



SBG SWISSBETTERGOLD
INICIATIVA SUIZA ORO RESPONSABLE



69674g



Análisis para entender la persistencia de la informalidad en la cadena de valor de oro en Bolivia: incentivos y limitaciones

Joschka J. Proksik, Felicitas Fischer, Fritz Brugger
Iniciativa Suiza Oro Responsable, mayo de 2022

ETH Zürich
Center for Development and Cooperation
Clausiusstrasse 37
8092 Zürich
Contacto: fritz.brugger@nadel.ethz.ch

© Iniciativa Suiza Oro Responsable - SBGI Bolivia, 2022

Colaboración y revisión:
Ilse Beltrán - Coordinadora Nacional SBGI Bolivia,
Barbara Stulz - Asistente Global SBGI,
Equipo técnico SBGI Bolivia,
Nils Krauer.
Diagramación: Enoé Aliaga Flores

Abreviaturas

AFCOOP	Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas	IUE	Impuesto a las Utilidades de las Empresas
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones	IVA	Impuesto al Valor Agregado
AJAM	Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera	LBMA	London Bullion Market Association
AML	Lucha Contra el Lavado de Dinero	MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
ASGM	Minería Artesanal y de Pequeña Escala de oro (MAPE de oro)	MMM	Ministerio de Minería y Metalurgia
ASM	Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE)	NIT	Número de Identificación Tributaria
ATE	Autorizaciones Transitorias Especiales	NSMG	Gobernanza no estatal basada en el mercado
BGI	Iniciativa Oro Responsable	OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CAM	Contrato Administrativo Minero	RUEX	Registro Único de Exportadores
CH	Suiza	SBGI	Iniciativa Suiza Oro Responsable
CNS	Caja Nacional de Salud	SENARECOM	Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia	SENAVAVEX	Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones
DAPRO	Dirección de Análisis Productivo	SIIP	Sistema Integrado de Información Productiva
EAU	Emiratos Árabes Unidos	SIN	Sistema de Impuestos Nacionales
FACTA	(Estados Unidos) Ley de Cumplimiento Fiscal para Cuentas Extranjeras	SINACOM	Sistema Nacional de Información Sobre Comercialización y Exportaciones Mineras
FATF	Grupo de Acción Financiera Internacional	SNIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
FOFIM	Fondo de Financiamiento para la Minería	UIF	Unidad de Investigaciones Financieras
FUNDEMPRESA	Registro Comercial de Bolivia	USD	Dólar estadounidense
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica		
ID	Documento de Identidad		
IT	Impuesto a las Transacciones		

Resumen ejecutivo

4

En muchos países de ingresos bajos y medios con abundantes recursos, la minería de oro artesanal y de pequeña escala constituye una importante fuente de sustento y contribuye al desarrollo económico. Sin embargo, el sector suele operar de manera informal y sin fiscalización. La minería de oro artesanal y de pequeña escala (MAPE de oro) informal suele estar asociada a conflictos por la tierra, problemas de salud y seguridad en el trabajo, violaciones de los derechos humanos y degradación del medio ambiente. A pesar de la promoción de programas de formalización, certificación y abastecimiento responsable, la MAPE de oro sigue siendo una actividad que se desarrolla en gran medida fuera del control normativo de los gobiernos. Esto conlleva grandes desafíos para el comercio interno y externo del oro procedente de la MAPE debido a la falta de trazabilidad, la pérdida de importantes ingresos fiscales para los Estados anfitriones y los elevados riesgos en materia de lavado de dinero y financiación de grupos criminales.

Para analizar y explicar la persistencia de la informalidad en el contexto de la MAPE de

oro, desarrollamos un marco conceptual que permite captar de qué están compuestos los incentivos que determinan las preferencias de los actores de la cadena de valor nacional a la hora de realizar operaciones comerciales formales o informales. El marco proporciona una “matriz de formalización” genérica que puede aplicarse a diferentes países y contextos de la MAPE de oro (y posiblemente a otras cadenas de valor informales). Este modelo analítico nos permite, en primer lugar, ubicar a los diferentes actores de la cadena de valor de la MAPE de oro dentro de un país que intervienen en las fases inicial (productores), intermedia (intermediarios) y final (exportadores) dentro de un “espectro de formalidad” para cada requisito de formalización estipulado por el marco jurídico vigente y por las autoridades estatales competentes. En segundo lugar, nos ayuda a captar sistemáticamente los costos, beneficios y riesgos (percibidos) que hacen que los actores decidan operar bajo diferentes modalidades de formalización, es decir, total o parcialmente formalizados, informales o incluso ilegales. De este modo, se pueden distinguir las ventajas y desventajas de

la informalidad y las respectivas estructuras de incentivos que tienen los participantes en la cadena de valor nacional, de modo que sirvan de base para el diseño de futuras políticas en el marco de las iniciativas de formalización.

Aplicamos nuestro marco conceptual al sector aurífero boliviano, analizando la cadena de valor de la MAPE de oro nacional. Los resultados indican que las estructuras de incentivos de los actores de la cadena de valor en el sector de la MAPE de oro de Bolivia no favorecen la formalización gradual, sino que a menudo están distorsionadas, arraigando la informalidad y el incumplimiento.

El análisis da lugar a una serie de recomendaciones sobre cómo la Swiss Better Gold Initiative puede contribuir a avanzar en los esfuerzos de formalización y debida diligencia de la cadena de suministro en el país. La idea principal es dejar de centrarse en promover la exportación directa de oro producido de forma responsable y dar prioridad al diálogo y la reforma de las políticas. Recomendamos tres áreas fundamentales para ser consideradas en una reforma normativa: en primer lugar, el reconocimiento legal de los productores artesanales y de los actores en la fase intermedia; en segundo lugar, la creación de incentivos específicos para que los actores de la cadena de valor prefieran la formalización; en tercer lugar, la intensificación del apoyo técnico y educativo que presta el Estado a las cooperativas y comunidades mineras.

El presente documento se basa en un estudio de caso cualitativo del sector del comercio de oro en Bolivia y recurre a diversas fuentes de datos. Se basa en la literatura académica sobre la MAPE de oro en general y sobre el sector de las cooperativas mineras auríferas en Bolivia en particular. Además, se incluyen en el análisis los documentos y datos disponibles proporcionados por las instituciones reguladoras bolivianas y otras instituciones pertinentes. El grueso de los datos se ha recopilado mediante una serie de entrevistas semiestructuradas con mineros de cooperativas de oro, comercializadores privados de oro, consultores independientes del sector privado y autoridades reguladoras que se han llevado a cabo durante una investigación de campo exhaustiva realizada en junio de 2021.

Análisis de la informalidad en la cadena de valor del oro en Bolivia

1. En la fase inicial: productores de oro (Cooperativas Mineras auríferas)

El análisis de los costos y beneficios de los procesos de formalización en el sector de la minería del oro de Bolivia indica que la mayoría de las cooperativas carecen en general de incentivos para formalizarse gradualmente. En general, operar de manera formal no conlleva ningún beneficio tangible para la mayoría de las cooperativas, sino que implica costos únicos y recurrentes, así como una mayor carga administrativa. Por ello, la mayoría de las cooperativas adoptan la informalidad para evitar costos. Al mismo tiempo, para la mayoría de las cooperativas, el funcionamiento informal tiene pocas desventajas. En general, la capacidad de mantener los niveles actuales de producción y de comercializar el oro no se ve afectada por el grado de formalización de una cooperativa.

La situación se ve reforzada por la falta de capacidad administrativa y organizativa, el escaso acceso a la financiación y una cultura de informalidad en las relaciones comerciales entre la mayoría de las cooperativas mineras de oro. La falta de capacitación y la ausencia de formación específica para (las nuevas generaciones de) mineros cooperativistas contribuyen además a que los métodos de producción tecnológicamente avanzados, más limpios y eficientes, así como las nuevas oportunidades de comercialización del oro (como las exportaciones directas), sean percibidos como inalcanzables o no sean considerados en absoluto por la mayoría de las cooperativas. A falta de una perspectiva viable para cambiar los acuerdos de producción y mejorar las oportunidades de comercialización, los beneficios potenciales asociados a una mayor formalización son limitados y a menudo superados por los costos adicionales. En algunas zonas, la formalización se ve aún más obstaculizada por la carga burocrática y la desconfianza hacia las autoridades estatales. Por ello, para muchas cooperativas reducir al mínimo las interacciones con las autoridades estatales se convierte en el *modus operandi* preferido.

Al mismo tiempo, las autoridades estatales suelen abstenerse de interferir directamente en

el trabajo de las cooperativas mineras de oro, como demuestra la ausencia casi total de aplicación de la normativa en casi todas las categorías de formalización. Por lo general, no existen inspecciones periódicas, controles medioambientales o auditorías fiscales, ni un marco de sanciones eficaz, mientras que en muchas zonas se ha convertido en norma la tolerancia tácita al incumplimiento de las normas legales. Esto refuerza la percepción entre las cooperativas (y otros actores del mercado) de que las normas legales y los respectivos requisitos de formalización pueden ser incumplidos sin consecuencias.

Son estos dos componentes generales, la falta de beneficios tangibles al formalizarse debido a la ausencia casi total de servicios de apoyo, junto con un marco de aplicación y sanciones débil y en algunas zonas inexistente, los que consolidan el statu quo de la informalidad en el sector minero aurífero boliviano. Complementado por un sistema tributario disfuncional y un marco regulatorio mal diseñado para la comercialización interna del oro, la situación política y regulatoria actual crea una estructura de incentivos distorsionada para las cooperativas mineras de oro que fomenta la informalidad en lugar de facilitar un proceso gradual de formalización.

2. En la fase intermedia de la cadena: rescatistas de oro y comerciantes intermediarios

En el marco legal actual, básicamente todos los comerciantes de oro de nivel medio operan violando el marco legal existente, ya que la venta de oro está prohibida para cualquiera que no esté directamente relacionado con un contrato minero. Así pues, los intermediarios se organizan de manera informal. Sin embargo, a pesar de su carácter informal, los rescatistas de oro y los comerciantes intermediarios asumen una función crucial en el sector del oro de Bolivia. Organizan una parte importante de los suministros de oro para los comerciantes de exportación de las fases posteriores y, por lo tanto, sirven como importantes proveedores de logística y agentes minoristas. Para los productores de oro de las fases iniciales, constituyen una fuente esencial de liquidez que les permite cubrir los gastos habituales y mantener la producción en

zonas remotas. De hecho, sin los servicios informales prestados por los comerciantes de oro de nivel intermedio, una gran parte del sector del oro de Bolivia no sería funcional.

En la actualidad, no existe ninguna posibilidad de que los rescatistas de oro y los comerciantes intermediarios dejen atrás la irregularidad y se formalicen. Al mismo tiempo, estos actores no corren un gran riesgo de ser perseguidos penalmente y son tolerados (al menos tácitamente) por el Estado. Así, a pesar de sus actividades nominalmente ilegales, los rescatistas de oro y los comerciantes intermediarios suelen operar abiertamente y sin obstáculos.

La omnipresente informalidad en el nivel intermedio del sector del oro en Bolivia hace que la trazabilidad, la cadena de suministro y la debida diligencia sean en gran medida imposibles. Además, impide que los comerciantes exportadores formalizados en el nivel final cumplan con el marco legal y normativo existente. De hecho, con frecuencia incentiva a los exportadores a falsear el origen y procedencia de las ventas de oro.

En este contexto, se recomienda de manera incisiva que cualquier intento de formalizar el sector de las cooperativas mineras de oro de Bolivia y de mejorar la debida diligencia en la cadena de suministro incluya el reconocimiento legal y la formalización de los actores de nivel intermedio. Si se ofrecen los incentivos adecuados, especialmente en lo que respecta a la tributación y el acceso a la financiación, los agentes de nivel intermedio podrían beneficiarse de la formalización y contribuir a mejorar la trazabilidad.

En última instancia, el reconocimiento legal y la integración funcional de los rescatistas de oro y los comerciantes intermediarios en la economía formal pondrán fin a una situación en la que todo un subsector económico opera abiertamente en violación de la ley, socavando la credibilidad de las instituciones legales y reguladoras.

3. En la fase final: Comercializadoras (exportadoras) privadas de oro

Al ser el eslabón formalizado al final de una cadena de valor mayoritariamente informal, las comercializadoras que exportan oro de Bolivia también contribuyen a la informalidad cuando

compran oro de cualquier procedencia que puede ser ilegal y que se formaliza al momento de su exportación. Están situadas en el cuello de botella donde entra en vigor toda la normativa, donde se supone que se controla toda la documentación y donde se recaudan las regalías y otros aportes oficiales.

Dada la informalidad generalizada en los niveles inicial e intermedio, las comercializadoras exportadoras se enfrentan a graves problemas para cumplir los requisitos formales para la compra de oro, especialmente cuando se trata de documentar el origen de las ventas de oro. Esto se debe a que muchas cooperativas siguen inmersas en la informalidad y no facilitan los documentos necesarios, al tiempo que prefieren comercializar su oro a través de vendedores individuales para evitar el pago de impuestos. Al mismo tiempo, muchas cooperativas no pueden viajar regularmente a La Paz para vender su oro directamente a las comercializadoras exportadoras y deben recurrir a intermediarios ilegales. En consecuencia, hay muchos incentivos integrados en el sistema del mercado del oro boliviano que favorecen la falta o la falsificación de la documentación sobre el origen del oro.

Esto pone a las comercializadoras exportadoras en una situación en la que optan por aceptar que una parte importante de sus proveedores directos siga sin estar documentada y que se desconozca el origen del oro. Para operar de forma rentable, los exportadores tienen que garantizar un flujo continuo de oro para mantener una cierta frecuencia de envíos de exportación (rotación). La misma dinámica entra en juego en su elección de clientes internacionales y mercados de exportación. Aunque los precios que reciben

los exportadores son sin duda un factor clave, las condiciones de pago, especialmente la rapidez del mismo, suelen ser igualmente importantes. Dado que la mayoría de las comercializadoras exportadoras dependen de los pagos puntuales de sus clientes internacionales para financiar las nuevas compras de oro, es fundamental garantizar una rotación rápida y regular.

La rapidez de los pagos, unida a los escasos requisitos de debida diligencia, han hecho que Dubai y la India sean los destinos preferidos de los exportadores bolivianos. Además, en el pasado, los controles de los bancos comerciales sobre los flujos financieros relacionados con el comercio de oro emitidos y recibidos por los exportadores han sido laxos. Debido a la escasa aplicación de las disposiciones contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, los exportadores de oro casi no corren riesgos al comercializar oro de procedencia desconocida y potencialmente ilegal.

De ello se desprende que el actual marco normativo no se adecua y no refleja la realidad del mercado del oro boliviano. En la práctica, se han establecido varias exenciones reglamentarias, “soluciones” de procedimiento, vacíos en la aplicación y “zonas grises” legales para permitir la comercialización fluida del oro, a pesar de la informalidad e ilegalidad generalizadas en las fases previas y medias. Esta práctica reguladora indulgente, no incentiva a las comercializadoras exportadoras a cumplir los requisitos legales para la compra de oro. Actualmente, no existen incentivos, ni positivos ni negativos, para que las comercializadoras exportadoras de oro cumplan con las disposiciones de debida diligencia y las normas de abastecimiento responsable.

Matriz de formalización de actores de la cadena de valor de oro en Bolivia

Requisitos de Formalización	1. Fase Inicial: Productores de Oro				2. Fase Intermedia de Oro/ intermediarios				3. Fase final: Comercializadoras de oro				
	Espectro de la formalidad y modalidades de formalización				Espectro de la formalidad y modalidades de formalización				Espectro de la formalidad y modalidades de formalización				
	Formal	Informal	Prohibido	Illegal	Cumple con SBG	Totalmente formalizado	Formalizado en proceso	Podría formalizarse	Prohibido	Formal	Informal	Prohibido	Illegal
1.1 Persona Jurídica													
1.2 Título Mímoro (CAM)													
1.3 Licencia de funcionamiento													
1.4 Licencia Ambiental													
1.5 Acceso a financiación													
1.6 Impuestos y derechos													
1.7 Ventas de oro													

Fuente: Autores.

Recomendaciones

Durante años, la situación del sector minero aurífero boliviano se ha caracterizado por la paralización de algunas reformas y la falta de avances en los ámbitos de la formalización de la cadena de valor y la aplicación de la normativa vigente. Como consecuencia, el sector de las cooperativas mineras auríferas de Bolivia ha permanecido inmerso en la informalidad, con bajos niveles de capacidad administrativa y de gestión, y sigue empleando métodos de producción anticuados, ineficientes y perjudiciales.

A partir del análisis costo-beneficio de las diferentes modalidades de formalización en las fases inicial, intermedia y final de la cadena de valor del oro boliviano, surgen tres áreas principales de recomendaciones:

1. Formalización de los productores artesanales y de los actores intermedios:

- Definir y reconocer legalmente a los mineros artesanales, a los rescatistas de oro y a los intermediarios, concediendo a los tres grupos de actores el derecho legal a vender oro formalmente en el mercado nacional.
- Adaptar los requisitos de formalización a la capacidad administrativa y de cumplimiento de cada tipo de actor.
- Compensar la falta de capacidad de ejecución por parte del Estado con un fuerte marco de incentivos que premie la formalidad y penalice la informalidad y el incumplimiento.

2. Modificación de las estructuras de incentivos de los actores a favor de la formalización:

- Reducir los costos de los procesos y solicitudes administrativas relacionadas con la formalización.
- Armonizar las tasas de regalías y contribuciones a las federaciones mineras y simplificación del marco fiscal aplicando impuestos al final de la cadena de valor.
- Crear una estructura de incentivos para que las cooperativas y las comercializadoras exportadoras formalicen sus operaciones comerciales y cumplan las normas de debida diligencia, incluso mediante la introducción de beneficios económicos específicos y otras ventajas.

3. Reforzar la prestación de apoyo técnico por parte del Estado a las cooperativas mineras:

- Crear centros educativos regionales en las zonas mineras, específicamente para las generaciones más jóvenes de mineros, con el fin de formarles y educarles sobre los métodos modernos de producción, los riesgos medioambientales y sanitarios, la administración empresarial y las estrategias de marketing.
- Mejorar el acceso de los mineros a la financiación formal mediante la creación de un fondo especial (respaldado por el Estado), posiblemente en cooperación con el sector bancario privado, para conceder préstamos a bajo interés o sin intereses a las cooperativas mineras que quieran invertir en métodos de producción más eficientes y limpios.
- Prestar apoyo técnico y asesoramiento a las cooperativas que deseen adoptar métodos de producción más limpios y eficientes, así como obtener licencias medioambientales.

Contenido

Abreviaturas	3
Resumen ejecutivo	4
1. Antecedentes y misión	11
2. Marco conceptual.....	13
2.1 El espectro de la formalidad-informalidad en la MAPE de oro	13
2.2 Requisitos de formalización en la cadena de valor	14
2.3 Cálculos del costo-beneficio y percepción de riesgos	15
2.4 Modelo analítico: una matriz genérica de costo-beneficio para la formalización	16
3. Análisis: La cadena de valor de la MAPE de oro en Bolivia	18
3.1 Fase inicial de la cadena: productores de oro	20
3.1.1 Requisitos legales y licencias de funcionamiento	20
3.1.2 Financiamiento y Comercialización.....	25
3.1.3 Matriz de formalización para las fases iniciales	29
3.2 Fase intermedia: rescatistas de oro e intermediarios	33
3.2.1 Exigencias legales y permisos de funcionamiento	33
3.2.2 Financiamiento y Comercialización.....	34
3.2.3 Trazabilidad y debida diligencia en la fase intermedia.....	36
3.2.4 Matriz de formalización para la fase intermedia.....	36
3.3. En la fase final: comercializadoras de oro	37
3.3.1 Exigencias legales y licencias de funcionamiento	39
3.3.2 Financiamiento y Comercialización.....	39
3.3.3 Matriz de formalización en la fase final de la cadena	47
4. Recomendaciones	50
Bibliografía	54

1. Antecedentes y misión

La minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) se define como “operaciones mineras formales o informales con formas predominantemente simplificadas de exploración, extracción, procesamiento y transporte” (OCDE, 2016). Se estima que el 80% de la MAPE tiene lugar fuera del control normativo de los gobiernos (IGF, 2017; Verbrugge y Besmanos, 2016), pero a menudo es tolerada por las autoridades (OCDE, 2016, p. 6). Entre las actividades de la MAPE, la minería aurífera artesanal y de pequeña escala (MAPE de oro) es una de las más frecuentes. Los gobiernos dejan de percibir importantes cantidades de ingresos fiscales por concepto de cánones cuando el oro se extrae fuera del marco legal. La MAPE de oro informal suele ser una fuente de conflictos sobre la tenencia de la tierra tanto con grandes mineros industriales como con propietarios locales (Hilson, 2002; Persaud et al., 2017). Asimismo, los sistemas de producción informales suelen estar asociados a externalidades negativas, como problemas de salud y seguridad en el trabajo, violaciones de los derechos humanos y degradación del medio ambiente (Fritz et al., 2016; Hilson et al., 2018).

