados por las cooperativas, en satisfacer las necesidades de los sectores tradicionalmente desatendidos por la banca comercial, a traído consigo un crecimiento en el volumen de los recursos financieros del público en manos del cooperativismo. Por ello se requiere de

un mayor grado de supervisión y regulación a través del nacimiento de nuevas normas legales.

El sistema cooperativo ha demostrado como efecto de sus éxitos socioeconómicos, ser una alternativa al desarrollo económico del país, pero al mismo tiempo hacia una perspectiva de grandes cambios se busca que a través del nacimiento de una nueva Ley General de Cooperativas acorde a la nueva realidad económica, social, política del país, exista un cambio fundamental, de una perspectiva social a una perspectiva empresarial con responsabilidad social, con verdadera penetración en los mercados nacionales, con especial atención a aquellos que no gozan de los servicios financieros que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

En este sentido las perspectivas para el sistema cooperativo con los profundos cambios sociopolíticos establecidos en el país son muy optimistas, por lo cual al presente debemos aprovechar las posibilidades que tenemos de ser una verdadera alternativa al desarrollo del país y no repetir la vieja historia que no ayuda en nada mas que para enfrentar los desafíos del futuro y lograr los éxitos que nos esperan. <sup>6</sup>

## **8. Proyectos de reforma legal en trámite y perspectivas futuras de la legislación cooperativa**

En el proyecto de la nueva Constitución Política del Estado, a ser definido en el Referéndum de enero del año 2009, se proyectan los siguientes cambios en el sector cooperativo:

### **Artículo 20°**

- I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones.
- II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, **cooperativas** o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domici-

---

<sup>6</sup> Juan Carlos Aréa Guillen, Régimen Legal de la Cooperativas en los países del Mercosur-Diagnostico y situación de la legislación boliviana sobre cooperativas, "Intercoop Editora Cooperativa Ltda., Buenos Aires-Argentina, 2005, pag. 204 y 205

liario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social.

III. El agua y alcantarillado constituyen derechos humanos y no son objeto de concesión ni privatización

**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 310°.** El Estado reconoce y protege las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro. Se promoverá principalmente la organización de cooperativas en actividades de producción.

**Artículo 330°**

- I. El Estado regulará el sistema financiero con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa.
- II. El Estado, a través de su política financiera, priorizará la demanda de servicios financieros de los sectores de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción.
- III. El Estado fomentará la creación de sistemas financieros no bancarios con fines de inversión socialmente productiva.
- IV. El Banco Central de Bolivia y las entidades e instituciones públicas no reconocerán adeudos de la banca o de entidades financieras privadas. Éstas obligatoriamente aportarán y fortalecerán un fondo de reestructuración financiera, que será usado en caso de insolvencia bancaria.
- V. Las operaciones financieras de la Administración Pública, en sus diferentes niveles de gobierno, serán realizadas por una entidad bancaria pública. La ley preverá su creación.

**Artículo 335°.** Las cooperativas de servicios públicos serán organizaciones de interés colectivo, sin fines de lucro y sometidas a control gubernamental y serán administradas democráticamente. La elección de sus autoridades de

administración y vigilancia será realizada de acuerdo a sus propias normas estatutarias y supervisadas por el órgano electoral plurinacional. Su organización y funcionamiento serán regulados por la ley.

### **Artículo 351°**

- I. 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 que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas.
- II. El Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales.  
Debiendo asegurarse la reinversión de las utilidades económicas en el país.
- III. La gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales. En la gestión y administración podrán establecerse entidades mixtas, con representación estatal y de la sociedad, y se precautelara el bienestar colectivo.
- IV. Las empresas privadas bolivianas o extranjeras pagaran impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de los recursos naturales y los cobros a que den lugar no serán reembolsables. Las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho y una compensación por su explotación, y se regularán por la Constitución y la Ley.

### **Artículo 369°**

- I. El Estado será responsable de las riquezas mineralógicas que se encuentren en el suelo y subsuelo cualquiera sea su origen y su aplicación será regulada por la ley. Se reconoce como actores productivos a la industria minera estatal, industria minera privada y sociedades cooperativas.
- II. Los recursos naturales no metálicos existentes en los salares, salmueras, evaporíticos, azufres y otros, son de carácter estratégico para el país.
- III. Será responsabilidad del Estado la dirección de la política minera y metalúrgica, así como el fomento, promoción y control de la actividad minera.
- IV. El Estado ejercerá control y fiscalización en toda la cadena productiva minera y sobre las actividades que desarrollen los titulares de derechos mineros, contratos mineros o derechos preconstituidos.

### **Artículo 370°**

- I. El Estado otorgará derechos mineros en toda la cadena productiva, suscribirá contratos mineros con personas individuales y colectivas previo cumplimiento de las normas establecidas en la ley.
- II. El Estado promoverá y fortalecerá las cooperativas mineras para que contribuyan al desarrollo económico social del país.
- III. El derecho minero en toda la cadena productiva así como los contratos mineros tienen que cumplir una función económica social ejercida directamente por sus titulares.
- IV. El derecho minero que comprende las inversiones y trabajo en la prospección, exploración, explotación, concentración, industria o comercialización de los minerales o metales es de dominio de los titulares. La ley definirá los alcances de este derecho.
- V. El contrato minero obligará a los beneficiarios a desarrollar la actividad minera para satisfacer el interés económico social. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a su resolución inmediata.
- VI. El Estado, a través de sus entidades autárquicas, promoverá y desarrollará políticas de administración, prospección, exploración, explotación, industrialización, comercialización, evaluación e información técnica, geológica y científica de los recursos naturales no renovables para el desarrollo minero.

### **Artículo 378°**

- I. Las diferentes formas de energía y sus fuentes constituyen un recurso estratégico, su acceso es un derecho fundamental y esencial para el desarrollo integral y social del país, y se regirá por los principios de eficiencia, continuidad, adaptabilidad y preservación del medio ambiente.
- II. Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena productiva energética en las etapas de generación, transporte y distribución, a través de empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, con participación y control social. La cadena productiva energética no podrá estar sujeta exclusivamente a intereses privados ni podrá concesionarse. La participación privada será regulada por la ley.

### **Artículo 406°**

- I. 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, con el objetivo de obtener el mejor aprovechamiento, transformación, industrialización y comercialización de los recursos naturales renovables.

- II. El Estado promoverá y fortalecerá 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, que contribuyan al desarrollo económico social del país, de acuerdo a su identidad cultural y productiva.

## **9. Disposiciones transitorias**

### **Octava**

- I. En el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo, las concesiones sobre recursos naturales, electricidad, telecomunicaciones y servicios básicos deberán adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico. El Estado revisará y, en su caso, resolverá aquellas que contravengan a la presente Constitución.
- II. En el mismo plazo, las concesiones mineras de minerales metálicos y no metálicos, evaporíticos, salares, azufreras y otros, concedidas en las reservas fiscales del territorio boliviano, serán revertidas a favor del Estado.
- III. Las concesiones mineras otorgadas a las empresas nacionales y extranjeras con anterioridad a la promulgación de la presente Constitución, en el plazo de un año, deberán adecuarse a ésta, a través de los contratos mineros.
- IV. El Estado reconoce y respeta los derechos preconstituidos de las sociedades cooperativas mineras, por su carácter productivo social.
- V. Las concesiones de minerales radioactivos otorgadas con anterioridad a la promulgación de la Constitución quedan resueltas, y se revierten a favor del Estado <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Ley de Referéndum del Proyecto de Constitución Política del Estado, Edición Especial N° 0113, 2008