

A 40 AÑOS DEL DECRETO SUPREMO 21060: LA VIGENCIA DE GONI Y SU RELACIÓN CON LA CRISIS ECONÓMICA ACTUAL

Por Diego Hernán Moscoso Sanginés Uriarte

Un jueves 31 de julio del año 1997 a pocos días de concluir su primer gobierno, Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni) promulgó el Decreto Supremo N° 24756. Aquella medida marcó un antes y después en la política monetaria nacional, su impacto es tal que luego de 28 años continúa definiendo los límites y posibilidades de acción del Banco Central de Bolivia y del gobierno Nacional en materia monetaria, en particular, en lo que concierne a las Reservas Internacionales.

El objetivo central del D.S 24756 fue eliminar la obligatoriedad de entrega de divisas al Banco Central de Bolivia (BCB) por parte de los exportadores nacionales, sean públicos como privados. En los considerandos del decreto se afirma que las reservas presentaban una tendencia favorable: “Que el comportamiento de las reservas internacionales muestra una clara tendencia a satisfacer las necesidades de divisas...”.

En su primer artículo dice: “A partir de la fecha, se elimina la entrega obligatoria de divisas al Banco Central de Bolivia, provenientes de todas las exportaciones nacionales”.

En el artículo 5, párrafo II, se derogan las siguientes disposiciones legales:

- i) El Decreto Supremo N° 21660 del 10 de julio de 1987, en su artículo 134.
- ii) El Decreto Supremo N° 21060 del 29 de agosto de 1985, en sus artículos 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 19.20 y 22.
- iii) El Decreto Supremo N° 8986 del 7 de noviembre de 1969, en su artículo 2.
- iv) El Decreto Supremo N° 8959 del 25 de octubre de 1969, en su artículo 2.

¿Qué es lo que decían los artículos derogados?:

- **D.S 21660:** “Artículo 134°.- Se mantiene la entrega obligatoria al Estado del cien por ciento (100%) de las divisas provenientes de la exportación de bienes y servicios, en los términos del Artículo 5 del Decreto Supremo N° 21060 de 29 de agosto de 1985”.
- **D.S 21060:** “Artículo 5°.- Se mantiene el régimen de venta obligatoria al Estado, del cien por ciento (100%) de las divisas provenientes de la exportación de bienes y servicios, de los sectores públicos y privados, con la única deducción de los gastos de realización o tratamiento efectuados en moneda extranjera. La venta debe efectuarse al Banco Central de Bolivia en el plazo y bajo las penalidades establecidas por el Decreto Supremo N° 8986 de 7 de noviembre de 1969”.
- **D.S 8986** “Artículo 2 °.- La entrega obligatoria al Banco Central da Bolivia del ciento por ciento de las divisas provenientes de las exportaciones del sector público y privado, con la única deducción de los gastos de realización y regalías pagadas en moneda extranjera.
- **D.S 8959:** “Artículo 2°.- “Se establece la entrega obligatoria al Banco Central de Bolivia del ciento por ciento de las divisas provenientes de las exportaciones del sector público y privado, con la única deducción de los gastos de realización...”

En resumen, se eliminó del marco normativo nacional todo instructivo que hiciera referencia a la potestad del Estado para precautelar la adquisición y sostenibilidad de las Reservas Internacionales, depositadas en cuentas del BCB.

Previamente al D.S 24756, todas las empresas exportadoras estaban obligadas a vender al BCB el total de las divisas que obtenían por la venta de bienes y servicios en el mercado externo. El pago se realizaba en moneda nacional al tipo de cambio oficial. Además, existían sanciones por incumplimiento, como multas o prohibiciones de exportación.

La liquidación obligatoria de divisas fue una política común en América Latina desde mediados del siglo XX, adoptada para centralizar las divisas provenientes de exportaciones en el Banco Central y así asegurar recursos para el comercio exterior, el servicio de deuda y la estabilidad cambiaria.

En resumen, el control de divisas obedecía principalmente a los siguientes objetivos:

- Garantizar que las divisas ingresaran al sistema financiero formal.
- Asegurar reservas internacionales para cubrir importaciones y pago de deuda externa.
- Controlar el mercado cambiario evitando la fuga de divisas.
- Aumentar la capacidad del Estado para manejar la balanza de pagos.
- Mantener el tipo de cambio estable.