Tras la producción, el oro entra en la cadena de comercialización, la cual puede ser informal al principio, pero suele integrarse en el sistema

formal en alguna fase posterior de la cadena comercial. En algún momento, el oro se vende a un comprador formal que lo exporta a través de los canales oficiales, o se lleva de contrabando a un tercer país a través de las fronteras; esto puede generar nuevamente pérdidas fiscales (Hunter, 2018; Hunter et al., 2017).

En los últimos años se han realizado esfuerzos para formalizar el sector de la MAPE con el fin de mejorar las condiciones de trabajo, el desempeño ambiental y el acceso de los mineros a los mercados. Algunos ejemplos son el programa PlanetGold, financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente y dirigido por las Naciones Unidas, los proyectos GAMA (Gestión Ambiental en la Minería Artesanal) (Perú) y SAM (Minería Artesanal Sostenible) (Mongolia), y el proyecto Oro Legal (Colombia), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, entre otros. Las iniciativas no estatales de gobernanza basada en el mercado (NSMG, por su sigla en inglés) han desarrollado sistemas de certificación para las operaciones mineras (por ejemplo, Fairtrade, Fairmined) o estrategias de abastecimiento que contemplan mecanismos de verificación para la producción responsable, como Swiss Better Gold Initiative (SBGI, antes Better Gold

Initiative (BGI)). Todas estas iniciativas aprovechan el potencial de desarrollo de la extracción de oro artesanal, ya que es un importante motor para las economías locales y una fuente vital de ingresos para las personas socioeconómicamente desfavorecidas que no tienen acceso a los mercados formales (Collins y Lawson, 2014; Hilson y McQuilken, 2014).

A pesar de la introducción de iniciativas de NSMG, la oferta de oro responsable sigue siendo muy limitada. En 2019, menos del 1% de la producción mundial de la MAPE de oro provino de fuentes certificadas (Krauer, 2018; Sippl, 2020). Existe también un número creciente de productores certificados que decidieron no renovar la certificación y/o a los que se les ha retirado la certificación.

Para responder a la pregunta de por qué sigue prevaleciendo la informalidad en los entornos de la MAPE –a pesar de la promoción de la formalización, la certificación y los programas de abastecimiento responsable– nos centramos en

las respectivas estructuras de incentivos a las que se enfrentan los actores dentro de la cadena de valor nacional. Desarrollamos un marco conceptual genérico y un modelo analítico para captar sistemáticamente los costos, los beneficios y los riesgos (percibidos) que ayudan a los actores a decidir funcionar bajo diferentes modalidades de formalización. De este modo, se pueden analizar las ventajas y desventajas de la informalidad y las respectivas formas de incentivar a los actores nacionales en la cadena de valor, con el fin de diseñar futuras políticas de formalización sobre esta base.

Este informe fue encargado por SBGI para entender mejor la persistencia de la informalidad en la cadena de valor nacional de la MAPE de oro en Bolivia y para proporcionar recomendaciones sobre cómo SBGI puede contribuir al avance de la formalización y la debida diligencia en la cadena de suministro. Sin embargo, dado que el marco conceptual es genérico, puede aplicarse a los contextos de la MAPE de oro en diferentes países.

2. Marco conceptual

Para responder a la pregunta clave ¿qué explica la persistencia de la informalidad? desarrollamos un marco conceptual como el que se ilustra en el Cuadro 1. El marco permite que la pregunta se pueda analizar descomponiéndola en tres componentes: (1) el espectro de la formalidad y la

informalidad en la MAPE, (2) los requisitos de formalización que se imponen a lo largo de la cadena de valor nacional del oro, y (3) los cálculos de costos-beneficios y las percepciones de los riesgos que sustentan las decisiones de las empresas respecto a la formalización.

	1 ← Espectro de formalidad-informalidad →
2 ↑ Requisitos de formalización dentro de la cadena de valor ↓	3 Cálculos de costos-beneficios y percepción de riesgos que sustentan las decisiones de las empresas respecto a la formalización

Cuadro 1: Estructura del marco conceptual (fuente: autores).

2.1 El espectro de la formalidad-informalidad en la MAPE de oro

El primer componente tiene como objetivo comprender la formalidad conceptualmente y cómo se desarrolla en la realidad, considerando las diferentes modalidades y formas de formalidad e informalidad que pueden adoptar las operaciones de extracción y comercialización de

oro artesanales y a pequeña escala. Abordamos la formalidad como un espectro que va desde la formalidad hasta la informalidad e incluso a la ilegalidad, tal y como se ilustra en el Cuadro 2, donde, en realidad, el límite entre lo ilegal y lo informal es a menudo impreciso. Dentro de este espectro, definimos cinco categorías de operaciones que representan diferentes “modalidades de formalización”: (1) actividades dentro de

un entorno formal que se rigen por los sistemas formales de NSMG; (2) actividades dentro de un entorno formal que se ajustan a la ley (pero que no necesariamente cumplen las normas de los sistemas de NSMG); (3) actividades en un entorno informal en el que la formalización está en proceso; (4) actividades en un entorno informal

que, desde un punto de vista legal o normativo, podrían formalizarse; y (5) actividades en un entorno ilegal que están totalmente prohibidas y que, desde un punto de vista legal y normativo, no pueden formalizarse (por ejemplo, operaciones que están relacionadas o participen en actividades delictivas).

Espectro de formalidad	Formal		Informal	Ilegal	
	Cumple con NSMG	Cumple con la ley	Formalización en proceso	Podría formalizarse	Prohibido

Cuadro 2: El espectro formalidad-informalidad de la MAPE aurífera (fuente: autores).

Además de las tres modalidades básicas del espectro de la formalidad, existe un sinnúmero de situaciones híbridas, por ejemplo, productores que poseen un título minero formal pero que no cumplen el requisito de tener una licencia ambiental (véase el cuadro 3). Asumiendo que los actores de la cadena de valor buscan principalmente obtener ganancias, optan por un modus operandi a lo largo de este espectro, considerando los diferentes requisitos de formalización y los respectivos costos, beneficios y riesgos percibidos, como se describe a continuación.

2.2 Requisitos de formalización en la cadena de valor

El segundo componente está relacionado con la cadena de valor de la MAPE nacional y se refiere a los pasos de la cadena de valor del oro en los que las operaciones pueden ser formales, informales o ilegales. Las cadenas de valor de la MAPE de oro nacional suelen incluir al menos tres pasos:

1. la parte inicial de extracción/producción.
2. la parte intermedia de comercialización.
3. la parte final de transformación/exportación.

En cada uno de estos pasos, los actores deben operar bajo un determinado estatus legal y a menudo necesitan una o varias licencias, así

como acceso a la financiación y a los mercados. Para cada uno de estos requisitos, los operadores pueden operar dentro de diferentes modalidades en el espectro de la formalidad.

(1) En la fase inicial, los mineros auríferos deben cumplir varios requisitos para producir el oro: necesitan constituir algún tipo de persona jurídica (que puede estar sujeta a impuestos), así como acceder a los yacimientos mediante un título o contrato minero. Además, los mineros suelen necesitar autorizaciones para operar, como licencias ambientales o permisos de salud y seguridad, así como acceso a créditos para invertir en equipos u operaciones mineras. Por último, necesitan acceder a canales de venta formales o informales para comercializar su oro.

(2) En la fase intermedia, las operaciones de los rescatistas de oro y de los intermediarios requieren algún tipo de reconocimiento legal (que los hace sujetos a impuestos) y, en muchos países, también necesitan una licencia o una aprobación especial de funcionamiento. Además, necesitan acceso a la financiación, lo que es fundamental dado que el oro es una mercancía de alto valor. Por último, necesitan tener acceso a los proveedores de oro, así como a los compradores, los cuales pueden ser formales, informales o ilegales. Asimismo, es posible que los compradores de oro impongan ciertos requisitos de debida diligencia relacionados con la procedencia del oro o con la gestión de las transacciones financieras. En algunos casos, cuando los intermediarios

realizan actividades de refinado, también puede ser necesario contar con permisos ambientales.

(3) En la fase final, las comercializadoras de oro suelen tener que cumplir los mismos requisitos que se aplican a los intermediarios. Sin embargo, una diferencia clave es que los exportadores de oro suelen necesitar una autorización de exportación y deben ajustarse a las normas de procedimiento correspondientes para las exportaciones de oro, así como los requisitos (de debida diligencia) exigidos por los compradores internacionales. Los estándares más aplicados son el “Good Delivery Standard” (Estándar de Buena Entrega) de la London Bullion Market Association (LBMA) y la Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Otros requisitos pueden estar relacionados con las transacciones financieras y el cumplimiento de las disposiciones contra el lavado de dinero (AML).

Aunque el desglose conceptual de la cadena de valor se hace según criterios funcionales, es importante señalar que en la práctica algunos actores pueden asumir varias funciones simultáneamente. Por ejemplo, los productores de oro pueden ser también exportadores o incluso comerciantes cuando compran oro a otros productores. Asimismo, los exportadores pueden participar en actividades previas, por ejemplo, como financiadores o inversionistas.

2.3 Cálculos del costo-beneficio y percepción de riesgos

El tercer componente del marco analítico vincula los dos primeros y considera los factores que influyen en las decisiones de los actores de la cadena de valor respecto a tener operaciones formales o informales. Postulamos que las diferentes modalidades de formalización conllevan costos, beneficios y riesgos (percibidos) diferenciados que presentan a su vez diferentes series de incentivos para los actores de la cadena de valor. Suponemos que los actores utilizan como base de sus estrategias para obtener ganancias los cálculos de costo-beneficio-riesgo que sopesan las ventajas relativas de las distintas modalidades de funcionamiento.

Para identificar los tipos de incentivos subyacentes, identificamos tres dimensiones

fundamentales que supuestamente condicionan los cálculos de costo-beneficio-riesgo que realizan los actores de la cadena de valor local que participan en la producción y/o comercialización del oro:

1. Los reglamentos formales (y su aplicación)
2. Factores relacionados con el mercado
3. Factores subjetivos

(1) En muchos aspectos, el marco regulatorio vigente define los costos y beneficios para los actores de la cadena de valor. Por lo tanto, se asume que en todas las áreas relevantes de la regulación se sopesan los costos de estar completamente formalizado frente a los beneficios (percibidos) y los riesgos asociados con las diferentes modalidades de formalización. Las leyes tributarias nacionales, los cánones y otras obligaciones y costos derivados del cumplimiento de las exigencias legales y administrativas determinan conjuntamente las preferencias de los actores y las decisiones que toman las empresas sobre la formalización. Las estructuras de incentivos y los cálculos del costo-beneficio-riesgo que debe funcionar bajo diferentes modalidades de formalización están además condicionados por la eficacia del control y fiscalización, así como por la probabilidad esperada y la gravedad de las sanciones en caso de incumplimiento. Por último, las normas bancarias (internacionales) y de lucha contra el lavado de dinero que limitan el acceso de los actores a la financiación y su capacidad para procesar las transacciones financieras también pueden influir en las opciones de formalización. Esto se aplica especialmente a las comercializadoras que dependen del sistema bancario (internacional) para realizar las ventas del oro.

(2) Los factores y las dinámicas relacionadas con el mercado pueden influir en las decisiones empresariales de las entidades de la cadena de valor con respecto a las distintas modalidades de formalización. Los precios internacionales del oro, la elasticidad de la oferta y la demanda, así como otros factores, influyen directamente en el costo de hacer negocios. Por ejemplo, los costos de transporte, seguridad y seguro, así como los tipos de cambio y las condiciones de los préstamos, pueden influir en los modos de

formalización preferidos por los actores en la cadena de valor, ya que pueden afectar sus márgenes de utilidad y, por tanto, condicionar las estructuras de incentivos subyacentes.

(3) Una serie de condiciones y factores pueden influir en la forma en que los distintos actores perciben, sopesan y jerarquizan en última instancia los diferentes incentivos. Por tanto, es probable que la falta de información, la percepción del riesgo y otros factores subjetivos influyan en la forma en que los actores de la cadena de valor convierten los incentivos (que se contraponen) en un conjunto de preferencias para operar bajo una determinada modalidad de formalización. Por ejemplo, la necesidad de generar ingresos a corto plazo puede llevar a los exportadores de oro a descartar los posibles

beneficios que podrían obtener al formalizarse o abastecer a mercados regulados más estrictos. La rigidez empresarial que surge de prácticas ya establecidas, relaciones comerciales e intereses personales también pueden influir en cómo los actores eligen las distintas modalidades de formalización al momento de producir y/o comercializar oro.

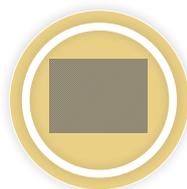
En conjunto, los tres componentes de nuestro marco conceptual conforman el trasfondo teórico y forman la estructura de la matriz genérica de costos-beneficios que puede aplicarse a cualquier escenario de la MAPE de oro.

2.4 Modelo analítico: una matriz genérica de costo-beneficio para la formalización

Requisitos de formalización	Espectro de la formalidad y modalidades de formalización					Factores de influencia	
	Formal		Informal		Ilegal		
	Cumple con NSMG	Totalmente formalizado	Formalización en proceso	Podría formalizarse	Prohibido		
1. Estatus legal: persona jurídica						Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	X
2. Título minero, concesión, contrato						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
3. Licencias de funcionamiento						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
4. Acceso a la financiación						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
5. Impuestos y derechos						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
6. Compras de oro						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
7. Ventas/exportaciones de oro						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	

Cuadro 3: Matriz de formalización genérica; Nota: los requisitos de formalización de la columna de la izquierda se adaptan en función del tipo de actor y del marco regulatorio vigente; los datos de la fila 1 sólo tienen carácter ilustrativo (fuente: autores).

Leyenda



Las casillas sombreadas indican que el régimen NSMG en cuestión no exige ningún otro requisito más allá de estar plenamente formalizado según lo establecido por el marco jurídico vigente.



Actores de la cadena de valor (mineros, intermediarios, comerciantes); el tamaño indica una estimación aproximada de la prevalencia de actores que operan bajo una determinada modalidad de formalización.



Indica qué tipo de factores de influencia se pueden observar.



Notas explicativas que resumen los factores de influencia que incentivan a los actores a operar bajo una determinada modalidad de formalización.

El modelo analítico presenta una matriz genérica (Cuadro 3) a través de la cual se pueden identificar sistemáticamente los costos y beneficios relativos a la formalización para los tres principales actores de la cadena de valor que intervienen en la comercialización del oro: 1) los mineros o entidades mineras; 2) los rescatistas e intermediarios de oro; y 3) las comercializadoras (exportadoras) de oro. Para cada tipo de actor, una matriz individualizada detalla las principales decisiones en materia de formalización en la cadena de valor y permite realizar una evaluación exhaustiva de los respectivos cálculos de costo-beneficio-riesgo de los actores en relación con los distintos requisitos de formalización.

La matriz de costo-beneficio ayuda, por tanto, a explorar la complejidad de la formalización dentro de la cadena de valor nacional del oro y a poner en relieve los principales factores que influyen y las respectivas estructuras de incentivos de forma resumida. Por ello, la matriz permite identificar sistemáticamente las áreas prioritarias para la reforma de políticas, el diálogo político o el apoyo (técnico) para facilitar la formalización y mejorar la debida diligencia en toda la cadena de valor.

Nuestra matriz de costos y beneficios de la formalización proporciona una herramienta heurística genérica que puede aplicarse en diferentes contextos para analizar la persistencia de la informalidad en las cadenas de valor del oro (y potencialmente en otras). La matriz puede adaptarse a diferentes contextos jurídicos y nacionales, así como a diferentes tipos de actores y categorías de formalización que pueden añadirse o eliminarse de la matriz, en función del contexto.

3. Análisis: La cadena de valor de la MAPE de oro en Bolivia

Las siguientes secciones ofrecen un análisis de la cadena de valor de la MAPE de oro en Bolivia, tal como se ilustra en la Figura 1.

Según el marco conceptual descrito anteriormente, el análisis está estructurado en tres partes, que corresponden a las tres fases principales y a los tipos de actores más importantes de la cadena de valor: productores de oro en la fase inicial, intermediarios en la fase intermedia y comercializadoras de oro en la fase final.

Para cada tipo de actor se ofrece una descripción general de los requisitos de formalización pertinentes, así como una relación de los requisitos de operación que se aplican en términos de formalidad de la empresa y cumplimiento. El Cuadro 4 indica la posición que ocupan actualmente los principales actores de la cadena de valor en el espectro de la formalización.

Presentamos un resumen de los factores clave (regulatorios, basados en el mercado, subjetivos) que pueden explicar las modalidades de formalización preferidas por los actores de la cadena de valor en relación con los diferentes requisitos de formalización.

El análisis se basa en un estudio de caso cualitativo del sector del comercio de oro en Bolivia y recurre a diversas fuentes de datos. Se basa en la literatura académica sobre la MAPE de oro

en general y sobre el sector de las cooperativas mineras auríferas en Bolivia en particular. Además, se incluyen en el análisis los documentos y datos disponibles proporcionados por las instituciones reguladoras bolivianas y otras instituciones pertinentes. El grueso de los datos se ha recopilado mediante una serie de entrevistas semiestructuradas con mineros de cooperativas de oro, comercializadores privados de oro, consultores independientes del sector privado y autoridades reguladoras que se han llevado a cabo durante una investigación de campo exhaustiva realizada en junio de 2021.

3.1 Fase inicial de la cadena: productores de oro

En 2019, la producción de oro en Bolivia alcanzó un nivel sin precedentes con una producción total estimada de 42 toneladas. En 2020, los volúmenes de producción disminuyeron bruscamente para llegar a una cifra estimada de 23.2 toneladas, sobre todo a causa de la pandemia de Covid-19 (MMM 2021a).

La mayor parte del oro boliviano, un porcentaje estimado que oscila entre 93.9% (MMM 2021a) y 97.4% (BGI Bolivia 2020), es producido por las *cooperativas mineras auríferas*.

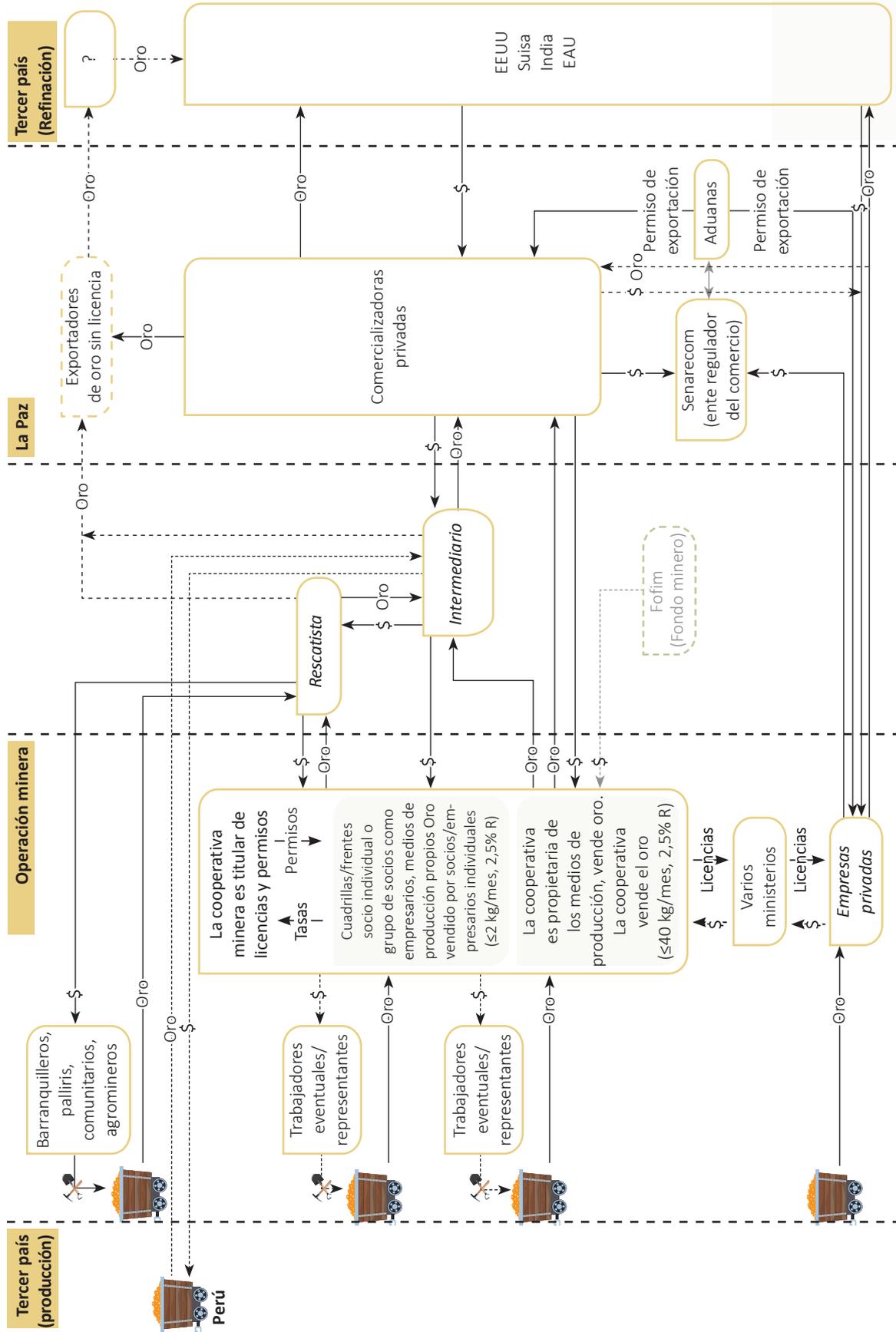


Figura 1: Descripción de la cadena de valor del oro en Bolivia (fuente: autores).

