

## El sujeto social de los gobiernos de Evo Morales. La nueva alianza

*The social subject of the governments of Evo Morales. The new alliance*

**Fabiola Escárzaga<sup>1</sup>**  
UNAM – MÉXICO

### RESUMEN

Durante las tres gestiones de gobierno de Evo Morales y más de 10 años en el poder, se ha producido un desplazamiento de sus aliados iniciales, que eran indígenas aymaras, quechuas y de tierras bajas. Ellos han sido reemplazados como base del gobierno por otros actores, o son los mismos pero han cambiado radicalmente los atributos de su identidad, han dejado de asumirse como indígenas: son campesinos, “bartolinas” e “interculturales”, que ahora ya no aspiran a la tierra en forma colectiva, sino a la propiedad privada. En este viraje cambiaron los sujetos y cambió el discurso gubernamental. Sectores antes identificados con los proyectos de transformación radical ahora buscan simplemente el poder y sus beneficios. El cambio en los sujetos se expresa en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012. Abordaré el desplazamiento de esos tres sectores y su participación en el Fondo Indígena.

*Palabras clave: gobierno de Evo Morales, organizaciones indígenas, Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 en Bolivia, Fondo Indígena.*

### ABSTRACT

During the three administrations of Evo Morales and over more than 10 years in power, there has been a displacement of the initial allies of the government, who were Aymaras, Quechua and lowland indigenous. They have been replaced as the base of government by other actors, or they rest the same but have radically changed the attributes of their identity, they have stopped assuming themselves as indigenous: peasants, bartolinas and intercultural, who now aspire to the land collectively, but Private property. In this turn the subjects changed and the government discourse changed aswell. Sectors formerly identified with radical transformation projects now simply seek power and to benefit from it. The change in the subjects is expressed in the results of the 2012 Census. I will address the displacement of these three sectors and their involvement in the Indigenous Fund.

*Key words: Government of Evo Morales, Indigenous organizations, Bolivia's 2012 Census of Population and Housing, Indigenous Fund.*

<sup>1</sup>Socióloga, maestra y doctora en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Área Problemas de América Latina. Correo electrónico: fabiolaescarzagaa@yahoo.com.mx.

## Autoidentificación indígena y ascenso de la movilización

El ciclo de movilizaciones antineoliberales en Bolivia comenzó en abril de 2000 con la Guerra del Agua de Cochabamba y con las movilizaciones de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en junio en La Paz, también contra la privatización del agua. Las protestas llevaron a la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y de su sucesor Carlos Mesa en 2005, y a una crisis de gobernabilidad que obligó a realizar elecciones extraordinarias a finales de ese año, que le dieron el triunfo con mayoría absoluta (53%) al dirigente cocalero Evo Morales. Con su victoria concluyó aquel ciclo de movilizaciones. Elemento emblemático de ese período fue el censo de 2002, en el que por primera vez en Bolivia y otros países por esas fechas, se preguntó sobre la autoidentificación de las personas, para superar el sesgo etnocida que tenían los censos anteriores que tomaban como indicador básico el ser hablantes de lengua indígena, y el resultado fue un 62% de población indígena. La coincidencia de la movilización con la autoidentificación indígena en Bolivia es un dato relevante que no ocurrió en otros casos, como en Ecuador, donde no obstante el ciclo largo de movilización indígena, el censo del año 2000, también por autoidentificación, dio solo un 6.8% de población indígena<sup>2</sup>.

98

Lo que marca la diferencia es que en Bolivia hubo un proceso prolongado de politización de la población indígena por el discurso indianista de Fausto Reinaga<sup>3</sup> y por un sector del movimiento katarista que se identificaba o coincidía con las ideas indianistas de Reinaga (el katarismo indianista), que entre otros elementos reivindicaba la identidad india y aportaba argumentos para revertir la estigmatización que la cultura dominante imponía a la población indígena. Ello generó en sectores considerables el orgullo de ser indio y la convicción sobre el derecho a luchar por los derechos que se les reconocían jurídicamente pero no en la realidad, de manera que se estableció un círculo virtuoso por la convergencia entre las luchas por demandas concretas, tierra y territorio, y la afirmación de su identidad diferenciada, de manera que las luchas coincidieron y fueron reforzadas por ese proceso de

---

2 Los cálculos de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) hablan de un 30% de población indígena para Ecuador, e instituciones internacionales también respaldan ese dato.

3 No era el único indianismo existente en Bolivia, pero fue el que quedó plasmado en tres libros publicados La Revolución India (1970), el Manifiesto del Partido Indio de Bolivia (1970) y Tesis india (1970).

autoidentificación como indio o indígena, y los triunfos reforzaron la identidad india. Asumirse y demostrar su condición mayoritaria a través del censo, dio argumentos que reforzaron el proyecto radical que sectores indios organizados, en particular la dirección de la CSUTCB de Felipe Quispe desarrollaba desde el año 1998, y su disposición a luchar por sus derechos. La respuesta afirmativa al censo fue la asunción de una estrategia política, no necesariamente convocada por alguien, fue una respuesta masiva de asumir su indianidad como algo positivo. Muy diferente al caso de Ecuador donde no hubo algo semejante al discurso indianista y la identidad indígena continuó teniendo su carga estigmatizadora.