La promulgación del D.S 24756 del 31 de julio de 1997, fue una medida indispensable para la implementación del modelo neoliberal y la consolidación del proceso de privatización de las empresas públicas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), condicionaron el éxito de la privatización en la necesidad de eliminar los controles cambiarios y de acumulación de reservas internacionales, a fin de atraer inversión extranjera y facilitar transacciones internacionales y movimientos de capital.

En concreto, Bolivia adoptó políticas pro-mercado: apertura comercial, reducción de aranceles, eliminación de subsidios, liberalización del sistema financiero, privatización de empresas públicas. El sector privado pasó a ser el principal generador de divisas (especialmente hidrocarburos y minería).

El gobierno aprobó el D.S 24756 bajo las siguientes justificaciones:

1. Facilitar la competitividad de exportaciones: se sostenía que los exportadores necesitaban libertad para manejar sus divisas, financiar operaciones, pagar deudas externas o reinvertir en el exterior sin trabas.
2. Confiar en el libre desenvolvimiento de los mercados: coherente con el modelo económico neoliberal.
3. Reducir costos administrativos y financieros: evitar trámites y posibles pérdidas por diferencias cambiarias al liquidar divisas al BCB.

Además, es posible identificar las siguientes motivaciones implícitas:

Privatización y transnacionalización: con empresas estratégicas privatizadas, gran parte de las exportaciones eran de capital extranjero, que buscaba repatriar utilidades sin pasar por el BCB.

Presión de grandes exportadores: gremios empresariales demandaban mayor control sobre sus divisas para evitar pérdida de valor en mercados con tipos de cambio más competitivos.

Flexibilización para flujos financieros internacionales: Bolivia buscaba mejorar su “perfil de confianza” ante inversionistas y organismos multilaterales, eliminando mecanismos percibidos como control de capitales.

Impactos inmediatos del D.S 24756:

Consolidó la liberalización cambiaria, trasladando al mercado privado la gestión de divisas. Eliminó un mecanismo de acumulación obligatoria de reservas internacionales por parte del BCB.

Favoreció la autonomía de exportadores en el manejo de divisas (posibilidad de dejarlas en el exterior o utilizarlas libremente).

Redujo la capacidad del Estado de controlar el flujo de divisas, confiando en la autorregulación del mercado.

Mejora de liquidez para los exportadores.

Reducción de ingresos inmediatos de divisas al BCB, disminución de reservas internacionales.

Mayor exposición a fluctuaciones del mercado cambiario y a fugas de capital.

Devaluación constante de la moneda nacional.

Incremento de la deuda externa.

¿Por qué está relacionado el DS 24756 con la crisis económica actual?

En los medios de comunicación gran variedad de analistas intentan posicionar en la opinión pública diversos argumentos para explicar las causas que originaron la crisis económica actual, las interpretaciones varían de acuerdo a la posición ideológica y teórico económica adscrita por tal o cual analista.

Sin embargo, la mayoría coincide, con sus matices, en señalar como fundamentos básicos de la crisis, el gasto público y el déficit fiscal, la subvención a los combustibles, el incremento de la emisión monetaria, las empresas públicas y la participación e intervención del Estado en la economía, el tipo de cambio fijo, restricciones a exportaciones, entre otros factores que en conjunto distorsionaron la economía, reflejándose en un mercado cambiario paralelo, que en la práctica impuso la devaluación de la moneda nacional en relación al dólar estadounidense.

En otras palabras, el incremento de facto del tipo de cambio en el mercado negro, sería consecuencia del modelo económico, es decir, la escasez de divisas es causada por una errada política económica y deficiencia en la administración gubernamental. Por tanto, la solución a la falta de dólares consistiría simplemente en la implementación de medidas económicas orientadas a la reducción del gasto público, levantar subsidios a los combustibles, cerrar, privatizar o transferir las empresas públicas al sector privado, anular la participación del Estado en la economía, librar el tipo de cambio, contratar préstamos

externos para estabilizar las reservas internacionales, entre otras que incentiven la inversión extranjera.

En resumen, aquellos diagnósticos y propuestas de solución, con diferencias de forma según el criterio ideológico de quien realice el análisis, pueden entenderse como la aplicación de un manual de economía neoliberal de los años 80 y 90 del siglo pasado, elaborado por el FMI y el BM. En ese contexto, es inevitable preguntarse sobre las razones que podrían justificar la pertinencia de volver a implementar políticas económicas que fracasaron anteriormente en Bolivia, como también en otros países que aplicaron modelos neoliberales.

