

Entre la renta y el territorio: regalías de las cooperativas mineras y límites del desarrollo local en Bolivia (2023-2024)

Between Rent and Territory: Mining Cooperative Royalties and Factors Conditioning Local Development in Bolivia (2023-2024)

*Walter Alfredo Santiago Maldonado Aquino*¹

Resumen

Este artículo analiza cuáles son los factores que condicionan el efecto de las regalías asociadas a las cooperativas mineras sobre el desarrollo local en Bolivia durante los periodos 2023 y 2024. A partir de una estrategia documental, normativa y estadística de carácter analítico-interpretativo —basada en las leyes 535 y 3787, el Decreto Supremo 29577, los anuarios y boletines del Ministerio de Minería y Metalurgia, los reportes del Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM), de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), y literatura especializada sobre fiscalidad, extractivismo, cooperativismo minero y desarrollo territorial—, el trabajo sostiene que la regalía minera es

1 Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Maestrante en Desarrollo Sostenible y Extractivismo en el Postgrado del CIDES-UMSA. Actualmente trabaja en UNICEF Bolivia en temas de gobernanza, educación y participación social. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6269-8529> Correo electrónico: smaldonadoaquino@gmail.com.

una mediación fiscal relevante, pero insuficiente para convertir la renta extractiva en transformación territorial sostenible.

El aporte del artículo consiste en desplazar la pregunta sobre la cantidad recaudada a las condiciones institucionales, territoriales y comerciales que permiten —o limitan— que se traduzca en desarrollo local. El argumento se organiza en torno a cinco factores: la diferencia entre centralidad productiva, empleo y aporte de regalías; la particularidad del oro y sus alícuotas; la mediación privada en la comercialización aurífera; la concentración territorial de la renta; y la desigual capacidad subnacional para convertir ingresos volátiles en planificación, inversión y diversificación productiva. El texto también reconoce los límites de las estadísticas oficiales, en especial frente a acuerdos comunitarios no registrados y a regalías informales, por lo que propone una agenda de estudios de caso municipales y un seguimiento presupuestario.

Palabras clave: cooperativas mineras; regalías mineras; gobernanza territorial; desarrollo local; Bolivia

Abstract

This article examines the factors that condition the effect of royalties associated with mining cooperatives on local development in Bolivia during the 2023 and 2024 periods. Drawing on a documentary, legal and statistical analytical-interpretive strategy —based on Law No. 535, Law No. 3787, Supreme Decree No. 29577, the statistical yearbooks and bulletins of the Ministry of Mining and Metallurgy, SENARECOM reports, UDAPE, and specialized literature on taxation, extractivism, mining cooperativism and territorial development—, the article argues that mining royalties are a relevant fiscal mediation, but an insufficient one for transforming extractive rent into sustainable territorial change. The contribution of the article is to move the question from the amount collected to the institutional, territorial and commercial conditions that enable —or limit— the translation of royalties into local development. The argument is organized around five factors: the difference between productive centrality, employment and royalty contribution; the specificity of gold and its royalty rates; private mediation in gold commercialization; the territorial concentration of rent; and unequal subnational capacity to convert volatile income into planning, investment and productive diversification. The article also acknowledges the limits of official statistics, especially regarding unregistered community agreements and informal royalties, and therefore proposes an agenda of municipal case studies and budgetary tracking.

Keywords: mining cooperatives; mining royalties; territorial governance; local development; Bolivia

Introducción

La minería ocupa un lugar estructural en la economía política boliviana por razones históricas, fiscales y territoriales. Su importancia no se reduce al valor de las exportaciones: desde la plata colonial y el estaño republicano hasta la actual centralidad del oro, la minería ha incidido en la formación del Estado, en la organización del trabajo, en la construcción de infraestructuras y en la disputa por recursos fiscales. En esa trama, las cooperativas mineras se han convertido en un actor decisivo. Según el Anuario Estadístico 2023 del Ministerio de Minería y Metalurgia, en esa gestión supusieron el 58% del valor de la producción mineral del país. La Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), a su vez, reporta que generaron 130.647 de los 143.842 empleos mineros registrados, es decir, más del 90% del total (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024a: 12; UDAPE, 2025: 21-23). Esa doble centralidad —productiva y laboral— alimenta, sobre todo en el discurso sectorial y en varios territorios mineros, la expectativa de que el cooperativismo pueda generar ingresos públicos, empleo y dinamización económica local.

Sin embargo, la existencia de actividad extractiva, empleo y renta minera no se traduce automáticamente en bienestar territorial. La literatura comparada sobre recursos naturales ha mostrado que la relación entre extracción, ingresos fiscales y desarrollo depende de arreglos institucionales, estructuras productivas, capacidades estatales y conflictos distributivos. Auty (1993) y Ross (2012) advierten que la abundancia de recursos puede coexistir con baja diversificación y con dependencia fiscal; Bebbington *et al.* (2008) muestran que la minería reorganiza territorios y medios de vida; y Arellano-Yanguas (2011) evidencia que la descentralización de rentas extractivas puede producir mejoras en algunos contextos, pero también tensiones y conflictos cuando no existen mecanismos sólidos de planificación y rendición de cuentas.

En Bolivia, por tanto, la discusión no debe formularse como una oposición abstracta entre “maldición” y “bendición” de los recursos², sino

2 La referencia a la “maldición de los recursos” se usa como marco de debate, no como explicación determinista del caso boliviano.

como una pregunta planteada por los mecanismos concretos en torno a si la regalía minera³ se registra, distribuye y convierte —o no— en capacidades territoriales.

La pregunta que guía este artículo es la siguiente: ¿cuáles son los factores que condicionan el efecto de la regalía asociada a las cooperativas mineras en el desarrollo local en Bolivia? La respuesta que se sugiere es que la regalía minera representa una mediación fiscal relevante, pero insuficiente, para convertir la renta extractiva en transformación territorial sostenible. El problema no radica solo en la cuantía recaudada. También importa qué mineral produce la renta, qué actor aparece como productor o comercializador, cómo se calcula la alícuota, cómo se registra el origen territorial, qué niveles de gobierno reciben los recursos y bajo qué capacidades institucionales estos se ejecutan. Por ello, el artículo no pregunta si las regalías “desarrollan” o “no desarrollan” por sí mismas; pregunta bajo qué condiciones pueden tener efectos territoriales más favorables y bajo qué condiciones reproducen dependencia, concentración o baja transformación local.

El análisis se limita empíricamente a los periodos 2023 y 2024⁴, que son dos momentos comparables y, a la vez, contrastantes: el año 2023 le permite observar la centralidad de las cooperativas en producción y empleo con información consolidada; el año 2024 le permite introducir la caída del oro, el cambio en la distribución del valor de producción por actores y los reportes anuales completos de regalías por departamento y municipio. La referencia a 2025 se utiliza solo de manera contextual cuando la fuente oficial ayuda a interpretar la mediación privada en la exportación aurífera, sin modificar el marco empírico principal del artículo.

En otras palabras, el debate sobre regalías de las cooperativas mineras se sitúa en el cruce entre dos transformaciones simultáneas: el ascenso del cooperativismo como actor social y productivo, y la consolidación del oro como mineral estratégico en la minería boliviana reciente. Esa doble transformación hace necesaria la distinción entre cooperativas auríferas,

3 En este artículo, la regalía minera se entiende como una compensación fiscal territorial por la explotación de recursos minerales, no como un impuesto general sobre la renta empresarial.

4 Los periodos 2023 y 2024 permiten combinar información consolidada sobre producción y empleo con reportes recientes de regalías por actor, departamento y municipio.

cooperativas de minerales tradicionales, minería privada y minería estatal, porque cada perfil se vincula de manera distinta con el registro, la comercialización, la intensidad laboral, la generación de regalías y los efectos territoriales esperados.

El argumento se organiza en ocho apartados. En el primero se expone el marco analítico que vincula fiscalidad, territorio, transferencias subnacionales y desarrollo local. En el segundo se presentan la estrategia metodológica, sus criterios de validación y sus límites. En el tercero se reconstruyen la trayectoria y la heterogeneidad del cooperativismo minero, diferenciando entre cooperativismo tradicional, cooperativismo aurífero, socios, peones y trabajadores contratados. En el cuarto se examina la arquitectura institucional de la regalía minera, con énfasis en la distribución 85/15 y en las alícuotas del oro. En el quinto se analiza la posición de los actores mineros dentro de la producción, el empleo, las exportaciones y la contribución en regalías. En el sexto se estudia la geografía de la renta, aclarando que los datos municipales no permiten identificar automáticamente si el mineral proviene de cooperativas o de empresas privadas. En el séptimo se desarrollan cinco límites concretos que explican por qué la existencia de regalías no equivale, por sí sola, a desarrollo local. Finalmente, en el octavo se plantean implicaciones teóricas, metodológicas y de política pública.

Fiscalidad, territorio y desarrollo local: claves de lectura

El punto de partida teórico de este trabajo consiste en entender que los recursos fiscales no son meros agregados contables. Como recuerda Sheild Johansson (2022: 386), los impuestos y dispositivos fiscales son *central to state-society relations* [centrales para las relaciones entre Estado y sociedad]. Dicha observación resulta sugerente para el análisis de la regalía minera, aunque esta no sea propiamente un impuesto en sentido clásico. En Bolivia, la regalía constituye un mecanismo mediante el cual la explotación minera se traduce institucionalmente en ingresos para gobiernos subnacionales. En ese proceso se producen las relaciones entre extracción, autoridad pública, territorio y legitimidad. La regalía nombra, por tanto, algo más que un

flujo de recursos: expresa una manera específica de vincular explotación de recursos naturales, pertenencia territorial y compensación pública.

La literatura sobre economía política de los recursos naturales permite ubicar esta discusión en un debate más amplio. Auty (1993) y Ross (2012) mostraron que la abundancia de recursos no produce automáticamente desarrollo y que sus efectos dependen de arreglos institucionales, estructuras de incentivos y formas de distribución de la renta. En América Latina, Bebbington *et al.* (2008), Humphreys Bebbington y Bebbington (2010), Arellano-Yanguas (2011) e Hinojosa *et al.* (2015) enfatizan en que los efectos territoriales del extractivismo no pueden deducirse únicamente de la existencia de ingresos fiscales: dependen de conflictos, escalas de gobierno, capacidades estatales, relaciones con comunidades y formas concretas de inversión pública. Esta literatura es importante porque impide asumir que más renta equivale, por sí misma, a más desarrollo.

La discusión sobre transferencias fiscales y descentralización aporta un segundo plano analítico. La teoría del federalismo fiscal, ya desde Oates (1972), sostiene que la escala subnacional puede asignar recursos de manera más cercana a preferencias y necesidades territoriales; sin embargo, esa ventaja depende de información, capacidades administrativas, rendición de cuentas y coordinación entre niveles de gobierno. En Bolivia, Faguet (2012) mostró que la descentralización puede reorientar la inversión pública hacia necesidades locales, pero no elimina automáticamente desigualdades ni problemas de capacidad estatal. Aplicado a las regalías mineras, esto significa que la asignación 85/15 entre gobernaciones y municipios no debe evaluarse solo como una fórmula contable, sino como una arquitectura de incentivos, capacidades y presiones políticas.

Ese carácter sociofiscal obliga a evitar dos reduccionismos. El primero consiste en pensar la regalía exclusivamente desde la óptica recaudatoria: cuánto ingresa, cuánto baja o cuánto sube. El segundo consiste en suponer que todo ingreso territorial se convierte automáticamente en desarrollo. Para superar ambas simplificaciones se recupera la noción de desarrollo local propuesta por Blanco (2003: 28), entendida como un “conjunto de dinámicas políticas, institucionales, económicas y sociales” orientadas coordinadamente al bienestar territorial, pero se la complementa con

literatura sobre economías extractivas, descentralización fiscal y capacidades estatales. En este marco, el desarrollo local⁵ no se mide solo por el aumento del gasto, sino por la capacidad de transformar ingresos temporales en servicios, infraestructura, diversificación productiva, manejo de conflictos, protección ambiental y capacidades institucionales sostenibles.

Desde esa perspectiva, la relación entre minería y desarrollo local debe concebirse como contingente y mediada. Las capacidades institucionales a las que se refiere este artículo comprenden por lo menos seis dimensiones: i) capacidad de planificación territorial y programación multianual; ii) capacidad de ejecución presupuestaria y contratación pública; iii) capacidad de coordinación entre gobernación, municipios, comunidades y actores productivos; iv) capacidad de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas; v) capacidad de regulación ambiental y gestión de conflictos; y vi) capacidad de orientar recursos hacia diversificación productiva y servicios que permanezcan más allá del ciclo extractivo. En ausencia de estas capacidades, la regalía puede financiar el gasto público sin necesariamente producir transformación territorial sostenida.

La literatura reciente sobre Bolivia confirma esa complejidad. El estudio de Rodríguez López *et al.* (2020), publicado por la CEPAL, muestra que la relación entre minería y desarrollo varía sustantivamente según escala y territorio. A nivel nacional, la correlación entre actividad minera y necesidades básicas insatisfechas es prácticamente nula, mientras que la relación con el IDH es débilmente negativa. Sin embargo, en departamentos fuertemente mineros, como Potosí y Oruro, aparecen asociaciones más favorables entre minería, PIB per cápita e incluso reducción de NBI (Rodríguez López *et al.*, 2020: 32-36). Esa evidencia no demuestra que la regalía produzca desarrollo por sí sola; más bien sugiere que los efectos positivos aparecen solo bajo determinadas configuraciones territoriales, lo que hace necesario precisar condicionantes y mecanismos.

5 El desarrollo local se entiende aquí como un proceso territorial que articula recursos, capacidades institucionales, diversificación productiva, servicios públicos y sostenibilidad social y ambiental.

Para el análisis de las cooperativas mineras, esta literatura ofrece tres advertencias: i) el territorio no debe ser pensado como un recipiente pasivo de la renta; ii) el desarrollo local no puede evaluarse únicamente por el monto recaudado; y iii) el tipo de actor productivo importa: una minería aurífera dispersa, intensiva en intermediación comercial y con alcúotas diferenciadas no es equivalente a una minería de minerales complejos en territorios con infraestructura e instituciones mineras de larga trayectoria. A ello se suma el debate histórico sobre el cooperativismo, que muestra un sector internamente heterogéneo, con diferencias entre socios, asalariados, cooperativas auríferas, cooperativas tradicionales y formas diversas de articulación con mercados y con el Estado (Poveda, 2014; Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2016).

Sobre esta base, el artículo propone una lectura de la regalía como mediación sociofiscal territorializada. Esto significa que su análisis considera, simultáneamente, cinco planos: i) el jurídico-institucional, que define sujetos, alcúotas, base de cálculo y distribución; ii) el productivo, que remite a la composición de actores, minerales y tecnologías; iii) el comercial, que observa cómo el valor se registra, se agrega y se exporta; iv) el territorial, que muestra la concentración espacial de la renta; y v) el político-institucional, que se refiere a la capacidad de convertir ingresos en desarrollo local sostenible. A partir de estos planos es posible mostrar que entre renta y territorio existen filtros identificables; por ello, la relación entre regalías cooperativas y desarrollo local debe evaluarse como una relación condicionada, no como una equivalencia proporcional.

Estrategia metodológica, fuentes y alcances

Este trabajo se basa en una estrategia documental, normativa y estadística de carácter analítico-interpretativo⁶. La pertinencia de este enfoque radica en que el problema investigado no exige, en esta etapa, medir causalmente el impacto

6 El enfoque analítico-interpretativo permite identificar patrones y tensiones a partir de fuentes oficiales, sin pretender establecer una causalidad estadística.

de una obra o programa específico, sino reconstruir cómo un mecanismo fiscal sectorial —la regalía minera— se forma, se registra, se distribuye y se vuelve potencialmente disponible para el desarrollo local. La operación empírica consiste en ordenar y comparar información oficial dispersa para identificar desacoples entre producción, empleo, exportación, recaudación y territorio. El artículo, por tanto, no pretende reemplazar los estudios de caso municipales ni el trabajo de campo; pretende establecer un marco analítico y una base empírica que permitan orientar mejor esos estudios posteriores.

El corpus principal está compuesto por fuentes oficiales bolivianas y literatura académica especializada. En el plano normativo se recurre a la Ley 535, Ley de Minería y Metalurgia, de 19 de mayo de 2014 (Bolivia, 2014), a la Ley 3787, del Régimen Regalitario e Impositivo Minero, de 24 de noviembre de 2007 (Bolivia, 2007), y al Decreto Supremo 29577, *Reglamento para la liquidación y pago de Regalía Minera*, de 21 de mayo de 2008 (Bolivia, 2008); estas tres normas permiten ubicar continuidades y cambios en el régimen de regalías. En el plano estadístico se emplean el Anuario Estadístico 2023 y los boletines de Situación de la Minería del Ministerio de Minería y Metalurgia, los reportes de regalía minera nacional y por municipio del Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM) para la gestión 2024, los cuadros de producción del INE y el diagnóstico sectorial de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). En el plano analítico se acude a literatura sobre desarrollo local, descentralización de rentas extractivas, fiscalidad y cooperativismo minero.

Los criterios de comparación son los siguientes: i) se contrasta la participación de cada actor en valor de producción, empleo y regalías para identificar si la centralidad productiva y laboral se expresa proporcionalmente en ingresos regalitarios; ii) se diferencia el tipo de mineral y de cadena comercial, en especial en el caso del oro, porque su relación peso-valor, su régimen de alícuotas y su intermediación comercial distorsionan comparaciones simples con minerales de gran volumen físico, como el zinc, el plomo o el estaño; iii) se compara la escala departamental y municipal de distribución para establecer dónde se concentra la renta y qué nivel de gobierno queda habilitado para convertirla en política pública; y, finalmente,

iv) se interpretan los datos oficiales a la luz de la literatura sobre desarrollo local, cooperativismo minero y fiscalidad territorial, evitando atribuir causalidad donde solo existe asociación o plausibilidad analítica.

El análisis utiliza información de 2023 y de 2024. Para producción y empleo se privilegia 2023 porque es el último año con información consolidada y consistente entre el Ministerio de Minería y Metalurgia y UDAPE dentro del corpus empleado. Para regalías por departamento y municipio se emplean los reportes completos de 2024 de SENARECOM, mientras que para la desagregación por actor productivo se usa el boletín ministerial enero-septiembre 2024, dado que constituye la serie pública reciente más precisa localizada para esa variable (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024b: 33). Esta decisión metodológica obliga a comparar series de temporalidad parcialmente distinta; por ello, se evita cualquier equiparación mecánica entre magnitudes y se privilegia una interpretación estructural. La plausibilidad de los hallazgos más allá de 2023-2024 descansa en que los mecanismos analizados —alícuotas diferenciadas, distribución 85/15, concentración territorial, heterogeneidad cooperativa y comercialización aurífera mediada— no son rasgos coyunturales, sino componentes relativamente estables del régimen minero boliviano.

La principal unidad de observación es el territorio subnacional: departamentos y municipios que reciben regalías. El artículo no constituye una evaluación presupuestaria detallada del gasto de cada entidad territorial ni pretende medir econométricamente el impacto causal de la regalía sobre indicadores sociales. Pero el hecho de no hacerlo no convierte en irrelevantes las fuentes estadísticas; por el contrario, las vuelve indispensables para ubicar patrones que la literatura teórica no puede mostrar por sí sola: magnitudes, concentraciones, asimetrías entre actores y variaciones temporales. Los hallazgos serían refutables si las series mostraran proporcionalidad sostenida entre producción, empleo y regalías; si la mayor recaudación explicara de forma robusta mejoras territoriales independientemente de capacidades institucionales; o si la comercialización del oro no afectara la identificación territorial del valor. En ausencia de esas condiciones, el artículo propone hipótesis mecanicistas y una agenda de investigación cualitativa y presupuestaria para validarlas en estudios de caso.

La estrategia, por tanto, combina triangulación documental, lectura normativa y comparación estadística. La validación del argumento no descansa en la falsación o falsabilidad de Popper ni en la representatividad de entrevistas, sino en la coherencia entre tres niveles de evidencia: i) normas que definen sujetos, base de cálculo, alícuotas y distribución; ii) series oficiales que muestran producción, empleo, exportaciones y regalías; y iii) literatura académica que permite interpretar por qué la renta fiscal puede convertirse —o no— en desarrollo local. Esta forma de validación es adecuada para un artículo de alcance analítico-interpretativo, siempre que sus límites se reconozcan explícitamente.

Finalmente, el alcance de generalización debe entenderse de manera analítica y no estadística. Los resultados no autorizan a afirmar que todos los municipios mineros se comportan igual, pero sí permiten sostener que, mientras se mantengan la distribución 85/15, las alícuotas diferenciadas por mineral, la concentración territorial de la renta, la volatilidad de precios, la intermediación comercial del oro y el efecto de las regalías sobre el desarrollo local dependerán de mediaciones institucionales y territoriales concretas. La ausencia de trabajo de campo es una limitación deliberada⁷: impide validar cómo se negocian localmente las regalías, cómo se priorizan proyectos o cómo operan acuerdos informales entre cooperativas y comunidades. Por ello, el artículo evita convertir esas dinámicas en hallazgos empíricos concluyentes y las formula como hipótesis y agenda de investigación.

Breve genealogía del cooperativismo minero y su heterogeneidad actual

Para comprender por qué el cooperativismo⁸ posee hoy tanta gravitación territorial, conviene recuperar su trayectoria histórica. La expansión de las cooperativas no puede leerse como un proceso espontáneo ni como una

7 A su vez, la ausencia de trabajo de campo delimita el alcance del artículo: las dinámicas locales de negociación, gasto y conflicto requieren estudios de caso posteriores.

8 La categoría “cooperativas mineras” se utiliza como clasificación oficial, aunque internamente agrupa realidades laborales, productivas y comerciales heterogéneas.

simple expresión de autoorganización popular desligada de la reestructuración estatal. Poveda (2014: 18) muestra que, desde la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento cooperativo estuvo asociado a decisiones de externalización de la producción por la COMIBOL, al cierre o la reducción de operaciones estatales y a los ciclos de precios de los minerales. Estudios sectoriales posteriores también subrayan la coexistencia de cooperativas auríferas tradicionales, pequeñas y medianas, con estructuras laborales y comerciales diferenciadas (Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2016).

En el recuento de Poveda (2014: 18) pueden distinguirse al menos cuatro fases: una primera, entre 1956 y 1980, vinculada a la tercerización de la producción de la COMIBOL y a la expansión de cooperativas auríferas en el departamento de La Paz; una segunda, entre 1981 y 1995, de masificación asociada al cierre de operaciones estatales; una tercera, de relativa estabilización; y una cuarta, marcada por el auge de precios desde comienzos del siglo XXI y por políticas más favorables al sector cooperativo. Esta periodización permite entender que el cooperativismo minero no es solo una forma “alternativa” de organización, sino también el resultado histórico de una reconfiguración del mercado de trabajo minero y de la transferencia de riesgos productivos hacia formas con menor protección laboral.

Otro aspecto decisivo es la heterogeneidad interna del sector. Poveda subraya que muchas cooperativas tradicionales, lejos de responder plenamente al ideal cooperativo, presentan coexistencia entre socios y trabajadores contratados. Francescone y Díaz (2013) desarrollan esta tensión con la fórmula “socios, patrones y peones”⁹: en varias cooperativas, especialmente en Potosí y Oruro, una parte importante de la fuerza laboral no participa como socia sino como personal subordinado, jornalero o contratado. Esta distinción es importante porque no todo trabajador no socio es asalariado formal en sentido estricto. En la minería tradicional puede existir contratación dependiente vinculada a tareas específicas; en la minería aurífera son frecuentes las relaciones de peonaje, jornal, porcentaje o trabajo por

9 La distinción entre socio, peón y trabajador contratado es relevante porque no todos participan de igual manera en las decisiones, beneficios y riesgos de la cooperativa.

turnos que no necesariamente se registran como salario formal. Por ello, con la expresión “trabajadores contratados o peones”, dicho texto alude a esta heterogeneidad laboral sin homogenizarla.

La heterogeneidad importa porque incide directamente en la manera en que la renta se genera, se registra y puede traducirse en desarrollo local. En cooperativas auríferas, el valor producido suele estar asociado a circuitos de compra, rescate y exportación en que la trazabilidad del origen y la identificación del actor económico pueden fragmentarse. Zaconeta (2023) muestra que el oro en Bolivia involucra fuentes de financiamiento, actores comerciales y áreas de expansión que exceden la imagen simple de una unidad productiva local que produce y exporta directamente. En cooperativas tradicionales de Potosí u Oruro, en cambio, la producción se articula a trayectorias mineras más largas y a territorios donde la relación entre actividad extractiva, gobierno subnacional y servicios públicos tiene mayor profundidad histórica. Hablar de “cooperativas mineras” en singular puede ocultar estas diferencias.

Reconocer esa heterogeneidad permite afinar la pregunta de investigación. No se trata simplemente de establecer cuánto aportan “las cooperativas” en bloque, sino de indagar cómo un actor históricamente diverso participa hoy en la generación de renta y en la reproducción territorial de la minería. Esta precisión es clave porque el desarrollo local tampoco es homogéneo: depende de historias institucionales, estructuras productivas y capacidades estatales que varían ampliamente entre municipios y departamentos. Por ello, el artículo analiza las regalías cooperativas como resultado de una interacción entre tipo de cooperativa, mineral, cadena comercial y escala de distribución fiscal.

La arquitectura institucional de la regalía minera en Bolivia

La Ley 535 define la regalía minera como un “derecho y una compensación por la explotación de recursos minerales y metales” (Bolivia, 2014: art. 223). A partir de esa definición es posible sostener con cautela que la regalía cumple una función de reconocimiento patrimonial y territorial:

no compensa todos los impactos de la minería, pero sí institucionaliza un pago asociado al origen del recurso y a su explotación. En ese sentido, su fundamento no es exclusivamente recaudatorio; también expresa una idea de compensación pública al territorio productor.

La base de cálculo¹⁰ está dada por el valor bruto de venta, que resulta de multiplicar el peso del contenido fino por la cotización oficial, y las alícuotas varían según el mineral, la presentación y el nivel de precios (Bolivia, 2014: arts. 226 y 227). Esta precisión es clave para responder a una confusión frecuente: la regalía no se calcula sobre el empleo ni sobre el número de cooperativas, sino sobre una combinación de peso fino, cotización, tipo de mineral y categoría normativa. Por ello, el peso social del cooperativismo puede ser muy alto y, aun así, su contribución en regalías no corresponder proporcionalmente con su empleo o con su valor de producción.

El caso del oro requiere una aclaración específica. La Ley 535 establece una escala general para el oro en estado natural, el preconcentrado, el concentrado, amalgamas, bullón, barra fundida o lingote refinado; cuando la cotización oficial supera los \$US 700 por onza troy, la alícuota para todos ellos es del 7%. Sin embargo, la misma norma prevé una escala reducida para el oro proveniente de minerales sulfurosos refractarios y otra para el oro en estado natural o en escama proveniente de yacimientos marginales operados por minería de pequeña escala, cuya alícuota es del 2,5% cuando la cotización supera los \$US 700 por onza troy (Bolivia, 2014: art. 227). Esta diferenciación es central porque una parte importante del debate público sobre cooperativas auríferas se relaciona precisamente con la aplicación de alícuotas menores a determinados tipos de operación.

En consecuencia, las comparaciones entre minería privada, estatal y cooperativa deben considerar no solo a quién produce, sino qué mineral produce, en qué forma se comercializa y qué alícuota se aplica. Una tonelada física de zinc, una tonelada de plomo y una tonelada de oro no tienen el mismo valor ni activan la misma estructura de alícuotas; por ello, una

10 La regalía no depende del número de trabajadores, sino del valor bruto de la venta, el contenido fino, la cotización oficial y la alícuota aplicable.

comparación agregada en toneladas puede ser útil como control, pero puede inducir a error si se usa como indicador único del peso económico del sector.

Respecto a la distribución de regalías, el artículo 229 de la Ley 535 establece que el 85% de la recaudación corresponde al gobierno autónomo departamental productor y el 15% al gobierno autónomo municipal productor; además, del 85% departamental se destina el 10% a actividades de prospección y exploración a cargo de SERGEOMIN (Bolivia, 2014: art. 229). Esta distribución no es completamente nueva: la Ley 3787, que modifica el régimen de regalías e impositivo del Código de Minería, ya había establecido una distribución equivalente entre prefectura departamental productora y municipio productor, luego reglamentada por el Decreto Supremo 29577. Como se observa en el cuadro 1, la continuidad 85/15 sugiere que el régimen boliviano privilegia el ámbito departamental como ámbito de planificación regional, aunque mantiene un componente municipal de compensación directa.

Cuadro 1. Arquitectura básica de la regalía minera en Bolivia

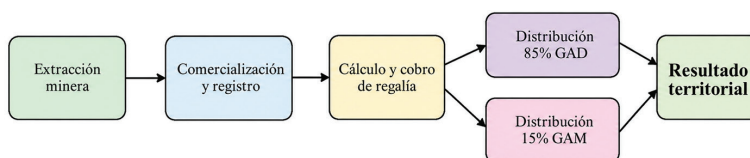
Componente	Contenido	Fuente principal
Definición jurídica	La regalía minera es un derecho y una compensación por la explotación de recursos minerales y evaporíticos.	Ley 535, art. 223
Base de cálculo	Se aplica sobre el valor bruto de venta; la alícuota varía según el mineral, la presentación, el precio y, en algunos casos, la condición de pequeña escala. En ventas internas se aplica el 60% de la alícuota correspondiente.	Ley 535, arts. 226-227
Distribución principal	El 85% para el gobierno autónomo departamental productor y el 15% para el gobierno autónomo municipal productor.	Ley 535, art. 229
Destino específico dentro del 85% departamental	El 10% de la participación departamental debe destinarse a prospección y exploración mediante SERGEOMIN.	Ley 535, art. 229

Fuente: elaboración propia con base en Bolivia, 2014: 169-177.

Desde el punto de vista operativo, la captación de la regalía depende de una cadena institucional que involucra producción, acopio o comercialización, determinación del contenido fino, cotización oficial, liquidación, registro en el SENARECOM, recaudación y distribución posterior a gobernaciones

y municipios (Rodríguez López *et al.*, 2020: 45). Este detalle es crucial porque muestra que la regalía no surge de manera inmediata en el punto de extracción. Entre el yacimiento y el ingreso de la regalía al territorio median procesos de pesaje, valuación, declaración, certificación de origen, registro y adscripción territorial. Allí se juega una parte central de la efectividad fiscal y de la atribución territorial del valor, como se observa en el gráfico 1.

Gráfico 1. Circuito simplificado de la regalía minera



Fuente: elaboración propia con base en la Ley 535 y en Rodríguez López *et al.*, 2020: 45.

La normativa y la institucionalidad vigentes han mejorado la trazabilidad con relación a décadas anteriores, particularmente con la consolidación del SENARECOM como órgano de registro y control. Sin embargo, persisten tres tensiones estructurales. Primero, el sistema está expuesto a la volatilidad de los precios internacionales. Segundo, la traducción territorial de la renta depende de la correcta identificación del origen del mineral y del actor que comercializa. Tercero, la regalía representa solo una porción monetaria del vínculo entre minería y territorio; no cubre por sí misma los costos ambientales, sociales o de infraestructura, que requieren instrumentos adicionales de regulación y planificación.

Estas tensiones se vuelven especialmente visibles en el cooperativismo minero porque el sector combina un gran volumen de trabajadores con fuerte presencia aurífera, heterogeneidad organizativa, dispersión territorial y circuitos de comercialización que no siempre coinciden con la figura simplificada del productor-exportador. En ese contexto, el “efecto” de la regalía sobre el desarrollo local depende de mecanismos identificables: la alícuota aplicable, el punto de registro del mineral, la escala de distribución, la

capacidad de inversión pública y la existencia de políticas complementarias. No se trata de afirmar que el marco legal sea inoperante, sino de mostrar que su funcionamiento territorial depende de cómo esos mecanismos interactúan con la estructura concreta del cooperativismo.

Cooperativas mineras: centralidad productiva, absorción laboral y aporte regalitario

El cuadro 2 evidencia que la relevancia de las cooperativas mineras en Bolivia es indiscutible si se observan producción y empleo¹¹. El *Anuario Estadístico 2023* reporta que las cooperativas generaron \$US 3.628,1 millones en valor de producción mineral, equivalentes al 58% del total nacional; el sector privado representó \$US 2.236,7 millones (36%) y el estatal, \$US 381,8 millones (6%) (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024a: 12). A la vez, UDAPE (2025: 21-23) consigna que en 2023 la minería empleó a 143.842 personas en total, de las cuales 130.647 correspondían al sector cooperativo, 7.250 al privado y 5.945 al estatal. En términos porcentuales, las cooperativas concentraron alrededor del 90,8% del empleo del sector.

Cuadro 2. Estructura comparada por actor minero: producción, empleo y regalías

Actor	Producción 2023 (millones de \$US)	Empleo 2023 (personas)	Regalías ene-sept 2024 (millones de \$US)	Participación en producción 2023 (%)	Participación en empleo 2023 (%)	Participación en regalías 2024 (%)
Cooperativas	3.628,1	130.647	60,7	58,0	90,8	35,6
Privada	2.236,7	7.250	94,4	36,0	5,0	55,4
Estatal	381,8	5.945	15,3	6,0	4,1	9,0

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024a: 12; UDAPE, 2025: 21-23 y Ministerio de Minería y Metalurgia 2024b: 34.

El cuadro 3 introduce una corrección importante respecto de la lectura basada solo en 2023. En 2024, la minería privada pasó a representar el 47,9%

11 La comparación combina series de distinta temporalidad por la disponibilidad de datos; por ello, debe leerse como contraste estructural y no como equivalencia contable exacta.

del valor de producción, mientras que las cooperativas bajaron al 42,9% y la minería estatal alcanzó el 9,2%. Este cambio no contradice la centralidad histórica y laboral del cooperativismo; la precisa. La participación cooperativa en valor es altamente sensible al oro, y la caída de la producción aurífera en 2024 redujo su peso relativo frente a la minería privada de minerales complejos.

Cuadro 3. Valor de producción por actor minero, 2023-2024

Actor	Producción 2023 (US\$ millones)	Producción 2024 (US\$ millones)	Participación 2024 (%)	Lectura
Minería privada	2.236,7	2.743,0	47,9	Lidera el valor de producción en 2024 y concentra minerales complejos de alta contribución en regalías.
Cooperativas	3.628,1	2.458,0	42,9	Pierden participación por la caída del oro, pero mantienen peso laboral y extenso territorio.
Minería estatal	381,8	528,0	9,2	Aumenta su participación relativa, vinculada principalmente a estaño, zinc, cobre y hierro.

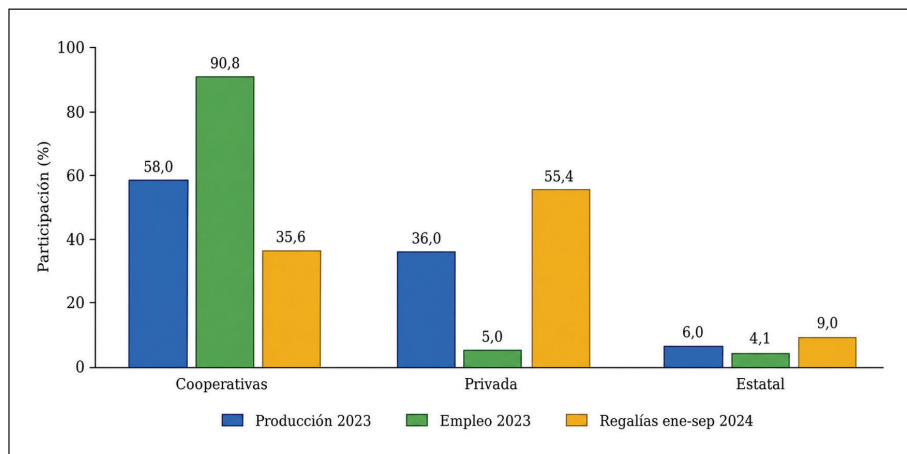
Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024a: 12; 2025a: 6.

La comparación por volumen físico confirma que no conviene igualar automáticamente valor, toneladas y regalías¹². En 2024, el volumen nacional de zinc alcanzó 518 mil toneladas métricas (Tm) finas, el de plomo, 113 mil Tm, y el de estaño, 21,2 mil Tm, mientras que el oro alcanzó 21,5 Tm finas. En masa física, los minerales tradicionales dominan; en valor, el oro puede alterar la estructura sectorial por su precio. Por ello, el artículo utiliza el valor de producción para comparar el peso económico, pero introduce la dimensión física para advertir que la aparente primacía cooperativa de 2023 no significa su dominio en toneladas ni en todos los minerales.

12 Valor de producción, volumen físico y regalía son indicadores complementarios: el oro tiene un alto precio por su valor en el mercado internacional, independientemente del volumen extraído.

Estas cifras permiten ubicar la especificidad del cooperativismo minero boliviano, como se observa en el gráfico 2. No se trata de un actor marginal o residual, sino del principal organizador de la fuerza de trabajo y, en 2023, del mayor productor por valor bruto dentro del sector. La información de 2024 obliga a matizar esa afirmación: debido a la caída del precio internacional del oro, el sector privado pasó a liderar el valor de producción, mientras que las cooperativas conservaron un peso territorial y laboral decisivo. UDAPE interpreta la expansión cooperativa como resultado de un “bajo nivel de especialización”, que convirtió al cooperativismo en el principal sector de absorción de mano de obra no calificada y, por ello, en una red de protección frente a la pobreza, aunque con desafíos serios en productividad y condiciones laborales (UDAPE, 2025: 21-22). Esa observación coincide con el trasfondo histórico señalado por Poveda (2014: 18, 22-24): las cooperativas crecieron en el largo plazo tanto por procesos de tercerización y crisis de la COMIBOL como por el auge de precios y la expansión aurífera, conformando un universo profundamente heterogéneo.

Gráfico 2. Participación de cada actor en producción, empleo y regalías



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024a: 12; UDAPE, 2025: 21-23 y Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024b: 34.

Ahora bien, la centralidad productiva y laboral de las cooperativas no se expresa en regalías de manera proporcional. El boletín ministerial para el tercer trimestre de 2024 muestra que, entre enero y septiembre, la minería privada aportó \$US 94,4 millones por regalías (55,4% del total), las cooperativas, \$US 60,7 millones (35,6%), y la minería estatal, \$US 15,3 millones (9,0%) (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024b: 34). Esto configura una primera paradoja empírica: el actor que lidera la producción y domina abrumadoramente el empleo no es el principal aportante de regalías.

La explicación de esa asimetría combina factores productivos, jurídicos y comerciales. Un primer elemento es la composición mineral: la minería privada tiene un fuerte peso en minerales complejos y operaciones medianas de gran escala en Potosí y Oruro, cuyos montos de regalía por volumen, contenido fino y circuito de exportación pueden ser altos. Un segundo elemento es el cambio observado en 2024: la caída del oro redujo el peso relativo del cooperativismo en el valor total de producción y reposicionó a la empresa privada como primer actor por valor. Un tercer elemento es la estructura normativa: el oro no siempre paga la misma alícuota¹³, y el oro de yacimientos marginales operados por minería de pequeña escala puede tributar con una tasa menor. Un cuarto elemento es la estructura de comercialización del oro. UDAPE advierte que casi todo el oro producido en el país es explotado por cooperativas, pero su venta se destina a actores privados que finalmente aparecen como exportadores (UDAPE, 2025: 17). Así, producción, exportación y visibilidad fiscal no coinciden necesariamente. Finalmente, la regalía se calcula sobre la venta, el mineral y la alícuota, no sobre el empleo; por ello, la enorme absorción laboral cooperativa no se traduce automáticamente en mayores ingresos fiscales.

Además del contraste entre producción y regalías, conviene examinar la estructura del aporte cooperativo desde la especialización mineral y regional. La fuente ministerial para enero-septiembre de 2024 identifica a las cooperativas del norte paceño, Beni, Santa Cruz y Cochabamba como importantes aportantes a la regalía por explotación de oro, y a las cooperativas

13 El oro requiere un tratamiento diferenciado porque su alícuota varía según la forma de comercialización, el tipo de yacimiento y la escala de operación.

de Potosí y Oruro como relevantes en minerales tradicionales (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024b: 34). Esta observación matiza la imagen del cooperativismo como bloque centrado exclusivamente en el oro. Aunque el oro es decisivo para la reconfiguración reciente del sector, las cooperativas también participan en la extracción de estaño, zinc, plata y otros minerales, sobre todo en territorios de especialización minera histórica.

La coexistencia de esos dos perfiles —cooperativismo aurífero y cooperativismo de minerales tradicionales— tiene consecuencias sobre la capacidad de generación y distribución de regalías. En los espacios auríferos, el valor producido puede ser elevado, pero parte de la producción se mueve mediante circuitos de compra e intermediación que hacen más relevante la trazabilidad del origen y la correcta liquidación. En los espacios de minerales complejos, la cadena tiende a estar más asociada a territorios con tradición minera, infraestructura instalada y marcos administrativos más consolidados. Esto ayuda a entender por qué una menor producción física o laboral puede generar mayor contribución en regalías: es que el mineral, la alícuota, la escala de operación y el registro elevan el valor fiscalmente visible.

Cuadro 4. Indicadores del oro y su incidencia en la lectura de regalías, 2023-2024

Indicador	2023	2024	Implicación
Valor de producción de oro (millones de \$US)	2.865,7	1.621,0	La caída del oro explica buena parte de la menor participación cooperativa en el valor.
Volumen de producción de oro (TMF)	46,6	21,5	La disminución física fue notoria, pese al incremento de los precios internacionales.
Valor de exportación de oro (millones de \$US)	2.487,0	693,3	El oro pasó de primer producto de exportación minera a ocupar un lugar menor frente al zinc y la plata.
Volumen de exportación de oro (TMF)	40,8	9,4	La caída exportadora se vincula, entre otros factores, a compras internas del BCB.

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Minería y Metalurgia, 2025a: 5, 16, 20.

Estos indicadores obligan a matizar la tesis de la “centralidad cooperativa”. Como se observa en el cuadro 4, en 2023 el oro explicó una parte sustantiva del valor minero nacional y reforzó el peso de las cooperativas; en 2024, el descenso del volumen aurífero y la compra interna de oro por

el Banco Central de Bolivia (BCB)¹⁴ modificaron la estructura de exportaciones y redujeron la visibilidad exportadora del metal. Por ello, el oro no es solo un mineral más dentro del análisis: es el punto en el que se cruzan cooperativismo, alícuotas diferenciadas, intermediación privada, trazabilidad y sensibilidad macroeconómica.

También por ello, la baja participación de las cooperativas en regalías frente al sector privado no debe interpretarse de manera simplista como ausencia de importancia económica. Más bien expresa un desacople entre tres registros: i) el registro laboral, en el que domina el cooperativismo; ii) el registro productivo por valor, en el que el oro puede elevar o reducir rápidamente su peso; y iii) el registro fiscal, en el que alícuotas, documentación, lugar de comercialización y actor exportador condicionan la captura pública de la renta.

Asimismo, los datos de empleo invitan a relativizar cualquier lectura puramente fiscal de la contribución cooperativa. Que el sector concentre más del 90% del empleo significa que su importancia social rebasa con creces lo que puede observarse en la regalía. Allí donde la minería cooperativa constituye la principal o la única fuente de ingreso monetario para amplios contingentes de población, su peso territorial se expresa también en comercio local, servicios, transporte, vivienda, migración y reproducción cotidiana de hogares. Esto no equivale a afirmar que el cooperativismo garantice bienestar ni trabajo digno; significa que su incidencia territorial es multidimensional y que la regalía registra solo una fracción de ese fenómeno.

Por la misma razón, cualquier evaluación sobre desarrollo local en territorios cooperativistas debe distinguir entre tres formas de territorialización del excedente. La primera es la territorialización fiscal, observable en la regalía. La segunda es la territorialización mercantil, asociada al movimiento de dinero, consumo, inversión privada y crédito en el espacio local. La tercera es la territorialización social, vinculada a empleo, migración, conflictividad y organización colectiva. En algunos municipios esas dimensiones pueden reforzarse mutuamente; en otros pueden divergir. La

14 La caída de exportaciones de oro en 2024 debe leerse considerando también las compras internas del BCB.

minería cooperativa puede ser socialmente central, fiscalmente parcial y territorialmente ambivalente al mismo tiempo.

Por tanto, la regalía visibiliza solo una parte de la economía política cooperativa. Lo que queda fuera de esa visibilidad es igualmente importante: la naturaleza del trabajo, las relaciones entre socios y asalariados, la inserción en circuitos de comercialización aurífera, la informalidad relativa de ciertos eslabones y la distribución desigual de excedentes. El desarrollo local no puede deducirse por la magnitud del cooperativismo ni por el monto de la regalía de manera aislada, sino por cómo ambos se articulan con institucionalidad fiscal, capacidades públicas y encadenamientos económicos territoriales.

La geografía de la renta: concentración departamental, municipal y sensibilidad macroeconómica

Regalías, coyuntura macroeconómica y sensibilidad a precios

La discusión sobre regalías mineras no puede separarse de la coyuntura macroeconómica. La Ley 535 fija alícuotas asociadas al valor bruto de venta y contempla escalas variables según mineral y precio, de modo que la recaudación responde con fuerza a cambios del mercado internacional (Bolivia, 2014: 170-177). Esta característica introduce un rasgo estructural de prociclicidad: cuando los precios suben, las regiones productoras tienden a recibir más ingresos; cuando caen, la base de financiamiento se contrae, incluso si persiste la actividad extractiva.

La evolución reciente ilustra bien este punto. UDAPE (2025: 22-23) reporta que las regalías mineras de 2023 alcanzaron \$US 220,2 millones, 7,5% menos que en 2022, debido a caídas en las cotizaciones del estaño, el antimonio, el plomo, el wólfram y el cobre, junto con reducciones en la producción de zinc y oro. En cambio, para enero-septiembre de 2024 el Ministerio informó de una recaudación de \$US 170,4 millones, 3,3% superior al mismo período de 2023, atribuida principalmente al incremento de los precios internacionales (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024b:

33). Aunque esas variaciones anuales pueden parecer moderadas, el comportamiento mensual de 2024 medido por el SENARECOM muestra oscilaciones más marcadas, con ingresos nacionales que pasaron de menos de Bs 100 millones en febrero a casi Bs 167 millones en octubre (SENARECOM, 2024a: 1-2).

Para el desarrollo local, esta sensibilidad tiene consecuencias concretas. Los gobiernos subnacionales no solo enfrentan desigualdades espaciales en la distribución del recurso, sino también inestabilidad temporal en su disponibilidad. La combinación de concentración y volatilidad limita la posibilidad de usar la regalía como base exclusiva de programación territorial de largo plazo. Si el ingreso depende de variables exógenas —cotización internacional, ley del mineral, composición de la producción o restricciones logísticas, como abastecimiento de combustibles—, la planificación requiere instrumentos de estabilización, priorización y programación plurianual que no siempre están consolidados en el nivel subnacional.

A ello se suma que la estructura de precios impacta de manera diferenciada según el perfil territorial. Un departamento más ligado a la extracción de oro puede vivir ciclos distintos de otro vinculado al zinc, la plata o el estaño; un municipio de alta especialización minera puede mejorar rápidamente su recaudación y luego enfrentar descensos abruptos sin haber modificado su base económica. Este artículo no estima estadísticamente qué municipios son más sensibles a la volatilidad, pero deja planteada una hipótesis verificable: los territorios con mayor dependencia de minerales de alta variación de precio o de cadenas auríferas intermediadas deberían mostrar mayor inestabilidad en regalías y, por tanto, mayores desafíos de planificación.

Concentración departamental y municipal

El análisis territorial es pertinente no porque todos los departamentos o municipios deban experimentar efectos directos de las regalías, sino porque permite identificar dónde se concentra la renta y qué tipo de territorios quedan efectivamente habilitados para convertirla en política pública. Según el SENARECOM, la regalía minera nacional en 2024 alcanzó a Bs 1.661,2

millones. De ese total, Potosí recibió Bs 1.064,4 millones (64,1%), La Paz, Bs 309,5 millones (18,6%) y Oruro, Bs 166,5 millones (10,0%). Los tres departamentos concentraron, en conjunto, aproximadamente el 92,7% de toda la recaudación nacional por regalías mineras (SENARECOM, 2024a: 1-2). El resto se distribuyó entre Cochabamba, Beni, Chuquisaca, Santa Cruz, Pando y Tarija, con participaciones muy inferiores, como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5. Regalía minera por departamento, 2024

Departamento	Regalía 2024 (millones de Bs)	Participación 2024 (%)
Potosí	1.064,4	64,1
La Paz	309,5	18,6
Oruro	166,5	10,0
Cochabamba	53,3	3,2
Beni	30,2	1,8
Chuquisaca	22,0	1,3
Santa Cruz	13,2	0,8
Pando	1,3	0,1
Tarija	0,8	0,0

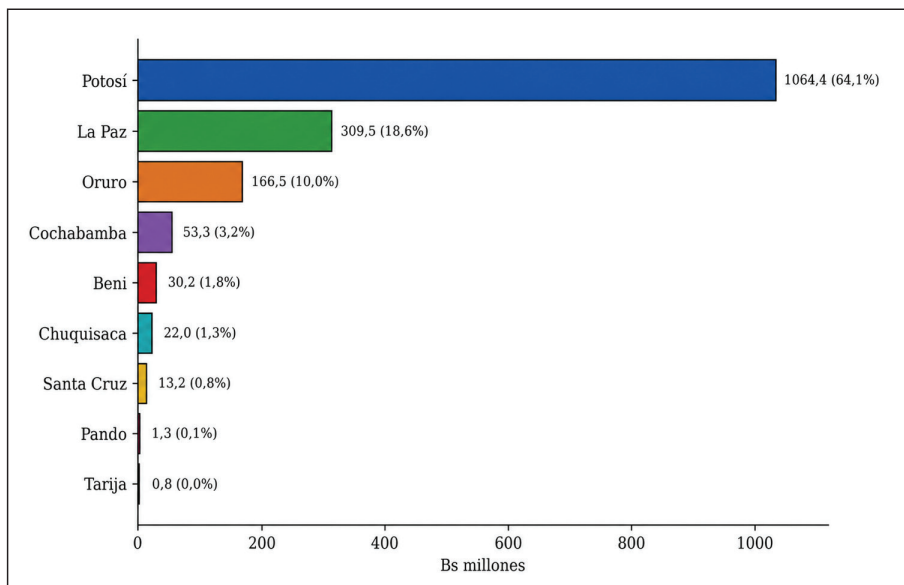
Fuente: elaboración propia con base en SENARECOM, 2024a: 1-2.

La concentración departamental no es coyuntural. Para 2023, UDAPE ya había reportado un patrón muy similar: Potosí, con el 56,7%; La Paz, con el 24,2% y Oruro, con el 8,8% del total de regalías mineras del país (UDAPE, 2025: 23). El boletín del tercer trimestre de 2024 vuelve a mostrar que esos tres departamentos explicaron el 92,8%¹⁵ de la recaudación enero-septiembre de ese año, como se observa en el gráfico 3 (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024b: 35). En consecuencia, la geografía de la renta minera boliviana es selectiva y estable en su patrón general. Esta selectividad no debe leerse solo como exclusión de territorios no mineros, sino como concentración de capacidad fiscal en pocos espacios donde con-

15 La concentración de regalías indica capacidad fiscal minera, pero no demuestra automáticamente mejores resultados de desarrollo local.

vergen minerales complejos, operaciones auríferas y trayectorias históricas de especialización.

Gráfico 3. Regalía minera por departamento, 2024



Fuente: elaboración propia con base en SENARECOM, 2024a: 1-2.

La concentración departamental también expresa especializaciones mineras diferenciadas. En 2023, Potosí fue el primer departamento en valor de producción (38,7% del total nacional), seguido muy de cerca por La Paz (37,9%), mientras que Oruro ocupó el tercer lugar (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024a: 12). Sin embargo, esas proporciones remiten a matrices productivas distintas. En Potosí pesa fuertemente la minería del zinc, la plata, el plomo y el estaño; en La Paz, el propio Ministerio indica que el 85% del valor de producción departamental ese año provino del oro; y en Oruro prevalece la minería tradicional, con fuerte presencia del estaño y minerales complejos (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024a: 12). Esta diferencia sugiere que el cooperativismo aurífero puede estar más

expuesto a fluctuaciones de precio y a intermediación comercial, mientras que las cooperativas de minerales tradicionales se insertan en cadenas más institucionalizadas. La comparación entre ambos perfiles constituye una agenda empírica relevante para futuras investigaciones.

La escala municipal revela una concentración aún más marcada, pero su interpretación exige una precisión sectorial. El componente municipal —es decir, el 15% asignado a municipios productores— sumó Bs 249,2 millones en 2024 (SENARECOM, 2024b: 1-4). Como se observa en el cuadro 6, solo dos municipios, Colcha K y Potosí, concentraron Bs 64,7 y Bs 49,1 millones, respectivamente, equivalentes al 45,7% del total municipal del país. Ahora bien, estos datos no permiten atribuir automáticamente la regalía municipal a cooperativas: Colcha K, por ejemplo, está asociado a la presencia de minería privada de gran escala, en especial a la operación de San Cristóbal y a minerales complejos¹⁶. Por ello, el cuadro municipal sirve para mostrar la concentración territorial de la renta, pero no para inferir por sí solo que la renta municipal sea cooperativa.

Cuadro 6. Principales municipios por regalía municipal, 2024

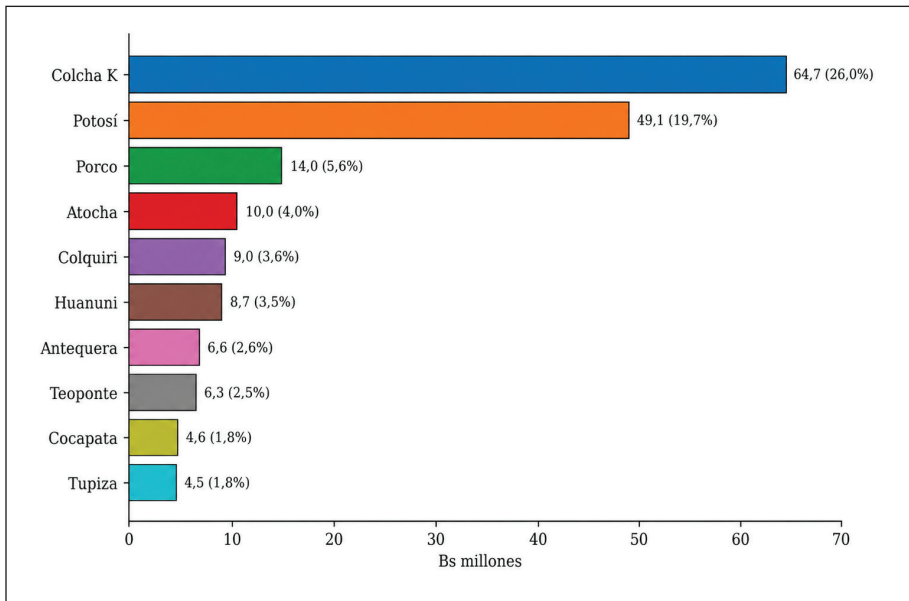
Municipio	Regalía municipal 2024 (millones de Bs)	Participación (%)	Participación acumulada (%)
Colcha K	64,7	26,0	26,0
Potosí	49,1	19,7	45,7
Porco	14,0	5,6	51,3
Atocha	10,0	4,0	55,3
Colquiri	9,0	3,6	58,9
Huanuni	8,7	3,5	62,4
Antequera	6,6	2,6	65,0
Teoponte	6,3	2,5	67,6
Cocapata	4,6	1,8	69,4
Tupiza	4,5	1,8	71,2

Fuente: elaboración propia con base en SENARECOM, 2024b: 1-4.

16 De modo que el caso de Colcha K muestra que una alta regalía municipal no implica necesariamente predominio cooperativo, pues puede estar asociada con minería privada de gran escala.

La escala municipal reproduce y densifica esas diferencias. En Potosí, los municipios mejor posicionados en regalías municipales pertenecen en su mayoría a áreas con larga trayectoria de minería compleja y a la presencia de empresas privadas o mixtas, cuya estructura de asentamientos, servicios y relación con la actividad extractiva tiene profundidad histórica. En La Paz, en cambio, la dispersión de municipios auríferos y el peso de la cadena del oro producen una geografía del ingreso más fragmentada. El boletín ministerial muestra que 51 municipios paceños recibieron regalías en 2024, pero la mayor parte de los recursos se concentró en solo diez de ellos (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024b: 36). Esto sugiere una tensión importante: la expansión espacial del hecho minero no siempre va acompañada de una expansión equivalente de beneficios fiscales territorialmente captados, y esos beneficios no provienen siempre del mismo actor productivo.

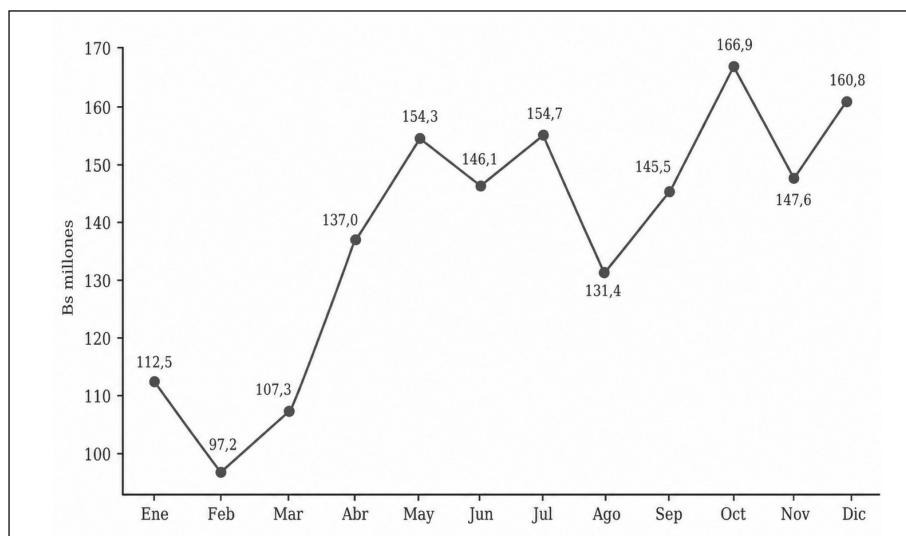
Gráfico 4. Principales municipios por regalía municipal, 2024



Fuente: elaboración propia con base en SENARECOM, 2024b: 1-4.

Esta precisión evita una confusión que surge al analizar el boletín ministerial: estudiar regalías asociadas al cooperativismo no implica que todo municipio con alta regalía sea necesariamente cooperativista, como se observa en el gráfico 4. El análisis municipal requiere diferenciar, cuando la información lo permite, entre renta de minería privada, estatal y cooperativa. Dado que los reportes municipales del SENARECOM no siempre publican la desagregación actor-mineral-municipio en una misma matriz, el artículo utiliza esos datos para mostrar concentración territorial, y no como prueba directa de aporte cooperativo municipal. Esta cautela metodológica es indispensable para no sobredimensionar el papel de las cooperativas en territorios donde la renta proviene principalmente de operaciones privadas.

Gráfico 5. Evolución mensual de la regalía minera nacional, 2024



Fuente: elaboración propia con base en SENARECOM, 2024a.

La volatilidad mensual de 2024 que se observa en el gráfico 5 confirma que incluso los territorios receptores más favorecidos enfrentan una base fiscal inestable. Los ingresos nacionales por regalía oscilaron a lo largo del

año entre menos de Bs 100 millones y casi Bs 167 millones, dependiendo de los precios y de la composición de la producción (SENARECOM, 2024a: 1-2). Esta variación no permite, por sí sola, concluir que existan decisiones presupuestarias de corto plazo; para afirmarlo sería necesario un trabajo presupuestario y cualitativo municipal. Sí permite sostener, con prudencia, que la volatilidad aumenta la necesidad de instrumentos de programación, ahorro, priorización y evaluación del gasto.

Si se observa únicamente la magnitud anual, existe el riesgo de sobreestimar la estabilidad de los ingresos mineros. En realidad, la estructura regalitaria combina concentración espacial y sensibilidad externa. Esta doble condición —concentrada y volátil¹⁷— no elimina la importancia de la regalía, pero sí obliga a tratarla como una fuente de financiamiento que requiere planificación intertemporal, y no como fundamento suficiente para una estrategia de desarrollo local sostenible.

La cuestión de la escala territorial de distribución

Un aspecto menos discutido, pero igualmente importante, es el nivel de gobierno al que se asigna la renta. Dado que el 85% corresponde a la gobernación y el 15% a los municipios productores, la arquitectura vigente ya privilegia el nivel departamental. Esto puede ser razonable si se entiende que el nivel departamental cuenta con mayor capacidad para coordinar inversiones regionales, compensar impactos que rebasan el límite municipal y financiar infraestructura de mayor alcance. Sin embargo, la eficacia de esa apuesta depende de que las gobernaciones asignen recursos con criterios territoriales transparentes, incluyendo municipios directamente productores y municipios afectados por cadenas logísticas, presión ambiental o servicios vinculados a la minería.

La distribución por escala incide en los horizontes de política pública. Las gobernaciones pueden financiar proyectos regionales y articular inversiones entre municipios; los gobiernos municipales, por su cercanía al

17 La volatilidad mensual no prueba una mala gestión subnacional; solo evidencia la necesidad de planificación intertemporal y de criterios de priorización del gasto.

territorio, suelen enfrentar con mayor intensidad la demanda de servicios, de mitigación de impactos y de obras visibles. Esta diferencia no significa que el dinero pueda crear automáticamente capacidades ni que los actores locales carezcan de visión de mediano plazo. Significa que la arquitectura de la regalía distribuye recursos, expectativas y conflictos entre escalas de gobierno. Su resultado dependerá de la calidad de la gobernanza departamental-municipal y de los mecanismos de coordinación, control social y planificación intergubernativa.

En términos prácticos, esto significa que la respuesta institucional no necesariamente consiste en aumentar mecánicamente el porcentaje municipal. La escala departamental puede ser adecuada para planificar inversiones de mayor alcance, como ya sugería la continuidad del esquema 85/15¹⁸ desde el régimen regalitario previo. No obstante, esa ventaja potencial solo se aplica si la gobernación asigna recursos con criterios territoriales transparentes, coordina con municipios productores y no productores afectados, y evita que la regalía se concentre en obras de corto plazo orientadas a sostener apoyos políticos. Por ello, el problema no es únicamente de fórmula distributiva, sino de gobernanza subnacional: planificación, priorización, coordinación intermunicipal y rendición de cuentas.

Cinco límites del desarrollo local basado en regalías

Primer límite: la regalía no refleja íntegramente el peso socioeconómico del cooperativismo

El primer límite radica en el desacople entre centralidad socioeconómica y contribución en regalías. Mientras que las cooperativas explicaron el 58% del valor de producción minera en 2023 y concentraron 130.647 de los 143.842 empleos del sector —más del 90% de la fuerza laboral minera—, su participación en las regalías por actor productivo entre enero y septiembre

18 El problema no es solo el porcentaje asignado a cada nivel de gobierno, sino la calidad de la coordinación, planificación y rendición de cuentas subnacional.

de 2024 fue del 35,6%, por debajo de la minería privada, que concentró el 55,4% del total (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024a: 11; Ministerio de Minería y Metalurgia, 2024b: 34; UDAPE, 2025: 21-23). Esta brecha muestra que la regalía no captura proporcionalmente el peso del cooperativismo en la reproducción económica y social del sector, porque mide el valor bruto sujeto al régimen de regalías, pero no la absorción de mano de obra, ni la función de contención social, ni la extensión organizativa.

Desde el punto de vista territorial, esta asimetría resulta decisiva. En muchos espacios locales, la presencia cooperativa se asocia con una promesa simultánea de empleo, dinamización económica y fortalecimiento fiscal. Los datos obligan a distinguir tres planos: i) el cooperativismo como organizador de trabajo; ii) el cooperativismo como actor productivo; y iii) el cooperativismo como generador visible de ingresos de regalías. Estos planos no coinciden necesariamente. Un territorio intensamente cooperativista puede depender de la minería para sostener ingresos familiares y ocupación, sin que esa dependencia se traduzca en una masa de regalías proporcional capaz de financiar políticas robustas de desarrollo local.

La centralidad social del cooperativismo excede lo que la regalía registra como contribución fiscal. Esto es especialmente importante en contextos en que el cooperativismo funciona como mecanismo de absorción de trabajo en escenarios de precariedad laboral más amplia, tal como advierte UDAPE al señalar que la ocupación minera cooperativista cumple una función de red de protección frente a la pobreza, aunque con serios desafíos respecto a sus condiciones laborales y a su productividad (UDAPE, 2025: 21-22). En consecuencia, usar la regalía como indicador suficiente del aporte territorial de las cooperativas conduce a una lectura parcial: permite observar una fracción de la renta capturada por el Estado subnacional, pero no el conjunto de relaciones sociales y económicas que sostienen la reproducción territorial de la actividad minera.

Este punto puede reforzarse con la literatura sobre desarrollo territorial vinculado a economías extractivas. Hinojosa *et al.* (2015: 106), al analizar la expansión gasífera en Tarija, muestran que los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias no siempre logran transformar el incremento de recursos financieros en relaciones territoriales más simétricas o en

capacidades duraderas. Bebbington *et al.* (2008) y Humphreys Bebbington y Bebbington (2010) llegan a una conclusión convergente para economías extractivas andinas: los efectos de la extracción dependen de estructuras productivas preexistentes, de coaliciones territoriales, de capacidades públicas, de conflictos distributivos y de formas de control social. Aunque estos estudios no sustituyen el trabajo de campo específico sobre municipios mineros cooperativistas, ofrecen mecanismos comparables para interpretar por qué la renta no se vuelve desarrollo de manera automática.

Bajo esta perspectiva, el límite no reside únicamente en que las cooperativas aporten menos regalías que lo que su peso social podría sugerir, sino en que el régimen de regalías traduce una realidad compleja en un registro fiscal estrecho. Esto no implica proponer que la fórmula de la regalía incorpore todas las dimensiones sociales del cooperativismo; una regalía no puede medir empleo, calidad laboral o conflictividad. Implica, más bien, que la política pública debe complementar el dato de regalías con indicadores de empleo, condiciones laborales, dependencia territorial, encadenamientos locales y capacidades institucionales. Solo así puede evaluarse el aporte territorial de las cooperativas sin reducirlo a recaudación.

Segundo límite: la concentración extrema de la renta reduce su capacidad igualadora

El segundo límite es la alta concentración territorial de las regalías. El argumento a que nos referimos no busca afirmar que los territorios sin regalías deban mejorar por efecto de estas, sino mostrar que la regalía, como instrumento de financiamiento subnacional, tiene capacidad igualadora limitada porque se concentra en pocos nodos. Esa concentración puede generar beneficios visibles en municipios superreceptores, pero también puede reproducir desigualdades entre territorios mineros y no mineros, e incluso entre municipios afectados por la actividad pero que no reciben montos proporcionales. La propia evidencia del documento publicado por la CEPAL muestra que la concentración es muy marcada: ya en 2017, Potosí, La Paz y Oruro reunían el 90,03 % del total de regalías mineras, con Potosí concentrando el 64,89 % (Rodríguez López *et al.*, 2020: 23).

Esta selectividad territorial tiene consecuencias analíticas importantes. A escala nacional, la relación entre minería y desarrollo municipal no aparece como proporcional ni generalizable. Rodríguez López *et al.* (2020: 34-35, 57) encuentran que no existe una correlación significativa entre actividad minera y desarrollo cuando se compara el conjunto de municipios del país; sin embargo, esa relación sí emerge cuando el análisis se restringe a departamentos altamente dependientes de la minería, especialmente Potosí y Oruro. El aporte del presente artículo consiste en interpretar ese hallazgo desde los mecanismos de escala y concentración: la regalía solo puede tener efectos detectables allí donde alcanza magnitudes suficientes, pero esas magnitudes suelen concentrarse en pocos territorios y dependen de capacidades institucionales diferenciadas.

Más aún, Rodríguez López *et al.* (2020) muestran que los efectos más claros de las regalías sobre la reducción de necesidades básicas insatisfechas se observan sobre todo en los municipios que concentran los montos más altos. Cuando el análisis se enfoca en el 60% o en el 70% de las regalías acumuladas, concentradas en apenas cuatro o siete municipios, aparecen asociaciones favorables; pero a medida que se amplía el universo territorial y se incluye el 95% de las regalías distribuidas entre 34 municipios, esa relevancia desaparece (Rodríguez López *et al.*, 2020: 40-41). Este patrón sugiere que la cantidad de regalía sí importa, pero importa bajo condiciones de concentración, continuidad temporal y capacidad de absorción institucional. Por ello, no se trata de descartar la cuantía, sino de explicar por qué la cuantía solo produce efectos bajo determinados arreglos dentro de los territorios.

En este sentido, la concentración no constituye solo un rasgo distributivo, sino una condición de desigualdad territorial. Como señalan Humphreys Bebbington y Bebbington (2010: 136, 154-155), la expansión extractiva puede introducir nuevas desigualdades entre territorios y también dentro de ellos, precisamente porque la distribución de beneficios, costos y capacidades de decisión no se reparte de forma simétrica. Aplicado al caso de las regalías mineras, el mecanismo probable es doble: allí donde los municipios reciben montos reducidos, la renta difícilmente altera trayectorias estructurales de desarrollo; y allí donde los montos son elevados, la

dependencia de la especialización extractiva puede reforzarse si no existen políticas de diversificación. Esta explicación debe contrastarse con estudios de trayectorias municipales, pero permite precisar por qué la concentración condiciona el efecto de las regalías.

Tercer límite: la capacidad estatal y el planeamiento son desiguales

El tercer límite es institucional. El desarrollo local no depende únicamente de cuánto ingresa, sino de la capacidad de los gobiernos subnacionales para planificar, ejecutar, coordinar y sostener estrategias de transformación territorial. Las presiones que condicionan esa traducción son tanto institucionales como extrainstitucionales: presión por gasto visible de corto plazo, demandas de comunidades y cooperativas, rotación de autoridades y equipos técnicos, baja calidad de información presupuestaria, fragmentación entre planes municipales y departamentales, conflictos por impactos ambientales y expectativas de compensación inmediata en zonas productoras. Blanco (2003: 24, 28) insiste en que el desarrollo local exige apropiación territorial, articulación público-privada, participación comunitaria y proyección más allá de la actividad extractiva. Sin esas capacidades, la regalía tiende a operar como flujo presupuestario de corto plazo antes que como palanca de desarrollo.

El estudio sobre Bolivia publicado por la CEPAL resulta sugerente en este punto. Al describir el circuito institucional de la regalía, muestra que el ingreso a gobernaciones y municipios ocurre a través de estructuras administrativas que deben incorporar los recursos a planes, programas y presupuestos (Rodríguez López *et al.*, 2020: 45). La pregunta no es si los actores locales son capaces o incapaces de pensar a mediano plazo, sino bajo qué condiciones institucionales pueden transformar ingresos fluctuantes en estrategias sostenidas. Esas condiciones incluyen equipos técnicos, continuidad administrativa, información presupuestaria, coordinación intergubernativa, participación social y reglas claras para priorizar inversiones.

La consecuencia probable —que requiere validación mediante seguimiento presupuestario y trabajo cualitativo— es que, en algunos territorios, la regalía puede financiar respuestas fragmentadas antes que estrategias

integrales. Esto no significa que las demandas inmediatas sean ilegítimas ni que las pequeñas obras carezcan de utilidad social. Significa que, si no se articulan con una estrategia de mediano plazo, pueden reproducir dependencia fiscal y no construir capacidades productivas alternativas. La pregunta relevante, entonces, no es solo cuánto recibe un municipio, sino qué proporción de esos recursos se orienta a servicios básicos, infraestructura productiva, mitigación ambiental, fortalecimiento institucional y diversificación económica.

Aquí merece destacarse un punto adicional: la desigual capacidad institucional no es un problema accesorio, sino constitutivo del modo en que la renta se vuelve desarrollo —o deja de hacerlo—. Blanco (2003: 24, 28) insiste en que el conocimiento del territorio, la coordinación entre actores y la cooperación público-privada son condiciones básicas para activar procesos de desarrollo local. Estudios andinos sobre extractivismo y descentralización muestran, de manera convergente, que las rentas subnacionales pueden ampliar el margen de acción pública, pero también intensificar disputas por asignación, inversión y representación política cuando no existen mecanismos robustos de control y planificación (Arellano-Yanguas, 2011; Hinojosa *et al.*, 2015; Bebbington y Humphreys Bebbington, 2018).

Por ello, cuando se habla de “límites del desarrollo local” no se alude únicamente a la insuficiencia cuantitativa del recurso. También se alude a la dificultad de convertir un ingreso sectorial y volátil en una estrategia territorial multisectorial. La regalía puede, con el tiempo, contribuir a construir mayor institucionalidad si se invierte en equipos técnicos, sistemas de información, planificación y diversificación. Pero ese resultado no es automático; depende de decisiones políticas, reglas de asignación, continuidad administrativa y control social. Allí se abre una brecha entre ingreso y transformación que ninguna contabilidad regalitaria por sí sola puede cerrar.

De manera complementaria, los casos con altos niveles de regalía no deben leerse únicamente como evidencia de riesgo. También pueden ofrecer evidencia de aprendizaje institucional si muestran mejoras sostenidas en planificación, ejecución, transparencia y diversificación. Por ello, una línea futura de investigación debería comparar municipios superreceptores con municipios de recepción media y baja para evaluar si la permanencia

de regalías durante varios ciclos presupuestarios genera capacidades o reproduce dependencia.

Cuarto límite: la comercialización del oro y los circuitos de registro complejizan la territorialización del valor

El cuarto límite está vinculado con la cadena de comercialización y con la forma en que el valor se vuelve fiscalmente visible. Su relevancia para el desarrollo local es directa: si el origen municipal del mineral se registra de manera incompleta, si el actor que produce no coincide con el actor que comercializa o exporta o si parte del valor se formaliza lejos del territorio de extracción, la compensación territorial puede debilitarse. El Ministerio de Minería y Metalurgia (2025b: 25) y UDAPE (2025:17) han señalado que, pese a la alta producción aurífera de las cooperativas, su aporte no aparece directamente en las cifras de exportación porque empresas privadas adquieren esa producción para exportarla. Este dato no permite afirmar, por sí solo, una pérdida automática de regalías, pero sí revela una cuestión estructural: producción, comercialización, exportación y territorialización fiscal no coinciden necesariamente.

En ese sentido, la regalía no depende únicamente del volumen producido, sino también de los mecanismos administrativos que hacen posible su registro: formularios, declaraciones, documentación de origen, valorización y adscripción territorial del mineral. Por ello, en circuitos de comercialización intensamente mediados —como ocurre con el oro—, la pregunta sobre quién produce no coincide necesariamente con quién aparece como vendedor, con quién exporta efectivamente ni con qué actor adquiere mayor visibilidad económica. Brugger *et al.* (2024: 569-570) muestran precisamente que las comercializadoras constituyen el eslabón formalizado al final de una cadena de valor mayoritariamente informal y operan como un “cuello de botella” administrativo, pues en este se deberían verificar la legalidad del origen del oro, el pago de regalías y otros aportes oficiales. Desde esta perspectiva, la exportación no expresa de forma transparente la estructura real de generación del valor, sino la porción de esa cadena que logra formalizarse documentalmente al momento de salir del país.

La consecuencia analítica es relevante. Una lectura puramente productivista del cooperativismo aurífero puede sobrestimar su traducción fiscal directa y subestimar el papel de intermediarios comerciales, compradores y exportadores en la captura, agregación y visibilización del valor. Esto no contradice el argumento de que la cantidad de regalía no basta; lo precisa. La cantidad importa, pero la trazabilidad¹⁹ define dónde se reconoce esa cantidad, a qué territorio se atribuye y qué política pública puede construirse a partir de ella. Sin trazabilidad suficiente, el problema no es solo recaudar más, sino saber qué territorio soporta qué costos y qué territorio recibe qué compensación.

Más aún, este patrón plantea un desafío para la política territorial. Si el valor producido localmente circula a través de nodos comerciales, financieros y exportadores localizados en otros espacios, la relación entre extracción local y beneficio local se vuelve más indirecta. El territorio productor puede concentrar trabajo, conflictividad, presión ambiental y costos sociales, mientras que la visibilidad económica del oro se consolida en otros eslabones de la cadena. Como advierten Brugger *et al.* (2024: 570-571), incluso la determinación del origen del oro puede verse debilitada cuando la cadena de custodia se fragmenta, afectando la verificación de procedencia sobre la que descansa la redistribución de regalías hacia departamentos y municipios productores. En consecuencia, trazar el valor no es un asunto meramente técnico: es una condición para saber qué territorio debe ser compensado y con qué base fiscal.

A esta dificultad se añade un límite que las estadísticas oficiales no capturan suficientemente: la existencia de acuerdos comunitarios, pagos locales, aportes directos o “regalías” no oficiales entre cooperativas y comunidades. En zonas rurales y auríferas, estos acuerdos pueden surgir como respuesta a la distancia entre la escala formal de distribución de la regalía y las demandas inmediatas de comunidades afectadas. Pueden funcionar como mecanismos pragmáticos de compensación local, pero también pueden generar opacidad, desigualdad de negociación y ausencia de control público. Este artículo no

19 La trazabilidad no es solo técnica; define en qué territorio se origina el mineral y qué gobierno subnacional recibe la compensación.

mide esos acuerdos porque no aparecen en los reportes oficiales; precisamente por ello los identifica como una limitación metodológica y como una agenda prioritaria para estudios de caso.

La existencia de estas regalías informales²⁰ también ayuda a explicar por qué algunas comunidades pueden preferir acuerdos directos antes que esperar la intermediación departamental o municipal. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo local, ese camino plantea dilemas: puede resolver demandas inmediatas, pero no necesariamente fortalece la planificación pública, la transparencia o la inversión sostenible. La comparación entre regalía formal e informal, así como sus efectos sobre relaciones comunitarias, constituye uno de los ámbitos en que el trabajo de campo resulta indispensable.

Quinto límite: la regalía no internaliza plenamente los costos territoriales de la minería

El quinto límite se refiere a la naturaleza parcial de la regalía como instrumento de compensación. Que la Ley 535 la defina, en su artículo 223, como un “derecho y una compensación por su explotación” no significa que deba absorber todos los costos sociales, territoriales y ambientales de la minería²¹. De hecho, la propia ley distingue otras obligaciones que exceden el plano regalitario, como la previsión contable para un posible cierre de operaciones y el control ambiental en el ámbito de competencia estatal. El problema no es de definición, sino de suficiencia de política pública: aun cuando existan obligaciones ambientales y de cierre, ciertos costos territoriales —presión sobre servicios, caminos, agua, salud local, conflictividad, migración, economías ilícitas o deterioro de medios de vida— pueden no estar plenamente cubiertos por la regalía ni por los instrumentos sectoriales existentes.

20 La expresión “regalías informales” se usa en sentido sociológico, no jurídico, para referirse a pagos o acuerdos no registrados oficialmente.

21 La regalía no sustituye instrumentos de fiscalización ambiental, restauración ecológica, regulación laboral o planificación territorial.

Este punto es especialmente importante cuando el análisis se desplaza desde la recaudación hacia el desarrollo local. La minería no solo genera ingresos; también altera ecosistemas, usos del suelo, ciclos hídricos, movilidad poblacional y relaciones comunitarias. Algunas de esas alteraciones se expresan como demandas inmediatas —por ejemplo, contaminación de fuentes de agua, deterioro de caminos o riesgos de inundación— y, al mismo tiempo, como problemas de largo plazo. La experiencia regional trabajada por Blanco (2003: 5, 24) advierte que la minería solo puede convertirse en una oportunidad de desarrollo local cuando existe coordinación entre empresas, municipios y comunidades, junto con planificación, participación y manejo constructivo de conflictos. Sin esas condiciones, la actividad tiende a profundizar tensiones antes que a resolverlas.

En este mismo sentido, Bebbington *et al.* (2008) y Bebbington y Humphreys Bebbington (2018) ofrecen argumentos útiles para reforzar este límite. Para estos autores, la minería debe entenderse como una forma de desarrollo que disrumpe y rehace el lugar: modifica modos de vida pre-existentes, altera flujos sociales, económicos y biofísicos, y transforma las relaciones entre población, territorio y futuro. La extracción, por tanto, no solo remueve minerales del subsuelo; también reordena el espacio social en el que se inserta. Vista desde esta perspectiva, la regalía representa apenas una porción monetaria del vínculo entre minería y territorio, y no resume la totalidad de presiones y reconfiguraciones que acompañan la actividad extractiva.

Por ello, una política pública centrada exclusivamente en mejorar la recaudación de regalías sería insuficiente. La cuestión de fondo es cómo articular la renta minera con planificación territorial, regulación ambiental, fortalecimiento institucional y estrategias de diversificación económica capaces de sostener el bienestar más allá del ciclo extractivo. Esto no implica desconocer que municipios con altos niveles de regalía puedan construir capacidades a lo largo del tiempo; por el contrario, esos casos positivos deberían ser estudiados con mayor detalle para identificar qué trayectorias institucionales, qué usos presupuestarios y qué acuerdos territoriales permitieron convertir ingresos en capacidades duraderas.

Discusión: de la regalía como ingreso a la regalía como mediación sociofiscal

Los hallazgos anteriores permiten volver a la pregunta inicial desde una perspectiva más general. La regalía minera asociada a cooperativas sí importa para el desarrollo local, pero no en el sentido fuerte de una causalidad directa y autosuficiente. Importa porque territorializa una parte del excedente, fortalece la base fiscal subnacional y dota de recursos a gobiernos departamentales y municipales. Sin embargo, sus efectos dependen de cómo ese flujo se inserta en configuraciones productivas, institucionales y territoriales muy diferenciadas.

Este punto invita a reconsiderar la discusión boliviana sobre recursos naturales y desarrollo. Con frecuencia, el debate oscila entre dos narrativas. La primera atribuye a la extracción una capacidad casi automática de generar progreso si se capta suficiente renta. La segunda enfatiza en la dependencia y las externalidades negativas hasta casi negar cualquier potencial territorial a la minería. La evidencia revisada sugiere una posición más matizada. En Bolivia, la minería puede contribuir al desarrollo en algunos espacios y bajo ciertas condiciones, pero no existe ningún automatismo que garantice ese resultado. La regalía es una condición posible, no una garantía suficiente.

En este plano, la noción de “socialidad del tributo”²² resulta heurísticamente fecunda. Leer la regalía desde esa perspectiva significa reconocer que no es solo un flujo económico, sino un mecanismo que conecta explotación, Estado y territorio a través de procedimientos de registro, clasificación, distribución y legitimación. La regalía nombra, entonces, una relación social institucionalizada: quién puede explotar, quién declara, quién recauda, qué territorio es reconocido como productor y bajo qué criterios se distribuye la compensación. Desde este ángulo, sus límites no son anomalías externas, sino parte constitutiva de su funcionamiento real.

22 La noción de “socialidad” del tributo (que, más allá del impacto económico, implica relaciones sociales, políticas, morales y territoriales alrededor del pago o no de las regalías) también se usa para analizar la regalía como relación entre Estado, actores económicos y territorio.

Tal enfoque también permite comprender mejor el lugar específico de las cooperativas mineras. Su centralidad en empleo y producción hace de ellas un actor decisivo para la economía política del territorio, pero esa centralidad se articula con heterogeneidad organizativa, fuerte inserción aurífera y circuitos de comercialización complejos. En consecuencia, el problema no es si “aportan” o “no aportan” regalías, en qué manera relacionan sus formas concretas de producción y circulación con la arquitectura sociofiscal existente. Esa pregunta abre un programa de investigación más amplio sobre el registro del valor, la territorialización de ingresos y la gobernanza extractiva en Bolivia.

Cabe insistir en que esta lectura no reduce la regalía a un fenómeno meramente técnico. Su diseño y funcionamiento materializan una idea de justicia territorial: el territorio productor debe recibir una compensación por la explotación de recursos no renovables. Sin embargo, la propia forma de distribuir esa compensación muestra una jerarquía política de los niveles del Estado. El 85% se dirige al nivel departamental y el 15% al municipal, lo que significa que el espacio donde se soportan de manera más directa los impactos cotidianos de la extracción no es necesariamente el que controla la mayor parte del recurso. Desde luego, esta decisión puede justificarse por criterios de coordinación regional o de capacidad administrativa, pero también introduce una pregunta normativa sobre qué nivel territorial debe ser priorizado cuando se habla de compensación por explotación.

La cuestión se vuelve todavía más compleja en territorios donde la minería reconfigura no solo la economía, sino también la sociabilidad local. Los municipios mineros enfrentan flujos poblacionales, expansión de servicios, presión sobre caminos, agua y equipamientos, además de disputas entre actores productivos, comunidades y autoridades. Bajo esas condiciones, la regalía cumple una función de reconocimiento territorial, pero no necesariamente compensa el conjunto de transformaciones que la actividad introduce. Esto ayuda a explicar por qué, incluso en municipios receptores de montos significativos, persisten demandas por mayor inversión, por mejoras de regulación o por participación más directa en decisiones sobre el uso del recurso.

Un segundo aspecto de discusión se refiere a la temporalidad. La extracción minera produce ingresos en el presente a partir de recursos no renovables, mientras que el desarrollo local exige construir capacidades que sobrevivan al ciclo extractivo. Esta tensión temporal es crucial. Si la regalía se consume predominantemente en respuestas de corto plazo, la ventana de oportunidad que abre la minería puede cerrarse sin haber fortalecido las bases de una economía territorial más robusta. Desde esta perspectiva, el problema no es solo distributivo, sino también intertemporal: cómo transformar renta transitoria en capacidades duraderas. En departamentos y municipios altamente dependientes, esa pregunta debería ocupar un lugar central en la política pública.

Un tercer aspecto es epistemológico y político. Las estadísticas oficiales ofrecen una imagen imprescindible, pero parcial, del fenómeno. Muestran con claridad montos, participaciones y concentraciones; permiten identificar patrones y comparaciones, pero no agotan la comprensión de la manera en que la renta circula socialmente en los territorios. Para avanzar en esta agenda sería necesario complementar el análisis con estudios de caso municipales, seguimiento presupuestario del uso de regalías, etnografías de comercialización aurífera y evaluación de encadenamientos productivos. En ese sentido, este artículo no clausura la discusión; busca abrirla desde una base empírica más rigurosa y conceptualmente más precisa.

Desde el punto de vista de la política minera y territorial, tres implicaciones merecen enfatizarse. La primera es fortalecer la calidad y la periodicidad de la información pública, especialmente de aquella que permite vincular actor productivo, mineral, territorio y cadena de comercialización. La segunda es avanzar en instrumentos de planificación subnacional que relacionen explícitamente regalías con objetivos de diversificación económica, infraestructura estratégica y mitigación ambiental. La tercera es reconocer que el tratamiento de las cooperativas no puede limitarse a su peso político o a su importancia laboral; requiere una política integral que considere su heterogeneidad interna, su lugar en la producción aurífera y su relación efectiva con la captura y territorialización del valor.

Bajo estas condiciones, la discusión sobre regalías de las cooperativas mineras deja de ser un debate solo sectorial. Pasa a convertirse en una

ventana privilegiada para examinar cómo el Estado boliviano articula extracción, fiscalidad y territorio en un contexto de nueva centralidad del oro, persistente heterogeneidad regional y fuertes demandas de desarrollo local. Precisamente por eso, la regalía constituye un observatorio excepcional para entender no solo la economía de la minería, sino también las capacidades y los límites del desarrollo territorial contemporáneo en Bolivia.

Consideraciones finales

Este artículo examinó los factores que condicionan el efecto de las regalías asociadas a las cooperativas mineras en el desarrollo local en Bolivia durante el periodo 2023-2024. A partir de una lectura que combinó fuentes oficiales, revisión normativa, estadísticas sectoriales y literatura especializada, la tesis central fue que la regalía minera constituye una mediación fiscal importante, pero estructuralmente insuficiente, para transformar renta extractiva en desarrollo local sostenible si no se la articula con capacidades institucionales, planificación territorial, trazabilidad del valor y diversificación económica.

El análisis permitió establecer seis conclusiones principales. En primer lugar, las cooperativas ocupan una posición dominante en empleo minero y fueron centrales en el valor de producción de 2023, pero esa centralidad no se expresa de manera proporcional en la contribución en regalías ni se mantuvo igual en 2024, cuando la caída del precio internacional del oro redujo su participación relativa. En segundo lugar, la comparación por actor debe diferenciar valor, volumen físico y regalías: el oro eleva el peso económico de las cooperativas por su precio, mientras que los minerales tradicionales y complejos sostienen gran parte de la producción privada y de la recaudación. En tercer lugar, el régimen del oro es específico: las alícuotas varían según el tipo de yacimiento y la forma de producción, lo que influye en la traducción fiscal de la actividad aurífera. En cuarto lugar, la geografía de la renta está altamente concentrada, pero los datos municipales no permiten atribuir automáticamente esa renta a cooperativas; Colcha K, por ejemplo, debe leerse considerando la presencia de minería privada de gran escala. En

quinto lugar, la escala 85/15 distribuye recursos y responsabilidades entre gobernaciones y municipios, pero su capacidad transformadora depende de la planificación, la coordinación y la transparencia. En sexto lugar, las estadísticas oficiales no capturan plenamente acuerdos comunitarios, pagos directos o regalías informales, por lo que el análisis documental debe complementarse con estudios de caso.

A partir de ello, la principal contribución del artículo es conceptual, metodológica y política. Desde un punto de vista conceptual, propone leer la regalía no como un simple ingreso, sino como un dispositivo sociofiscal que territorializa la renta minera de manera parcial, desigual y mediada. Desde un punto de vista metodológico, muestra que las estadísticas oficiales son indispensables, pero deben leerse con cautela: no permiten atribuir automáticamente regalías municipales a cooperativas, no capturan acuerdos informales y no reemplazan el análisis presupuestario de gasto. Finalmente, desde un punto de vista político, el artículo identifica dónde deberían concentrarse las reformas y futuras investigaciones: trazabilidad actor-mineral-territorio, publicación de matrices desagregadas, seguimiento del uso de regalías, fortalecimiento de capacidades subnacionales y estudios de caso sobre municipios auríferos y de minería compleja.

Fecha de recepción: 22 de abril de 2026

Fecha de aceptación: 5 de junio de 2026

Bibliografía

- Arellano-Yanguas, Javier (2011). "Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru". *The Journal of Development Studies*, 47 (4): 617-638.
- Auty, Richard M. (1993). *Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis*. Londres: Routledge.
- Bebbington, Anthony, Hinojosa, Leonith, Humphreys Bebbington, Denise, Burneo, María Luisa y Warnars, Ximena (2008). "Contention

and ambiguity: Mining and the possibilities of development”. *Development and Change*, 39 (6): 887-914.

Bebbington, Anthony y Humphreys Bebbington, Denise (2018). “Mining, movements and sustainable development: Concepts for a framework”. *Sustainable Development*, 26 (5): 441-449.

Blanco, Hernán (2003). *Planeamiento del desarrollo local*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bolivia (2007). *Ley N° 3787, Régimen Regalitario e Impositivo Minero*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Bolivia (2008). *Decreto Supremo N° 29577, Reglamento para la liquidación y pago de Regalía Minera*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Bolivia (2014). *Ley N° 535 de Minería y Metalurgia*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Brugger, Fritz, Proksik, Joschka J. y Fischer, Felicitas (2024). “The state and the legalisation of illicit financial flows: Trading gold in Bolivia”. *New Political Economy*, 29 (4): 560-578.

Faguet, Jean Paul (2012). *Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia*. Michigan, EE. UU.: University of Michigan Press.

Francescone, Kirsten (2015). “Cooperative miners and the politics of abandonment in Bolivia”. *The Extractive Industries and Society*, 2 (4): 746-755.

Francescone, Kirsten. y Díaz, Vladimir (2013). “Cooperativas mineras: Entre socios, patrones y peones”. *Petropress*, 30: 32-41.

Hinojosa, Leonith, Bebbington, Anthony, Cortez, Guido, Chumacero, Juan Pablo, Humphreys Bebbington, Denise y Hennermann, Karl (2015). “Gas and development: Rural territorial dynamics in Tarija, Bolivia”. *World Development*, 73: 105-117.

- Humphreys Bebbington, Denise y Bebbington, Anthony J. (2010). “Extracción, territorio e inequidades: El gas en el Chaco boliviano”. *Umbrales*, 20: 127-160.
- INE – Instituto Nacional de Estadística (2026). *Cuadros estadísticos de minería 1990-2025*. La Paz: INE.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2016). *Análisis del subsector cooperativo minero*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- Ministerio de Minería y Metalurgia (2024a). *Anuario estadístico 2023*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- Ministerio de Minería y Metalurgia (2024b). *Situación de la minería al tercer trimestre 2024*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- Ministerio de Minería y Metalurgia (2025a). *Anuario estadístico 2024*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- Ministerio de Minería y Metalurgia (2025b). *Situación de la minería al tercer trimestre 2025*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Poveda Ávila, Pablo (2014). *Formas de producción de las cooperativas mineras en Bolivia*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Rodríguez López, Fernando, Guzmán Prudencio, Guillermo, de Marchi Moyano, Bianca y Escalante Pacheco, Diego (2020). *Efectos de la minería en el desarrollo económico, social y ambiental del Estado Plurinacional de Bolivia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ross, Michael L. (2012). *The oil curse: How petroleum wealth shapes the development of nations*. Princeton University Press.

SENARECOM – Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales) (2024a). *Regalía minera nacional: Periodo 2024, enero a diciembre*. La Paz: SENARECOM.

SENARECOM (2024b). *Regalía minera por municipio: Periodo 2024, enero a diciembre*. La Paz: SENARECOM.

Sheild Johansson, Miranda (2022). “From ‘beasts of burden’ to ‘backbone of society’: The fiscal forging of a new Bolivian middle class”. *Critique of Anthropology*, 42 (4), 38-399.

UDAPE – Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2025). *Minería y litio 2023*. La Paz: UDAPE.

Zaconeta Torrico, Alfredo J. (2023). *Oro en Bolivia: Financiamiento, actores y áreas de expansión*. La Paz: CEDLA.