### **El gobierno de los movimientos sociales o el gobierno del cambio**

En la campaña presidencial de 2005, Evo Morales asumió las principales reivindicaciones de las organizaciones indígenas y populares surgidas de la movilización iniciada el año 2000 y estas asumieron que la candidatura presidencial del dirigente cocalero las representaba, por ello votaron masivamente por él y le dieron el triunfo por mayoría absoluta<sup>4</sup>. En un inicio, en un discurso el vicepresidente García Linera lo llamó el “gobierno de los movimientos sociales”, y en otro discurso Evo Morales lo llamó el “gobierno del cambio”. Era la alianza del gobierno con las organizaciones indígenas y campesinas a través del llamado Pacto de Unidad<sup>5</sup>-Coordinadora Nacional por el Cambio<sup>6</sup> (CONALCAM), integrada por la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); la Federación Nacional de Mujeres Indígenas Originario Campesinas-BS (FNMIOC-BS)<sup>7</sup>; Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarios de Bolivia (CSCIOB)<sup>8</sup>; la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y la Coordinadora Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ).

4 Lo que ningún candidato presidencial había logrado desde el inicio de la democracia en 1982.

5 Garcés afirma que las organizaciones indígenas crearon en 2004 el Pacto de Unidad para definir las demandas de la Asamblea Constituyente y presionar al gobierno en su cumplimiento. (Garcés;2013) De manera que el gobierno de Morales pudo aprovechar una estructura y articulación de organizaciones preexistente.

6 Tal denominación surgió en enero de 2007.

7 Antes llamada Federación Sindical de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” (FSM-CB-BS), que cambió su nombre para incluir el nombre establecido en la Constitución.

8 Antes llamada Central Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), que cambió su nombre para reemplazar el término colonizadores por el de interculturales, porque se volvió políticamente incorrecto, al plantear como una demanda del cambio la descolonización del Estado boliviano y para ajustarlo también a la denominación constitucional.

El Pacto de Unidad había sido creado por las organizaciones indígenas desde el año 2004, como una estrategia de unificación en la lucha contra el neoliberalismo de sectores históricamente separados, pero en el nuevo gobierno indígena terminó convirtiéndose en una instancia del Estado para capturar y subordinar la fuerza social de las organizaciones sectoriales. Durante su primer mandato de cuatro años, Morales consolidó a través del Pacto de Unidad la base social de su gobierno, aprovechando su fuerza movilizadora para concretar la nueva Constitución y enfrentar las acciones desestabilizadoras de la derecha del oriente que bloqueaban su promulgación. El gobierno impidió cualquier iniciativa autónoma de las organizaciones integrantes de la alianza: se establecieron mecanismos clientelares, corporativos y de corrupción, para controlarlas, se las subordinó al MAS promoviendo a las dirigencias de las organizaciones sociales a elementos dóciles, desplazando a los que no eran afines y fortaleciendo a los dirigentes que ahora actuaban como representantes del gobierno ante las bases. Se postergó el cumplimiento de sus demandas o fueron simplemente sacrificadas en la negociación con la oposición.

Por su parte, las organizaciones indígenas y campesinas reemplazaron las formas autónomas de hacer política que prevalecieron durante la movilización, sustentadas en la deliberación en asambleas y en la toma de decisiones de abajo-arriba para definir las demandas y las estrategias de lucha. Así, la expectativa de la satisfacción de sus demandas por el gobierno indígena y su identificación con él convirtieron a las organizaciones sociales, antes independientes, en estructuras capilares de incorporación de sus miembros en el nuevo Estado. Sus fines, que dejaron de ser colectivos y se volvieron individuales, ya no los buscaban mediante la confrontación con sus adversarios, sino por la adhesión al gobierno.

### **El proyecto extractivista del gobierno de Morales**

Entre las demandas centrales de la movilización varias estaban opuestas a la política extractivista desarrollada hasta entonces por los gobiernos neoliberales, en buena medida retomaban elementos del frustrado proyecto nacionalista y desarrollista del pasado, como la recuperación de derechos sociales perdidos, la reconstrucción del Estado de bienestar, la industrialización o al menos la incorporación de valor agregado a las materias primas que se exportaban. Pero no se ha avanzado en ese sentido, por el contrario se agudizó el modelo extractivista primario exportador: ampliando las fronteras de la extracción de hidrocarburos,

minerales y agronegocios, destinadas a la exportación. Se entregaron o renegociaron concesiones a empresas extranjeras y cooperativistas en detrimento de la economía estatal, ampliando la capacidad de apropiación del excedente por el Estado, pero con un mínimo control del gobierno sobre la extracción, producción, sobre las condiciones de trabajo, y sobre las consecuencias negativas como la contaminación, desertificación, afectación de la actividad agrícola, y de la producción para el consumo interno. Se otorgaron concesiones a empresas extranjeras para la construcción de obras de infraestructura dirigidas fundamentalmente para la exportación de materias primas y para proyectos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en beneficio de las potencias vecinas o lejanas y muy pocas para beneficio de la población<sup>9</sup>. El sector industrial y el de servicios son marginales en las políticas del gobierno, es mínima diversificación del aparato productivo. Se reafirma la dependencia respecto a los recursos minerales no reemplazables y se genera una alta vulnerabilidad de la economía, frente a las fluctuaciones del mercado internacional, como se está viviendo en los últimos años. La expansión de la frontera agrícola se ha ahecho a costa de los territorios indígenas de tierras bajas, en beneficio de los campesinos de tierras altas (cocaleiros e interculturales) y del agronegocio latifundista.