En economía, el orden de los factores sí altera el producto, por eso, un leve error analítico y/o de implementación práctica, pueden generar consecuencias indeseables para gran parte de la sociedad. En ese sentido, es fundamental realizar diagnósticos profundos para identificar y diferenciar las causas de las consecuencias, el fundamento del reflejo, el fondo de la forma.

Entonces, para comenzar, habría que preguntarse ¿cuáles son las variables que la población identifica como indicadores de que la economía está expresando síntomas de una crisis?

La gente no necesita de las estadísticas macroeconómicas para constatar en su día a día las fluctuaciones económicas, basta con el incremento de los precios, escasez de combustibles y el aumento del tipo de cambio del dólar en el mercado negro, aquellos tres fenómenos son los que evidenciaron los problemas económicos del país. Pero, éstos tres fenómenos tienen una causa común: la disminución de las reservas internacionales en el BCB. Si las RIN no se hubieran contraído, no se hubiesen manifestado aquellos síntomas de malestar económico.

Por consiguiente, se necesita indagar respecto a la caída de las RIN: el principal factor es la disminución de exportaciones de gas. Pero, paradójicamente, las exportaciones totales tuvieron una tendencia creciente, salvo el año 2020 que registró el nivel más bajo en una década, así mismo, en el mismo periodo, las exportaciones alcanzaron niveles récord con un promedio de 9,9 mil millones de dólares. Por tanto, la contracción de las RIN no se explica por una reducción de las exportaciones totales, sino porque las exportaciones de gas realizadas por la empresa pública YPFB, en consecuencia, lo que se modificó fue la composición de los sectores y actores del conjunto exportador. En otras palabras, variaron los rubros y empresas exportadoras, ampliado la participación de las empresas privadas en el total exportado (ver cuadro N°2).

En el cuadro N° 1, se puede ver la evolución de las exportaciones, importaciones, balanza comercial, las RIN, el PIB y la relación porcentual de las exportaciones e importaciones con el PIB, durante los años 2000 al 2024. En base a la información recopilada, es posible realizar sumatorias totales de las ventas y compras internacionales durante el periodo, cuyos resultados señalan que Bolivia realizó más exportaciones que importaciones, por lo que el total de la balanza comercial sería favorable en 13,99 mil millones de dólares.

Sin embargo, el saldo positivo comercial no se refleja en las reservas internacionales netas, que muestran una tendencia a la baja. A simple vista, pareciera que la relación de la balanza comercial con las reservas internacionales netas, es inversamente proporcional, es decir, sugiere que en la medida que el saldo comercial sea positivo las reservas tendrían que disminuir. Sin embargo, aquella conclusión carece de sentido, pues la teoría económica es contundente respecto a la relación contable entre las reservas internacionales y el mercado externo, pues, se entiende que la balanza comercial positiva se constituye en incremento de las reservas internacionales netas.

A modo de simplificar con una analogía, se podría considerar a las RIN como si fueran los ahorros de una persona o una familia, y las exportaciones e importaciones como los ingresos y egresos realizados durante un tiempo determinado, como por ejemplo un año. Entonces, es de esperar que, en la medida en que los ingresos superen a los egresos los ahorros tendrían que incrementarse en la misma proporción. Por tanto, si en veinticinco años los ingresos superaron a los egresos en 13,99 mil millones de dólares, pues, esa cuantía tendría que figurar en los ahorros o reservas.

Previamente a continuar con el razonamiento, corresponde aclarar que en los análisis económicos no se suele considerar como variable de información a la sumatoria de las exportaciones, importaciones y saldo comercial de varias gestiones, es decir, desde el punto de vista de la academia no es recomendable agrupar en una sola cantidad las distintas cifras obtenidas en cada año o gestión. Sin embargo, no constituye una falta o error metodológico, en todo caso dependerá del objetivo de estudio. En el ejemplo actual, la finalidad es simplemente auxiliar, para facilitar una aproximación cuantitativa de las dinámicas y relaciones del comercio exterior y las reservas internacionales.

Retornando al ejemplo propuesto en base a la información disponible, se considera que el saldo comercial acumulado durante los períodos 2000 al 2024 alcanza los \$us 13,99 mil millones, mientras que las RIN llegaron a \$us 1.977 millones el año 2024, se estima que las reservas se obtuvieron del superávit comercial, desde esa perspectiva, habría que descontar el monto de las reservas del total del saldo acumulado, el resultado sería el faltante en los ahorros o reservas: \$us 12.014 millones de dólares (13.990 - 1.977)

En consecuencia, cabe preguntarse ¿Dónde están esos 12 mil millones de dólares? ¿Por qué no figuran en las reservas internacionales?