Actores	Espectro de la formalidad y modalidades de formalización					Factores de influencia	
	Formal		Informal		Ilegal		
	Cumple con SBG	Totalmente formalizado	Formalización en proceso	Podría formalizarse	Prohibido		
1. Productores artesanales*						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
2. Cooperativas mineras						Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
3. Empresas mineras privadas*						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
4. Rescatistas de oro e intermedarios						Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
5. Comercializadoras privadas de oro						Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X

Cuadro 4: Panorama de la formalización de los actores de la cadena de valor del oro en Bolivia (fuente: autores). *Dado el predominio de las cooperativas mineras en el conjunto de productores en Bolivia, el análisis se centra en las cooperativas y deja fuera a los productores artesanales individuales y a las empresas mineras privadas.

Dentro de este porcentaje, una cantidad desconocida de oro es producida por mineros artesanales informales (generalmente llamados barranquilleros, o barranquilleras/palliris para las mujeres). Además, hay mineros informales ocasionales de comunidades locales (comunarios/as) y otros que trabajan a tiempo parcial en la agricultura y a tiempo parcial en la MAPE de oro (agromineros/as). En general, estos actores son mineros de subsistencia y no producen volúmenes importantes.

El resto de la producción de oro es asumida por empresas mineras privadas y, en menor medida, por minas estatales (MMM 2021a).

Dado que más del 90% de la producción de oro en Bolivia es asumida por las cooperativas mineras, nuestro análisis se centra en este conjunto de actores, aunque también consideramos el papel de los mineros artesanales individuales informales (es decir, barranquilleros/as).

Las cooperativas mineras auríferas organizan su producción de diversas maneras. En general, todas estas cooperativas están compuestas por socios/as registrados. La Ley General de Cooperativas Mineras estipula que las cooperativas son propietarias de sus medios de producción y que los socios/as trabajan conjuntamente en la producción. Sin embargo, los mecanismos de organización de la producción, sobre todo en las cooperativas mineras auríferas más grandes, frecuentemente se apartan de la norma legal, tal y como se refleja en el Cuadro 5.

3.1.1 Requisitos legales y licencias de funcionamiento

Registro de la entidad en funcionamiento (cooperativas mineras auríferas)

Las cooperativas mineras son entidades legalmente reconocidas de acuerdo con la Ley General de Cooperativas No. 356.

Cooperativas mineras: acuerdos de producción				
		Cooperativas pequeñas	Cooperativas grandes	Subcontratación
Medios de producción	Maquinaria y capital	<ul style="list-style-type: none"> ● Pertenecen a la cooperativa 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pertenecen en parte a la cooperativa y en parte a socios/as individuales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pertenecen a personas naturales, no socios/as que pagan un 20-30% de comisión a las cooperativas
	Fuerza laboral	<ul style="list-style-type: none"> ● Los socios/as trabajan, se paga un porcentaje a la cooperativa por el trabajo administrativo ● Las cooperativas contratan trabajadores/as eventuales (se les paga en efectivo o en oro, en función de la extracción o por horas fijas para la cooperativa, horas adicionales para ellos mismos) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Algunos/as socios/as actúan como propietarios/financiadore, a veces contratan representantes ● Los socios se organizan en cuadrillas, producen independientemente y pagan a la cooperativa ● Las cuadrillas o socios/as contratan trabajadores/as eventuales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los socios/as actúan como propietarios, el trabajo lo realizan los que no son socios/as como parte de alguna “joint venture” en otros casos los socios/as trabajan, pero no son propietarios de la maquinaria
	Producción artesanal	<ul style="list-style-type: none"> ● La cooperativa acepta a los productores artesanales (barranquilleros o comunarios/as) durante el tiempo acordado (a menudo al final del día/semana. No hay pago por parte de la cooperativa o socios/as) 	<ul style="list-style-type: none"> ● La cooperativa acepta a los productores artesanales (barranquilleros o comunarios/as) durante el tiempo acordado (a menudo al final del día/semana). No hay pago por parte de la cooperativa o socios/as 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se podrían aceptar acuerdos con los productores artesanales

Cuadro 5: Mecanismos de funcionamiento en la producción de oro de la MAPE en Bolivia (fuente: autores).

La mayoría de los mineros artesanales y de subsistencia, como los barranquilleros/as, así como los mineros ocasionales de las comunidades locales (comunarios/as) y los que trabajan alternativamente en la agricultura y la minería (agromineros/as), no están reconocidos por el marco legal y, por lo tanto, se consideran ilegales. En consecuencia, con el marco normativo actual, estos actores no tienen la posibilidad de operar como personas jurídicas.

Hasta el año 2020, existen en Bolivia un total de 2,274 cooperativas mineras registradas. Según estimaciones anteriores, las cooperativas mineras auríferas representan alrededor del 70% de todas las cooperativas mineras (BGI Bolivia 2020). Se calcula que el número de cooperativas mineras auríferas está alrededor de 1,600.

En el marco boliviano, una cooperativa aurífera opera legalmente cuando posee un título minero válido, como se indica a continuación. Además, para operar como entidad formalizada,

una cooperativa minera debe registrarse ante las siguientes entidades estatales

a) Autoridad de Fiscalización y Control de las Cooperativas (AFCOOP);

La inscripción en AFCOOP permite a las cooperativas operar como una entidad legalmente constituida, obteniendo la personería jurídica. Sin embargo, este proceso es relativamente complejo, ya que requiere el servicio de un notario público y una amplia documentación por parte de la cooperativa. Para solicitar un título minero (CAM) es necesario registrarse en la AFCOOP.

b) Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM);

Para poder operar legalmente, las cooperativas mineras auríferas necesitan obtener un título minero de la AJAM. El título minero se otorga en forma de Contrato Administrativo Minero (CAM) o a través de una Autorización Transitoria Especial (ATE) como se indica a continuación. El funcionamiento sin un título minero válido se considera ilegal.

Número de cooperativas mineras

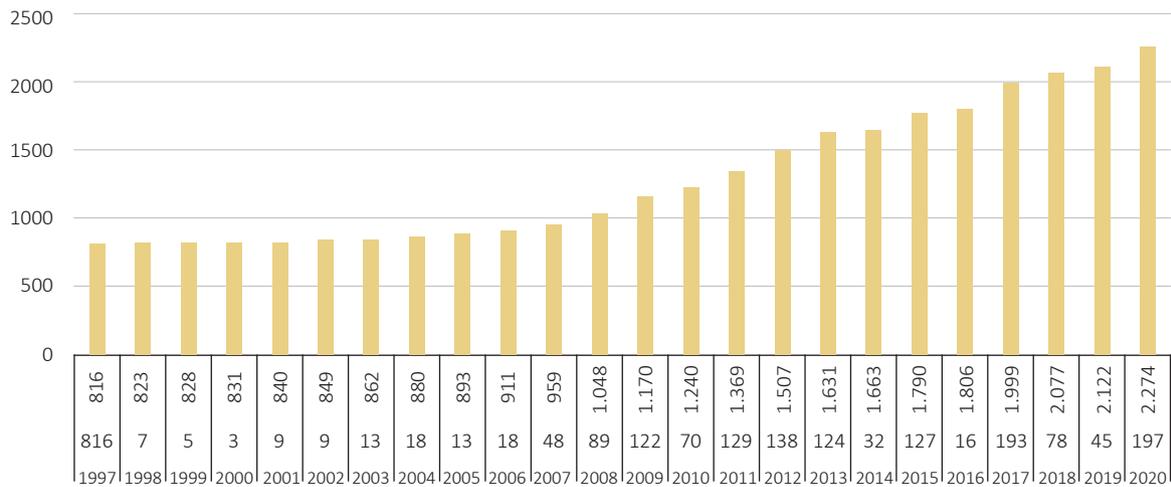


Figura 2: Cooperativas mineras registradas en AFSCOOP 1997-2020; primera fila: total de cooperativas; segunda fila: nuevas inscripciones; tercera fila: año (fuente: autores, datos proporcionados por AFSCOOP).

c) Sistema de Impuestos Nacionales (SIN);

Sólo una minoría de las cooperativas mineras auríferas están registradas en el Servicio de Impuestos Nacionales y poseen un número de identificación tributaria (NIT).

La mayoría de las cooperativas mineras auríferas pueden operar al margen del sistema tributario nacional sin sufrir ningún tipo de represalias o sanciones legales. En consecuencia, la mayoría de las cooperativas mineras auríferas no incurrir en costos por incumplimiento. Los posibles beneficios de obtener un NIT sólo son relevantes para unas pocas, como se expone a continuación. La mayoría de las cooperativas mineras auríferas carecen de incentivos para registrarse ante las autoridades fiscales nacionales.

Desde la aprobación de la nueva legislación minera en 2014 (Ley de Minería y Metalurgia No. 535), se requiere registrarse en el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) para obtener un CAM. Sin embargo, las cooperativas que han obtenido su título minero antes de 2014 a menudo no se registran en el SIN y, por lo tanto, no poseen un NIT. Operar como una cooperativa que no está totalmente formalizada puede percibirse como algo que se prefiere y como una forma de “pasar desapercibido” para evadir posibles controles, auditorías o (futuros) intentos de que les impongan impuestos.

d) Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM);

Sólo una pequeña parte de las cooperativas mineras auríferas está registrada en SENARECOM y cuenta con el correspondiente número de identificación minera (NIM). Aunque el marco legal estipula que se requiere un NIM para la comercialización interna y la exportación de minerales, este requisito es frecuentemente ignorado tanto por los vendedores como por los comerciantes.¹ El registro en el SENARECOM y la obtención de un NIM no ofrece ningún beneficio tangible a las cooperativas, ya que el SENARECOM no les proporciona ningún servicio útil. Por lo tanto, el registro en el SENARECOM generalmente sólo es beneficioso para las cooperativas mineras auríferas que buscan exportar directamente, una estrategia comercial que actualmente no es adoptada por las cooperativas (BGI Bolivia 2020).

e) Caja Nacional de Salud (CNS)

Dado que no existen registros transparentes de socios, en general no está claro hasta qué punto los socios están debidamente asegurados. Aunque algunas cooperativas aseguran a sus socios/as, ya que las aportaciones al seguro suelen

¹ Decreto Supremo No. 29165, 13 de junio 2007.

ser económicas y los socios/as reciben un beneficio directo, el grado en que las cooperativas aseguran debidamente a sus socios/as varía según las cooperativas.

Muchas cooperativas emplean (ilegalmente) a trabajadores informales que no se benefician de ningún seguro social o médico formal y, por lo tanto, es posible que no reciban un apoyo adecuado en caso de lesión o enfermedad. Por lo tanto, los trabajadores informales son muy vulnerables ya que no gozan de los derechos sociales y laborales básicos.

f) Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

La inscripción en la AFP permite asegurar a los socios/as en el Sistema Integral de Pensiones, que proporciona a los trabajadores/as prestaciones de jubilación, seguro de invalidez, y ofrece prestaciones a las familias de los trabajadores/as en caso de muerte o lesión previo pago de primas regulares. Sin embargo, según se informa, las cooperativas consideran la contribución al fondo de pensiones como una opción voluntaria y no como un requisito obligatorio.² Esta opinión se ve reafirmada por el hecho de que no existe un marco formal de sanciones que se aplique en caso de incumplimiento, así como una ausencia total de mecanismos de fiscalización.

Además de registrarse en las instituciones mencionadas anteriormente, las cooperativas mineras auríferas deben tener un título minero válido, así como una licencia de funcionamiento y una licencia ambiental para estar plenamente formalizadas.

Título minero

Las cifras exactas sobre cuántas cooperativas mineras auríferas poseen un título minero válido no son accesibles al público.

La extracción sin CAM es ilegal, salvo para las cooperativas mineras auríferas que se hayan constituido (o pretendan haberse constituido) antes de la promulgación de la actual legislación minera (Ley de Minería y Metalurgia No. 535), alegando derechos preconstituidos. Estas cooperativas son titulares de Autorizaciones

Transitorias Especiales (ATES) o contratos transitorios que fueron otorgados bajo la normativa anterior a la Ley 535. Reconociendo estos derechos, la norma legal permite que las cooperativas mineras auríferas que tienen derechos preconstituidos otorgados antes de mayo de 2014 continúen operando, pero estipula que tienen que cambiar estos derechos a un CAM a través de un “proceso de adecuación”. Dado que la norma prescribe que las cooperativas que no inicien su proceso de adecuación en el plazo establecido perderán sus derechos mineros, la mayoría de las cooperativas han iniciado el proceso, un esfuerzo prolongado que suele durar más de uno o incluso varios años.

Al año 2022, muchas cooperativas mineras auríferas todavía están en proceso de obtener un CAM por parte de AJAM. Si bien se asume comúnmente que varios cientos de cooperativas operan en base a derechos preconstituidos, AJAM no comunica cuántas cooperativas están aún en adecuación ni cuántas cooperativas poseen un CAM, ni cuántas no poseen ninguno y por lo tanto están operando ilegalmente conforme al marco legal vigente.

Además, una vez que las cooperativas han iniciado el proceso de adecuación de sus derechos preconstituidos a un CAM, no existen incentivos negativos o positivos para que concluyan el proceso a tiempo, especialmente porque no existen plazos establecidos. Operar sobre la base de derechos preconstituidos no afecta a la capacidad que tiene una cooperativa de mantener y comercializar la producción. Por lo tanto, muchas cooperativas simplemente permanecen en el estado de adecuación sin esforzarse activamente por finalizar el proceso de obtención de un CAM, ahorrando costos y esfuerzos asociados.

Otros argumentan que la razón principal por la que tantas cooperativas mineras auríferas siguen en el proceso de adecuación se debe a que AJAM no tiene la capacidad de procesar las solicitudes a tiempo. Como resultado, muchas cooperativas mineras auríferas se frustraron con el proceso burocrático y lento.³ La gran distancia a La Paz que muchas cooperativas mineras auríferas

2 Entrevista de los autores con representante de MED-MIN, La Paz, Junio 2021.

3 Entrevista de los autores con antiguo intermediario, La Paz, June 2021.

tienen que superar impide aún más un proceso administrativo ágil.

En general, operar con un CAM en lugar de una ATE no supone ninguna ventaja especial para las cooperativas mineras auríferas, salvo conseguir cierta tranquilidad jurídica. Sin embargo, la situación específica de una cooperativa y las presiones externas por parte del Estado u otros actores pueden influir en cómo valora la cooperativa este beneficio. Por ejemplo, puede haber un mayor incentivo cuando una determinada área minera es impugnada por terceros o cuando la escalada de conflictos con las comunidades aledañas hace temer el desalojo. Por lo tanto, ciertas circunstancias externas pueden incentivar aún más a una cooperativa a solicitar un CAM activamente.

Licencia de Funcionamiento

Para operar formalmente, las cooperativas mineras auríferas necesitan una licencia de funcionamiento del Gobierno Autónomo Municipal donde se encuentra la cooperativa. El proceso administrativo para obtener la licencia de funcionamiento es gratuito, pero hay que pagar una tasa anual al gobierno municipal correspondiente (BGI Bolivia 2021). Sin embargo, muchas cooperativas mineras auríferas no poseen una licencia de funcionamiento válida o no pagan las tasas anuales. El grado de cumplimiento también depende de la capacidad administrativa del respectivo gobierno municipal y suele ser menor en las zonas remotas, donde la gobernanza local es más débil.

Licencia Ambiental

Todas las operaciones mineras en Bolivia requieren una licencia ambiental. Las licencias ambientales las concede generalmente el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAYA), tras una revisión y un informe técnico del Ministerio de Minería y Metalurgia (MMM). Para las explotaciones mineras de menor tamaño, que no superen un volumen de producción o extracción de 300 toneladas de mineral al mes o que no tengan un impacto ambiental significativo, la licencia ambiental también puede ser concedida por los Gobiernos Autónomos Departamentales (BGI Bolivia 2021).

Según los datos del Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA), sólo el 15% del

total de las cooperativas mineras de Bolivia tiene licencia ambiental (BGI Bolivia 2020).

La obtención de una licencia ambiental es un requisito de formalización que, para la mayoría de las cooperativas mineras auríferas, es relativamente complejo y costoso, a la vez que no aporta beneficios tangibles. Además, operar sin licencia ambiental es una práctica ampliamente tolerada que no conlleva una sanción, por lo que generalmente no existen incentivos. Esto está claramente demostrado por el hecho de que alrededor del 85% de las cooperativas mineras auríferas no disponen de licencias ambientales a pesar de estar obligadas por la ley.

Casi todas las cooperativas mineras auríferas que poseen o solicitan activamente una licencia ambiental han alcanzado un grado de formalización relativamente alto. Para algunas cooperativas mineras, la obtención de una licencia ambiental se percibe como una forma de evitar costos y mitigar ciertos riesgos derivados de las presiones externas. Por ejemplo, las entrevistas con miembros de dos cooperativas mineras revelaron que en ambos casos se buscaba obtener una licencia ambiental como medida para proteger a la cooperativa de las presiones externas.⁴

En uno de los casos, la cooperativa se vio envuelta en un largo conflicto con las comunidades aledañas, enfrentándose a acusaciones de contaminación del agua debido a su uso de mercurio. A los miembros de la cooperativa, que también deseaban ampliar su zona de producción, les preocupaba que el conflicto con las comunidades locales sobre los impactos ambientales y de salud pública pudiera obligar a las autoridades locales a detener o restringir su producción. Por tanto, obtener una licencia ambiental era una forma de proteger a la cooperativa de interferencias no deseadas.

En el segundo caso, la cooperativa operaba en un parque natural dentro de una zona protegida.⁵ Para obtener la licencia ambiental, la cooperativa había contratado a un ingeniero ambiental que se encargó de realizar los preparati-

4 Entrevistas de los autores con mineros de dos cooperativas auríferas, Departamento de La Paz, junio 2021.

5 En Bolivia, la Ley de Minería y Metalurgia N 535 permite la explotación minera en áreas protegidas siempre que se cumplan las normas ambientales y se satisfagan otros requisitos específicos del contexto.

vos técnicos necesarios, lo que supuso una labor prolongada y costosa. Como la cooperativa operaba amparándose en derechos preconstituidos (alegados) para la zona y no poseía un CAM, temía que en algún momento las autoridades pudieran expulsarlos de la zona por motivos de contaminación. Por ello, aunque los miembros de la cooperativa expresaron en general su deseo de adoptar métodos de producción más limpios, se hizo evidente que la cooperativa también pretendía obtener una licencia ambiental para evitar o mitigar el riesgo de ser desalojada.

Estos dos ejemplos ilustran que, en determinadas circunstancias, las presiones externas pueden incentivar a las cooperativas a obtener una licencia ambiental. Sin embargo, en general, la debilidad de las estructuras de gobernanza y de los controles incentiva a las cooperativas mineras auríferas a operar sin licencia ambiental mientras esto siga siendo una opción viable.

En conclusión, dado que sólo una parte de las cooperativas mineras auríferas están debidamente registradas en todas las instituciones mencionadas y poseen las licencias requeridas, la mayoría de estas operan bajo diversos grados de informalidad, a pesar de ser entidades legalmente constituidas, para una gran parte operar como una entidad totalmente formalizada no conlleva grandes beneficios mientras que sí implica varios costos en términos de tiempo y dinero. Además, por lo general no existe un marco de sanciones eficaz para penalizar el incumplimiento. De ello se deduce que, en el actual entorno administrativo y normativo, muchas cooperativas mineras auríferas no tienen incentivos positivos ni negativos para formalizarse gradualmente como entidades en funcionamiento.