101

### **Separación y confrontación de los antiguos aliados**

Desde el inicio del gobierno en 2006 comienza a manifestarse el proceso de diferenciación entre campesinos e indígenas en los debates de la Asamblea Constituyente, expresando diferentes intereses, la CSUTCB, la FNMIOC-BS y la CSCIOB fueron afirmando su condición campesina y alejándose de la identidad indígena que antes reivindicaban, y el CONAMAQ y la CIDOB persistieron en su condición indígena. El punto central que las distingue es que las primeras ya no demandan territorios colectivos, sino la propiedad privada de la tierra para poder participar en el mercado de tierras y en la comercialización de su producción; mientras que los segundos mantienen sus demandas en torno a la forma territorio y su uso para la reproducción de la población.

Este conflicto de intereses se expresó entre otros niveles, en la discusión que se dio en la Asamblea Constituyente entre los respectivos representantes de cada sector por la denominación en la nueva Constitución de los sujetos protagonistas del proceso de transformación que vivía el

<sup>9</sup> Como las líneas del teleférico construidas en La Paz y El Alto que aparecen como obras de relumbrón para ganar votos.

país y sus supuestos beneficiarios, la base social del gobierno de Evo Morales. El término asumido fue el de indígena-originario-campesino, en una solución salomónica que no resolvió el conflicto, sino que lo hizo evidente, presentando los tres términos vinculados con guiones como si se tratara de uno sólo, en realidad debe leerse como tres sujetos distintos: los indígenas del oriente, los originarios aymaras y quechuas de occidente, y los campesinos, que fueron originarios quechuas o aymaras y que se asumieron estratégicamente como indígenas en el pasado, pero ya no los son. De esta manera, el programa radical indianista que reivindicaba el término indio como autodenominación, se ha ido desdibujando como discurso político. Para lograr la promulgación de la nueva Constitución en 2009, que requería del voto de la oposición, se modificaron 140 artículos, sacrificando el derecho a la tierra y al territorio de los indígenas, en beneficio de los terratenientes del oriente, justificado en la productividad, la necesidad de ampliar las exportaciones.

Los campesinos de la CSUTCB, las Bartolinas y los Interculturales apoyan al gobierno en su política extractivista porque se asumen como beneficiarios directos o indirectos de los recursos en divisas que el gobierno obtenga por las exportaciones de esos recursos, pero también porque muchas de las medidas del gobierno son hechas en su beneficio. Ya no quieren la propiedad colectiva de la tierra, sino la propiedad privada y consideran un obstáculo a sus aspiraciones de expansión como propietarios agrarios, la existencia de las formas colectivas de propiedad reconocidas por la Constitución, y cuestionan las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), la forma de propiedad territorial colectiva concedida a los indígenas del oriente por las reformas neoliberales de los años 90, y a su nueva versión en el gobierno plurinacional, los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), como los latifundios que hay que repartir, entre ellos, los campesinos sin tierra o sin tierra suficiente.

Como quedó expresado por Isaac Ávalos, dirigente de la CSUTCB, quien en 2009 planteó la demanda de redistribuir tierras con estatus privado individual a los campesinos de tierras altas y colonos en tierras bajas, no a partir de los latifundios sino de los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), a los que cuestionó por acaparar enormes territorios siendo sus beneficiarios una minoría, calificando a los territorios indígenas ya reconocidos como latifundios de los indígenas de tierras bajas, y llamó a sus agremiados a ejercer presión corporativa contra las demandas de los indígenas de tierras bajas, afirmando que

quienes más necesitaban tierras son los indígenas de valles y tierras altas. El presidente anunció la realización de una auditoría a estos territorios. (Núñez, 2015:132-133)

Así pues, el sujeto del gobierno de Evo Morales, el que promueve y al que beneficia, es un pequeño propietario privado que aspira a crecer y que espera ser beneficiado por el gobierno para poder hacerlo y pasar de pequeño propietario privado a mediano y grande, gracias a las políticas y leyes que lo favorecen en el gobierno de Morales.

La CIDOB y CONAMAQ, que se siguen considerando indígenas, cuestionan al gobierno e identifican como contrarias a sus intereses la no afectación de los grandes latifundios del oriente y la entrega de concesiones a empresas trasnacionales para la extracción de recursos hidrocarbúricos y minerales en sus territorios y las consecuencias que para ellos tienen los beneficios concedidos a los coccaleros y los interculturales. Con el tiempo, las diferencias se han ido profundizando y las medidas del gobierno han provocado el alejamiento de estas organizaciones del gobierno.

Medidas, como la redefinición de las alianzas políticas para la aprobación de la Constitución, implicaron la incorporación de una parte de la derecha del oriente entre los aliados del gobierno, y el desplazamiento de los dirigentes indígenas del oriente por cuadros de la derecha que se incorporaron al MAS y accedieron a los puestos de gobierno locales en los departamentos de la Media Luna. A eso se añade el incumplimiento o nulo avance en la conformación de las autonomías indígenas o en la aplicación de la justicia indígena. El incremento de precios de la gasolina en 2010 debido al retiro del subsidio a la misma que llevó a una escalada de precios que afectaron a los sectores populares. Y el conflicto mayor en 2011, debido a la construcción de una carretera que atraviesa el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), iniciada sin consulta previa a las poblaciones afectadas, la nula disposición a escuchar a los inconformes y negociar con ellos, la represión de la VIII Marcha realizada en protesta por la construcción. Lo que demostró la decisión del gobierno de romper la alianza con las organizaciones indígenas y la decisión de éstas de salir de la CONALCAM. Más adelante, el acoso a las organizaciones indígenas críticas y la creación del gobierno de organizaciones paralelas a la CONAMAQ y la CIDOB, para mantener la ficción del Pacto de Unidad, y la criminalización de las organizaciones y de los dirigentes opositores, en una campaña constante de persecución y desprestigio.

Así, los sectores que en los años de la movilización fueron construyendo puentes para superar la separación promovida por las élites, durante el gobierno de Evo Morales se han ido convirtiendo en enemigos políticos y sus enfrentamientos son cada vez más violentos. Los intereses entre unos y otros aparecen como irreconciliables, y el gobierno no se propone compatibilizarlos, por el contrario, elige un sujeto sobre el otro, gobierna para un sector y en perjuicio del otro. Esta polarización social derivada de las políticas extractivistas que buscan la obtención de ingresos para el gobierno, se extiende a otros sectores de la sociedad: los cooperativistas mineros en detrimento de los mineros sindicalizados, los coccaleros del Chapare en perjuicio de los coccaleros de los Yungas, etcétera.

Lo sorprendente en los últimos tiempos los cambios desfavorables en la economía mundial, que implican la caída en la demanda internacional y de los precios de exportación de las materias primas, han reducido los ingresos del gobierno y los recursos a repartir, lo que ha intensificado la disputa por esos recursos entre los distintos sectores y ha complicado incluso la relación del gobierno con sus aliados, como se evidencia en dos conflictos que reseñaremos a continuación.

### **Los fraudes en el Fondo Indígena**

104

En 2012 la agencia de noticias Erbol denunció casos de corrupción en el Fondo Indígena y la existencia de “proyectos fantasmas”. Fue tanta la presión que en 2013, el presidente Evo Morales pidió a la Contraloría una auditoría al Fondo Indígena. En febrero de 2015 la Contraloría General del Estado, concluyó en un informe que 153 proyectos no habían sido terminados, pese a que recibieron financiamiento para su ejecución y remitió el caso al Ministerio Público para su investigación porque detectó un presunto daño económico de 71 millones de bolivianos. Más adelante, el presidente Evo Morales ordenó la intervención al Fondo. En el informe de la interventora se identificaron 30 proyectos “fantasma”, cuyas obras no existen, pese a que recibieron los recursos; 713 proyectos que ya debieron ser entregados están inconclusos, son un total de 1.100 los proyectos aprobados de manera irregular, y hay un posible daño económico de casi 200 millones de bolivianos; la lista de involucrados es de más de 2.000 dirigentes y autoridades de las organizaciones sociales afines al gobierno que, por su parte se decidió a defender al directorio de la institución integrado por las organizaciones indígenas y por instancias del gobierno<sup>10</sup>. (Medina, 2015:182)

---

10 CSUTCB, CONAMAQ, CSCIB, CNMIOCB-BS, CIDOB y la Asamblea del Pueblo Gua-



La oposición señala que el gobierno permitió la administración discrecional de la institución, permitiendo que Bs 685 millones se depositaran a 968 cuentas particulares de autoridades y dirigentes de organizaciones sociales afines al MAS. De manera que la corrupción en el Fondo Indígena involucra a la base social del Movimiento al Socialismo: indígenas, campesinos e interculturales. Mostrando de manera elocuente la política clientelar y de corrupción que el gobierno estableció con las organizaciones indígenas y campesinas para mantenerlas en una condición subordinada. Pero por otro lado, también ha servido para afirmar los prejuicios racistas contra las nuevas élites políticas indígenas, como incompetentes y corruptas.

El escándalo de corrupción afectó claramente los resultados de las elecciones subnacionales del 29 de marzo de 2015 (autoridades departamentales y municipales). En ellas la candidata del MAS a la Gobernación de La Paz, Felipa Huanca<sup>11</sup>, fue derrotada, ella aparecía entre los dirigentes que recibieron en sus cuentas particulares recursos públicos para los proyectos. El Movimiento al Socialismo (MAS) sufrió algunas derrotas y retrocesos también en Tarija y Santa Cruz; además de las alcaldías de La Paz, El Alto y Cochabamba. El total de votos conseguidos por el MAS llegó a 41,79 %.

Considero importante rastrear los orígenes de la institución, para ver los alcances de su fracaso y la evolución de las aspiraciones y proyectos elaborados por las organizaciones indígenas desde sus orígenes en la etapa neoliberal y la manera en que las estrategias de cooptación de los indígenas y campesinos por el “gobierno indígena” los ha hecho retroceder en sus procesos de afirmación como sujetos políticos. Lo que por otro lado muestra el desgaste y debilitamiento del gobierno a partir de las contradicciones internas que lo caracterizan.

## El Fondo Social de Emergencia

El antecedente del primer Fondo Indígena fue el Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, creado en 1987 para atenuar los costos sociales del programa del ajuste neoliberal que afectaba fundamentalmente a los campesinos indígenas, siguiendo las propuestas de la UNICEF de hacer un “ajuste estructural con rostro humano”, que garantizara la protección a grupos vulnerables, asegurando sus necesida-

---

raní (APG), también los ministerios de Planificación, de Producción, de Economía y de la Presidencia.

11 Antes fue dirigente de la Federación Departamental de Mujeres Campesinas de La Paz Bartolina Sisa.

des de nutrición, salud y educación con políticas compensatorias para erradicar la pobreza.

El programa retomó las propuestas hechas por las comunidades locales, ONGs, gobiernos municipales, grupos de base, organizaciones indígenas y contrató a los propios beneficiarios para realizar y diseñar los programas, bajo la supervisión de la dirección del organismo. Los recursos provinieron del exterior y fueron administrados por el Banco Mundial. Fue inspiración, entre otros, del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de México (Oliva, 2003: 34-36).

Considerando la experiencia del FSE, la CIDOB presentó en el año 1987 y los dos años siguientes, una propuesta a la presidencia de la República de Bolivia de crear un Fondo Nacional para el Desarrollo Indígena que fuera gestionado por la CIDOB en forma autónoma, aunque en coordinación con el Estado boliviano. El Fondo se sustentaría a partir de recursos provenientes de donaciones, créditos y asistencia técnica de organismos internacionales de cooperación y financiación del desarrollo, y los distribuiría entre los pueblos indígenas del país para el financiamiento de programas de desarrollo indígena basados en la preservación de su identidad, su lengua y su cultura, el reconocimiento de su personalidad jurídica y el control sobre sus territorios, la defensa del medio ambiente y la autonomía de los pueblos. (Oliva, 2003:37)

106

### **El primer Fondo Indígena**

La propuesta no se concretó por falta de capacidad del gobierno de turno. Pero fue presentada años más tarde por el presidente de Bolivia Paz Zamora en la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara en 1991, y fue apoyada por los presidentes latinoamericanos participantes en la misma, de manera que la experiencia y propuesta locales se convirtieron en un organismo internacional. El primer Fondo Indígena<sup>12</sup> fue creado en 1992 por la Comunidad Iberoamericana de Naciones. En las reuniones técnicas de preparación participaron organismos internacionales<sup>13</sup> y gobiernos, pero no hubo representación de las organizaciones indígenas que lo habían proyectado, ellas cuestionaron la apropiación del proyecto por las instituciones internacionales y los gobiernos de los países, señalando que con la creación del Fondo los gobiernos nacio-

---

12 En nombre completo de la institución era Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y del Caribe.

13 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

nales se desentenderían de sus obligaciones con los pueblos indígenas, y cuestionando la intermediación por parte de las ONGs. Poco a poco las organizaciones indígenas fueron acercándose a la nueva institución<sup>14</sup>. (Oliva, 2003:45-47)

Su objetivo era “promocionar el autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la región... (y para) centralizar, gestionar, redistribuir e impulsar a través de programas, proyectos, investigaciones o reuniones de concertación de la ayuda de los gobiernos de la región y de España y Portugal entre otros Estados europeos, hacia los pueblos indígenas, promoviendo de esta manera procesos de desarrollo con identidad” (Oliva,2003:4). Era la manera de responder a las demandas de los sectores indígenas, cuya movilización comienza a visibilizarse en todos los países latinoamericanos con población indígena, en vísperas del Quinto Centenario.

Representantes de las organizaciones indígenas fueron incorporados en la estructura orgánica del Fondo Indígena para su gestión de manera paritaria, fue el mecanismo para atraer a las organizaciones indígenas y hacerlas sentir que la institución respondía a sus necesidades. El Fondo Indígena tenía oficinas funcionando en varios países. Su financiamiento era irregular pues no tenía una fuente constante y cierta de recursos, lo que la hacía una instancia canalizadora de los fondos de la cooperación internacional, de manera que era “un fondo sin fondos”. Por esta razón en el año 2002 se planteó la necesidad de reestructurar a la institución, lo que fue el inicio de su extinción, sin haber resuelto las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas. (Oliva, 2003:289)

## El Segundo Fondo Indígena (FDPPIOYCC)

Probablemente la memoria de esa experiencia y la necesidad no resuelta, llevó a imaginar nuevamente la posibilidad de encontrar los fondos necesarios para el desarrollo indígena, ahora que se anunciaba un auge económico a partir de la explotación del gas, el cual podría ahora sí, garantizar la sostenibilidad nacional de un nuevo fondo a partir de recursos propios. Así, en julio de 2005, durante el gobierno provisional de Rodríguez Veltze, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)<sup>15</sup> solicitó al gobierno central la reglamentación del Art. 57 de la ley de Hidrocarburos, en el punto relativo a la distribución del Impuesto Directo a los

14 CIDOB, Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), COBAIE y CMPI.

15 Los guaraníes son el grupo étnico de tierras bajas más numeroso y el más combativo.

Hidrocarburos (IDH) y particularmente el inciso d) que establece que 32 % debe repartirse entre departamentos productores, 14% entre los no productores, y 18% debe repartirse entre municipios, universidades, pueblos indígenas, originarios, comunidades campesinas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros. Ellos demandaban participar en los beneficios que reportaran los recursos hidrocarburíferos.

Los argumentos en los que se sustentaba tal petición eran: que el área donde se encuentran los recursos hidrocarburíferos abarca 55,6% del territorio nacional que se sobreponen con Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y con los territorios de las comunidades indígenas y originarias, y todos los proyectos y las actividades de extracción y de transporte se desarrollan en territorios indígenas y originarios. Que hay más de 500 comunidades indígenas y originarias afectadas por tales actividades y sus impactos socioambientales son muy negativos (destrucción de los recursos naturales, introducción de costumbres ajenas a la cultura de los pueblos indígenas), llevando a un mayor empobrecimiento de las poblaciones indígenas y originarias que no reciben los beneficios de las actividades hidrocarburíferas. Que los pueblos indígenas, originarios y campesinos, histórica y ancestralmente dueños del territorio y sus recursos naturales, no quieren ser mendigos, por el contrario, demandan el respeto a su derecho como sujetos de desarrollo económico, de acuerdo a sus usos y costumbres. Que las leyes establecen<sup>16</sup> su derecho a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos hidrocarburíferos, a través de políticas responsables que conduzcan al fomento de sus economías en el largo plazo. Sentenciaban además, que “solo habrá paz social cuando el desarrollo sea equitativo”. (Morales, 2015:21-22)

108

Durante dos meses, el gobierno hizo caso omiso de la demanda, fue hasta el 6 de septiembre que convocó a pueblos indígenas de tierras bajas, campesinos y colonizadores, a una reunión con el Presidente de la República en palacio de gobierno, en ella se comprometió a elaborar en 48 horas una contrapropuesta, que nunca llegó, por lo que el pueblo guaraní de la localidad de Tatarenda Viejo decidió iniciar un bloqueo de la ruta Santa Cruz-Camiri, medida que el 12 de septiembre fue asumida en pleno por la Dirección Nacional de la APG y por la Dirección Nacional de la CIDOB y el bloqueo se masificó. Mientras el gobierno seguía sin responder a la demanda del Pueblo Guaraní, el 15 de septiembre los cívicos de Santa Cruz, representantes de la oligarquía

---

16 La Ley de hidrocarburos boliviana, el Convenio 169 de la OIT y otros convenios internacionales.

del departamento, iniciaron su propio bloqueo exigiendo la entrega del IDH a la prefectura. A ellos, el gobierno les dio respuesta favorable el mismo día, incluso otorgándoles recursos más allá de sus demandas y fuera de lo que establece la Ley de Hidrocarburos.

El 18 de septiembre un contingente de más de 400 policías y militares reprimió salvajemente el bloqueo indígena, persiguiéndoles hasta los cerros y utilizando excesivamente la fuerza y los gases. Con ello, sembraron el terror entre niños, mujeres y ancianos que tuvieron que huir al monte para evitar el efecto de los gases, lanzados incluso directamente al cuerpo de las personas. Finalmente, el 22 de diciembre de 2005, el presidente interino firmó el Decreto Supremo N° 28571 que creó el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (FDPPIOYCC), asignándole 5% del IDH, la mitad de lo que pedían los indígenas. La finalidad del mismo era “financiar proyectos de desarrollo productivo y social que beneficien de manera directa a los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas”, 80% de sus recursos se destinarían a inversión productiva y 20% para el desarrollo social.

109

Se establece que su visión es constituirse en un brazo económico-técnico con autonomía de gestión de las Organizaciones de los Pueblos Indígenas, Originarias, Comunidades Campesinas e Interculturales (OIOCCI), integrando las formas de Organización Económica Comunitaria en base a la promoción, contribución, participación y decisión de su desarrollo integral con identidad y visión propia para vivir bien. Su misión es gestionar y transferir recursos financieros públicos, privados y externos a las OIOCCI mediante programas y proyectos que contribuyen a su “desarrollo integral con identidad y visión propia, respetando las diversas formas de vida (usos y costumbres) y su relación con la naturaleza”. El objetivo del Fondo Indígena era fortalecer las formas de economía comunitaria con capacidad de liderazgo y autogestión organizativa.

Señala Morales que el mismo día que se promulgó el decreto que creó el Fondo Indígena, el gobierno otorgo a los empresarios cruceños la legalización del cultivo de soya transgénica. Lo que marca la ruta dual que se mantendría como pauta durante los gobiernos de Evo Morales. Por un lado los indígenas, originarios y campesinos con su “fondo indígena” y su aspiración al desarrollo indígena, y por el otro el modelo del agronegocio, centrado en la producción de soya transgénica y la caña de azúcar. El resultado ha sido el estancamiento productivo y económico de los primeros, mientras que los segundos se han convertido en el tercer rubro de exportación (después del gas y minerales).

Pese a su creación formal en 2005, el Fondo Indígena no operó sino hasta 2009, cuando se aprobó su Reglamento Interno y se eligió a la primera directora, en ese período sus recursos se fueron acumulando, y recién para el año 2010, se comienzan a ejecutar los primeros proyectos. Morales, haciéndose eco de la Cumbre “Otro Fondo Indígena es Posible sin Corrupción”, realizada después del descubrimiento del desfalco, cuestiona que desde el año 2008 el gobierno utilizó los recursos destinados al Fondo, unos 70 millones de bolivianos que destinó para otros fines y esos no han sido fiscalizados ni considerados entre las cuentas que hay que rendir. Tales recursos fueron destinados por decreto presidencial a fines ajenos al desarrollo indígena: la Renta Dignidad, la UNIBOL (tres Universidades Interculturales creadas por el gobierno), el Fondo de Educación Cívica, el INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), Sistema de Apoyo Técnico para organizaciones.

También se desviaron recursos para el traslado de las bases de las organizaciones, campañas políticas del gobierno, e ineficiencia en la contabilidad. De esa manera, se violaron los derechos económicos de los pueblos indígenas, pues “no se respetaron sus recursos ganados a costa de lucha” y se convirtió al fondo en la caja chica para solucionar las incoherencias del Estado Plurinacional en materia de financiamiento, y para gastos no regulados. (Morales, 2015:49) Las organizaciones participantes en el Foro denunciaron también el manejo discrecional, discriminatorio y partidario del gobierno del MÁS sobre los recursos del IDH, que, desde antes que el Fondo Indígena comenzara a financiar proyectos en 2010, incauta recursos económicos del Fondo Indígena, violando lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y sin ningún tipo de consulta ni consentimiento de los pueblos indígenas.

Morales cuestiona también la forma de gestión de los recursos hecha a partir de una visión empresarial e individualista, con un enfoque de proyecto y no de programa, y que la razón para hacerlo así fue que los proyectos tienen montos menores al millón de bolivianos, y por ello no requieren de un Estudio Integral Técnico Económico Social y Ambiental como los programas. El autor considera que en ello había una intencionalidad premedita de corrupción. Otra limitación es que no hay una coordinación efectiva del Fondo Indígena con los otros proyectos y programas de apoyo técnico y financiero que se ejecutan en un mismo territorio.

### **El Fondo de Desarrollo Indígena**

La solución del gobierno frente al fraude fue ordenar en agosto de 2015 la liquidación del FDPPIOYCC y la creación del Fondo de De-

sarrollo Indígena. La interventora del FDPPIOYCC, Larisa Fuentes, dirigirá el proceso de liquidación de esa entidad que durará un año. Uno de los cambios fundamentales es que el nuevo fondo estará a cargo de un Director General Ejecutivo, designado mediante Resolución Suprema, que ya no contará con un directorio. Su finalidad será gestionar, financiar, ejecutar y fiscalizar programas de proyectos para el desarrollo productivo rural, ya no habrá proyectos de fortalecimiento (como cursos y talleres de capacitación). En lugar del directorio habrá un Consejo Consultivo, conformado por los titulares de los ministerios de Desarrollo Rural, Presidencia, Desarrollo Productivo, Medio Ambiente, Planificación y de Economía, además de los máximos dirigentes de los campesinos, indígenas, originarios, interculturales y mujeres campesinas Bartolina Sisa. Ya no participaran en él la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) ni la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (Cpem-B). Es decir, las organizaciones que no son incondicionales al gobierno.

Las fuentes de financiamiento serán las mismas, se ratifica 5% de las recaudaciones del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) “monto que será deducido del saldo correspondiente al Tesoro General de la Nación (TGN). También se habilita a las donaciones o créditos, internos o externos con el fin de ayudar al desarrollo. El Fondo contratará de manera directa las obras, bienes y servicios, destinados a la ejecución de programas y proyectos productivos rurales. El procedimiento para la contratación directa debe ser aprobado por una resolución expresa emitida por la Máxima Autoridad Ejecutiva del Fondo de Desarrollo Indígena.

En agosto de 2016 entró en vigencia el nuevo Fondo y en septiembre fue nombrado por el presidente Morales su director, Eugenio Rojas, quien anunció que ya no habrá desembolsos en cuentas particulares de los beneficiarios, la ejecución de proyectos será a través de los gobiernos municipales o en su defecto los mismos funcionarios del fondo realizarán esta tarea. De tal manera que la responsabilidad sobre la forma en que se invertirán estos recursos recae directamente en los funcionarios FDI o las autoridades municipales. Así, la autonomía de las organizaciones indígenas en la gestión del fondo, que imaginaron los creadores del proyecto en el año 1987, quedó totalmente anulada y son las instancias del gobierno central o municipal, las encargadas de su ejecución.

Tras un año y cinco meses de investigaciones en este caso, hay 20 personas detenidas y 300 procesadas por la Fiscalía, hay sindicalistas, assembleístas y exautoridades de gobierno, la exministra de Desarrollo Rural, Nemesia Achacollo, es una de las acusadas. Como en otros casos anteriores, ha asumido estoicamente su papel de chivo expiatorio de los errores del gobierno.

### **Comentarios finales**

El caso del Fondo Indígena, desde sus primeros esbozos, sus distintas fases y hasta el escándalo del fraude, muestra la compleja relación que las organizaciones indígenas han tenido con los distintos gobiernos, tanto los del período neoliberal, como el de Evo Morales. Es una relación que fluctúa entre la subordinación inevitable y la ambición de la autonomía que no logra concretarse. Es la ambición de revivir el estado de bienestar que disfrutaron otros sectores sociales como los mineros y no necesariamente los indígenas, y una memoria larga de un estado paternal como el inca o el colonial “protector de las comunidades indígenas”, que la idea del “gobierno indio” de Evo Morales revive, pero no llega a ser.

Otro punto conflictivo es la relación de las organizaciones indígenas con las Organizaciones No Gubernamentales que durante mucho tiempo aparecen como aliadas indispensables, dado el poco capital cultural occidental que tienen los dirigentes o cuadros técnicos indígenas, y que son necesarios para solventar los intrincados trámites y procedimientos administrativos para lograr el acceso, la administración y gestión de los recursos proporcionados por las instituciones financieras y de la cooperación internacional a cuyos fondos se busca acceder. El otro aspecto es la competencia o rivalidad que se establece entre distintos sectores y organizaciones indígenas de un país en la disputa por esos fondos escasos, competencia que es alentada por gobiernos e instituciones para evitar la suma de fuerzas entre los distintos sectores.

En los últimos tiempos, la capacidad técnica ha sido incrementada de manera significativa, y permite que sean los propios indígenas los que asuman las funciones técnicas, de dirección y coordinación de sus asuntos. Pero los conflictos entre los distintos actores no han desaparecido, ni la imposición de mecanismos de subordinación a los liderazgos o dirección por parte de los no indígenas. Como ocurre de manera generalizada en el gobierno de Evo Morales, en el que los cargos importantes ejercidos por indígenas siguen siendo simbólicos y minoritarios.



Las rivalidades persisten y unos sectores pretenden hegemonizar a los otros, guiarlos o dominarlos.

El fenómeno más dramático es el proceso de desindianización que se ha producido durante el gobierno de Evo Morales entre los cuadros dirigenciales y las propias bases indígenas, que ocurre entre otros mecanismos, por la vía de la cooptación, el corporativismo y la corrupción que una institución como el Fondo Indígena propició. Es probable que los rasgos externos de la identidad indígena se mantengan como un recurso de legitimación y de una pretendida representación de un sector a través de la vestimenta o el habla, pero los valores éticos se pierden, el sentido de pertenencia a una colectividad y la búsqueda del bien común es reemplazado por la aspiración a la obtención de beneficios personales, el disfrute individualista, la corrupción generalizada y el sacrificio de los intereses de los supuestos representados. La seducción por el poder y la búsqueda de una concentración del mismo y su perpetuación se producen a todas las escalas de los mandos, lo que lleva a la pérdida de horizonte colectivo y personal.

---

*Fecha de recepción: febrero 2017*  
*Fecha de aprobación: mayo 2017*

## REFERENCIAS:

CEPAL. (2005) Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo de 2001. Santiago de Chile.

Chávez, Patricia y Dunia Mokrani. (2007) “Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política”, en OSAL Año VIII, No. 22, septiembre. Buenos Aires: CLACSO.

Escárzaga, Fabiola. (2006) La comunidad indígena en las estrategias insurgentes de fin del Siglo XX en Perú, Bolivia y México. Tesis de doctorado en Estudios Latinoamericanos. México: UNAM.

Escárzaga, Fabiola. (2005) “Bolivia: la formación de los actores de la insurrección de octubre de 2003”, en Estudios Latinoamericanos. Edición Especial 45º Aniversario. México: FCPyS, UNAM.

Escárzaga, Fabiola. (2012) “El gobierno de los movimientos sociales”. En Ernst, Tanja/ Schmalz, Stefan: El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo, La Paz, Plural.

Escárzaga, Fabiola. (2014) “Introducción” a Indianismos, la correspondencia de Fausto Reinaga con Guillermo Carnero Hoke y Guillermo Bonfil Batalla, compilación e introducción de Fabiola Escárzaga. CEAM y Fundación Amautica Fausto Reinaga, La Paz.

Fondo Indígena, un millonario caso de corrupción que envuelve a la base social del MAS. Correo del Sur, 17/12/2015 <https://www.google.de/search?q=Fondo+Ind%C3%ADgena%2C+un+millonario+caso+de+corrupci%C3%B3n+que+envuelve+a+la+base+social+del+MAS>

García Linera, Álvaro (coordinador); Chávez León, Marxa; Costas Monje, Patricia. (2005) Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. 2ª edición. La Paz. Diakonía y Oxfam.

Gutiérrez Aguilar, Raquel. (2008) Los ritmos del Pachakuti. La Paz. Textos Rebeldes.

Patzi Paco, Félix. (2007) Insurgencia y sumisión. Movimientos sociales e indígenas. Segunda edición ampliada 1983-2007. La Paz: Yachaywasi.

Morales Álvarez, Manuel (comp.). (2015) Fondo Indígena. La gran estafa. Denuncias y propuestas desde los pueblos indígenas. La Paz, Viejo topo y Concamaq.

Núñez del Prado, José. (2015) Utopía indígena truncada. Proyectos y praxis de poder indígena en Bolivia Plurinacional. La Paz, CIDES-UMSA.

Oliva Martínez, J. Daniel. (2003) El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. Una organización internacional de cooperación especializada en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los pueblos indígenas. La Paz, Fondo Indígena y Agencia Española de Cooperación Internacional.

Quispe Huanca, Felipe. (2007) Tupak Katari vive y vuelve...carajo. 4ª ed. La Paz. Pachakuti.

Rivera Cusicanqui, Silvia. (1986) Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechwa 1900-1980. Ginebra. Naciones Unidas.