Quizás se podría atribuir que la causa de esa diferencia sea el cumplimiento del pago de la deuda pública externa. Qué, durante el periodo analizado se destinó 12.014 millones de dólares al pago de la deuda. Si bien, aquella posibilidad es sugerente y parece factible, pero no obedece a la evidencia de los datos disponibles.

Para verificar la relación de los desembolsos de la deuda contraída con los pagos realizados por cumplimiento de la deuda, se requiere recurrir a las *transferencias netas de la deuda pública externa*, información que describe las diferencias entre transferencias recibidas y transferencias realizadas. Durante el periodo analizado, sólo en cinco años los recursos erogados superaron a los desembolsos recibidos (ver cuadro N° 3).

Una vez descartada la transferencia de divisas para el cumplimiento de la deuda, como principal destino de los recursos acumulados del superávit comercial, es necesario retornar

al sector exportador. En los datos expuestos en el cuadro N° 2 se identifica el cambio de tendencia y composición porcentual de los sectores exportadores. Se puede ver que la participación de las exportaciones de hidrocarburos incluso superó el 50% del total el año 2013, con un promedio del 36%, y un mínimo del 17% para el año 2024, registrando una disminución porcentual constante desde el año 2020.

Por el contrario, la extracción de minerales y el oro metálico experimentaron una tendencia ascendente llegando a concentrar en conjunto un promedio del 32%, con un mínimo del 14,6% el año 2004 y un máximo del 47,7% el año 2021. Es importante recordar que el sector minero paga regalías mineras por un valor entre el 3 y 6% del valor de la producción, además de pagar los impuestos indirectos como el IVA, IT y el IUE, si corresponde. Sin embargo están exentos de contribuir con alguna tasa impositiva por exportaciones, considerando, además, que el Estado subvenciona los combustibles que requieren para su funcionamiento y, adicionalmente, se benefician de la devolución impositiva diseñada para impulsar las exportaciones, mediante los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDEIM).

Las principales empresas exportadoras son de origen internacional, pues, en los sectores mineros, petroleros y agroindustriales la presencia de capitales transnacionales es mayoritaria. Son quienes concentran bajo su propiedad la mayor proporción de divisas obtenidas por exportación, por tanto, la carencia de divisas en las RIN se explicaría por la expatriación de dólares a cuentas extranjeras de propiedad directa o indirecta de las corporaciones transnacionales y/o a nombre de sus representantes jurídico legales o titulares.

Para finalizar, los argumentos expuestos evidencian la necesidad de modificar el cuerpo normativo concerniente a los derechos y obligaciones de los actores del sector exportador y las atribuciones del Estado, en sus facultades soberanas y su máxima responsabilidad de defensa y protección de la población, precautelando la seguridad nacional y los derechos de la población boliviana. Por tanto, la abrogación del D.S 24756 es una necesidad vital para la sostenibilidad económica, social y política de Bolivia, mantener vigente aquella disposición sólo profundizará la vulnerabilidad social y del país, y alimentará la crisis económica a niveles desastrosos.

CUADRO N° 1

"BOLIVIA: Exportaciones, Importaciones, Saldo Comercial, Reservas Internacionales y PIB
(En millones de dólares y porcentaje)

