

La falsa disputa de las prefecturas por los ingresos del IDH



Las élites regionales se han lanzado a apropiarse de los ingresos generados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), desde el momento mismo en que se aprobó la medida. Su intención siempre ha sido clara: utilizar dichos recursos para fortalecer y convertir las prefecturas en plataformas del régimen autonómico. Por ese motivo no están dispuestas a ceder ni un centavo de ese dinero para ningún fin que no sea otro que fortalecer y reproducir el centralismo en el ámbito departamental. Este es el meollo de la actual disputa que mantienen los prefectos autonomistas y no la supuesta confiscación de los recursos departamentales.

El país en su conjunto, desde hace años ya, periódicamente se subsume en confrontaciones regionales y corporativas por saber quién recibe qué y cuánto de los esmirriados ingresos nacionales, en ese marco los ingresos originados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) no podían ser la excepción. Seguramente nadie ha olvidado cómo, una vez aprobada la nueva Ley de Hidrocarburos 3058, prefecturas, municipios y universidades, se lanzaron ávidos y llenos de codicia para obtener “lo que por derecho les correspondía”; en ese primer escenario se dejaron ya de lado prioridades nacionales como la necesidad de fortalecer efectivamente a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), impulsar el desarrollo agrícola, industrializar el gas natural, etc. etc. De hecho y de facto se asumió que la redistribución regionalizada de los ingre-

tos nacionales, además, con regiones representadas sólo en las instituciones mencionadas, de por sí resolverá esos problemas e impulsará el desarrollo. Al contrario, a dos años de aprobada la mencionada Ley y realizada la repartición regional de los ingresos, parece haberse desatado un “obrismo” sin ton ni son en prefecturas, municipios y universidades, así como una febril carrera proselitista de prefectos y autoridades locales opositoras al actual gobierno.

Las élites a la caza del IDH

Será bueno recordar que la intención de las elites regionales, venidas a menos después de octubre de 2003, siempre ha sido mantener sus privilegios y, en esa misión, apropiarse de la mayor parte de los nuevos recursos provenientes del IDH, en especial de los departamentos donde se producen hidrocarburos. Recordemos que cuando se elaboró la Ley 3058, estas elites que se opusieron a la

modificación de las reglas del juego asegurando grandes problemas debido al inmediato retiro de las trasnacionales, paralelamente disputaban para que la coparticipación, en los entonces posibles nuevos ingresos, sea en mayor proporción para los departamentos (y dentro de estos en mayor proporción para las prefecturas), quedando un resto, destinado al Tesoro General de la Nación (TGN), Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros (Ver Recuadro N° 1). En este afán promovieron en el gobierno de Rodríguez Veltzé el Decreto Supremo (DS) No. 28421 promulgado el 27 de junio de 2005, donde se interpreta que cuando la Ley 3058 dice “distribución departamental” implica que los porcentajes estipulados serán destinados directamente y únicamente a las cuentas de las prefecturas. (Ver Recuadro N° 1)

Este extremo y la intención de las elites de concentrar sólo en las prefecturas los nuevos ingresos por el IDH fue corregida en el DS 28421 promulgado el 21 de octubre de 2005 también por el gobierno de Rodríguez Veltzé, que nuevamente interpreta la Ley 3058, pero esta vez, asumiendo que los ingresos departamentales por el IDH son propiamente tales y no corresponden sólo a las prefecturas, de tal forma que del 100% de dichos ingresos se haga una repartición entre prefecturas, municipios y universidades, al mismo tiempo en ese mismo decreto se estipula los porcentajes que el TGN destinará por compensación a las instituciones departamentales antes mencionadas así como al fondo indígena, al ejército, a la policía y a la promoción del gas domiciliario. (Ver Recuadro N° 2)

Por supuesto la promulgación del nuevo decreto molestó a dichas elites, cuya reacción no pasó de algunos reclamos

verbales, sobre todo porque no tenían, por ese entonces, bajo su control directo la institución prefectural. No obstante, aún con esa modificación las prefecturas recibían una mayor proporción del IDH y quedaban fortalecidas económicamente, lo que en palabras de Roberto Ruiz Bass Werner, recalcitrante autonomista y dirigente del Comité Cívico de Tarija, aún le permitía a dicha institución convertirse en “el futuro asiento del régimen autonómico”.

La actual disputa por el IDH

A finales del año 2007 y luego de una infructuosa negociación para que las

prefecturas cedieran una mínima parte de sus ingresos para el pago del Bono Sol, el gobierno del Presidente Evo Morales decide modificar la redistribución del IDH departamental de tal forma que los municipios aumenten su participación del 34,48% al 66,99%, las universidades la mantengan, y las prefecturas la reduzcan del 56,90% al 24,39% (Ver Recuadro 3); al mismo tiempo propone utilizar el 30% de los montos del IDH recibidos por prefecturas, municipalidades, TGN y Fondo Indígena, para la creación del Fondo de Renta Universal de Vejez destinado a pagar la Renta Dignidad. Con dichos cambios se ha abierto un nuevo periodo de confrontación entre prefectos y gobierno central, entre oficialismo y oposición que, en nuestro criterio marca un punto de inflexión y hace variar sustancialmente la situación política que vivimos. Para comprender mejor el carácter de la actual confrontación permítasenos hacer previamente algunas puntualizaciones:

En Primer lugar, los cambios efectuados con el DS 29322 promulgado el 24 de octubre de 2007, no significan una “confiscación departamental”, como en algún momento intentaron hacerla ver los prefectos de la media luna, simplemente se trata de una redistribución del los dineros del IDH al interior del departamento. Redistribución por demás justificada si tomamos en cuenta que en el ámbito municipal, con todos los defectos y con todo lo que se pueda criticar a la Participación Popular, al menos existen Comités de Vigilancia (CV) y Organizaciones Territoriales de Base (OTB) que pueden ejercer algún control sobre sus autoridades, es decir, al menos existe atisbos de participación ciudadana; en contrapartida a lo que sucede en el ámbito prefectural, donde los Concejos Departamentales son puramente formales, incapaces de definir o incidir en la política departamental y más incapaces aún de ejercer control y fiscalización sobre los Prefectos, en definitiva la participación ciudadana es totalmente nula. Por otra parte ¿por qué razón una mayor parte del IDH tendría que ser para las prefecturas y no para los municipios? No es nuestra intención ingresar en un interminable

RECUADRO N° 1

Distribución del IDH de Acuerdo a la Ley 3058

IDH	Distribución	Monto	Porcentaje
32	Departamento Productor	4 de 32	12,5
	Departamentos NO Productores	10 de 32	31,25
	Tesoro General de la Nación	18 de 32	56,25

Ley de Hidrocarburos 3058

Artículo 57 (Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos). El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), será coparticipado de la siguiente manera:

- Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada.
- Dos por ciento (2%) para cada Departamento no productor.
- En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a favor del TGN, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, de los Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros.

Decreto Supremo 28223.

Artículo 8.- (Distribución) El Sistema Financiero autorizado para el cobro de impuestos, efectuará la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH, según el siguiente detalle:

- 12.5% del valor total recaudado en efectivo, a favor de las Prefecturas de los Departamentos productores de Hidrocarburos, distribuido según su producción departamental fiscalizada.
- 31.25% del valor total recaudado en efectivo, que se distribuirá a las Prefecturas de los Departamentos no productores de Hidrocarburos a razón de 6.25% a cada una.
- El saldo del valor total recaudado en efectivo, a favor del Tesoro General de la Nación, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los incisos c) y d) del Artículo 57 de la Ley N° 3058 y de la presente norma en los numerales 1, 2 y 3 siguientes:...”

debate respecto a si el desarrollo o la ejecución de proyectos se impulsan y ejecutan mejor desde el ámbito municipal o prefectural, sino dejar sentado que el intento de reconstitución regional de las elites, no va más allá de recrear el

Los cambios efectuados con el DS 29322 promulgado el 24 de octubre de 2007, no significan una "confiscación departamental", como en algún momento intentaron hacerla ver los prefectos de la media luna, simplemente se trata de una redistribución del los dineros del IDH al interior del departamento.

RECUADRO N° 2

Distribución del IDH en el DS 28421

ARTICULO 2°.- (MODIFICACION DEL ARTICULO 8).

Se modifica el Artículo 8 del Decreto Supremo No 28223 de 27 de junio de 2005, modificado por el Decreto Supremo No 28333 de 12 de septiembre de 2005, de la siguiente manera:

1. Distribución: El monto recaudado en efectivo por el IDH, se distribuirá según el siguiente detalle:

1. Departamentos

- 12.5% del monto total recaudado en efectivo, en favor de los Departamentos Productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada...
- 31.25% del monto total recaudado en efectivo, a favor de los Departamentos no Productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno...

El 100% de los ingresos percibidos por cada Departamento de acuerdo a lo señalado en los incisos a), b) y c) anteriores, será abonado a una cuenta "IDH -Departamental" en el Banco Central de Bolivia, para su transferencia de manera automática a las cuentas de las Prefecturas Departamentales, Municipios y Universidades Públicas, habilitadas en el sistema financiero, bajo la denominación "Recursos IDH", de acuerdo a la siguiente distribución:

34.48% para el total de los Municipios del Departamento, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal, establecido en el censo vigente

8.62% para la Universidad Pública del Departamento.

El saldo de los anteriores porcentajes (56,9%) para la Prefectura del Departamento.

2. Tesoro General de la Nación

El saldo del monto total recaudado en efectivo por el IDH una vez deducidos los montos del numeral anterior, se destinara en favor del Tesoro General de la Nación - TGN, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso d) del Artículo 57 de la Ley N° 3058, recursos que serán distribuidos de la siguiente manera:

- 5% del total de las recaudaciones del IDH (...) destinado a un Fondo Compensatorio para los Municipios y Universidades de los Departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba...
- 5% del total de las recaudaciones del IDH (...) será asignado a un Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas.
- Un monto otorgado mediante asignación presupuestaria anual a: - Las Fuerzas Armadas de la Nación, y - La Policía Nacional de Bolivia.
- 5% para el Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nacional destinado a la masificación del uso del Gas Natural en el país...

centralismo en los departamentos; en efecto, cual una cruel ironía, los autonomistas a ultranza están en contra de todo el proceso de descentralización y participación, aunque limitada, abierto en 1994 con la Participación Popular. Habrá que recordarles que el centralismo no es un lugar, sino una estructura que elimina, excluye y margina a grandes sectores de la población e impide su participación política, en todos los campos pero particularmente en la toma de decisiones para la resolución de sus problemas, exactamente tal cual han elaborado sus Estatutos Autonómicos, al margen de toda la población y de las grandes mayorías empobrecidas de dichas regiones.

En segundo lugar, si comparamos los presupuestos globales de la gestión 2007 con los de la gestión 2008, podemos constatar que las prefecturas de Chuquisaca, La Paz, Potosí y Santa Cruz no disminuyen su presupuesto, por el contrario, lo aumentan. Es decir, cuatro de nueve prefecturas el 2008 tienen un presupuesto mayor al del 2007. Las otras prefecturas, evidentemente disminuyen sus presupuestos respecto al que tenían el año 2007, pero esta disminución no se debe solamente a la reducción del IDH Prefecturas, sino también a otros factores, como la reducción de sus recursos específicos, el crédito externo o las donaciones. Por ejemplo, la prefectura de Cochabamba reduce su presupuesto en apenas el 2,47%, reducción que no sólo se explica por el recorte del IDH sino también porque disminuye su Crédito Externo a más de la mitad. Las prefecturas de Tarija, Beni y Pando son las que tienen una reducción mayor, no obstante, esta situación también habría que relativizarla porque dicha situación tampoco se debe únicamente al supuesto recorte del IDH, por ejemplo, las tres prefecturas prevén obtener menores ingresos en la partida de Recursos Específicos, es decir, recibirán menos dinero en la partida que está constituida principalmente por el pago de regalías departamentales por la explotación de recursos naturales. Dicho de otro modo, las empresas transnacionales, especialmente en el caso de Tarija, pagaran una menor cantidad de regalías, pero ningún comité cívico, ningún prefecto, ni dirigente de la oposición se ha inmutado o "movido

RECUADRO N° 3

Distribución del IDH en el DS 29322

Institución	DS. 29322
Prefecturas	24,39%
Municipios	66,99%
Universidades	8,62%

ARTÍCULO 2.- (MODIFICACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL IDH).

Se modifica los porcentajes de distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos para las Prefecturas, Municipios y Universidades, de acuerdo a la siguiente composición:

- 66.99% para el total de los Municipios del Departamento,
- 8.62% para la Universidad Pública del Departamento.
- El saldo de los anteriores porcentajes (24,39) para la Prefectura del Departamento.

un pelo” al respecto. En síntesis, si hay una reducción de los presupuesto globales de las prefecturas no sólo se debe a la pretendida disminución del IDH, pero es más si tomamos en cuenta la información del Ministerio de Hacienda, respecto a que todas las prefecturas sin excepción no lograron ejecutar ni gastar todos sus recursos, particularmente los correspondientes al IDH de las gestiones 2006 y 2007, que estaban “durmiendo” en las cuentas habilitadas en el Banco Central, la conclusión no puede ser otra más que no existe el recorte ni la confiscación de la que tanto hablan los cancerberos de la oligarquía boliviana, actualmente atrincherados en los comités cívicos y las prefecturas.

En tercer lugar, las prefecturas no sólo no lograron gastar todo el dinero del IDH, sino que, como lo demuestra el Cuadro N° 1, más del 50% de dichos fondos estaba siendo destinado al gasto corriente y no a la inversión, por decirlo gráficamente, el nuevo dinero de los hidrocarburos estaba siendo gastado en mantener a las burocracias y, con seguridad, en pagar la publicidad exagerada de los pocos proyectos de inversión que impulsan las prefecturas. Es más, un análisis minucioso de los presupuestos ejecutados por las prefecturas fácilmente demuestra que en los proyectos de inversión se ha “camuflado” también gastos corrientes, de publicidad y de personal no productivo. En conclusión, las prefecturas de la media luna, que son las que más radicalmente se oponen a la redistribución del IDH, son las que peor destino, con excepción de la prefectura pandina, están dando al dinero de los hidrocarburos. Para decirlo francamente, en este momento las prefecturas no son instituciones estatales en el sentido estricto de la frase, de facto se

han convertido en plataformas de las oligarquías, de la reacción, de la oposición y de los restos de los partidos neoliberales para rearticularlos e iniciar la recaptura del poder político, de otra manera no puede explicarse el excesivo gasto corriente, improductivo y superfluo que realizan.

En cuarto lugar, todos los “comandan-

tes departamentales” se ha rasgado las vestiduras por el pago de la Renta Dignidad, en nuestro criterio injustificadamente, pues el impacto de la renta dignidad en los presupuestos prefecturales del 2008 es pequeñísimo, en promedio apenas es mayor al 5%; promedio al que además las prefecturas de la media luna, una vez más con excepción de la

Todos los “comandantes departamentales” se han rasgado las vestiduras por el pago de la Renta Dignidad, en nuestro criterio injustificadamente, pues el impacto de la renta dignidad en los presupuestos prefecturales del 2008 es pequeñísimo, en promedio apenas es mayor al 5%; promedio al que además las prefecturas de la media luna son las que en menor proporción contribuyen.

CUADRO N° 1

Uso del IDH por parte de las Prefecturas de Acuerdo al Presupuesto 2007
(En Bolivianos)

Prefecturas	Ingresos IDH	Gastos Sin Proyecto	Proyectos de Inversión	Gastos sin Proyecto %	Proyectos de Inversión %
Chuquisaca	255.503.136	133.091.811	122.411.325	52,09	47,91
La Paz	377.346.294	214.150.453	163.195.841	56,75	43,25
Cochabamba	290.362.043	124.223.661	166.138.382	42,78	57,22
Oruro	379.286.817	228.637.283	150.649.534	60,28	39,72
Potosí	261.267.901	167.835.878	93.432.023	64,24	35,76
Tarija	520.204.230	403.672.211	116.532.019	77,60	22,40
Santa Cruz	271.627.924	233.808.072	37.819.852	86,08	13,92
Beni	271.710.694	186.704.549	85.006.145	68,71	31,29
Pando	281.478.865	46.998.027	234.480.838	16,70	83,30
Totales	2.908.787.904	1.739.121.945	1.169.665.959	59,79	40,21

Fuente: Ministerio de Hacienda. Presupuesto General de la Nación 2007

CUADRO N° 2

Aporte Prefectural a la Renta Dignidad en el año 2008
(En Bolivianos)

Prefecturas	Presupuesto Total	IDH	Aporte a la Renta Dignidad (30%)	% respecto Presupuesto Global
Chuquisaca	1.000.693.804	293.132.737	87.939.821	8,79
La Paz	2.081.035.139	255.538.528	76.661.558	3,68
Cochabamba	1.463.663.888	106.262.737	31.878.821	2,18
Oruro	745.585.595	165.340.243	49.602.073	6,65
Potosí	1.570.948.432	185.132.737	55.539.821	3,54
Tarija	2.131.303.472	257.291.256	77.187.377	3,62
Santa Cruz	1.896.551.645	154.027.413	46.208.224	2,44
Beni	501.420.417*	85.132.737*	25.539.821	5,09
Pando	232.274.468*	85.132.737*	25.539.821	11,00
Aporte Promedio				5,22

Fuente: Ministerio de Hacienda. Presupuesto General de la Nación 2007

* Estos montos son preliminares y pasibles de aumentar lo que haría variar hacia abajo el aporte prefectural a la renta dignidad.

pandina, son las que en menor proporción contribuyen. (Ver Cuadro N° 2) Si comparamos el excesivo gasto improductivo o el “obrismo” prefectural o la reproducción de una casta burocrática, con los objetivos de la Renta Dignidad, por demás se justifica que dichos fondos sean dirigidos a subsanar en algo la precariedad de vida de los mayores de 60 años, en esto no hay donde perderse, empero, cómo se explica la tozuda resistencia a dicho beneficio. Para responder esta interrogante hay que

remitirse una vez más al presupuesto global de las prefecturas, de alguna manera este presupuesto es un tanto inflexible pues la mayoría de las partidas ya tienen un destino fijo, como es el caso de los fondos de la participación popular o los montos destinados a educación y salud. No es el caso de la partida denominada IDH Prefecturas, que es más libre y puede ser usada casi discrecionalmente por los prefectos, es decir, puede ser usada para montar fácil y libremente todo el tinglado del “nuevo régimen autonómico”, en el fondo esta es la razón por la que se empeñaron en pergeñar, según dicen ellos, nueve propuestas alternativas de financiamiento de la Renta Dignidad.

Aprestos Separatistas

Este es el meollo de la cuestión. La disputa no esta en discutir cuan afectados son los presupuestos prefecturales, ni si la redistribución entre municipios y prefecturas es justa o no, ni si las fuentes alternativas de financiamiento de la Renta Dignidad son más efectivas o no, ni las formas de compensación ofertadas por el gobierno en las negociaciones, sino en que los prefectos y los comités cívicos, particularmente de la media luna no están dispuestos a acep-



La intención de las élites regionales, venidas a menos después de octubre de 2003, siempre ha sido mantener sus privilegios y, en esa misión, apropiarse de la mayor parte de los nuevos recursos provenientes del IDH, en especial de los departamentos donde se producen hidrocarburos.



tar ninguna decisión nacional porque encuentran en ella dañada su intención de convertir a las Prefecturas en plataformas para las autonomías departamentales, es decir, nunca aceptarán ceder un centavo de la institucionalidad que de facto están construyendo para proteger sus privilegios Este es el nudo central de la actual disputa que mantienen las elites regionales por el IDH, lejos de su intención está discutir los mejores usos que se pueda dar a los in-

gresos del IDH, o cómo impulsar el desarrollo o, los efectos positivos o negativos de la Renta Dignidad.

De hecho, sin lugar a dudas, la nueva forma de repartición del IDH se ha constituido en uno de los elementos que ha impulsado a estos sectores a radicalizar su accionar

y lanzarse a la aprobación de los estatutos autonómicos, es decir cambiar de táctica y pasar de la “autonomía al andar” a la “autonomía de hecho”. Este es el cambio sustancial, a la cual nos referíamos líneas arriba, en la actual confrontación y en la situación política, para decirlo claramente la oligarquía boliviana ya ha decidido dividir el país con tal de proteger sus privilegios, no otra cosa significa la mal nacida Federación de Departamentos Autónomos.