Una excepción puede ser la de aquellas cooperativas mineras auríferas que deseen alcanzar un cierto grado de seguridad jurídica, por ejemplo, tratando activamente de obtener un título minero en un plazo relativamente corto, lo que requiere el registro ante AJAM y AFCOOP.

Además, las cooperativas más grandes y avanzadas con mayores volúmenes de producción y capacidad administrativa podrían buscar activamente alcanzar un cierto nivel de formalización y cumplimiento con el fin de mitigar el riesgo de ser vulnerables a las sanciones del

Estado. Se ha observado sistemáticamente que las cooperativas a veces cumplen la normativa para poder operar “sin ser molestadas” por las autoridades estatales y/u otras partes interesadas que puedan interrumpir su producción (Salman, et al. 2015, Salman 2016). En consecuencia, como se ha señalado anteriormente, en las entrevistas con miembros de dos cooperativas (relativamente avanzadas) se puso de manifiesto que las cooperativas trataron de obtener una licencia ambiental principalmente para mitigar los riesgos de verse expuestas a interferencias externas. Por lo tanto, el grado de formalización depende también, al menos en cierta medida, de la presencia del Estado y de la relativa “visibilidad” de la cooperativa y su exposición a las presiones externas como entidad económica. Aunque no hay cifras concretas, las pruebas circunstanciales sugieren que las cooperativas más avanzadas, así como las que se encuentran más cerca de los lugares donde se concentra la autoridad del Estado, como La Paz, suelen mostrar un mayor grado de formalización que aquellas ubicadas en regiones donde la presencia del Estado es comparativamente escasa (por ejemplo, Beni, Pando).

3.1.2 Financiamiento y Comercialización

Acceso a la financiación

Las cooperativas mineras sólo tienen un acceso limitado a la financiación. Además, no está claro hasta qué punto las cooperativas mineras auríferas necesitan y obtienen préstamos para mantener la producción y hasta qué punto los individuos obtienen préstamos para financiar las operaciones (por ejemplo, personas que dirigen una cuadrilla).

En principio, las cooperativas mineras pueden acceder a préstamos formales de a) el fondo minero estatal FOFIM (Fondo de Financiamiento para la Minería) o b) de bancos privados. De manera indirecta e informal, también pueden acceder a la financiación a través de c) personas privadas que conceden préstamos o anticipos y d) empresas privadas:

- a) El FOFIM es un fondo especial creado en 2009 para conceder préstamos a las cooperativas mineras. Sin embargo, muy pocas

cooperativas auríferas han recibido realmente préstamos del FOFIM.⁶ Esto se debe a que el FOFIM tiene una capacidad financiera limitada, mientras que los requisitos burocráticos y los procedimientos administrativos para obtener préstamos son demasiado complejos para la mayoría de las cooperativas. Por lo tanto, el FOFIM no constituye una fuente importante y relevante de financiación para el sector de las cooperativas mineras auríferas.

b) Las cooperativas mineras y los mineros individuales pueden pedir préstamos a bancos privados. Sin embargo, la estructura organizativa de las cooperativas, que suele tener dirigentes desorganizados y cambiantes y responsabilidades legales poco claras, impide que los bancos concedan préstamos a las cooperativas.⁷ Se ha hablado con varios bancos privados sobre la idea de crear un fondo especial para financiar a las cooperativas mineras auríferas, pero no han mostrado interés.⁸ Los bancos privados sólo prestan a mineros individuales que pueden presentar garantías (por ejemplo, bienes inmuebles) o alguna otra fuente de ingresos regulares. La mayoría de los mineros individuales no cumplen con los requisitos necesarios ni poseen las garantías.⁹

c) Las personas naturales, incluidos los socios/as bien capitalizados, así como los intermediarios/as, pueden conceder de forma privada préstamos o anticipos a socios individuales de cooperativas mineras. Estos acuerdos de financiación son generalmente informales y suelen basarse en relaciones personales que se mantienen desde hace tiempo y en la confianza mutua.

d) Por último, los mineros individuales pueden obtener préstamos a bajo precio o

incluso sin intereses de personas naturales o empresas, normalmente de comercializadoras privadas de oro. Estos “préstamos” son esencialmente acuerdos de prefinanciación (préstamos). Este tipo de financiación suele ser informal y se basa en relaciones de confianza de larga data, así como en una futura cooperación. Las comercializadoras conceden estos anticipos para asegurar la fidelidad de los clientes y garantizar un flujo constante de envíos de oro (BGI Bolivia 2020).

De ello se desprende que, para las cooperativas mineras auríferas, alcanzar un mayor grado de formalización no se traduce, en general, en un mejor acceso a fuentes formales de financiación. El acceso a fuentes formales de financiación no es un beneficio potencial que incentive a las cooperativas a formalizarse.

Al parecer, el modelo de financiación más común es que los miembros de las cooperativas financien su propia producción. Sin embargo, dado que la posibilidad de acceder a préstamos formales está muy restringida, las fuentes informales de capital cobran mayor importancia. Las personas naturales, incluidos los socios de la cooperativa, pueden aportar capital privado para mantener las operaciones o ampliar la producción. Sin embargo, no está claro cuán común es este tipo de financiación. Mientras que para algunas empresas exportadoras es una forma de garantizar la lealtad de los clientes, otras se abstienen de conceder préstamos a cooperativas o socios/as individuales debido a la falta de confianza en su capacidad y voluntad de pagar las deudas.¹⁰

En algunos casos, los individuos privados no sólo proporcionan préstamos o anticipos, sino que actúan como inversionistas externos, una práctica ilegal de conformidad con la ley minera. Sin embargo, se ha detectado que las cooperativas celebran diversos acuerdos de financiación con personas naturales o empresas (extranjeras) que aportan capital, equipos o maquinaria. Según se informa, esta práctica ilegal ha sido especialmente frecuente en la producción de oro aluvial en la

6 Entrevista de los autores con un antiguo intermediario, La Paz, junio 2021.

7 Entrevista de los autores con un representante de MEDMIN, La Paz, junio 2021.

8 Entrevista de los autores con una comercializadora privada de oro, La Paz, junio 2021.

9 Entrevista de los autores con un antiguo intermediario, La Paz, junio 2021.

10 Entrevista de los autores con comercializadoras privadas de oro, La Paz, junio 2021.

llanura boliviana.¹¹ Para muchas cooperativas, estos acuerdos de financiación informales –aunque no siempre son favorables– son, por tanto, la única opción para acceder a la financiación, aparte de movilizar el capital privado de sus socios.

Impuestos y derechos

Las cooperativas mineras tienen un régimen fiscal preferente. Operan bajo un régimen de cero impuestos para el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y están exentas del Impuesto a las Transacciones (IT) para las ventas de oro en el mercado interno destinadas a la exportación, así como del pago de la Alícuota Adicional al IUE (AAIUE). En principio, las cooperativas mineras están obligadas a pagar el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) del 25%, del que se pueden deducir los gastos correspondientes (BGI Bolivia 2020). Sin embargo, como la mayoría de las cooperativas mineras auríferas no están registradas en el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y no poseen un Número de Identificación Tributaria (NIT), no pagan ningún tipo de impuesto. Las cooperativas que están registradas en el SIN pueden minimizar o eludir el IUE canalizando las ventas de oro a través de socios individuales de la cooperativa.

Además de los impuestos, las cooperativas mineras están obligadas a pagar una tasa anual por la patente minera a la AJAM. La cantidad a pagar se basa en el tamaño del área minera y el número respectivo de unidades (cuadrículas) para las que la cooperativa tiene un título minero. Sin embargo, un gran número de cooperativas mineras no paga sus derechos anuales por la patente minera, lo que lleva a la AJAM a publicar una lista de deudores, amenazando a las cooperativas incumplidoras con la pérdida de su “derecho minero” (AJAM 2019).

Otras “obligaciones” se acumulan cuando el oro se vende en el mercado nacional. Dichos pagos se materializan de forma indirecta, ya que los comerciantes de oro a lo largo de la cadena de valor descuentan el precio del oro para cubrir los costos por la regalía minera y otras tasas obligatorias que deben pagarse a SENARECOM y a la respectiva federación minera¹², entre otros gastos en los que in-

curren los comercializadores. Los costos fijos descontados por los comerciantes suelen incluir:

- 2.5 % de regalía minera (1.5% para la venta interna y 1% para la exportación)
- 1.8 % seguro delegado - fondo de seguro de salud gestionado por las federaciones mineras
- 0.05 % tasa administrativa por servicios de SENARECOM
- 0.3 % - 0.4 % de contribución a la federación minera regional correspondiente

En total, los comerciantes intermediarios y las empresas exportadoras descuentan una cantidad fija que asciende al 4.7% para cubrir la regalía minera, las tasas y los costos de los seguros. Por lo general, estos descuentos fijos no son negociables y los aplican todos los tipos de comerciantes a lo largo de la cadena de valor. Sin embargo, un comercializador privado de oro afirmó que los vendedores individuales suelen negarse a aceptar la deducción del 1.8% por la prima del seguro delegado, por lo que pagan descuentos inferiores.¹³

Como se ha indicado anteriormente, los descuentos fijos aplicados por los comerciantes incluyen también las contribuciones que tanto las cooperativas como los vendedores individuales tienen que hacer a las federaciones mineras regionales, que oscilan entre el 0.3 y el 0.4% del valor de las ventas (dependiendo de la federación). Debido a esta variación, los vendedores de oro se ven incentivados a falsear el origen del oro como si procediera de zonas en las que las federaciones mineras regionales cobran el porcentaje más bajo. Se ha informado de que, cuando no existía una federación regional de minería en el departamento del Beni y no se cobraba la tasa correspondiente, grandes cantidades de oro extraído en otros departamentos, como La Paz o Pando, se declaraban falsamente como procedentes de Beni.¹⁴

11 Entrevistas de los autores con representantes de MEDMIN y de una federación minera regional, La Paz, junio 2021.

12 En Bolivia, las cooperativas mineras están organizadas en federaciones mineras a las que las cooperativas tienen

que pagar contribuciones solidarias en forma de un porcentaje del valor de las ventas brutas (entre el 0.3 y el 0.4 dependiendo de la respectiva federación minera).

13 Entrevista de los autores con un comercializador privado de oro, La Paz, junio 2021.

14 Entrevista de los autores con un antiguo intermediario, La Paz, junio 2021.

En consecuencia, esta tergiversación del origen de los envíos de oro también distorsiona la redistribución de las regalías mineras que deberían beneficiar a los municipios productores.

En general, la voluntad para hacer pagos tributarios es baja, lo que se explica por la ausencia de servicios estatales que existen para las empresas de minería aurífera que se reducen a la emisión de contratos mineros y la demarcación de las zonas de producción. Las cooperativas mineras auríferas no suelen recibir apoyo estatal en el ámbito de la formación profesional de los mineros, el acceso a la financiación, el desarrollo de capacidades o la comercialización. El Sistema de Seguro Social de Corto Plazo, que proporciona a los mineros un seguro personal de accidentes y acceso a los servicios públicos de salud, es una de las pocas instituciones estatales a las que al menos algunas cooperativas realizan pagos regulares. Una pequeña parte de las cooperativas también contribuye al sistema de las Administradoras de Fondos Pensiones (AFP) para acceder a las prestaciones de jubilación o a los servicios de seguro.

Las autoridades estatales suelen no investigar ni procesar a las cooperativas mineras por delitos fiscales y de otro tipo. Los motivos son la falta de capacidad para fiscalizar, pero también el peso político del sector minero (cf. Baraybar Hidalgo and Dargent, 2020; Salman et al., 2015). Sin embargo, al igual que ocurre con otras categorías de formalización, es posible que las cooperativas mineras auríferas más grandes, técnicamente más avanzadas y bien capitalizadas se vean incentivadas a realizar al menos algún tipo de pago de impuestos para afianzar su estatus de entidades legales y evitar posibles medidas de fiscalización estatal y otros controles.

Ventas de oro

Hay tres canales básicos de venta a través de los cuales una cooperativa puede llevar su producción de oro al mercado:

- 1)** La cooperativa vende su producción de oro en el mercado nacional
- 2)** La cooperativa exporta directamente su producción, vendiendo en el mercado internacional

- 3)** Los miembros de la cooperativa (es decir, los socios/as) venden su oro individualmente como “personas naturales” en el mercado nacional

Como muestran las estadísticas internas de SENARECOM, las cooperativas mineras auríferas venden la mayor parte de su oro de forma individual a través de sus miembros, mientras que solo una pequeña parte se vende como cooperativa. En 2019, alrededor del 89.3% de todas las ventas internas de oro fueron realizadas por personas naturales (un promedio de 1.9 kg por vendedor) en comparación con sólo el 8.7% por cooperativas (un promedio de 9.5 kg por cooperativa). Se ha dejado de practicar la exportación directa por parte de las cooperativas -como antes promovía la SBGI- debido a la excesiva carga de trabajo administrativo y a que resulta atractiva la venta a comercializadores nacionales (para exportación) (BGI Bolivia 2020).

Vender el oro a través de personas naturales en lugar de hacerlo a cuenta de la cooperativa reduce considerablemente la carga fiscal de las cooperativas (Impuesto a las Utilidades de las Empresas, IUE) y permite a las cooperativas más grandes mantenerse por debajo del límite de ventas de 40 kg al mes.

Esta estrategia de evasión fiscal se ve favorecida por el actual marco normativo, que permite a las “personas naturales” que sean titulares de un título minero o que demuestren actuar en nombre de una cooperativa (por ejemplo, los socios/as) vender hasta 2 kg de oro fino al mes.¹⁵ Aunque, en teoría, las ventas de las cooperativas o de las personas naturales que venden “en nombre de una cooperativa” están limitadas a una cantidad agregada de 40 kg al mes, esto no se controla rigurosamente y, en realidad, cualquier persona puede vender hasta 2 kg de oro al mes sin mostrar la documentación de un título minero válido o una afiliación o vínculo confirmado con una cooperativa. Además, tanto en la fase intermedia como en la final, los comerciantes de oro aceptan regularmente oro sin exigir la documentación requerida. Asimismo, tanto los vendedores como los comerciantes pueden fácilmente proporcionar documentación falsa, atribuyendo las ventas de oro a un titular

¹⁵ Ministerio Minería y Metalurgia. Resolución Ministerial No. 165/2017 y Resolución Ministerial No. 118/2018.

diferente o incluso inexistente, como se ha informado en numerosos casos (véase la sección 3.3.2).

Independientemente del canal de venta, casi todas las transacciones se realizan en efectivo. Las cooperativas mineras y sus miembros también pueden vender su oro en diferentes puntos de entrada de la cadena de valor. En la fase intermedia, el oro puede venderse a rescatistas locales de oro, a compradores a pequeña escala o a grandes comerciantes mayoristas (intermediarios/as). En la fase inicial, el oro puede venderse directamente a comercializadoras privadas ubicadas en La Paz.

El punto o fase de la cadena de valor en el que los miembros de las cooperativas deciden vender su oro depende de una serie de factores y condiciones que suelen incluir:

- a) las cantidades vendidas y los descuentos aplicados por los comerciantes intermediarios y de exportación
- b) la distancia física a La Paz o a otro lugar de comercialización más grande
- c) los riesgos de seguridad percibidos
- d) el grado de organización colectiva de los mineros
- e) el tamaño y la producción de una cooperativa
- f) la capitalización del minero / la necesidad de liquidez

Las cantidades más pequeñas de oro se venden en los puntos iniciales de la fase intermedia de la cadena de valor, ya sea a rescatistas locales o a pequeños intermediarios. Aunque los comerciantes a gran escala pueden ofrecer mejores precios, los desplazamientos requieren mucho tiempo y conllevan gastos adicionales. Por lo tanto, las cantidades vendidas y la distancia física que los separa de los grandes comerciantes son factores importantes que condicionan el punto de la cadena de valor en el que los mineros deciden vender.

Los riesgos de seguridad percibidos en relación con el transporte del oro pueden influir aún más en las decisiones de los mineros sobre la ubicación y las modalidades de sus ventas de oro. Las cooperativas que operan en zonas remotas, donde la presencia del Estado es escasa, pueden optar por vender en un punto intermedio para evitar los riesgos asociados al transporte en grandes cantidades.

Otro factor que puede coadyuvar a determinar el punto de venta es el grado de organización colectiva entre los miembros de una cooperativa. Algunos mineros venden su oro al comprador más cercano que les conviene, mientras que otros reúnen su oro y lo venden juntos para beneficiarse de precios por volumen más generosos.

Dado que las cooperativas más grandes suelen alcanzar mayores volúmenes de producción, es posible que sus miembros tengan un incentivo especial para vender colectivamente a los comerciantes que venden grandes cantidades. Así pues, el tamaño de la cooperativa y los volúmenes de producción pueden influir aún más a la hora de elegir el punto de venta preferido.

En última instancia, la capitalización de las cooperativas y la necesidad de liquidez intervienen en la elección del punto de venta. Muchas cooperativas dependen de los ingresos regulares procedentes de la venta del oro para cubrir los costos fijos que hay que afrontar para mantener la producción. Las cooperativas con bajo grado de capitalización sólo tienen una capacidad limitada de acumular oro para vender volúmenes mayores, ya que carecen del capital necesario para seguir produciendo durante ese tiempo. Cuando es necesario vender regularmente cantidades de oro más pequeñas para hacer frente a los costos fijos de producción, las cooperativas prefieren vender en los puntos iniciales de la cadena de valor.

Del mismo modo, la necesidad que tiene cada minero de disponer de liquidez rápida para cubrir sus gastos de subsistencia puede constituir un importante factor determinante para elegir el punto de venta. Cuanto mayor sea la demanda de liquidez inmediata, mayor será la probabilidad de que los mineros vendan individualmente su parte personal de la producción de oro de manera inmediata a compradores locales, en lugar de acumular su producción para venderla colectivamente a una empresa comercializadora en el extremo superior de la cadena de valor.

3.1.3 Matriz de formalización para las fases iniciales

La “matriz de formalización” indica la posición de los productores de las fases iniciales

dentro de un “espectro de formalidad” para cada requisito de formalización (Cuadro 6). Ofrece un panorama general de los factores regulatorios, relacionados con el mercado y subjetivos que

influyen en los cálculos que realizan los actores en materia de costos, beneficios y riesgos y que los incentivan a funcionar bajo una determinada modalidad de formalización.

Requisitos de formalización	Espectro de la formalidad y modalidades de formalización					Factores de influencia	
	Formal		Informal		Ilegal		
	Cumple con SBG	Totalmente formalizado	Formalización en proceso	Podría formalizarse	Prohibido		
1. Persona jurídica registrada	[Hatched]	 1	 2	 3	 4	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
2. Título minero (CAM)	[Hatched]	 1	 2		 3	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
3. Licencia de Funcionamiento	[Hatched]	 1		 2		Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
4. Licencia ambiental	[Hatched]	 1	 2	 3		Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
5. Acceso a la financiación	[Hatched]			 1	 2	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
6. Impuestos y derechos	[Hatched]		 1	 2		Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
7. Ventas de oro	[Hatched]		 1	 2		Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X

Cuadro 6: Matriz de formalización de las cooperativas productoras de oro en la fase inicial (fuente: autores).

1. Persona jurídica registrada

① Sólo un pequeño número de cooperativas mineras auríferas está debidamente registrado ante todas las entidades pertinentes. Normalmente, se trata de cooperativas que operan cerca de las autoridades estatales (por ejemplo, en La Paz) o que han recibido asistencia externa técnica y en materia de formalización.

② La mayoría de las cooperativas mineras auríferas está registrada sólo parcialmente, sobre todo ante AFCOOP y AJAM. El registro en SENARECOM y SIN se produce en mucha menor medida.

③ Algunas cooperativas aún no se han registrado ante las autoridades estatales; suelen ser cooperativas más pequeñas que operan en regiones remotas.

④ Un número limitado pero desconocido de cooperativas funciona sólo para guardar las apariencias, mientras que otros mineros informales (extranjeros) trabajan a título de la cooperativa a cambio de una parte de las ganancias, una práctica que es ilegal.

Factores regulatorios: el registro en AFCOOP y AJAM es una condición previa para obtener un título minero. Sin embargo, el registro ante SIN y SENARECOM por lo general no se exige, especialmente en las regiones remotas.

Factores relacionados con el mercado: la inscripción ante las instituciones reguladoras no afecta a la capacidad de una cooperativa para producir y vender oro en el mercado nacional.

Factores subjetivos: percepción de que el Estado tolera el cumplimiento parcial; falta

de capacidad administrativa y de gestión entre las cooperativas más pequeñas; el registro ante SIN y SENARECOM no proporciona beneficios tangibles, pero si conlleva costos adicionales.

2. Título minero

❶ Sólo una pequeña proporción de cooperativas posee un CAM, especialmente las que se han creado después de 2014.

❷ Un gran número de cooperativas aún está en proceso de obtener un CAM y opera sobre la base de autorizaciones transitorias especiales (ATE), alegando “derechos preconstituidos”.

❸ Un número menor y desconocido de cooperativas mineras opera ilegalmente sin un título minero válido (CAM o ATE), a veces en zonas protegidas.

Factores regulatorios: falta de fiscalización en zonas remotas y capacidad administrativa limitada para tramitar las solicitudes pendientes; a las cooperativas les basta con haber iniciado el proceso de adecuación de sus “derechos preconstituidos” a un CAM para poder operar, ya que no existe límite de tiempo para estar “en proceso”; la obtención de un CAM es un proceso administrativo prolongado y supone costos y cargas burocráticas para las cooperativas.

Factores relacionados con el mercado: operar sobre la base de “derechos preconstituidos” (ATE) o incluso sin un título minero válido no afecta negativamente a la capacidad de una cooperativa para producir y comercializar oro, ya que los comerciantes y exportadores aceptan el oro sin la documentación de un título minero;

Factores subjetivos: para la mayoría de las cooperativas, obtener un CAM no ofrece ningún beneficio tangible, excepto el de proporcionar un mayor grado de seguridad jurídica (la opinión sobre este beneficio puede diferir entre las cooperativas); las cooperativas pequeñas y remotas se enfrentan a dificultades administrativas para obtener un CAM de la AJAM; el riesgo percibido de no obtener un CAM puede incentivar a algunas cooperativas a permanecer en un limbo administrativo.

3. Licencia de Funcionamiento

❶ Sólo una pequeña parte de las cooperativas mineras auríferas posee una licencia de funcionamiento válida (es decir, paga tasas anuales al gobierno municipal respectivo).

❷ Una gran parte de las cooperativas no tiene una licencia de funcionamiento válida (es decir, no está registrada ante el gobierno municipal respectivo).

Factores regulatorios: falta de capacidad administrativa y de fiscalización, sobre todo en zonas remotas;

Factores relacionados con el mercado: operar sin una licencia de funcionamiento válida no afecta negativamente a la capacidad de una cooperativa para producir y comercializar oro, ya que los comerciantes y exportadores aceptan el oro sin la documentación de una licencia;

Factores subjetivos: percepción de que se tolera el incumplimiento; obtener una licencia de funcionamiento no proporciona beneficios tangibles, pero si conlleva costos adicionales.

4. Licencia Ambiental

❶ Se calcula que sólo un 15% de las cooperativas mineras auríferas tienen licencia ambiental; a menudo se trata de cooperativas más avanzadas, con mayores volúmenes de producción y capacidad administrativa, que operan en las proximidades de las sedes de la autoridad estatal (por ejemplo, La Paz) o en zonas protegidas.

❷ Sólo unas pocas cooperativas mineras auríferas están en proceso de obtener una licencia ambiental.

❸ La gran mayoría de las cooperativas mineras auríferas no tiene licencia ambiental, pero podría obtenerla si se cumplen los requisitos y las medidas necesarias.

Factores regulatorios: falta de fiscalización; obtener una licencia ambiental implica costos y cargas burocráticas para las cooperativas; en las zonas protegidas el control suele ser mayor que en otras zonas.

Factores relacionados con el mercado: operar sin licencia ambiental no afecta a la capacidad de la cooperativa para producir y comercializar oro en el mercado nacional.

Factores subjetivos: percepción de que el Estado tolera el incumplimiento; proceso prolongado para obtener una licencia ambiental; las cooperativas pequeñas y remotas se enfrentan a problemas logísticos y administrativos; para la mayoría de las cooperativas, obtener una licencia ambiental no ofrece beneficios tangibles; algunas cooperativas tratan de obtener una licencia ambiental para blindarse ante presiones externas (comunitarias) relacionadas con problemas de contaminación.

5. Acceso a la financiación

❶ Las cooperativas mineras auríferas no suelen tener acceso a fuentes de financiación formales; la financiación procede de socios individuales o de inversionistas privados (a menudo extranjeros) (lo que es ilegal según la ley minera boliviana) o reciben anticipos informales de las comercializadoras privadas de oro.

❷ Algunas cooperativas pueden recibir financiación de actores ilegales (por ejemplo, redes criminales).

Factores regulatorios: La ley boliviana prohíbe a las cooperativas recibir inversiones privadas; el acceso a la financiación a través de la FOFIM está restringido por trabas administrativas.

Factores relacionados con el mercado: los bancos se abstienen de conceder préstamos a las cooperativas debido a la insuficiencia de garantías legales; para que los mineros individuales obtengan préstamos formales se requiere una garantía considerable.

Factores subjetivos: la formalización de las cooperativas no mejora el acceso a la financiación formal, ya que la estructura de gestión de las cooperativas desanima a los bancos a conceder préstamos.

6. Impuestos y derechos

❶ Una pequeña proporción de cooperativas paga algunos impuestos (IUE) pero elude el pago de la tasa impositiva completa al comercializar el oro a través de vendedores individuales.

❷ Muchas cooperativas creadas antes de 2014 eluden totalmente el pago de impuestos y no poseen número de identificación tributaria (NIT).

Factores regulatorios: las disposiciones tributarias no se hacen cumplir estrictamente; se puede minimizar la tributación vendiendo oro a través de individuos y falseando los volúmenes de producción; desde 2014, se requiere un NIT para obtener un título minero.

Factores relacionados con el mercado: la evasión fiscal no afecta a la capacidad de la cooperativa para producir y comercializar oro.

Factores subjetivos: el riesgo de ser procesado por delitos fiscales se percibe como bajo; la evasión fiscal se percibe como “normal” entre las cooperativas mineras auríferas, muchas cooperativas no tienen NIT; el pago de algunos impuestos refuerza el estatus legal de una cooperativa.

7. Ventas de oro

❶ Una parte de las cooperativas vende su oro directamente a exportadores; sin embargo, las transacciones se realizan en efectivo y a menudo falta la documentación necesaria, ya que el oro se vende a través de personas naturales.

❷ En la mayoría de los casos, los miembros de las cooperativas venden su oro individualmente a intermediarios informales sin documentación.

Factores regulatorios: la venta doméstica de oro está prohibida para individuos que no están vinculados a un contrato minero; la normativa sobre la venta interna de oro es ambigua y no se aplica estrictamente; las disposiciones tributarias y de cánones incentivan la venta informal de oro a través de individuos.

Factores relacionados con el mercado: las comercializadoras privadas aceptan oro sin la documentación adecuada; no hay comercializadores formales en la fase intermedia; los intermediarios son una fuente crucial de liquidez; para las cooperativas más pequeñas y alejadas, la venta directa de oro a las comercializadoras privadas no es una opción viable debido al costo de la logística.

Factores subjetivos: el bajo nivel de organización colectiva de muchas cooperativas favorece las ventas individuales.

3.2 Fase intermedia: rescatistas de oro e intermediarios

Los rescatistas y, en general, los intermediarios constituyen un tipo de actor fundamental en la comercialización del oro en toda la cadena de valor.

Los rescatistas frecuentan los campamentos mineros o los pueblos y aldeas cercanos para comprar oro directamente a los mineros individuales o a otros vendedores a nivel de emplazamiento minero, como los mineros artesanales informales (barranquilleros/as). Los pueblos de las regiones mineras suelen tener unos pocos rescatistas de oro locales, en tanto que un mayor número de rescatistas de oro trabaja en los pueblos y ciudades mineras más grandes. En muchos lugares, estos compradores de pequeñas cantidades de oro instalan pequeños puntos de venta que se identifican fácilmente por sus inconfundibles carteles de “compro oro”.

En algunas zonas productoras de oro, los mineros también utilizan el oro como moneda para comprar alimentos y bebidas, entre otros bienes y servicios básicos. También hay proveedores de equipos mineros que aceptan oro a cambio de suministros.¹⁶ Así, en algunas regiones se ha desarrollado una economía de trueque localizada en base al oro, en la que los comerciantes locales asumen efectivamente el papel de rescatistas de oro (a tiempo parcial), ya que aceptan el oro como moneda.

Hasta ahora, no se ha presentado ninguna estimación o aproximación sobre el número existente de rescatistas de oro. Además, es probable que el número de rescatistas de oro y otros intermediarios fluctúe, debido a factores relacionados con el mercado, como son el precio del oro, o los ciclos estacionales de la minería aurífera. Algunos rescatistas de oro e intermediarios sólo actúan como comerciantes a tiempo parcial u ocasionales, mientras que otros operan como agentes profesionales. Así pues, los rescatistas de oro y los intermediarios pueden variar considerablemente en cuanto a capitalización, profesionalismo, grado de organización y situación socioeconómica.

Los rescatistas de oro se trasladan con el oro comprado a un centro de comercio de oro más grande o directamente a La Paz y lo venden a un intermediario más grande o a una empresa comercializadora obteniendo una ganancia. Mientras que algunos rescatistas de oro operan por cuenta propia, recurriendo a su propio capital, otros actúan como agentes de compra para comerciantes y exportadores a gran escala.

En última instancia, también las comercializadoras privadas pueden asumir el papel de intermediarios cuando venden el oro en el mercado nacional. Por lo tanto, algunas comercializadoras privadas de oro asumen ambos papeles, actuando como empresas comercializadoras que abastecen a los mercados internacionales y como intermediarios en el mercado nacional.¹⁷

Los rescatistas de oro y otros intermediarios, por ser los que vinculan a los productores de oro artesanales y de pequeña escala con las comercializadoras, desempeñan un papel fundamental en el sector aurífero de Bolivia. Muchas cooperativas carecen del capital necesario para acopiar oro y cubrir los gastos fijos. Al mismo tiempo, las grandes distancias que hay hasta La Paz u otros centros de comercialización hacen que los viajes frecuentes para vender pequeñas cantidades de oro no sean rentables. Para muchas cooperativas mineras auríferas de pequeña escala, los rescatistas de oro informales desempeñan un papel fundamental ya que aportan liquidez. Para las comercializadoras de la fase final de la cadena, los rescatistas de oro y los intermediarios más grandes desempeñan una importante función como agentes minoristas locales que transportan, organizan y acopian el oro que circula en toda la cadena de suministro.

3.2.1 Exigencias legales y permisos de funcionamiento

A pesar de que desempeñan un papel clave en la comercialización del oro, casi todos los rescatistas y otros comerciantes intermediarios (no exportadores) son comerciantes informales y autónomos y operan de forma ilegal. Aunque los términos y las funciones de los rescatistas y,

16 Entrevistas de los autores con un antiguo intermediario; representante de MEDMIN, La Paz, junio de 2021.

17 Entrevistas de los autores con un antiguo intermediario, La Paz, junio 2021.

en general, de los intermediarios/as están bien establecidos en el sector de la comercialización del oro en Bolivia, no están reconocidos por el marco regulatorio. Esto significa que toda la fase intermedia del sector aurífero en Bolivia está organizada de manera informal.

A pesar de su ilegalidad de jure, los rescatistas e intermediarios de oro no corren un gran riesgo de ser objeto de fiscalización o control. Prueba de ello son las numerosas tiendas de compra de oro que operan abiertamente en La Paz y en otras ciudades comerciales, así como en las zonas mineras y los pueblos aledaños.

3.2.2 *Financiamiento y Comercialización*

Al igual que en la fase inicial, casi todos los flujos financieros que reciben y emiten los rescatistas e intermediarios de oro se manejan en efectivo. De ello se desprende que casi toda la comercialización intermedia de oro en Bolivia se realiza en violación de la Resolución Normativa de Directorio 10-0017-15 del Servicio de Impuestos Nacionales del 26 de junio de 2015, que prohíbe las transacciones en efectivo que superen la suma de 50.000 Bs.¹⁸

No existen estadísticas ni estimaciones que indiquen qué parte de la producción de oro que reciben las comercializadoras privadas de oro se compra directamente a las cooperativas mineras auríferas y a los intermediarios, respectivamente. Por lo tanto, no se puede establecer la magnitud exacta de los flujos financieros y de valores anuales que manejan los rescatistas y los intermediarios de oro. Sin embargo, es evidente que los actores intermedios manejan una parte sustancial, si no la mayor, de los flujos de valor nacionales en el sector del comercio de oro de Bolivia.

Compras de oro

Los rescatistas de oro a pequeña escala y a nivel local no suelen tener el capital necesario para comprar grandes cantidades de oro. Suelen comprar pequeñas cantidades a mineros artesanales y de subsistencia informales (barranquilleros/as,

comunarios/as, agromineros/as) o a socios/as individuales y pequeñas cooperativas, especialmente las que operan en zonas remotas.

Dado que tanto los mineros artesanales como las pequeñas cooperativas suelen producir sólo pequeñas cantidades de oro al día y carecen de acceso al crédito, dependen de las compras periódicas de los rescatistas de oro para cubrir sus gastos diarios y mantener la producción. En general, cuanto más pequeños y pobres son los productores de oro, más frecuentemente venden su oro en pequeñas cantidades a los rescatistas cercanos.

La cantidad de oro que los rescatistas locales pueden comprar antes de viajar al siguiente pueblo o ciudad para revenderlo, depende principalmente de su liquidez. Aunque la capitalización de los rescatistas de oro puede variar, los rescatistas más modestos no suelen obtener ganancias al comercializar grandes volúmenes, sino que compran oro a precios comparativamente bajos.

Los intermediarios que se encuentran en las fases finales de la cadena de valor compran el oro a los rescatistas de oro que trabajan en las fases iniciales de la cadena o directamente a las cooperativas o a mineros individuales. Por lo general, estos intermediarios operan en una región determinada donde ya han captado un número de clientes y han establecido relaciones comerciales estables con las cooperativas mineras.¹⁹

Acceso a la financiación

Los rescatistas de oro y los intermediarios presentan diferencias en cuanto a su capitalización y fuentes de financiación. Mientras que algunos rescatistas e intermediarios dependen únicamente de su propio capital, otros reciben anticipos de las comercializadoras. El hecho de que las comercializadoras ofrezcan anticipos a los intermediarios, y en qué medida, varía según las comercializadoras. Según parece, algunas comercializadoras mantienen relaciones comerciales estables con intermediarios que asumen el papel de agentes de compra. En cualquier caso, los acuerdos de prefinanciación entre las comercializadoras exportadoras y los intermediarios

18 Resolución Normativa de Directorio N 10-0017-15. Respaldo de Transacciones con Documentos de Pago, La Paz, 26 junio de 2015.

19 Entrevistas de los autores con antiguos intermediarios y comercializadoras privadas, La Paz, junio 2021.

son informales y se basan en la confianza mutua y en relaciones comerciales a largo plazo.²⁰

No está claro hasta qué punto los rescatistas de oro y los intermediarios recurren a préstamos concedidos por bancos privados, instituciones microfinancieras o (de manera informal) por personas naturales, incluidos familiares y socios, y puede variar según los comerciantes. En todo caso, dada la informalidad del comercio intermedio del oro, es probable que el acceso a préstamos formales sea limitado.

Impuestos y derechos

Dado que los intermediarios operan fuera del marco legal existente y, por tanto, trabajan de manera informal, este tipo de actores no está sujeto a ningún tipo de pago de impuestos.

Los intermediarios a lo largo de la cadena de valor retienen un porcentaje fijo de alrededor del 5% que incluye 2.5% por la regalía minera entre otros descuentos (véase la sección 4.2.3). Estos descuentos también son aplicados por las comercializadoras al final de la cadena de valor de oro en Bolivia.

Ventas de oro

El marco legal boliviano, en particular la Resolución Ministerial 165/2017 emitida por el Ministerio de Minería y Metalurgia y la Resolución de Directorio 07/2017 del 4 de diciembre de 2017 del SENARECOM, prohíbe la venta interna de oro por parte de personas que no posean un contrato administrativo minero (es decir, CAM) o no tengan una relación formal y demostrable con una cooperativa minera debidamente registrada. Son estas disposiciones legales las que hacen que casi todo el contexto de la fase intermedia del sector aurífero boliviano sea informal, ya que los actores que la componen no están legalmente autorizados a vender oro en el mercado interno.

Sin embargo, dada la informalidad generalizada entre las cooperativas mineras, el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen la comercialización interna del oro es a menudo imposible, a la vez que la falta de mecanismos eficaces de fiscalización y control impide reprimir con éxito a los comerciantes informales de oro a nivel intermedio.

En este contexto, las autoridades competentes de SENARECOM reconocen que la venta individual de oro por parte de personas sin contrato minero o sin relación formal con una cooperativa minera registrada es una realidad (véase la sección 3.3.2).

En consecuencia, existe un vacío legal que permite a los intermediarios operar libremente y refuerza la prevalencia de la informalidad en la fase intermedia.

Al igual que en la fase inicial de la cadena, casi todas las compras y ventas de oro se realizan mediante pagos en efectivo.

La cantidad y la frecuencia de las ventas de oro por parte de los intermediarios depende de su liquidez, así como de su posición en la cadena de valor. Normalmente, los rescatistas de oro en las fases iniciales de la cadena realizan ventas frecuentes a otros intermediarios, ya que su nivel de capitalización suele ser bajo. Los comerciantes en la fase intermedia que se encuentran en fases posteriores de la cadena acumulan mayores cantidades de oro antes de viajar a La Paz o a otro centro de comercialización, vendiendo directamente a comercializadoras de exportación o a otro intermediario más grande.

Muchos intermediarios trabajan en base a relaciones comerciales establecidas y venden regularmente su oro a un número limitado de clientes conocidos, por ejemplo, una o dos comercializadoras privadas, fijando a menudo un precio de venta acordado antes de su visita. Sin embargo, el modus operandi de los distintos intermediarios puede variar, ya que algunos vendedores buscan, al parecer, transacciones rápidas en lugar del mejor precio.²¹

Los márgenes de utilidad en el comercio interno de oro suelen ser bajos, ya que se trata de un negocio en el que se obtienen ganancias al comercializar grandes cantidades. Esto es especialmente cierto para los intermediarios bien capitalizados que trabajan en las fases finales de la cadena de valor. Sin embargo, los rescatistas de oro en las fases inicial e intermedia y los pequeños intermediarios pueden obtener mayores ganancias, a menudo aprovechando

²⁰ *Ibid.*

²¹ Entrevistas de los autores con antiguos intermediarios y comercializadoras privadas, La Paz, junio 2021.

la necesidad que tienen los mineros de obtener una liquidez inmediata.²²

3.2.3 Trazabilidad y debida diligencia en la fase intermedia

La trazabilidad del oro en la fase intermedia suele ser difícil y, en muchos casos, imposible de garantizar, ya que muchos rescatistas de oro e intermediarios funden su oro antes de venderlo al siguiente comprador. Por lo general, cuanto más se avanza en la cadena de valor, más difícil resulta verificar el origen del oro.

Aunque a menudo el origen del oro producido por los mineros artesanales y las cooperativas no es del todo desconocido para los actores de la cadena de valor, no existe ningún sistema formal que garantice la trazabilidad o la cadena de custodia en el nivel intermedio de la cadena de valor del oro.²³ De ahí se deduce que, en principio, el oro extraído ilegalmente o

de contrabando puede entrar fácilmente en la cadena de valor en las fases inicial e intermedia y, debido a los controles laxos y a la escasa debida diligencia ejercida por las comercializadoras, también en la fase final de la cadena.

La falta de un registro centralizado plenamente funcional y exacto de las cooperativas mineras y de sus miembros y asociados formales, junto con la prevalencia de la informalidad en el nivel intermedio, impide actualmente crear un sistema de debida diligencia que garantice la trazabilidad del oro a lo largo de la cadena de valor intermedia. La trazabilidad se ve aún más obstaculizada por el hecho de que casi todo el comercio nacional de oro se realiza en efectivo.

3.2.4 Matriz de formalización para la fase intermedia

Para consolidar la información de los capítulos anteriores, la “matriz de formalización” de

Requisitos de formalización	Espectro de la formalidad y modalidades de formalización					Factores de influencia	
	Formal		Informal	Ilegal			
	Cumple con SBG	Totalmente formalizado	Formalización en proceso	Podría formalizarse	Prohibido		
1. Persona jurídica registrada	[Hatched]	[Empty]	[Empty]	[Person icon] 1	[Empty]	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	X
2. Licencia de Funcionamiento	[Hatched]	[Empty]	[Empty]	[Person icon] 1	[Empty]	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
3. Compras de oro	[Hatched]	[Empty]	[Empty]	[Person icon] 1	[Person icon with question mark] 2	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
4. Acceso a la financiación	[Hatched]	[Empty]	[Empty]	[Person icon] 1	[Person icon with question mark] 2	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	
5. Impuestos y derechos	[Hatched]	[Empty]	[Empty]	[Person icon] 1	[Empty]	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
6. Ventas de oro	[Hatched]	[Empty]	[Empty]	[Person icon] 1	[Empty]	Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	X

Cuadro 7: Matriz de formalización de los intermediarios del oro en la fase intermedia (fuente: autores).

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

la fase intermedia indica la posición en la que se encuentran los intermediarios de la fase intermedia de la cadena en un “espectro de formalidad” para cada requisito de formalización (cuadro 7). La matriz permite tener una idea general de los factores regulatorios, relacionados con el mercado y subjetivos que influyen en los cálculos de costos, beneficios y riesgos de los actores y que los incentivan a operar bajo una determinada modalidad de formalización.

1. Persona jurídica registrada

❶ Los rescatistas e intermediarios de oro de la fase intermedia de la cadena son comerciantes autónomos informales y operan de forma ilegal. Aunque están bien establecidos y desempeñan una función crucial en la cadena de valor aurífera en Bolivia, su función no está reconocida como una ocupación formal. **Factores regulatorios:** la venta interna de oro está prohibida para las personas que no tienen una relación demostrable con una cooperativa que posea un título minero. Desde un punto de vista normativo, se puede formalizar este conjunto de actores, pero sería necesaria una reforma del marco jurídico existente.

Factores subjetivos: se considera que el riesgo de operar infringiendo las disposiciones legales vigentes es bajo.

2. Licencias de funcionamiento

❶ No existen licencias de funcionamiento para los intermediarios, ya que operan fuera del marco de la ley.

Factores regulatorios: la actividad comercial de los intermediarios no está reconocida como una ocupación formal.

3. Compras de oro

❶ Las compras de oro se realizan de manera informal y se pagan en efectivo sin documentación (suficiente) para garantizar la debida diligencia en la cadena de suministro.

❷ Algunos rescatistas de oro pueden comprar oro extraído ilegalmente o de contrabando de los países vecinos. No está claro cuántos intermediarios participan en esta práctica.

Factores regulatorios: el marco legal vigente prohíbe los pagos en efectivo que superen la suma de 50.000 Bs.; la normativa sobre

la venta interna de oro es ambigua y no se hace cumplir estrictamente.

4. Acceso a la financiación

❶ El acceso a la financiación es mayoritariamente informal mediante acuerdos de prefinanciación con las comercializadoras exportadoras; el acceso a préstamos formales es limitado, ya que los comerciantes no tienen la oportunidad de obtener préstamos empresariales.

❷ Es posible que algunos comerciantes tengan acceso a fuentes de financiación ilegales (por ejemplo, dinero proveniente del narcotráfico).

Factores regulatorios: la actividad comercial de los intermediarios no está reconocida como una ocupación formal.

Factores relacionados con el mercado: el proceso de obtener préstamos formales como individuos de los bancos privados es engorroso y requeriría que los comerciantes presentaran suficientes garantías.

5. Impuestos y derechos

❶ Los intermediarios operan de forma ilegal y, por tanto, no pagan impuestos ni otros derechos.

Factores regulatorios: la actividad comercial de los intermediarios no está reconocida como una ocupación formal.

6. Ventas de oro

❶ La venta de oro por parte de intermediarios se lleva a cabo infringiendo las disposiciones legales vigentes.

Factores regulatorios: las ventas internas de oro están prohibidas para aquellas personas que no estén vinculadas a un contrato minero; la normativa sobre las ventas internas de oro es ambigua y no se aplica estrictamente.

Factores subjetivos: se considera que el riesgo de que el Estado tome represalias es bajo; la práctica se tolera en general, la normativa sobre la venta interna de oro es ambigua y no se aplica estrictamente.

3.3. En la fase final: comercializadoras de oro

El contexto en la fase final de la cadena de valor aurífera en Bolivia se caracteriza por las empresas exportadoras de oro formalmente

registradas (comercializadoras) que representan todas las exportaciones oficiales de oro de Bolivia. En 2019, Bolivia contaba con un total de 30 empresas exportadoras de oro.²⁴ Sin embargo, las diez mayores empresas exportadoras representan el 91.59% de todas las exportaciones de oro en lingotes y concentrado.²⁵ Además, según un experto local del sector los diez mayores exportadores representan un número mucho menor de propietarios reales.²⁶

El oro es el primer producto de exportación de Bolivia, superando incluso al gas natural en 2021 (valor de exportación de USD 2,531 millones para el oro y USD 2,233 millones para el gas en 2020) (SIIP 2021). La joyería de metales preciosos (oro, plata y otros) es el octavo producto de exportación (valor de exportación de USD 131 millones en 2020), siendo la joyería de oro la que predomina (valor de exportación de USD 136 millones para la joyería de oro de un total de USD 137 millones en joyería en 2019) (DAPRO 2020, 2019). Hay dos productores de joyería industrial que exportan joyas de oro, uno de los cuales, ORBOL S.A., es un actor importante del oro boliviano en el mercado interno.²⁷

En los últimos cinco años, Bolivia ha experimentado un aumento considerable de sus volúmenes de exportación de oro, de 3.6 toneladas en 2010 hasta un máximo de 38.9 toneladas en 2019 (MMM 2019, 2021b) (Figura 3). Este aumento ha sido bastante inestable, con importantes repuntes en algunos años que no pueden justificarse únicamente por el aumento de la producción, sino más bien por los cambios normativos en los países limítrofes (especialmente Perú) y el consiguiente contrabando de oro a través de las fronteras de Bolivia. La prevalencia del contrabando de oro que entra y sale de Bolivia, especialmente por sus remotas fronteras verdes, pero también a través de los aeropuertos del país, es preocupante, tal como pone de manifiesto una incautación de más de 300 kg de oro motivada por la presentación de documentación falsa en el aeropuerto de La Paz.²⁸

Aunque sólo unos pocos exportadores de oro dominan el mercado boliviano de exportación de oro, estos exportadores actúan como fuertes competidores y no tienen una organización política general que represente sus intereses conjuntos.²⁹

Exportaciones de oro (en kilos)

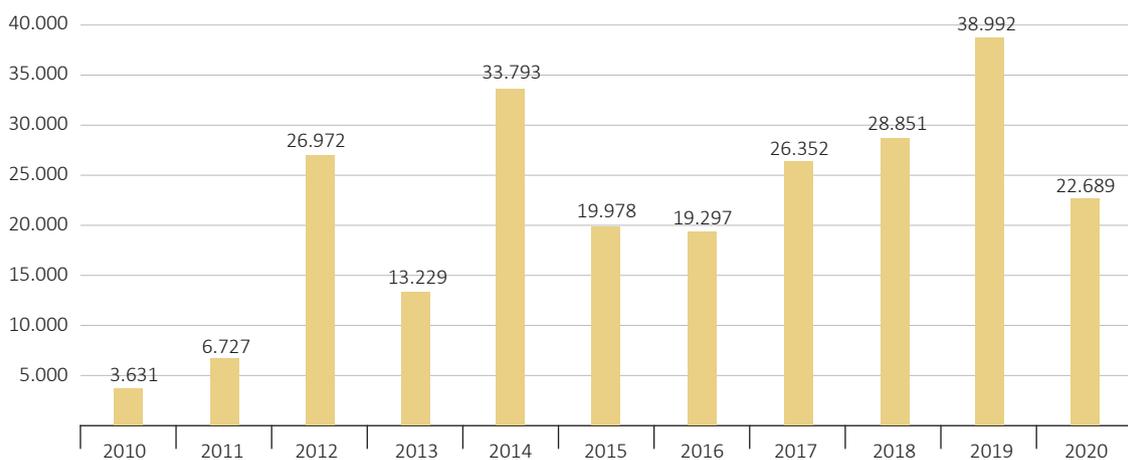


Figura 3: Exportaciones de oro entre 2010 y 2020 (fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia).

24 Datos de SENARECOM, 2019.

25 En lo sucesivo, las “exportaciones de oro” se refieren a las exportaciones en lingotes y concentrados de oro.

26 Entrevista de los autores con un experto boliviano del sector aurífero, La Paz, junio 2021.

27 Entrevista de los autores con un representante de SENARECOM, La Paz, junio 2021.

28 Entrevistas de los autores con un experto del sector financiero, dos funcionarios de aduanas, varias comercializadoras privadas de oro y cooperativas auríferas, La Paz, junio 2021.

29 Entrevistas de los autores con comercializadoras privadas de oro, La Paz, junio 2021.

3.3.1 Exigencias legales y licencias de funcionamiento

Registro como persona jurídica y licencias de funcionamiento

Además de inscribirse en el registro nacional de comercio FUNDEMPRESA para obtener registro legal, las comercializadoras privadas de oro deben inscribirse ante SENARECOM para obtener un Número de Identificación Minera (NIM), ante el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) para obtener un Número de Identificación Tributaria (NIT) para exportadores, ante el Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones (SENAVEX) para el Registro Único de Exportadores (RUEX) y ante el Servicio Nacional de Aduanas. Como empresas plenamente formalizadas, los comerciantes exportadores también deben cumplir las normas sociales y de seguridad y salud laboral vigentes en Bolivia.

3.3.2 Financiamiento y Comercialización

Compras de oro

Las comercializadoras de oro de Bolivia, por ser el eslabón formalizado de una fase inicial de

la cadena de valor mayoritariamente informal, se enfrentan a graves problemas para cumplir con la documentación necesaria para respaldar sus compras de oro. Por un lado, dependen de rescatistas de oro y de intermediarios que operan ilegalmente. Están acostumbrados a comprar oro a los mismos intermediarios de confianza y valoran mucho las buenas relaciones comerciales con ellos. Sin embargo, dada la ilegalidad de estas operaciones, estos últimos nunca aparecen en la documentación de venta interna y las comercializadoras están obligadas a tramitar sus compras de forma clandestina. Además, la informalidad generalizada de los productores de oro y sus dificultades para proporcionar una documentación adecuada dificultan aún más el cumplimiento de las normas de trazabilidad por parte de las comercializadoras de oro.³⁰

La Figura 4 muestra una estructura simplificada del comercio y la exportación de la cadena de valor del oro en Bolivia, en la que los exportadores representan un “cuello de botella” para la circulación de dinero y de oro entre el mercado interno y los compradores extranjeros, así como para las exigencias legales y de debida diligencia.

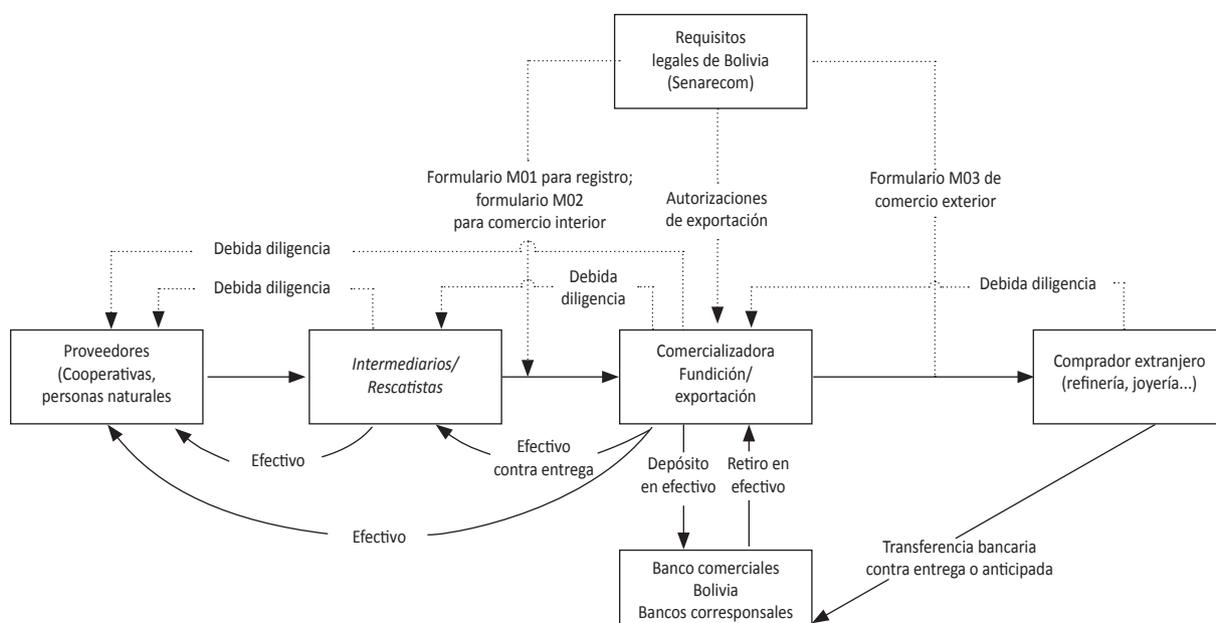


Figura 4: Estructura simplificada del comercio y la exportación de la cadena de valor del oro en Bolivia. Las flechas punteadas corresponden a los procesos regulatorios (exigencias legales y debida diligencia), las flechas en negrita a la circulación del oro y del dinero (fuente: autores).

30 Entrevistas de los autores con comercializadoras privadas de oro, La Paz, junio 2021.

Toda la documentación de las ventas internas de oro se controla al momento de la exportación. Los exportadores deben entregar a SENARECOM el formulario M02 (para las ventas internas de oro), una declaración jurada que contiene copias simples de los siguientes documentos de apoyo:

- Patente minera de la cooperativa o empresa minera
- Análisis químico de laboratorio del oro comercializado
- Documentación del formulario de la regalía minera, formulario de liquidación, así como justificante del depósito bancario del pago de la regalía minera
- Documentación del pago al seguro nacional de salud (cuando corresponda)
- Documentación de pago de Canon de Arrendamiento a COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) (cuando corresponda)

Después de declarar el formulario M02 a través del portal en línea SINACOM (Sistema Nacional de Información Sobre Comercialización y Exportaciones Mineras), las empresas exportadoras tienen 15 días para entregar físicamente el formulario y todas las fotocopias requeridas en el SENARECOM. En 2019, se registraron cerca de 31 mil transacciones a través del SINACOM. Sin embargo, el SENARECOM solo verifica los documentos y no tiene la facultad de inspeccionar físicamente si realmente se produjo una venta interna de oro en la modalidad declarada.³¹

La verificación de la documentación relativa al origen del oro a través de un título minero es difícil y se complica aún más por la falta de claridad de las disposiciones legales. Las ventas individuales de oro (hasta 2 kg mensuales) están permitidas para las personas naturales, siempre que posean un título minero (CAM) o si venden oro “en nombre de una cooperativa minera”. En este último caso, debe estar dentro del límite de 40 kg mensuales de venta de oro por parte de las cooperativas.³² Ambos requisitos deberían, en teoría, permitir a SENARECOM verificar el origen

del oro vendido. Sin embargo, la ley boliviana no especifica en ninguna parte qué documentación es necesaria para que los particulares puedan vender oro “en nombre de una cooperativa”.

Esta falta de claridad jurídica hace que en la práctica se busquen soluciones: SENARECOM acepta las ventas de oro de personas que presenten una copia de una patente minera, ya sea a nombre de la persona natural o de una cooperativa, y casi nunca verifica si el oro fue realmente extraído en la zona correspondiente y con permiso de la cooperativa. SENARECOM informa que adicionalmente exige una identificación especial para los mineros que certifique que una persona es miembro de una determinada cooperativa minera, y, para los no socios/as, un denominado “certificado” emitido por la cooperativa minera al vendedor individual, que certifique que el oro fue extraído en su concesión y con su permiso.³³ Sin embargo, en la realidad, rara vez se facilitan estos certificados o identificaciones especiales para los mineros. A menudo, el único documento que se entrega en las ventas internas de oro es un documento de identidad personal.³⁴

Esto tiene dos consecuencias principales: por un lado, las cooperativas han abierto varios procesos judiciales en los que denuncian que particulares, que no tenían nada que ver con ellas, utilizaron copias de los contratos mineros de las cooperativas para justificar sus ventas individuales de oro.³⁵ Por otra parte, a los exportadores les resulta difícil cumplir con los requisitos de documentación del formulario M02, sencillamente porque la mayoría de los productores no pueden o no quieren proporcionar estos documentos. Dadas las dificultades para cumplir con la documentación exigida y la mencionada falta de medios para verificar el origen y las ventas, los comerciantes se ven incitados a falsificar la documentación.³⁶

Las mencionadas argucias en el control de la documentación de exportación y los obstáculos

31 Entrevista de los autores con el representante de SENARECOM, La Paz, junio 2021.

32 Ministerio Minería y Metalurgia. Resolución Ministerial No. 165/2017 y Resolución Ministerial No. 118/2018.

33 Entrevista de los autores con representantes de SENARECOM, La Paz, junio 2021.

34 Entrevistas de los autores con comercializadoras privadas de oro, La Paz, junio 2021.

35 Entrevista de los autores con un funcionario de SENARECOM, La Paz, junio 2021.

36 Entrevistas de los autores con comercializadoras privadas de oro, La Paz, junio 2021.

inherentes que enfrentan las autoridades para verificar adecuadamente la falsificación de los documentos han generado una oportunidad de negociar personalmente al momento del control de la exportación, lo que supone un riesgo de corrupción.

Las decisiones comerciales de las comercializadoras de oro de Bolivia en relación con la compra de oro están determinadas, en primer lugar, por factores relacionados con el mercado. Dónde, a qué vendedor, a través de qué intermediario, con qué frecuencia, en qué condiciones y con qué estándares de debida diligencia compran el oro los exportadores está determinado en gran medida por los costos de transacción y las oportunidades de tener un mayor margen de ganancia. Por lo general, siguen el principio de “cuanto más oro se pueda comprar, mejor” para poder mantener una cierta velocidad y frecuencia (rotación) de los envíos de exportación. Si bien la regulación formal y su laxa aplicación no incentivan mucho el cumplimiento de los requisitos de trazabilidad, y mucho menos la aplicación de medidas voluntarias de debida diligencia como verificar el cumplimiento de las normas medioambientales o sociales de los productores, tampoco lo hacen estos factores relacionados con el mercado. Los procedimientos burocráticos para la exportación de oro y las interminables idas y venidas para corregir los requisitos de la M02 llevan mucho tiempo de por sí, por lo que otras normas de debida diligencia añadirían al proceso aún más papeleo y tiempo, que para los exportadores es dinero.³⁷

Acceso a la financiación

El modo en que las empresas exportadoras financian sus operaciones varía, en primer lugar, en función del tamaño de la empresa. Mientras que las empresas más grandes disponen de capital propio, las más pequeñas tienen que pedir además préstamos. Sin embargo, la mayor parte, en algunos casos hasta el 80-90% del capital circulante de los exportadores, procede de los pagos de sus compradores internacionales.³⁸

Dada esta dependencia, los pagos puntuales de sus compradores son cruciales incluso para las compañías exportadoras más grandes, ya que les proporcionan la liquidez necesaria para comprar oro. Recibir los pagos a tiempo de sus clientes internacionales da a los exportadores importantes ventajas competitivas en el mercado interno del oro, ya que los vendedores de oro también exigen un pago inmediato, por ejemplo, prefieren viajar a La Paz durante sólo un día para vender su oro, ahorrando así el pago de un alojamiento.³⁹

Las transferencias a los exportadores de oro bolivianos por parte de sus clientes internacionales se realizan siempre en dólares estadounidenses, por lo que se efectúan en gran medida a través de bancos corresponsales estadounidenses (o, en el caso del Banco Unión, a través de un banco corresponsal francés).⁴⁰ De este modo, las regulaciones de debida diligencia bancaria, impuestas por los bancos corresponsales internacionales a sus homólogos bolivianos, podrían, en teoría, llevar a los bancos bolivianos a exigir documentación a los exportadores de oro y, en caso de no disponer de ella, a detener sus transacciones.

En la práctica, esta posible presión de los bancos corresponsales no parece materializarse adecuadamente y el control de los bancos bolivianos sobre los exportadores de oro sigue siendo escaso. Sin embargo, las comercializadoras privadas de oro y los expertos del sector financiero informan que, en el transcurso de los últimos diez años, dos acontecimientos desencadenaron algunos avances. En primer lugar, la entrada en vigor de la Ley de Cumplimiento Fiscal para Cuentas Extranjeras (FACTA, por sus siglas en inglés) de EE.UU. en 2010 provocó cierto control por parte de los bancos corresponsales sobre sus socios bolivianos. Esto afectó especialmente a los grandes bancos privados bolivianos, como el Banco Bisa, el Banco de Crédito del Perú y el Banco Mercantil Santa Cruz. Los bancos más pequeños trabajaban con el Banco Nacional de Argentina como banco corresponsal, que es conocido por imponer menos

37 Entrevistas de los autores con comercializadoras privadas de oro, La Paz, junio 2021.

38 Entrevistas de los autores con comercializadoras privadas de oro; experto del sector financiero, La Paz, junio 2021.

39 Entrevistas de los autores con comercializadoras privadas de oro, La Paz, junio 2021.

40 Entrevistas de los autores con expertos del sector financiero, La Paz, junio 2021.

requisitos a sus socios en Bolivia, por lo que se vieron menos afectados. Por lo general, los bancos más grandes exigen y controlan con mayor frecuencia la documentación de sus clientes y en algunas ocasiones incluso suspenden las transacciones. Además, como consecuencia de un caso mediático de incautación de oro en el aeropuerto de La Paz en diciembre de 2020, los bancos bolivianos comenzaron a comparar más rigurosamente la cantidad que los comerciantes de oro declaran en el banco con los recibos de exportación de SENARECOM. Sin embargo, en general, los bancos no exigen más documentación a los comerciantes de oro que la que exige SENARECOM a través del formulario M02, lo que hace que el grado de control que ejercen los bancos sobre los exportadores de oro siga siendo en general muy bajo.⁴¹

Los grandes comercializadores de oro siguen prefiriendo canalizar sus transacciones a través de los grandes bancos bolivianos, ya que poseen un capital social más elevado que los pequeños bancos y, por lo tanto, pueden procesar transacciones más grandes.⁴² Los bancos de Bolivia limitaron el máximo de pagos que pueden recibir los comerciantes de oro a 1 millón de bolivianos (aproximadamente USD 140,000 al día) y a 5 millones de bolivianos a la semana.⁴³

Para mitigar el riesgo restante de los controles bancarios, los exportadores suelen tener varias cuentas bancarias diferentes, para poder realizar los pagos a través de una cuenta en caso de tener problemas con otra. Los exportadores de oro más pequeños y jóvenes tienen más dificultades para abrir cuentas bancarias.

En teoría, todas las transferencias en efectivo iguales o superiores a 50,000 bolivianos (unos 7,000 dólares estadounidenses) están prohibidas por la resolución 10-0017-15 del Servicio de Impuestos Nacionales del 26 de junio de 2015, sobre la documentación de las transacciones. Por lo tanto, todas las transacciones que superen este monto deben ser transferidas a través del

sistema bancario oficial. Sin embargo, esta ley no se aplica estrictamente, lo que permite a los exportadores de oro comprar mayores cantidades de oro y pagar en efectivo. Dado que todos los pagos anteriores se realizan en efectivo, la aplicación de esta ley supondría una restricción relativamente importante para las empresas exportadoras a la hora de ejecutar las transacciones de pagos financieros anteriores.⁴⁴

Bolivia es miembro del GAFILAT (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica), miembro asociado latinoamericano del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que analiza las técnicas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo y busca fortalecer los estándares y la regulación en sus países miembros. Las leyes bolivianas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo se basan en las 40 recomendaciones del GAFI, sin embargo, en la práctica no tienen ningún efecto y están muy por detrás de las regulaciones de los países vecinos de Bolivia. La Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) de Bolivia, organismo responsable de aplicar la normativa contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, responde a una cantidad significativamente menor (800 veces) de alertas contra el lavado de dinero procedentes de los bancos que sus homólogos de los países vecinos. De estas alertas, un promedio de sólo el 5% da lugar a investigaciones reales.⁴⁵ Los bancos no informan sobre las transacciones sospechosas relacionadas con el oro a la UIF, a menos que las autoridades policiales hayan iniciado una investigación sobre un determinado cliente.⁴⁶

En este contexto, es evidente que el mercado del oro boliviano presenta un mayor riesgo de lavado de dinero relacionado, por ejemplo, con el narcotráfico y otras actividades comerciales ilícitas. Aunque el marco legal boliviano declara el sector del oro como un sector de alto riesgo, no tiene leyes que regulen el sector específicamente, lo que hace que las autoridades competentes no puedan hacer nada. Queda por ver si la revisión por pares del GAFILAT entre diciembre de

41 Entrevistas de los autores con expertos del sector financiero; comercializadoras de oro, La Paz, junio 2021.

42 Entrevistas de los autores con un ex funcionario de alto rango del banco central; experto del sector financiero, La Paz, junio 2021.

43 Entrevista de los autores con un antiguo comercializador de oro, La Paz, junio 2021.

44 Entrevistas de los autores con un experto del sector financiero, La Paz, junio 2021.

45 Entrevista virtual de los autores con un representante de la UIF, julio 2021.

46 Entrevistas de los autores con un experto del sector financiero, La Paz, junio 2021.

2021 y marzo de 2022 desencadenará una regulación bancaria más estricta.⁴⁷

Impuestos y derechos

La regalía minera por la comercialización de oro (1.5% sobre el valor vendido internamente y 1% sobre el valor vendido externamente) son pagados por la empresa exportadora al momento de la exportación. El 85% de estos recursos se destinan al departamento y 15% al municipio donde se ha producido el oro.

Como empresas plenamente formalizadas y registradas, las empresas exportadoras pagan el impuesto sobre el valor añadido (13%), el impuesto sobre las transacciones (3%) (los minerales destinados a la exportación están excluidos del impuesto sobre las transacciones) y el impuesto de sociedades (25%). Adicionalmente, las empresas exportadoras retienen todos los descuentos que se aplican a las ventas internas de oro y que se mencionan en la sección 4.2.3, es decir, el seguro nacional de salud (1.8%) y la contribución a la federación a la que está afiliada la cooperativa de donde proviene el oro (0.3-0.4%) (BGI Bolivia 2020). Dado que los descuentos por regalías y federaciones tienen un carácter regional (estas últimas también se organizan por regiones), los exportadores se ven envueltos en negocios fraudulentos en cuanto a su distribución regional. Ya que tanto las administraciones regionales como las federaciones se benefician directamente si una mayor cantidad de oro se comercializa como procedente de su región, existen incentivos para falsificar la declaración de origen a su favor.

En esta carrera por captar declaraciones de origen, las federaciones más grandes y con mayor antigüedad tienen grandes ventajas, ya que tienen una mejor relación con SENARECOM y una mayor capacidad financiera. Tres de las 14 federaciones de cooperativas mineras auríferas han firmado acuerdos con SENARECOM, fijando el descuento que reciben por las ventas de oro en un 0.35% del valor bruto del oro para Ferreco y Fecomán, y en un 0.30% para Fedecomín La Paz.⁴⁸

Como se ha explicado anteriormente, mientras que las cooperativas generalmente tratan de evitar declarar una gran cantidad de ventas de oro en su cuenta, dado que el pago de impuestos es mayor, las federaciones, por el contrario, se benefician cuando sus cooperativas asociadas declaran el oro debido a las contribuciones que reciben. Esto explica por qué las federaciones apoyan políticamente el statu quo y las citadas argucias que permiten presentar documentación poco exacta para las ventas “en nombre de una cooperativa” y, por tanto, se oponen en general a los cambios normativos.

El cumplimiento del pago de regalías, impuestos y otras tasas es difícil de medir. Aunque el pago de las regalías se controla para todas las exportaciones que pasan por las autoridades de exportación y de aduanas, existe una cifra desconocida de exportaciones ilegales de oro que eluden por completo los tributos al fisco. Un caso reciente, en diciembre de 2020, de una incautación de más de 300 kg de oro en el aeropuerto de La Paz para la que se había proporcionado documentación falsa, demuestra la existencia de tales prácticas fraudulentas y podría ser sólo la punta de un iceberg en el que prevalecen muchas más exportaciones ilegales (véase, por ejemplo, MMM 2020). No está claro hasta qué punto se han generalizado estas prácticas ni entre qué empresas suelen producirse.

A las autoridades les resulta difícil responsabilizar a los infractores. En primer lugar, el delito de exportación fraudulenta no figura entre los 34 delitos precedentes del lavado de dinero tipificados en la legislación boliviana, que se basa en las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en materia de lucha contra el lavado de dinero. Por lo tanto, un caso de exportación fraudulenta de oro no puede ser clasificado directamente como un delito precedente del lavado de dinero. Sin embargo, puede ser clasificado como fraude financiero y/o como contrabando, que son ambos delitos precedentes en la legislación boliviana. Aquí surge una segunda dificultad, y es que a veces los casos se tratan con menos rigor del que podrían. La acusación por el caso mencionado de incautación de oro no se vinculó con ningún delito precedente, ni al contrabando ni al fraude financiero, lo que hace pensar en que los involucrados tuvieron posibles

47 Entrevistas de los autores con un experto del sector financiero, La Paz, junio 2021.

48 Entrevista de los autores con un experto boliviano del sector aurífero, La Paz, junio 2021.

intereses personales, según se desprende de las entrevistas a expertos.⁴⁹

La evasión fiscal de las empresas exportadoras es también un problema detectado. Muchas empresas exportadoras, sobre todo las más pequeñas, sólo operan durante unos años porque sus propietarios tienen problemas con las autoridades fiscales. Así, cierran una empresa que tiene problemas y abren otra con un nuevo nombre.⁵⁰

Ventas de oro

En el comercio del oro, los márgenes de utilidad suelen ser reducidos, lo que hace que las ganancias se obtengan en función de los volúmenes. La mayoría de las empresas exportadoras lo hacen en partidas semanales. El tamaño de los envíos varía mucho de una empresa a otra, pero teniendo en cuenta que el costo de una sola exportación es de unos 4,000 dólares, la cantidad mínima económicamente viable para un envío es de aproximadamente 18 kg. Mientras que las empresas comerciales más pequeñas exportan unos 40-50 kg al mes, en envíos semanales, las más grandes exportan hasta 600 kg al mes, en envíos de 50 kg.⁵¹

Las empresas exportadoras de oro tienen que completar el formulario M03 (ventas externas de oro) para cada envío de exportación de oro. Este formulario incluye todas las características físicas del oro que se va a exportar, incluido un análisis químico, un estado bancario, una copia del recibo del pago de derechos y una copia de la factura de la exportación. El costo de la exportación es del 0.05% del valor del envío de exportación, que se pagará a SENARECOM. Sólo hay que adjuntar una copia del certificado de origen del oro enviado si el comprador lo requiere.

Después de llenar el formulario M03 en línea en el sistema SINACOM de SENARECOM, las empresas exportadoras tienen cinco días

para pasar personalmente por una oficina de SENARECOM para validarlo. Luego, SENARECOM tiene 48 horas para realizar una inspección física. A continuación, los oficiales de aduanas nacionales vuelven a controlar todos los envíos de exportación de oro, dado que el oro está clasificado como mercancía de exportación de alto riesgo. Sin embargo, las aduanas rara vez exigen documentación adicional y difícilmente detienen un envío. El intercambio y la comparación entre las bases de datos de aduanas y de SENARECOM es posible, pero en la práctica no se realiza de forma rutinaria.⁵²

Muchos comerciantes poseen varias empresas de exportación. Ser propietario de más de una empresa de exportación ofrece a los comerciantes varias ventajas. Les permite exportar más envíos simultáneamente, acelerando todo el proceso de exportación. En teoría, una empresa puede presentar más de un envío a la vez a SENARECOM, pero los tiempos de respuesta de SENARECOM (dos días por cada envío) se acumularían y, en caso de ser rechazados, esto retrasaría considerablemente las exportaciones. Con una segunda (o tercera) empresa los exportadores pueden continuar con sus exportaciones incluso si un envío se retrasa, garantizando así un flujo constante de pagos de sus clientes en el extranjero. Algunos exportadores también poseen varias empresas para separar las exportaciones totalmente documentadas y sin problemas de las que tienen documentación precaria, ausente o falsificada, lo que minimiza el riesgo de que las autoridades las bloqueen o demoren.⁵³

Las empresas exportadoras venden o prestan oro en el mercado interno a otros exportadores o a fabricantes de joyas para “ayudarse”, por ejemplo, para hacer un envío lo suficientemente voluminoso como para que sea rentable.⁵⁴

A partir de 2015, los destinos de las exportaciones de oro de Bolivia pasaron de los Estados Unidos a los Emiratos Árabes Unidos (EAU)

49 Entrevistas virtuales de los autores con un experto del sector financiero, La Paz, junio de 2021 y un representante de la UIF, julio 2021.

50 Entrevista de los autores con una comercializadora privada de oro, un experto boliviano del sector aurífero y un representante de MEDMIN, La Paz, junio 2021.

51 Entrevistas de los autores con comercializadoras privadas de oro, La Paz, junio 2021.

52 Entrevistas de los autores con una comercializadora privada de oro, La Paz, junio 2021.

53 Entrevista de los autores con un experto boliviano del sector del oro, La Paz, junio 2021.

54 Entrevistas de los autores con una comercializadora privada de oro, La Paz, junio 2021.

y la India. Mientras que el valor de las exportaciones de oro a EEUU se redujo de 512.6 millones de dólares (2015) a 26.9 millones de dólares (2018) y 50.1 millones de dólares (2019), el valor de las exportaciones a los EAU aumentó de 186.2 millones de dólares (2015) a 735.3 millones de dólares (2019) y a la India de 10.5 millones de dólares (2015) a 848.9 millones de dólares (2019) (Figura 5).

A fin de entender la razón de este cambio en el destino de las exportaciones, es preciso conocer los factores que componen la estructura de los incentivos que influyen en las decisiones comerciales de las comercializadoras.

Relacionar a los exportadores con las empresas compradoras de los países de destino (véase el gráfico 6) puede ayudar a que el análisis se centre en el comportamiento de determinadas empresas compradoras y no en los países importadores.

El aspecto más importante para las comercializadoras es la rapidez del pago por parte de sus clientes internacionales. También se mencionan otros factores relacionados con el mercado,

como el precio pagado por el oro, así como la aceptación de la declaración de pureza del oro enviado, que influyen en sus decisiones.

Aunque los compradores europeos suelen pagar un buen precio (y el envío a EE.UU. es más barato), muchos comerciantes prefieren a los compradores de India y Dubai, ya que pagan más rápido, lo que permite a los comerciantes exportadores comprar más oro en el mercado interno.⁵⁵ Según una comercializadora privada, los compradores de la India y Dubai a veces pagan el mismo día en que se compra el oro, pero antes de que este se envíe. Esto es posible porque han establecido oficinas filiales de sus refinerías en La Paz e incluso a veces tienen participación en empresas bolivianas de exportación de oro, lo que les permite forjar relaciones comerciales estables y de confianza con las empresas exportadoras locales y celebrar acuerdos comerciales y modalidades de pago preferentes. Los compradores de Estados Unidos, sin embargo, sólo pagan una vez que el envío ha llegado a Estados Unidos (a menudo a Miami) y es controlado allí.

Exportaciones de oro de Bolivia (en millones de USD)

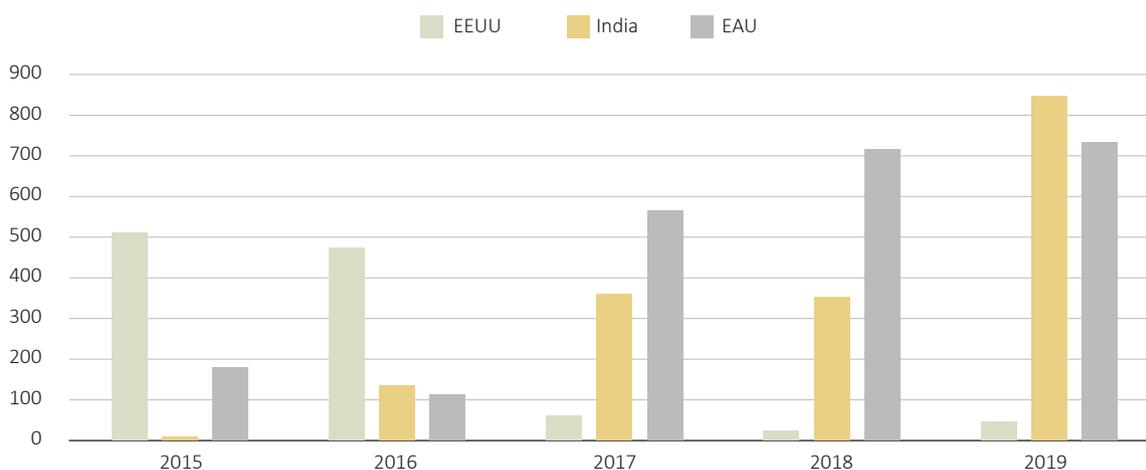


Figura 5: Cambio de las tendencias de exportación desde EE.UU. hacia India y Emiratos (fuente: Senarecom).

55 Entrevistas de los autores con una comercializadora privada de oro, La Paz, junio 2021.

56 Algunos de los compradores extranjeros (por ejemplo, Kaloti Metals y NTR Metals LLC) ya no están en actividad.

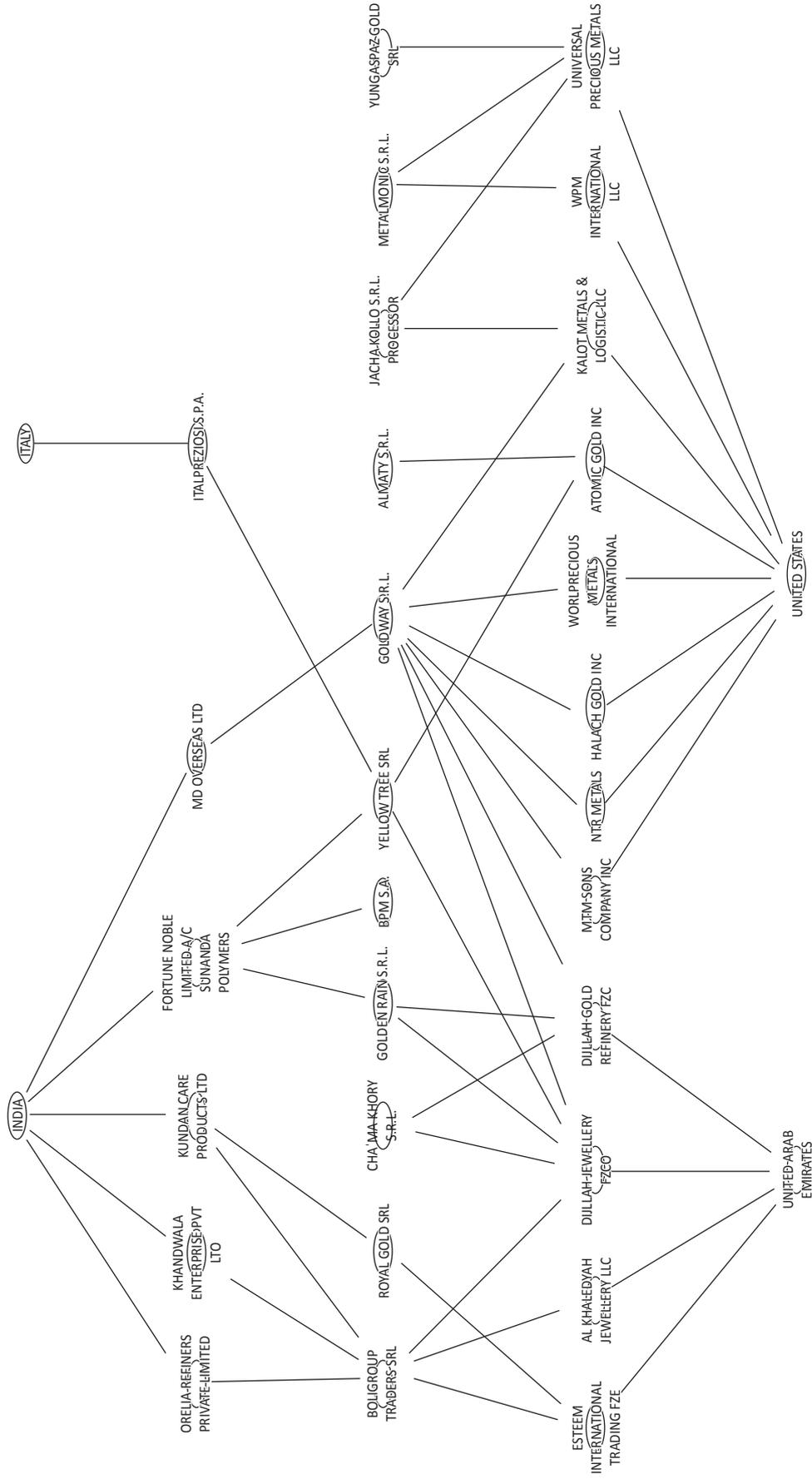


Figura 6: Mapeo de los exportadores de oro bolivianos (tercera fila) y de los compradores extranjeros (segunda y cuarta fila) para 2017-2019 (fuente: autores a partir de entrevistas con comercializadoras y datos de INE).⁵⁶

Esto puede tardar hasta una semana desde que se compra el oro. Esto hace que sólo los exportadores con suficiente liquidez puedan esperar sus pagos. El mismo mecanismo se aplica a los envíos a clientes europeos.⁵⁷ La compra de oro boliviano por parte de los compradores indios fue fomentada por el gobierno indio por el subsidio de los costos de transporte para envíos de oro a la India.⁵⁸

Por otro lado, los exportadores entrevistados mencionaron los requisitos de debida diligencia de sus clientes internacionales como factores que influyen en sus decisiones sobre el destino de sus exportaciones. Si bien es cierto que los compradores europeos rechazan transacciones por la falta de licencias ambientales de los productores, este tipo de exigencias adicionales por parte de los compradores son la excepción y funcionan más como una posible amenaza.⁵⁹ Por tanto, exportar a la India o a Dubai ofrece a los exportadores mayor tranquilidad, pero no es la razón principal por la que eligen esos destinos.

Aunque las normas de debida diligencia de los bancos no influyen excesivamente en las decisiones comerciales de los exportadores, sí parece que las leyes estadounidenses y europeas y las normas de la LBMA tienen al menos un efecto indirecto en las decisiones que toman los comerciantes sobre el mercado al que exportan, dado que las normas de debida diligencia impuestas por los bancos de las refinerías que cotizan en la

LBMA podrían ser la razón por la que las modalidades de pago son más lentas y engorrosas para esos clientes y, por tanto, menos atractivas para los exportadores de oro bolivianos.⁶⁰

Además, las medidas que se adoptan para hacer cumplir la ley en Estados Unidos y Europa pueden tener el efecto de advertir a los comerciantes de oro de todo el mundo, incluida Bolivia. El hecho de que el abrupto giro en el destino de las exportaciones de oro boliviano desde EE.UU. hacia los Emiratos Árabes Unidos y la India coincide con un importante esfuerzo fiscalizador de EE.UU., denominado Operación Arch Stanton, contra las refinerías estadounidenses que importaban oro de América Latina, en particular de Perú, sin la debida diligencia requerida (por la legislación estadounidense).

3.3.3 Matriz de formalización en la fase final de la cadena

La “matriz de formalización” indica la posición en la que se encuentran los comerciantes de la fase final de la cadena en un “espectro de formalidad” para cada requisito de formalización (Cuadro 8). La matriz permite tener una idea general de los factores regulatorios, aquellos relacionados con el mercado y los factores subjetivos que influyen en los cálculos de costos, beneficios y riesgos de los actores y que los incentivan a operar bajo una determinada modalidad de formalización.

57 Entrevista de los autores con una comercializadora privada de oro y con un experto del sector del oro boliviano, La Paz, junio 2021.

58 Entrevista de los autores con una comercializadora privada de oro, La Paz, junio 2021.

59 Entrevista de los autores con una comercializadora privada de oro, La Paz, junio 2021.

60 Entrevista de los autores con un experto del sector financiero, La Paz, junio 2021.

Requisitos de formalización	Espectro de la formalidad y modalidades de formalización					Factores de influencia	
	Formal		Informal		Ilegal		
	Cumple con SBG	Totalmente formalizado	Formalización en proceso	Podría formalizarse	Prohibido		
1. Persona jurídica registrada						Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
2. Compras de oro						Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
3. Acceso a la financiación						Regulatorio	
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	X
4. Impuestos y derechos						Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	
						Subjetivo	
5. Ventas/exportaciones de oro						Regulatorio	X
						Relacionado al mercado	X
						Subjetivo	

Cuadro 8: Matriz de formalización de los exportadores de oro en la fase final de la cadena (fuente: autores).

1. Persona jurídica registrada

❶ Las comercializadoras que exportan oro son entidades jurídicas plenamente formalizadas.

Factores regulatorios: los exportadores de oro deben estar legalmente registrados ante SENARECOM (con un NIT y NIM válidos), ante SENAVEX con un registro único de exportador (RUEX) y en el servicio nacional de aduanas; el control de estos requisitos es estricto.

2. Compras de oro

❶ En algunos casos, las compras de oro realizadas directamente a las cooperativas cumplen (parcialmente) los requisitos de documentación existentes, pero se realizan mediante pagos en efectivo.

❷ La mayoría de las compras de oro por parte de los exportadores no cumplen con los requisitos de documentación existentes y se realizan mediante transacciones informales en efectivo.

Factores regulatorios: las regulaciones sobre las ventas internas de oro son ambiguas y no se respetan estrictamente; el marco legal vigente prohíbe los pagos en efectivo que superen la suma de 50,000 Bs.

Factores del mercado: la informalidad generalizada entre los proveedores de la fase inicial e intermedia hace que el cumplimiento de los requisitos de documentación sea engorroso y a menudo imposible; hay mercados internacionales de destino con modalidades de pago atractivas (India, Dubai) sin normas de trazabilidad o debida diligencia.

3. Acceso a la financiación

❶ Los exportadores de oro acceden a la financiación a través de canales formales.

Factores de mercado: los clientes internacionales aportan la mayor parte del capital operativo de los exportadores a través del sistema bancario formal.

Factores subjetivos: las relaciones comerciales de confianza con clientes internacionales mejoran el acceso a la financiación.

4. Impuestos y derechos

❶ Los exportadores de oro están sujetos al pago de impuestos y pagan cánones mineros y otros derechos relacionados con el comercio del oro.

Factores regulatorios: el pago de cánones mineros y otros derechos se controla en el punto de exportación; los comerciantes de oro pueden ser objeto de auditorías fiscales.

5. Ventas/exportaciones de oro

❶ Los envíos de oro se exportan a través del canal de exportación formal, pasando por SENARECOM y las aduanas; sin embargo, las exportaciones de oro no cumplen con las normas de debida diligencia exigidas por los sistemas de NSMG.

❷ Se han notificado casos de contrabando de oro y prácticas de exportación fraudulentas.

Factores regulatorios: SENARECOM controla que las exportaciones de oro cumplan con los requisitos nacionales de exportación; la aplicación laxa de las regulaciones para la venta interna y los requisitos de abastecimiento diligente; las bases de datos incompletas, los escasos recursos y la limitada cooperación entre instituciones dificultan la

realización de controles estrictos y aumentan el riesgo de prácticas de exportación fraudulentas; la debida diligencia ejercida por los bancos nacionales no excede los requisitos establecidos por SENARECOM; el marco nacional de lucha contra el lavado de dinero es débil y las disposiciones internacionales no se aplican estrictamente.

Factores relacionados con el mercado: los exportadores de oro dependen de los canales formales para los pagos y los envíos de oro; la elección del mercado de exportación se ve influida en gran medida por las modalidades de pago (rapidez de pago, precio) y, en algunos casos, por los requisitos de debida diligencia; en las regiones fronterizas remotas, los puntos de comercio más cercanos se encuentran a veces en otros países.

4. Recomendaciones

A partir del análisis costo-beneficio de las diferentes modalidades de formalización en las fases inicial, intermedia y final de la cadena de valor, surgen una serie de recomendaciones sobre cómo SBGI puede contribuir a promover la formalización y la debida diligencia en la cadena de suministro. La idea principal es que la prioridad deje de ser la promoción de exportaciones directas de oro producido de forma responsable y pase a centrarse en reformas normativas.

1. Continuar priorizando el diálogo en materia de políticas a fin de promover las siguientes áreas de reforma:

1.1. Fomentar la formalización de los productores artesanales y los actores intermedios de la cadena

1.2. Modificar las estructuras de incentivos de los actores para favorecer la formalización

1.3. Intensificar el apoyo técnico que presta el Estado a las cooperativas mineras

2. Considerar el apoyo a la exportación directa de oro responsable en el futuro

1. Continuar priorizando el diálogo en materia de políticas

Durante años, la situación política del sector minero aurífero en Bolivia se ha caracterizado por la paralización de las reformas normativas y la falta de avances en las áreas de formalización de la cadena de valor y de aplicación de la normativa vigente. Dadas las características de los orígenes de este sector, la fuerza política y social histórica de las federaciones mineras y de sus numerosos colectivos, diferentes gobiernos de distintas orientaciones políticas han adoptado una política de no interferir en el sector minero aurífero, lo que ha dado lugar a un statu quo enquistado en el que existen complejos intereses personales. (cf. Baraybar Hidalgo and Dargent, 2020; Salman et al., 2015). Como consecuencia, el sector de las cooperativas mineras auríferas de Bolivia ha permanecido sumido en la informalidad, con bajos niveles de capacidad administrativa y de gestión, y sigue empleando métodos de producción obsoletos, ineficientes y perjudiciales.

Como se analiza en las siguientes secciones, hay algunos elementos que mejorarían considerablemente el marco regulatorio de la minería aurífera sin provocar un antagonismo excesivo con las cooperativas.

1.1 Formalización de los productores artesanales y los actores intermedios de la cadena

Conforme al marco legal actual, un número importante de productores de oro de la parte inicial de la cadena operan ilegalmente. Es importante señalar que, en estas condiciones, los mineros artesanales de oro (por ejemplo, barranquilleros/as, agromineros/as, comunarios/as, etc.), así como los rescatistas de oro y los intermediarios/as, no tienen oportunidad alguna de salir de la irregularidad y operar formalmente.

La minería artesanal es una estrategia de subsistencia y una de las menos dañinas en términos de destrucción del medio ambiente. Excluir totalmente a los mineros artesanales de los mercados de oro formalizados resulta desaconsejable, ya que no tiene ningún sentido aparente.

Del mismo modo, los rescatistas de oro en la fase intermedia desempeñan una función fundamental en el mercado nacional aurífero de Bolivia y su falta de reconocimiento legal, va en contra de los esfuerzos de formalización y hace imposible la trazabilidad y la debida diligencia en la cadena de suministro.

Recomendamos adaptar el marco legal y regulatorio vigente, teniendo en cuenta la realidad de la cadena de valor del oro en Bolivia, y tomar en cuenta las siguientes reformas:

- A.** Definición legal y reconocimiento de la minería artesanal (en sus diversas formas), así como concesión del derecho legal a los mineros artesanales a vender (pequeñas cantidades de) oro formalmente en el mercado nacional.
- B.** Definición legal y reconocimiento de los pequeños rescatistas de oro que compran oro a los mineros artesanales y a los mineros individuales en cooperativas, así como concesión del derecho legal a vender oro formalmente en el mercado nacional.
- C.** Definición legal y reconocimiento de los intermediarios que compran oro a los rescatistas y a las cooperativas, así como concesión del derecho legal a vender oro formalmente en el mercado nacional.
- D.** Adaptar los requisitos de formalización a la capacidad administrativa y de cumplimiento

de cada tipo de actor (por ejemplo, requisitos flexibles para los mineros artesanales que sean fáciles de cumplir y que se adapten a las necesidades del sector; requisitos mínimos para los rescatistas de oro; requisitos moderados para los intermediarios).

E. Compensar la falta de capacidad de fiscalización por parte del Estado con un marco de incentivos robusto que premie la formalidad y penalice la informalidad y el incumplimiento.

1.2 Modificar las estructuras de incentivos de los actores para favorecer la formalización

El análisis costo-beneficio de las diferentes modalidades de formalización indica que la mayoría de las cooperativas mineras auríferas carecen de incentivos para formalizarse. Esto se traduce en pérdidas sustanciales para las autoridades fiscales y los sistemas de seguridad social, y en una falta de trazabilidad.

Las siguientes medidas de reforma podrían modificar los incentivos de los actores que favorezcan la formalización y mejoren la debida diligencia en la cadena de suministro:

- A.** Reducir a un mínimo viable los costos de las solicitudes administrativas relacionadas con la formalización y las solicitudes oficiales. Lo ideal sería que obtener un CAM y realizar otras diligencias burocráticas fuera gratuito.
- B.** Armonizar las tasas de los cánones y las contribuciones a las federaciones mineras para eliminar el actual incentivo por el cual se ocultan los volúmenes de producción y se tergiversa el origen regional de los envíos de oro.
- C.** Simplificar el marco tributario y adaptarlo a la realidad del sector minero cooperativo aurífero, aplicando impuestos al final de la cadena de valor similares a la regalía minera. Esto haría que fuera imposible utilizar las actuales estrategias de evasión fiscal en origen, a la vez que se eliminaría el principal incentivo que existe para permanecer en la informalidad.

D. Incentivar a las cooperativas premiando la formalidad y el cumplimiento de la debida diligencia. Esto podría hacerse aplicando tasas impositivas escalonadas al final de la cadena de suministro. Por ejemplo: los envíos de oro que carezcan de la documentación adecuada se gravarían más que los envíos con documentación suficiente. El oro limpio certificado se podría gravar aún menos.

E. Incentivar a los comerciantes exportadores recompensando a los que se abastezcan de oro de cooperativas/proveedores debidamente formalizados. Esto podría hacerse estableciendo un canal de exportación “acelerado” en SENARECOM para aquellos envíos de oro que cumplan con todos los requisitos de formalización y debida diligencia; los envíos de oro que carezcan de la documentación adecuada pasarían por un canal de exportación “básico”, más lento. Los comerciantes exportadores que se abastezcan de vendedores formalizados tendrían así una rotación más rápida.

Es importante señalar que estas recomendaciones servirán para ejemplificar el concepto de introducir un sistema de sanciones y recompensas. Resulta lógico implementar un sistema de incentivos de este tipo al final de la cadena de valor nacional, donde el Estado tiene capacidad de control, es decir, en la fase final, donde operan las comercializadoras formalizadas.

1.3 Intensificar el apoyo técnico que presta el Estado a las cooperativas mineras

La ausencia casi total de apoyo y prestación de servicios por parte del Estado al sector cooperativo de la minería aurífera limita los incentivos para formalizarse. Ofrecer un apoyo concreto podría ser un punto de partida para transformar la relación entre las cooperativas mineras auríferas y el Estado y sus instituciones reguladoras de una relación caracterizada por la desconfianza y la ausencia de apoyo a una relación de cooperación.

A partir de las entrevistas con el sector minero cooperativo y sobre la base de nuestro análisis, recomendamos que se preste apoyo en las siguientes áreas prioritarias:

A. Crear centros regionales de formación en las zonas mineras, específicamente para las generaciones más jóvenes de mineros, con el fin de capacitarlos y educarlos sobre métodos modernos de producción, riesgos ambientales y de salud, administración de empresas y estrategias de mercadeo.

B. Mejorar el acceso de los mineros a la financiación formal mediante la creación de un fondo (con apoyo del Estado) para fines especiales, posiblemente en cooperación con el sector bancario privado, con el fin de conceder préstamos a bajo interés o sin intereses a las cooperativas mineras que deseen invertir en métodos de producción más eficientes y limpios (por ejemplo, mesas gravitacionales).

C. Proporcionar apoyo técnico a las cooperativas que deseen adoptar métodos de producción más limpios y eficientes, así como para obtener licencias ambientales.

2. Considerar el apoyo a la exportación directa de oro responsable en el futuro

En el caso de que las condiciones del marco estructural para promover la exportación directa de oro entre las cooperativas se vuelvan más favorables en el futuro y se retome el apoyo técnico a la exportación directa de oro producido de forma sostenible, es necesario resolver una serie de dificultades. Éstas se relacionan principalmente con las modalidades de pago de las cooperativas y con la falta de financiación para la producción.

Se ha demostrado que es difícil animar a las cooperativas mineras auríferas (suficientemente formalizadas) a exportar directamente, a pesar de ofrecer el pago de una prima. Tal y como están las cosas, el modelo de exportación directa sólo sería viable para un número reducido de cooperativas con volúmenes de producción relativamente elevados y un grado de formalización y capacidad organizativa relativamente alto. Sin embargo, incluso para las cooperativas relativamente avanzadas, las modalidades de pago ofrecidas por los importadores en los mercados más exigentes no son competitivas, ya que los pagos se realizan con demasiada lentitud en comparación con los compradores locales. Además, la necesidad de las cooperativas de acumular

producción para que las exportaciones directas sean económicamente viables a menudo ha provocado una crisis de liquidez durante la cual la producción no podía continuar. Asimismo, la mayoría de las cooperativas consideran que los costos administrativos y la carga burocrática que conlleva alcanzar un nivel de formalización suficiente para exportar directamente son excesivamente elevados. Al mismo tiempo, para la mayoría de las cooperativas, operar de manera informal tiene pocas desventajas concretas, por no decir ninguna, en lo que respecta a mantener la producción y comercializar el oro.

Dada la facilidad con la que los comerciantes de exportación pueden comercializar su oro a nivel internacional, actualmente no existen incentivos para que lleven a cabo una mayor debida diligencia en la cadena de suministro y participen en programas de abastecimiento responsable.

En este contexto, surgen las siguientes recomendaciones:

A. Si se quiere continuar fomentando las exportaciones, será primordial analizar las modalidades de pago para garantizar un pago más rápido.

B. Para que el modelo de exportación directa sea económicamente viable para un mayor número de cooperativas, se debe crear un mecanismo de financiación que otorgue a las cooperativas un acceso no burocrático a créditos puente (o transitorios) que les permita acumular producción mientras mantienen sus operaciones.

C. El establecimiento de una empresa comercializadora responsable que se asemeje al modelo de C.I. Anexpo S.A.S. en Colombia, con su red interna de agentes de compra capacitados y con suficiente capacidad financiera para acumular cantidades económicamente viables de oro producido responsablemente para la exportación, podría llenar un nicho en el mercado del oro de Bolivia y servir de ejemplo.

Bibliografía

- AJAM (2019). La AJAM publicó la lista de los APM que tienen pendientes sus pagos de la Patente Minera 2019. Disponible en línea en: <https://www.autoridadminera.gob.bo/public/index.php/noticias/La-AJAM-publico-la-lista-de-los-APMs-que-tienen-pendientes-sus-pagos-de-la-Patente-Minera-2019-,1460.html>
- Baraybar, Viviana; Dargent, Eduardo (2020). State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004-2018): The Politics of State Action (and Inaction). *Studies in Comparative International Development* 55 (2020), 516-537 (*Respuestas estatales a la fiebre del oro en los Andes (2004-2018): La política de la acción (y la inacción) del Estado. Estudios de Desarrollo Internacional Comparado*).
- BGI Bolivia (2020). Análisis de mecanismos y estrategias de exportación.
- BGI Bolivia (2021). Guía de exportación de oro responsable. Disponible en línea en: <https://ororesponsable.org/wp-content/uploads/2021/05/VERSION-DIGITAL-Gu%C3%ADa-de-exportaci3n-de-oro-web.pdf>
- Collins, N., Lawson, L (2014). Investigating Approaches to Working with Artisanal and Small-scale Miners: A Compendium of Strategies and Reports from the Field. (*Investigación de enfoques para trabajar con mineros artesanales y de pequeña escala: Un compendio de estrategias e informes procedentes de la práctica*)
- DAPRO (2019). Boletín Estadístico de Comercio Exterior. Disponible en línea en: <https://siip.produccion.gob.bo/repSIIP2/documento.php?n=2524>
- DAPRO (2020). Comercio Exterior a Diciembre 2020. Disponible en línea en: <https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/2021-9f3e2-Diciembre-2020.pdf>
- Hilson, G., McQuilken, J. (2014). Four decades of support for artisanal and small-scale mining in sub-Saharan Africa: A critical review. *Extr. Ind. Soc.* 1, 104–118. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2014.01.002> (*Cuatro décadas de apoyo a la minería artesanal y de pequeña escala en el África subsahariana: Una revisión crítica*)
- Fritz, M.M.C., Maxson, P.A., Baumgartner, R.J. (2016). The mercury supply chain, stakeholders and their responsibilities in the quest for mercury-free gold. *Resour. Policy* 50, 177–192. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2016.07.007> (*La cadena de suministro de mercurio, las partes interesadas y sus responsabilidades en la búsqueda del oro sin mercurio*)
- Hilson, G. (2002). An overview of land use conflicts in mining communities. *Land use policy* 19, 65–73. [https://doi.org/10.1016/S0264-8377\(01\)00043-6](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(01)00043-6) (*Una perspectiva de los conflictos por el uso de la tierra en las comunidades mineras. Política de uso de la tierra*)



Contáctanos

Dirección: C. Alfredo Ascarrunz 2674 (Final),
Sopocachi, La Paz.

Página web: www.ororesponsable.org

Facebook: [IniciativaSuizaOroResponsable](https://www.facebook.com/IniciativaSuizaOroResponsable)

LinkedIn: [swiss-better-gold-initiative](https://www.linkedin.com/company/swiss-better-gold-initiative)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

Projekt  **Consult**

MEMBER OF GFA GROUP