GESTIÓN	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO COMERCIAL	RIN	PIB	Exp. % PIB	Imp. % PIB
2024	9,059	9,904	-845	1,977	49,668	18.2%	19.9%
2023	10,919	11,489	-571	1,709	45,464	24.0%	25.3%
2022	13,924	11,896	2,028	3,796	44,329	31.4%	26.8%
2021	11,259	9,121	2,139	4,753	40,701	27.7%	22.4%
2020	7,093	6,955	137	5,276	36,897	19.2%	18.9%
2019	8,933	9,824	-891	6,468	41,193	21.7%	23.8%
2018	9,110	10,002	-892	8,946	40,581	22.4%	24.6%
2017	8,367	9,374	-1,007	10,261	37,782	22.1%	24.8%
2016	7,259	8,564	-1,305	10,810	34,189	21.2%	25.0%
2015	8,923	9,843	-920	13,056	33,241	26.8%	29.6%
2014	13,034	10,674	2,360	15,123	33,237	39.2%	32.1%
2013	12,372	9,699	2,673	14,430	30,883	40.1%	31.4%
2012	11,991	8,590	3,401	13,927	27,282	44.0%	31.5%
2011	9,215	7,936	1,280	12,019	24,135	38.2%	32.9%
2010	7,052	5,604	1,448	9,730	19,786	35.6%	28.3%
2009	5,486	4,577	909	8,580	17,464	31.4%	26.2%
2008	7,058	5,100	1,958	7,722	16,792	42.0%	30.4%
2007	4,890	3,588	1,302	5,319	13,216	37.0%	27.1%
2006	4,232	2,926	1,306	3,178	11,520	36.7%	25.4%
2005	2,948	2,440	508	1,714	9,573	30.8%	25.5%
2004	2,265	1,920	345	1,123	8,785	25.8%	21.9%
2003	1,677	1,692	-16	976	8,385	20.0%	20.2%
2002	1,375	1,832	-457	854	8,155	16.9%	22.5%
2001	1,353	1,708	-355	1,077	8,092	16.7%	21.1%
2000	1,475	2,020	-545	1,085	7,917	18.6%	25.5%
TOTAL	181,270	167,280	13,990	N/A	N/A	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB, INE, SIIP, y Banco Mundial.

CUADRO N ° 2
BOLIVIA: PRINCIPALES RUBROS DE EXPORTACIÓN
(En millones de dólares y porcentaje)

GESTIÓN	Extracción de Hidrocarburos	Extracción de Minerales	Soya y Productos de Soya	Oro Metálico	TOTAL EXPORTACIONES	% Hidrocarburos	% Extracción de Minerales	% Soya y Productos de Soya	% Oro Metálico
2004	815	298	402	34	2,265	35.98%	13.16%	17.75%	1.50%
2005	1,400	351	347	78	2,948	47.49%	11.91%	11.77%	2.65%
2006	2,011	794	356	126	4,232	47.52%	18.76%	8.41%	2.98%
2007	2,240	1,062	399	122	4,890	45.81%	21.72%	8.16%	2.49%
2008	3,483	1,521	471	142	7,058	49.35%	21.55%	6.67%	2.01%
2009	2,107	1,498	531	116	5,486	38.41%	27.31%	9.68%	2.11%
2010	2,984	1,861	545	94	7,052	42.31%	26.39%	7.73%	1.33%
2011	4,112	2,427	664	88	9,215	44.62%	26.34%	7.21%	0.95%
2012	5,871	2,077	831	90	11,991	48.96%	17.32%	6.93%	0.75%
2013	6,625	1,974	943	331	12,372	53.55%	15.96%	7.62%	2.68%
2014	6,595	2,040	993	1,361	13,034	50.60%	15.65%	7.62%	10.44%
2015	3,971	1,741	792	725	8,923	44.50%	19.51%	8.88%	8.13%
2016	2,134	1,900	859	743	7,259	29.40%	26.17%	11.83%	10.24%
2017	2,633	2,392	694	1,066	8,367	31.47%	28.59%	8.29%	12.74%
2018	3,042	2,406	806	1,190	9,110	33.39%	26.41%	8.85%	13.06%
2019	2,741	2,106	712	1,739	8,933	30.68%	23.58%	7.97%	19.47%
2020	2,000	1,539	778	1,276	7,093	28.20%	21.70%	10.97%	17.99%
2021	2,269	2,653	1,329	2,724	11,259	20.15%	23.56%	11.80%	24.19%
2022	2,974	2,961	1,905	3,225	13,924	21.36%	21.27%	13.68%	23.16%
2023	2,061	2,618	1,534	2,486	10,919	18.88%	23.98%	14.05%	22.77%
2024	1,616	3,151	984	687	9,059	17.84%	34.78%	10.86%	7.58%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y SIIP.

CUADRO N° 3
 BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS
 NETAS DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA
 (En millones de dólares)

AÑO	Total transferencias netas
2000	36.2
2001	236
2002	284
2003	428.8
2004	265.7
2005	79.9
2006	-68.8
2007	-6.9
2008	153.5
2009	169.7
2010	276
2011	547.4
2012	611.3
2013	949.6
2014	383.9
2015	486.3
2016	528.1
2017	1815.4
2018	476.3
2019	733.3
2020	437.4
2021	539.5
2022	310.4

2023	-365.7
2024	-852.2

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB