

Noviembre
2025



IDEAS & Debate



IDEAS & Debate

Número 18 – Noviembre 2025

DIRECTORES

OSCAR ORTIZ ANTELO
HUGO HINOJOSA PELÁEZ
GARDIZ CUÉLLAR AÑEZ
CHRISTIAN PARADA ROSELL
JAVIER PAZ GARCÍA
MARÍA SILVIA BALDOMAR CARDONA
KATIA ROMERO FERNÁNDEZ
WALTER JUSTINIANO CLAURE
IRIS ILLANES CORTÉS

EDITOR

José Rafael Vilar

DIRECCION

Calle Velasco Nro. 700 esq. Calle La Riva, piso 3º, Of 301
Telf. /Fax (591-3) 3353354 / 3353357
Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Las opiniones y conclusiones acá expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio de "IDEAS & Debate".

Depósito Legal: N° D.L. 8-3-11-13

Fundación Democracia y Prosperidad

Calle Velasco Nro. 700 esq. Calle La Riva, piso 3º, Of 301
Telf. /Fax (591-3) 3353354 / 3353357
contacto@fundep.org.bo
<https://fundep.org.bo/>
Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

Impreso en imprenta Imprimase SRL

Tarija N° 673
Telf.: (591-3) 3323152
imprimasesrl@gmail.com
Santa Cruz de la Sierra

Índice

Presentación	7
<i>Presidente de la Fundación Democracia y Prosperidad</i>	
Prefacio	9
<i>Verdad, mentira y poder: comunicación política y desinformación electoral en América Latina desde tres casos contrastantes.</i>	
	13
<i>Carmen Beatriz Fernández Pérez</i>	
<i>Desafío del Orden Político en el Escenario Post-masismo.</i>	47
<i>Junior Raúl Pantoja Abrego.</i>	
<i>Los escenarios Bolivia-Chile: camino al entendimiento.</i>	67
<i>Loreto Correa Vera</i>	
<i>Avasallamientos, Reforma Agraria y Sostenibilidad Agropecuaria.</i>	107
<i>Luis Fernando Asturizaga Mendoza</i>	

Presentación

Del Presidente de la Fundación Nueva Democracia

Hace quince años, en 2010, nuestra Fundación Democracia y Prosperidad (antes denominada Fundación Nueva Democracia) abrió un espacio urgido de participación y promoción del libre debate de ideas y las libertades de pensamiento, de opinión y expresión que, desde entonces, contribuiría decisivamente a la democracia boliviana: iniciaba la Serie de Cuadernos *IDEAS & Debate*.

Hoy presentamos este nuevo Cuaderno N° 18 de dicha Serie *IDEAS & Debate* reafirmando nuestro permanente compromiso con las libertades de pensamiento, opinión y expresión, apostando por el desarrollo innovador y participativo del país.

Esta Segunda Etapa de los Cuadernos de la Serie *IDEAS & Debate* es gracias al generoso patrocinio del Swedish International Liberal Centre (SILC) y, con esta invaluable colaboración con la democracia boliviana, solidificamos una ventana abierta, plural y democrática para el pensamiento diverso en áreas como la economía, la filosofía, el emprendimiento, la inversión pública y la privada, el impacto social de la gobernabilidad, la identificación con *lo nacional popular* y *lo urbano-liberal*, la participación de la mujer en la economía, la academia y la política, el empleo, los derechos humanos, la reconstrucción de la Justicia en Bolivia y la propuesta de Reforma, la resiliencia empresarial, la reedificación de las Instituciones, la democracia, la necesidad de los censos para el desarrollo nacional, la inseguridad agrícola... la consciencia de la urgencia impostergable de un verdadero y consensuado Proyecto País, más allá de discursos y narrativas exitistas. La lista abarca muchos otros temas, pero en todos hay una clara identificación con la defensa de los valores de la libertad, la democracia y la verdad.

La necesidad de pensar y actuar respetando al que no piensa como uno mismo —esperando la misma reciprocidad— ha sido norma inviolable de los Cuadernos de la Serie *IDEAS & Debate* en sus diferentes etapas.

Hoy Bolivia está iniciando su Tricentenario republicano y está iniciando un nuevo ciclo: recuperando su democracia y refundando un País Para Todos. En ese sentido, como en todos estos años, la Fundación Democracia y Prosperidad trabaja para construir nuestro verdadero desarrollo, para que —unidos en verdadera democracia participativa y solidaria— logremos una Bolivia digna del siglo XXI, con el pleno respeto de los derechos humanos y políticos y las libertades sociales y económicas de todos los que vivimos en nuestra amada tierra.

Muchas gracias.

Oscar Ortíz Antelo

Presidente del Directorio
Fundación Democracia y Prosperidad

Prefacio

Este Cuaderno N° 18 de la Serie *IDEAS & Debate* —décimo de la segunda etapa que se inicia en 2021— llega a ustedes, amigos lectores, como un esfuerzo de la Fundación Democracia y Prosperidad (antes Nueva Democracia), gracias al inestimable patrocinio de la Swedish International Liberal Centre (SILC), para abrir y mantener espacios para la libertad de expresión y opinión, el debate de ideas y el sano ejercicio del pensamiento libre y democrático a través de los cuatro ensayos que, rigurosamente analizados desde ópticas y experiencias nacionales, desarrollan áreas de pensamiento de urgente discusión y son ventanas abiertas democráticas dentro de la irrestricta libertad de expresión y opinión, como es el mandato de la Fundación y el compromiso de SILC

El primero de los ensayos: *Verdad, mentira y poder: comunicación política y desinformación electoral en América Latina desde tres casos contrastantes* de mi respetada y muy querida amiga venezolano-española Carmen Beatriz Fernández Pérez, académica e investigadora de la Comunicación Política 4.0 (Inteligencia Artificial, IoT, Big Data, Robótica) en la gestión pública y social. En sus páginas, Fernández nos introduce en las elecciones recientes en Venezuela y Uruguay (2024) y en Bolivia (2025), analizándolas desde la perspectiva de un laboratorio privilegiado para observar cómo la desinformación se manifiesta, y cómo se enfrenta, en esos tres escenarios contrastantes. Desde la perspectiva del Observatorio Complutense de la Desinformación —del que ella es parte y en cuya etapa boliviana tuve el orgullo de participar junto con la UCB Santa Cruz, la UPSA y el *fast checking* Bolivia Verifica—, el ensayo analiza los escenarios electorales en Venezuela —un sistema autoritario con fachada electoral, en el que la manipulación informativa fue parte integral de la estrategia de poder—; Uruguay —una democracia madura—, donde la fortaleza institucional y la cultura cívica actuaron como barreras naturales contra la distorsión, y Bolivia

—un sistema democrático maltratado en visos de reconstrucción—, donde la desinformación, que estuvo permanentemente presente, dejó en evidencia tanto vulnerabilidades como aprendizajes en materia de transparencia digital.

Junior Raúl Pantoja Abrego nos ofrece el segundo ensayo: *Desafío del Orden Político en el Escenario Post-masismo*. Pantoja, en su trabajo, «revisa la crisis del Estado Plurinacional de Bolivia y el nuevo ciclo político del país, desde la mirada teórica de Samuel Huntington [que nos permite asumir] que la caída del Movimiento Al Socialismo (MAS) tiene sus causas en un Proceso de Cambio que forjó la desinstitucionalización del Estado, donde hemos transitado de una Ilusión de Modernidad a una Sociedad Pretoriana, cuyo detonante (Crisis económica) puso en evidencia la “brecha política” caracterizada por la acción directa de grupos corporativos (Movimientos Sociales) y la ausencia de mediación institucional (Sistema de Partidos e instituciones con autonomía)», concluyendo que la principal crisis de Bolivia es, más allá de problemas de política y gestión económica o de alternancia partidaria, sino una crisis estructural. La solución pasa por la reconstrucción de la Institucionalidad.

El tercero: *Los escenarios Bolivia-Chile: camino al entendimiento* de la conocida investigadora y analista chilena Loreto Correa Vera, nos introduce —sin prejuicios ni tendencialismos— en la valoración crítica del estado, proceso y posibilidades de las relaciones entre Bolivia y Chile, llegando a la conclusión de que el relacionamiento mutuo se identifica por «tan complejo saber qué quieren los gobiernos o qué es lo que no quieren, y/o “estimar” lo que posiblemente podría hacerse o diseñarse para “mejorar” las condiciones de la relación». Tras describirnos someramente las etapas en que han transcurrido estas relaciones en los últimos cinco gobiernos chilenos (Bachelet-Piñera-Bachelet-Piñera-Boric) y concluye su ensayo con una afirmación que yo la valoro entre la *esperanza* y el *escepticismo*: «La política exterior requiere modernización, digitalización, transparencia, actualizarse en lo técnico, tener un banco de datos permanente en todas las áreas y equipos permanentes en ambos países. Realizar estudios compartidos es una tarea pendiente». La solución está en las manos y las voluntades de bolivianos y chilenos.

Por último, el cuarto de los ensayos de esta entrega de Cuadernos *IDEAS & Debate: Avasallamientos, Reforma Agraria y Sostenibilidad Agropecuaria*, del reconocido investigador con especialización en Derecho Agrario, Medio Ambiente, Mercado, Recursos Naturales y Desarrollo Rural Luis Fernando Asturizaga Mendoza. El texto es un diagnóstico —*descarnado* me atrevería a decir— de la confluencia perversa de sequía extrema en las gestiones 2023-2024, la escasez crónica de dólares y diésel, las políticas erradas —muchas veces intencionalmente criminales—, la corrupción, la desmeritocracia, el contrabando descontrolado y, sobre todo, la inseguridad jurídica provocada por los avasallamientos masivos de predios productivos, como causas fundamentales de llevar al país al borde de una crisis alimentaria estructural, a pesar de todas sus riquezas.

Siguiendo la costumbre de los anteriores Prefacios de los que me he responsabilizado, cerraré éste con este pensamiento de Raúl Alfonsín:

«Con la democracia se come, se educa, se cura».

Muchas gracias.

Carmen Beatriz Fernández Pérez

Carmen Beatriz Fernández es PhD en Comunicación Pública por la Universidad de Navarra. Urbanista (USB) con maestría en Administración de Empresas (IESA) y maestría en Campañas Electorales (University of Florida). CEO DatastartegIA Consult. Es socia fundadora de la Organización de Consultores Políticos Latinoamericanos OCPLA. Es profesora de la Universidad de Navarra en España, de la Universidad de Pforzheim (Alemania) y del IESA (Caracas) en materias de comunicación política.

Verdad, mentira y poder: comunicación política y desinformación electoral en América Latina desde tres casos contrastantes

Carmen Beatriz Fernández Pérez

Verdad, mentira y poder: comunicación política y desinformación electoral en América Latina desde tres casos contrastantes

Introducción

El año 2024 fue señalado en el calendario como el momento en que la democracia global afrontaría su mayor reto, al concentrar el ciclo electoral más grande de la historia. En América Latina, donde la polarización, el populismo y una profunda desconfianza ciudadana hacia las instituciones son fenómenos persistentes, observar el comportamiento de la desinformación se ha convertido en un ejercicio crucial para comprender la resiliencia de nuestros sistemas políticos.

Las elecciones recientes en **Venezuela y Uruguay (2024)** y en **Bolivia (2025)** ofrecen un laboratorio privilegiado para observar cómo la desinformación se manifiesta, y cómo se enfrenta, en tres escenarios contrastantes. En Venezuela, un sistema autoritario con fachada electoral, la manipulación informativa fue parte integral de la estrategia de poder. En Uruguay, por el contrario, la fortaleza institucional y la cultura cívica actuaron como barreras naturales contra la distorsión. Y en Bolivia, un sistema democrático en reconstrucción, la desinformación, que estuvo permanentemente presente, dejó en evidencia tanto vulnerabilidades como aprendizajes en materia de transparencia digital.

En este artículo se intenta extraer las lecciones principales de las elecciones en Venezuela, Uruguay y Bolivia a través del prisma de la desinformación, y de la experiencia como observadores electorales desde el Observatorio Complutense de Desinformación (OCD), para contrastar cómo los contextos políticos influyen en la manifestación y el enfrentamiento de la Interferencia y Manipulación de la Información (IMI).

En los tres casos, la comunicación política y las tecnologías de la información jugaron papeles decisivos: desde las redes sociales y los datos abiertos, hasta los mecanismos de verificación ciudadana y las

campañas coordinadas de desinformación. La extrapolación a toda la región latinoamericana plantea preguntas cruciales: ¿Puede la solidez institucional, como en Uruguay, mitigar sistemáticamente los efectos desestabilizadores de la desinformación? ¿Hasta qué punto las iniciativas de transparencia digital de base pueden compensar la manipulación autoritaria, como se observó en Venezuela? ¿Puede la vocación democrática de una sociedad acompañar y desarrollar institucionalidad para el rescate de la democracia, como en Bolivia? Al explorar estas preguntas constatamos que el desafío de la desinformación se ha vuelto estructural. No se trata solo de noticias falsas o rumores malintencionados, sino de un completo ecosistema que incluye además de incidentes aislados, narrativas articuladas, migración de audiencias, pseudomedios, *influencers* y pseudoencuestas, y en donde en los límites entre información, opinión y propaganda se difuminan.

La desinformación como problema político

La desinformación no es nueva en la historia política latinoamericana. Las “campañas negras” y los rumores electorales existían mucho antes que llegara las redes sociales. Sun-Tzu ya habló hace dos mil años de persuasión y confusión en *El arte de la guerra*. El engaño es el fundamento de cualquier estrategia militar, y la premisa de que «*toda la guerra se basa en el engaño*» es análoga a la lógica de la desinformación contemporánea. En la era digital, el engaño se manifiesta a través de noticias falsas, narrativas manipuladas y contenidos diseñados para confundir al público más que para informar. Así como un General de División debía, para Sun-Tzu, simular fuerza o debilidad para desorientar al adversario, hoy los actores políticos, mediáticos y estatales explotan la ambigüedad y la opacidad para condicionar percepciones públicas y confundirlas. La base del conflicto informativo actual es precisamente la capacidad de crear realidades alternativas que erosionen la confianza en instituciones, medios y autoridades, desplazando el principio de verdad como coordenada del debate público.

«*Si el adversario tiene un temperamento colérico, intenta irritarlo*» es otro consejo bélico de Sun Tzu, bien aplicable al entorno desinformativo

contemporáneo. La manipulación emocional es un arma estratégica, tanto en la guerra como en su versión sublimada: la campaña electoral. La irritación del adversario no era solo un medio táctico, sino un modo de anular su capacidad de cálculo racional. Hoy, las campañas de desinformación se diseñan para provocar indignación inmediata, estimular el miedo o reforzar sesgos cognitivos a partir de contenidos extremadamente emocionales. Un equipo de *trolls* que irritan permanentemente a reporteros de la fuente electoral pueden hacerles desviar de su propósito. El lenguaje de odio en ocasiones se hace, incluso, parte de la dinámica de una campaña. Plataformas como Facebook, X o TikTok amplifican estos estímulos porque su arquitectura recompensa la viralidad asociada a emociones negativas.¹ La guerra informacional actual no busca persuadir argumentalmente, sino desestabilizar emocionalmente, generando públicos reactivos, polarizados y fácilmente manipulables.

Hoy, un video manipulado o una encuesta falsa pueden circular millones de veces antes de ser desmentidos. Y el daño, en términos de confianza pública, puede ser irreversible. Los estudios sobre desinformación electoral distinguen entre **información errónea (misinformation)**, aún sin traducción en español), relativa a contenidos falsos difundidos sin intención de dañar, pudiendo tratarse de errores, y la **desinformación (disinformation)** que son contenidos falsos creados deliberadamente para manipular. La diferencia básica entre ambas radica en la intencionalidad del emisor. En América Latina, ambos tipos coexisten y ambos pueden hacer mucho daño, pero el segundo se ha vuelto una herramienta recurrente de comunicación política: campañas orquestadas desde laboratorios digitales, redes de cuentas falsas, o medios satélite que mezclan hechos y ficciones con el mismo tono de verosimilitud.

Esta dinámica se entrelaza con una característica propia de la región: la alta polarización afectiva, donde la identidad política pesa más que los argumentos. En ese clima, la desinformación no necesita ser creíble

1 Diversas investigaciones han mostrado que los algoritmos de redes sociales tienden a amplificar contenidos que generan emociones intensas (especialmente las negativas como ira, miedo o indignación) porque ellas provocan mayor interacción, con comentarios, compartidos, o reacciones. Dado que la lógica algorítmica prioriza el “*engagement*” como métrica de éxito, los contenidos polarizantes y emocionalmente cargados tienden a ser más visibles, lo que puede distorsionar la percepción social y favorecer la desinformación o la radicalización.

para ser eficaz; basta con reforzar prejuicios preexistentes. Así, la mentira se convierte en una forma de pertenencia identitaria.

Comunicación política en la era de la posverdad

La comunicación política ha dejado de ser un canal unidireccional entre candidatos y ciudadanos. Hoy es una trama interactiva donde se cruzan discursos oficiales, medios tradicionales, *influencers*, *trolls*, encuestadoras, pseudomedios, pseudoencuestadoras, verificadores y plataformas tecnológicas. Cada actor disputa la atención y la legitimidad. En ese terreno, con demasiada frecuencia la verdad factual pierde terreno frente a la emoción, la identidad y la narrativa.

El desafío, por tanto, no es solo técnico, sino político y ético: ¿cómo sostener democracias donde la conversación pública se ve saturada por información engañosa? ¿Cómo puede la comunicación política contribuir a reconstruir confianza en instituciones y procesos electorales? Y ¿dónde debe darse el espacio de la plaza pública, con comunicación que construya comunidad y realidades universales y compartidas?

La confianza ciudadana en los sistemas electorales latinoamericanos ha sufrido una erosión paulatina. Según el *Latinobarómetro*, apenas uno de cada tres latinoamericanos está satisfecho con la democracia, probablemente el mismo tercio que confía plenamente en sus autoridades electorales y en la existencia de elecciones limpias.² Esa desconfianza e insatisfacción, de los otros dos tercios de la población latinoamericana es terreno fértil para la desinformación, que prospera donde hay vacíos de información verificable.

Incluso países que invirtieron en **tecnologías de transparencia electoral** (como el voto electrónico, la publicación de actas digitalizadas o los observatorios ciudadanos en línea) son están expuestos a campañas de manipulación digital. Lo que debería ser una garantía de integridad se convierte, con frecuencia, en un nuevo frente de ataque: la sospecha sobre el propio sistema tecnológico. Así, el debate sobre la desinformación electoral es inseparable del debate sobre la confianza pública.

2 *Latinobarómetro*, 2024.

América Latina: tres escenarios de la verdad

Las tres elecciones que aquí se analizan representan tres modelos de interacción entre desinformación, comunicación política y democracia:

- **Venezuela (2024):** un régimen autoritario donde la información se administra desde el poder, la censura convive con la propaganda digital, y la desinformación oficial sustituye al debate público.
- **Uruguay (2024):** una democracia madura donde el civismo electoral y la institucionalidad actúan como escudo frente a la manipulación, mostrando que la confianza aún puede ser un antídoto eficaz.
- **Bolivia (2025):** un caso intermedio, donde la competencia política intensa, el quiebre del Poder hegemónico y su fragmentación; así como la presencia de actores digitales externos convierten la desinformación en un riesgo latente, pero donde emergen mecanismos de resiliencia institucional y ciudadana.

Cada caso ofrece una lección: la desinformación no destruye la democracia por sí sola, pero la corroe lentamente desde dentro, cuando logra instalar la duda permanente sobre la legitimidad de los procesos electorales.

Venezuela 2024: la desinformación como arquitectura del poder

En el contexto venezolano, el sistema autoritario mantiene una fachada electoral pero la interferencia y manipulación de la información (IMI) no son incidentes aislados, sino que constituyen una parte fundamental de la estrategia del poder. El régimen chavista persigue la “hegemonía comunicacional” desde 2007, utilizando un modelo que había sido descrito como “Mixto-Autoritario”,³ pero que a partir de la elección 2024 se convierte en Autoritario, a secas. En este esquema, la desinformación estatal es la principal fuerza impulsora.

En julio de 2024, Venezuela celebró unas elecciones presidenciales que parecían una oportunidad para reabrir el juego político tras años de autoritarismo. Pero pronto se reveló que lo que estaba en disputa no era solo la continuidad del poder, sino el sentido mismo de la democracia.

3 Fernández, 2021.

En un país donde los medios tradicionales han sido progresivamente colonizados por el Estado, la batalla electoral se trasladó a las redes sociales, convertidas en el nuevo campo de disputa por la verdad.

El análisis del entorno comunicacional realizado un año antes para el Observatorio Complutense (OCD) evidenció que la desinformación corría tanto por los canales analógicos tradicionales como por los medios digitales. Las fuentes de desinformación más citadas durante el proceso de primarias opositoras de 2023 fueron la **Televisión Pública (27,59 %)** y Twitter (21,84 %), con el sector del chavismo generando el 39,47 % de los mensajes analizados.⁴

La judicialización de la mentira. La lección más amarga es que la desinformación opera como preámbulo de la represión judicial y política. Tras la gesta cívica de las primarias opositoras de 2023, donde María Corina Machado obtuvo una victoria arrolladora, el régimen utilizó narrativas de fraude sin sustento para judicializar el proceso, suspender sus efectos y emprender investigaciones penales contra los organizadores. Esto se agudizó notablemente tras la elección presidencial 2024.

De acuerdo con el informe de la Observación de la Desinformación de la Universidad Complutense, las narrativas del oficialismo se centraron en:

1. **Distorsionar** los hechos (39,22 % de los mensajes).
2. **Consternar** a la población, mostrando a la oposición como un catalizador de violencia.
3. **Desalentar** la participación, por ejemplo, reviviendo el fantasma de la “lista Tascón” para intimidar a los votantes opositores.
4. **Extranjerizar** a la oposición, tildándola de servil a intereses extranjeros (como Estados Unidos o ExxonMobil).

El uso intensivo de la política 2.0 en Venezuela se relaciona con la consolidación de la llamada “hegemonía comunicacional” que buscaba explícitamente, como objetivo de Estado, el control gubernamental de los medios. En Venezuela, a raíz de la confiscación de espacios analógicos de información, a partir de 2007 se dio una acelerada migración de audiencias desde el mundo analógico al digital, mucho mayor a la

4 Observatorio Complutense de Desinformación, 2023.

de la tendencia global.⁵ Ante lo cual hubo una respuesta deliberada de las audiencias en rebeldía ante las ambiciones de control de la información por parte del gobierno nacional, respuesta adaptativa que podría inscribirse dentro de la explicación teórica de la exposición selectiva. Las audiencias venezolanas migraron en etapas sucesivas de una plataforma a otra, al mismo tiempo que los mensajes oficiales copaban los espacios informativos. En esa misma medida, también las operaciones de información y propaganda del oficialismo, migraron al medio digital, al punto que «89,21 % de todos los tweets sobre temas políticos y sociales publicados en Venezuela, entre enero de 2020 y marzo de 2021» estuvieron relacionados a tendencias de Twitter impulsadas por el oficialismo.⁶

Desde más de un año antes de los comicios 2024, meses antes de conducirse las primarias de la oposición, el ecosistema digital venezolano se inundó de mensajes contradictorios, noticias falsas y narrativas fabricadas. Circulaban encuestas inventadas que daban una ventaja imposible al candidato oficialista, cuentas automatizadas que amplificaban la idea de una oposición dividida e incompetente y, ya en el propio momento electoral, videos descontextualizados que mostraban supuestos disturbios en centros de votación, como disuasivo de la movilización electoral. Durante el proceso electoral 2024 la verificadora local Espaja registró un total de 223 contenidos desinformantes en su base de datos.

Paradójicamente, la tecnología, que desde el Estado se venía usando para sus “ciber-tropas de alta capacidad” y los ejércitos, se convirtió también en un **antídoto democrático**. En las elecciones presidenciales de 2024, la oposición implementó el uso inédito de **datos abiertos (open data)** para liberar las actas electorales verificadas (que demostraron la victoria de Edmundo González Urrutia con el 67% de los votos).⁷ Esto permitió múltiples auditorías independientes y ciudadanas, defendiendo el voto frente a la manipulación del conteo oficial.

En Venezuela, donde la manipulación informativa forma parte integral de la estrategia de poder, las lecciones se centran en el uso de herramientas estatales y judiciales para coartar la información y atacar a la oposición, du-

5 Fernández, 2021.

6 Probox, 2021.

7 <https://resultadosconvzla.com/>.

rante las primarias opositoras del 2023, que un año más tarde se repetirían en la elección presidencial, con una estrategia clara: **sembrar duda, fatiga y cinismo**. Las siguientes fueron las tácticas de desinformación utilizadas:

1. **Manipulación impulsada por el Estado (Chavismo):** El sector del chavismo fue el que más mensajes desinformativos compartió (39,47 %) durante el proceso de la primaria opositora de 2023. Estos mensajes se originaron frecuentemente en la **televisión pública** (27,59 %) y en Twitter⁸ (21,84 %).
2. **Instrumentalización de la Desinformación para la Persecución Política:** La desinformación fue utilizada como herramienta para judicializar el proceso de la primaria opositora y perseguir legalmente a sus organizadores. Una narrativa clave fue la acusación de que la primaria fue un evento fraudulento (sin evidencia), lo que se usó para suspender sus efectos y emprender investigaciones penales contra los miembros de la Comisión Nacional de Primaria (CNdP).
3. **Narrativas de Desmovilización y Ataque a la Legitimidad:** Las narrativas principales impulsadas por el oficialismo buscaban **conservar** a la población mostrando la primaria como un catalizador de violencia, y **desmotivar la participación** al generar desconfianza sobre el proceso, incluso reviviendo el temor a una “lista Tascón” (discriminación política por participación electoral).
4. **“Extranjerización” del Adversario:** Una narrativa recurrente del chavismo es mostrar a la oposición como **servil a intereses extranjeros**, acusándola de ser títere de Estados Unidos o de empresas como ExxonMobil. El equipo de la Universidad Monteávila propuso incluso añadir la categoría “extranjerizar” a la taxonomía para capturar mejor esta estrategia local.
5. **Dificultades en la Verificación y Respuesta:** A pesar de los esfuerzos de plataformas de *fact-checking* como EsPaja, que lograron desmentir bulos y emitir alertas tempranas (como un bulo sobre el cobro de \$5 para votar), la capacidad de respuesta fue asimétrica frente a un régimen que ha consolidado una “hegemonía comunicacional” y utiliza mecanismos legales para la censura y restricción de medios.

8 Hoy X. [Nota del Editor]

La estrategia más eficaz del autoritarismo digital venezolano no busca tanto la mentira, como el **agotamiento informativo**. En un entorno donde todo puede ser falso, el ciudadano deja de buscar la verdad.

De la propaganda tradicional a la manipulación digital

La desinformación en Venezuela no surgió con Internet. Desde los primeros años del chavismo, la comunicación política fue concebida como un instrumento de hegemonía. Pero el salto digital permitió escalar y sofisticar ese control. La televisión pública, los portales afines y los ejércitos de cuentas en redes sociales funcionaron como engranajes de una misma maquinaria narrativa, diseñada no tanto para persuadir como para confundir.

A diferencia de otros contextos, la desinformación venezolana no se caracteriza por el caos, sino por su **articulación estratégica**. En 2024, las etiquetas pro-gobierno dominaron las tendencias de X (antes Twitter) gracias a redes de cuentas coordinadas que replicaban mensajes favorables al régimen o atacaban a observadores electorales y periodistas independientes.

Los bulos más exitosos no fueron los más extravagantes, sino los más plausibles: la sospecha de que los observadores internacionales estaban “infiltrados por la CIA”; la afirmación de que los sistemas de transmisión de actas habían sido saboteados; o la insinuación de que el Consejo Nacional Electoral (CNE) había sido objeto de un ciberataque opositor. Todas falsas, pero todas útiles para alimentar un clima de desconfianza.

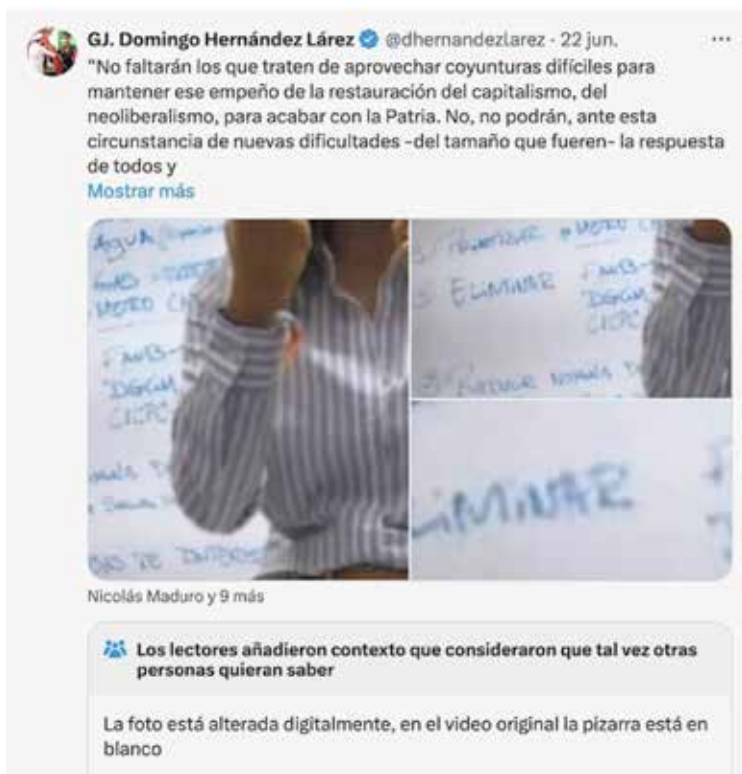
El día de la elección presidencial, el 28 de julio, varios portales independientes sufrieron bloqueos temporales y ataques DDoS. La prensa extranjera tuvo acceso restringido a los centros de totalización. En paralelo, el oficialismo difundía cifras parciales, sin respaldo documental, que daban por segura la victoria de su candidato.

La consecuencia inmediata fue la fragmentación del relato: cada bando hablaba a su propia audiencia, sin un árbitro creíble en el medio. La desinformación se convirtió, literalmente, en una **estrategia de gobierno**: una forma de administrar la incertidumbre y diluir la rendición de cuentas.

Uno de los casos más graves de desinformación electoral en el proceso 2024 fue un *deepfake* difundido por la cuenta oficial de un alto

comandante de la Fuerza Armada: se compartieron capturas manipuladas de un vídeo en las que aparecía María Corina Machado frente a un pizarrón donde, supuestamente, proponía “eliminar” a las Fuerzas Armadas. El vídeo era cierto, pero el fondo había sido alterado con Inteligencia Artificial y las “propuestas” habían sido inventadas.

Figura N° 1
Difusión por parte de un alto mando militar de un video alterado de María Corina Machado



En general, desde el oficialismo, las tácticas incluyeron el uso masivo de pseudomedios y granjas de cuentas que inundaron las redes con pseudoencuestas pagadas, además del empleo de inteligencia artificial

para crear *jingles* de campaña y hasta para simular o modificar la voz de Nicolás Maduro en piezas publicitarias.

Comunicación política como herramienta de control, incluyendo encuestas y pseudoencuestas

En Venezuela, la comunicación política dejó de ser **persuasión** para convertirse en **control**. El aparato comunicacional del Estado, desde los medios públicos hasta los *influencers* afines, cumple una función disciplinaria: delimitar lo decible y saturar el espacio público de ruido. A diferencia de las democracias competitivas, donde las campañas buscan conquistar indecisos, el régimen venezolano se dirige a los convencidos, asegurando su lealtad a través de un discurso identitario que mezcla victimización, épica y amenaza externa.

La **coherencia narrativa del poder** es tan importante como su veracidad. En ese sentido, la desinformación no es un accidente, sino parte estructural del modelo comunicativo.

Atención especial merece el **análisis de las pseudoencuestas**. En la elección presidencial venezolana 2024 las encuestas fueron nuevamente parte importante del ecosistema de desinformación. En un análisis sobre la viralidad de las noticias en la campaña, se encontró que la mitad de las noticias virales sobre encuestas electorales eran pseudoencuestas (14 de las 28 noticias virales sobre encuestas). Eran encuestas manipuladas, engañosas, e incluso simplemente falsas, que buscaban crear una narrativa de victoria inevitable del gobierno.

Figura N° 2
Ejemplos de pseudoencuestas publicadas en redes sociales para manipular o distorsionar la opinión pública





Fuente: https://www.instagram.com/p/C87PozMu5nc/?img_index=1.

Hacia nuevos estándares: el Open Data electoral

Pese a ello en Venezuela la tecnología jugó un clarísimo rol positivo para la democracia. Transcurrido año y medio de las elecciones, sin que el Gobierno de Nicolás Maduro libere los resultados electorales secuestrados, la única data electoral verificada es la hecha pública por la oposición. En este contexto, **los datos abiertos**, que en otros países son sinónimo de transparencia, fueron reinterpretados como amenaza. Los portales ciudadanos que intentaban recopilar actas digitalizadas para contrastar los resultados fueron acusados de “terrorismo informático”. La tecnología, que debería fortalecer la democracia, se volvió un terreno de persecución.

El equipo de campaña que confrontaba a Maduro dio muestras de capacidad organizativa y de tecnología puesta al servicio de una clara estrategia, donde el control electoral que desafió a la dictadura era un imperativo. Un inusualmente alto número de cerca de 600 mil personas habrían actuado como testigos voluntarios del proceso, formando parte

del Plan 600k para la protección del voto.⁹ En un principio, el comando de campaña de Edmundo González Urrutia y María Corina Machado divulgó copias de las actas escaneadas a través de un enlace, horas más tarde del primer parte electoral oficial. Pero finalmente se dio acceso público a las bases de datos directamente. Los datos arrojaban un 67 a 30 % a favor de la oposición, y 4 millones de votos de diferencia.

Nunca antes en Venezuela se había visto *open data* electoral. Esa decisión desencadenó una dinámica sin precedentes en la defensa del voto. Gracias a los datos en abierto, más de una docena de instituciones independientes, académicos y medios de todo el mundo pudieron realizar auditorías paralelas. Entre otros:

- El Centro Carter
- El Panel de Expertos de Naciones Unidas
- La prestigiosa Misión de Observación Electoral (MOE) de Colombia certificó la coherencia de los datos suministrados por el comando opositor. Medios como como *The New York Times* o *The Washington Post* y varios diarios españoles llegaron a la misma conclusión.
- Associated Press realizó un análisis exhaustivo y concluyó que Edmundo González “obtuvo significativamente más votos que los reconocidos por el gobierno”.
- El diario *La Nación* de Argentina creó un mapa colaborativo para que cualquier ciudadano pudiera verificar y completar datos faltantes.

En el ámbito académico destacaron:

- El proyecto Altavista, con su conteo rápido adaptado a contextos de baja integridad electoral.
- La profesora Dorothy Kronick, de la Universidad de Berkeley, quien validó los datos comparándolos con elecciones venezolanas anteriores.

9 Conozca el Plan 600K: El comando electoral con el que María Corina Machado busca llegar a la Presidencia. <https://www.ntn24.com/noticias-politica/plan-600k-el-comando-electoral-con-el-que-maria-corina-machado-busca-llegar-a-la-presidencia-467494>.

- El investigador Leonardo Maldonado, que relacionó la luminosidad nocturna con el voto opositor.
- Y especialmente el profesor Walter Mebane Jr. (Universidad de Michigan), uno de los mayores expertos mundiales en detección forense de fraude electoral (ha analizado Turquía 2023, Kenia y Filipinas 2022, Perú 2021, Irán 2009, etc.). Mebane concluyó que no existían votos fraudulentos ni perdidos en los datos publicados por la oposición y que, al compararlos con elecciones venezolanas recientes, estos presentan muchos menos indicios forenses de manipulación que los oficiales del CNE.

Pero quizá lo más poderoso fue la explosión de auditorías ciudadanas. Gracias al *open data* surgieron decenas de iniciativas independientes: visualizaciones interactivas hechas por politólogos, graficadores de la elección, búsquedas por palabras que permiten consultar las más de 25.000 actas escaneadas por palabras clave, mapas de visualización interactiva geolocalizada, etc. Un ingeniero venezolano en Barcelona, Giuseppe Gangi, creó una web¹⁰ donde se pueden consultar resultados detallados y ver más de 350 vídeos de escrutinios que coinciden exactamente con las actas publicadas. Lo que hicieron Edmundo González y María Corina Machado marca un antes y un después a nivel mundial: cuando liberas los datos en abierto, pasan cosas extraordinarias. Miles de personas, en decenas de países, analizan, interpretan y defienden con hechos el voto popular. La tecnología, usada así, se convierte en el antídoto más potente contra el fraude y la opacidad.

Incluso en entornos autoritarios, la desinformación no opera en el vacío. Adicionalmente, en 2024 surgieron experiencias de resistencia digital articuladas por periodistas, observatorios electorales y ciudadanos comunes. Plataformas como *Cazadores de Fake News* y *EsPaja.com* documentaron decenas de bulos en tiempo real. La sociedad civil creó redes de verificación distribuida que, aunque no lograron frenar la avalancha de falsedades, sí **preservaron memoria y evidencia** de los intentos de manipulación. Ese esfuerzo colectivo fue un recordatorio de que la verdad sigue teniendo defensores.

¹⁰ Llamada Macedonia del Norte en respuesta irónica al supuesto hackeo desde ese país que alegó el gobierno.

Lecciones del caso venezolano

El caso venezolano muestra cómo la desinformación puede institucionalizarse. No se trata ya de episodios puntuales de manipulación, sino de un ecosistema regulado desde el Estado, donde la mentira se convierte en política pública. Frente a ello, la sociedad civil y el periodismo independiente han demostrado resiliencia, aunque su capacidad de incidencia sea limitada por la censura y la falta de acceso a información verificable.

La paradoja es evidente: cuanta menos libertad informativa, más necesidad de verificación y, sin embargo, menos capacidad para ejercerla. Así, la desinformación deja de ser solo una herramienta electoral y se convierte en un modo de gobernar.

El contraste con Uruguay, que abordaremos en la siguiente sección, es claro. Si Venezuela representa la manipulación institucionalizada, Uruguay encarna la otra cara de la moneda: la confianza democrática como vacuna protectora de la institucionalidad.

Uruguay 2024: el civismo como antídoto a la desinformación

En un continente donde la sospecha se ha vuelto parte del paisaje electoral, Uruguay sigue siendo la excepción. En 2024, mientras buena parte de América Latina lidiaba con campañas crispadas, narrativas conspirativas y desinformación viral, el país rioplatense volvió a ofrecer una lección de civismo democrático. Sus elecciones presidenciales transcurrieron sin sobresaltos, sin denuncias de fraude, sin bulos que alteraran el pulso nacional.

Uruguay no es inmune a la desinformación; pero su cultura política, forjada en décadas de instituciones sólidas y ciudadanía participativa, actúa como un **escudo invisible**. En un tiempo donde la desconfianza es contagiosa, el país logró mantener una rara inmunidad colectiva: la confianza en el proceso electoral.

La observación de la campaña electoral de 2024 constató un número relativamente bajo de incidentes de desinformación (solo 27 IMI's analizados durante un período de tres meses), lo que corrobora la hipótesis

de la estabilidad. Uruguay, categorizada como una “democracia plena” y la más estable de la región, representa el extremo opuesto a Venezuela. La fortaleza de sus instituciones y la profunda cultura cívica actúan como barreras naturales contra la distorsión.

Aun cuando existe una clara polarización en el país, ésta es de tipo ideológico y no “afectiva”.¹¹ El sistema prohíbe la reelección inmediata, un rasgo que refuerza la contención democrática.¹² Los actores políticos acatan las “leyes no escritas” a las que se refieren Levitski y Zibblatt, esenciales para la estabilidad: el respeto mutuo por el adversario y por las reglas del juego democrático. El presidente saliente, Luis Lacalle Pou, por ejemplo, felicitó rápidamente a su adversario, Yamandú Orsi, tras el balotaje.

Uruguay ilustra cómo las instituciones fuertes y la cultura cívica actúan como barreras naturales, limitando el alcance de la desinformación. El informe del Observatorio Complutense identifica las siguientes cinco características.¹³

1. **Bajo Volumen de Incidentes:** La principal lección es que la estabilidad democrática, la cultura cívica y la fortaleza del sistema de partidos protegieron el ciclo electoral de campañas masivas de desinformación. Solo se analizaron 27 incidentes en un periodo de tres meses.
2. **Predominio de la Distorsión y Patrones Clásicos:** Aunque el volumen fue bajo, el objetivo predominante fue distorsionar la información (el 55 % de los casos). Las narrativas se ajustaron a patrones regionales clásicos, como el desprestigio de figuras políticas e intentos de erosionar la confianza en el sistema electoral.
3. **Ataques Enfocados en la Oposición de Izquierda:** Se observó un sesgo en los ataques, ya que la mayoría de los incidentes analizados buscaban distorsionar o afectar a actores políticos de izquierda (Frente Amplio). La candidata Carolina Cosse fue el blanco principal de los ataques en 7 incidentes.

11 Iyengar, 2012.

12 Montero *et al.*, 2025.

13 OCD, 2024.

- 4. Uso de la Credibilidad de Medios Tradicionales:** la desinformación recurrió al uso de imágenes (placas) que imitan los diseños gráficos de los principales medios de comunicación uruguayos (como *El País* y *El Observador*) para intentar legitimar los bulos. Esto demuestra el prestigio y la penetración que aún tienen los medios tradicionales en el contexto uruguayo.
- 5. Respuesta Política y No Penal:** El marco normativo uruguayo actual no contempla mecanismos para que la Corte Electoral penalice los incidentes de desinformación. Sin embargo, los partidos políticos reafirmaron un “Pacto Ético contra la desinformación”, mostrando conciencia y prevención. Los verificadores, como AFP Factual, refutaron todos los incidentes observados.

Figura N° 3

Ejemplos de tapas desinformativas que imitan el diseño de los medios





Fuente: AFP Factual

La tradición cívica como infraestructura informativa

A diferencia de otras democracias latinoamericanas, Uruguay ha construido su legitimidad electoral sobre tres pilares: transparencia, previsibilidad y responsabilidad ciudadana. El sistema de partidos, aunque en transformación, conserva prácticas de competencia leal; la autoridad electoral, la Corte Electoral, goza de credibilidad transversal, y los medios de comunicación mantienen un grado de profesionalismo que modera los excesos del discurso partidista.

En este ecosistema, la comunicación política tiende al debate y no al ataque. Las campañas son intensas, pero se desarrollan dentro de límites institucionales que la ciudadanía defiende con celo. El “civismo electoral” no es un eslogan: es una práctica social interiorizada. La clave está en una **cultura política que valora más el proceso que el resultado**.

Durante la campaña de 2024, los candidatos recurrieron a redes sociales y formatos digitales, pero el tono general fue de respeto. Hubo polarización programática, sí, pero no afectiva. La crítica no se transformó en odio; la discrepancia no se leyó como traición.

La desinformación no desaparece, pero encuentra resistencia. Durante el ciclo electoral de 2024 circularon algunos contenidos falsos: supuestos escándalos personales, encuestas adulteradas en la primera vuelta, o mensajes descontextualizados sobre políticas públicas. Sin embargo, ninguno logró adquirir tracción masiva. ¿Por qué? Porque en Uruguay la **confianza actúa como cortafuegos**.

Los ciudadanos tienden a verificar antes de compartir; los medios evitan amplificar rumores, y los partidos, conscientes del costo reputacional, se abstienen de usar sistemáticamente la mentira como arma. Es un círculo virtuoso: la confianza institucional genera responsabilidad comunicativa, y ésta refuerza la confianza. Una suerte de “contrato simbólico” entre actores políticos y sociedad que mantiene el ecosistema informativo estable, incluso en un entorno digital cada vez más turbulento.

Lecciones del caso uruguayo: La serenidad democrática

Mirado en perspectiva comparada, Uruguay representa un contrapeso simbólico al deterioro informativo de la región. Demuestra que no todas las democracias están condenadas a sucumbir a la polarización digital. Su experiencia sugiere que la mejor política contra la desinformación no es la censura, sino la confianza: una confianza construida desde abajo, en la interacción cotidiana entre medios, partidos y ciudadanos.

Uruguay no es inmune al futuro. Las nuevas generaciones consumen información desde plataformas globales, y la entrada de la inteligencia artificial generativa abre dilemas inéditos. Pero, por ahora, el país conserva algo que otros han perdido: la certeza compartida de que las elecciones son un espacio de competencia, no de manipulación.

El caso uruguayo ofrece una enseñanza clara: la comunicación política puede ser un vehículo de confianza cuando se basa en la transparencia y la responsabilidad. Aquí, el discurso político no busca exacerbar emociones, sino sostener un pacto democrático.

Uruguay enseña que la democracia no se defiende solo con leyes, sino con hábitos democráticos y comunicacionales: dudar sin destruir la confianza. Y aunque su escala es pequeña, su ejemplo tiene alcance regional: demuestra que la lucha contra la desinformación no es tecnológica, sino cultural.

En la comparación con Venezuela, la diferencia no podría ser más marcada. Donde uno siembra la duda, el otro cultiva la credibilidad. Donde uno usa la comunicación como arma, el otro la entiende como vínculo, como creación de comunidad. Y en ese contraste se dibuja el deber ser de la comunicación política latinoamericana contemporánea.

El siguiente caso, **Bolivia 2025**, nos traslada a un terreno híbrido: un sistema electoral en reconstrucción, donde la desinformación acecha, pero donde la transparencia empieza a arraigar como práctica ciudadana.

Bolivia 2025: la democracia en reconstrucción frente al ruido digital

Bolivia cerró una era dominada por el personalismo y el autoritarismo de Evo Morales, y su proceso electoral de 2025 dejó al descubierto una democracia en reconstrucción. Aunque se demostró madurez institucional, también se evidenció la potencia de la desinformación electoral. El país llegaba a las elecciones de 2025 con una mezcla de esperanza y cansancio.¹⁴ Después de dos décadas de turbulencias, fracturas internas

¹⁴ Es importante entender que el oficialismo de Evo Morales Ayma y su partido MAS-IPSP —con apoyo de entes cooptados, como el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) y los miembros entonces del Tribunal Supremo Electoral (TSE)— forzaron, en primer lugar, la inconstitucional cuarta repostulación (y posible tercera reelección) de Morales y, como consecuencia, un fraude electoral generalizado en las elecciones nacionales de octubre de 2019 para asegurar la “victoria”; sin embargo, la manipulación informática electoral por el oficialismo —diseñada y principalmente operada por especialistas mexicanos— fue tan burda que fue masivamente reconocida y tuvo la denuncia de los grupos de observadores internacionales y las auditorías de expertos de organismos multinacionales. El resto de la historia incluye la huida de Morales y su entorno (apoyados por los gobiernos de México y Argentina), la consigna del partido masista para sus autoridades legislativas de renunciar para forzar una crisis de poder para facilitar el regreso de Morales al Poder, así como bloqueos de sus adherentes en zonas críticas (bajo la consigna de doblegar por hambre a las ciudades) y enfrentamientos violentos con las fuerzas públicas. En medio de esto, con el oficialismo y los opositores, con la intermediación de la OEA, la Unión Europea, España y Naciones Unidas y la facilitación de la Iglesia Católica, se logró una

en el MAS, renunciadas, denuncias cruzadas, interinatos y protestas, el país parecía dispuesto a ensayar un nuevo ciclo político. Pero, como en buena parte de América Latina, el terreno de la competencia ya no se limitaba a las urnas: se libraba, sobre todo, en los dispositivos. Y en ese nuevo escenario, la desinformación se convirtió en el telón de fondo inevitable de la contienda.

Desde los primeros meses de campaña, en la primera vuelta abundaron las falsas encuestas difundidas en WhatsApp, que distorsionaban, falseaban, o mentían sin pudor inventando pronósticos, y daban por ganadores a ciertos candidatos —incluso no habilitados e imposibilitados de participar, como Morales. Pasar al balotaje era el objetivo identificado y las pseudoencuestas se cebaron en el empeño. Hubo además imágenes creadas con inteligencia artificial que mostraban a líderes opositores en reuniones inexistentes; y videos manipulados, atribuidos al expresidente Evo Morales, se viralizaban antes de ser desmentidos. La línea entre la sátira, la propaganda y la falsedad se volvió tan delgada que, por momentos, desapareció.

El Observatorio Complutense de Desinformación (OCD), en colaboración con el PNUD, la Universidad Católica Boliviana (UCB) y la Universidad Privada de Santa Cruz (UPSA), desplegó una misión en Santa Cruz para detectar y contrarrestar los desórdenes informativos. Los resultados preliminares, apoyados en datos del *fastchecking* Bolivia Verifica, trabajaron con 254 incidentes verificados. Los siguientes fueron los cinco principales patrones identificados:

1. Alta Frecuencia de Desinformación y Distorsión Intencional:

De los 254 incidentes desinformadores verificados, la distorsión fue el objetivo principal (82,3 %). Hubo un alto nivel de Contenido manipulado (42,9 %) y Contenido impostor (39,4 %).

transición constitucional transitoria encabezada por opositores; lamentablemente, el gobierno de Transición fracasó por errores políticos y de gestión propios, por la falta de apoyo de la mayoría de los sectores opositores y por hecho de corrupción y nepotismo (sumados a la crisis de la pandemia del COVID-19), y en octubre de 2020 regresó el MAS-IPSP al Poder con Morales excluido de participar. Éste es el contexto previo a 2025, acelerado por una creciente crisis económica incapaz el gobierno masista de solucionarla por ser consecuente con su modelo socioeconómico de los últimos 20 años en el Poder. [Nota del Editor]

2. **Plataformas Clave para el Origen y la Viralización:** Las principales plataformas de origen fueron TikTok (43,3 %) y Facebook (40,2 %). A pesar de ser minoritario en origen, WhatsApp fue crucial para la viralización, incluyendo la creación de canales impostores que difundían encuestas falsas, haciéndose pasar por medios oficiales.
3. **Actores Causantes Anónimos y de Élite:** La mayoría de los bulos se difundió a través de canales no atribuidos (90,6 %) o “Tercer actor” (68,1 %). Sin embargo, el proceso también involucró a actores importantes con gran incidencia en la opinión pública, incluidos candidatos (8,7 %) y medios de comunicación / periodistas (4,3 %). Un ejemplo notable fue la difusión de “mala” información por un periodista internacional que generó narrativas de fraude y desestabilización y que será comentado más adelante.
4. **Necesidad de Fortalecer el Periodismo y la Regulación:** La dependencia de los bulos en la credibilidad periodística (usando logos de principales grupos de medios como Red Uno y Unitel para crear contenido impostor) muestra la necesidad fundamental de potenciar el trabajo periodístico de calidad para contrarrestar la desinformación.
5. **Vulnerabilidad Regulatoria:** Actualmente, Bolivia tiene pendiente la elaboración de una normativa para regular la difusión de contenidos desinformadores por parte de los distintos actores, incluyendo los candidatos. La respuesta se limita a la denuncia ante los verificadores (Bolivia Verifica), que son un bastión de credibilidad pero se ven imposibilitados de verificar el volumen total de contenidos falsos.

El formato audiovisual, con vídeos, imágenes y gráficos, facilitó la propagación de la desinformación. Se utilizó inteligencia artificial para crear decenas de audios y vídeos falsos, similarmente a lo observado en Uruguay se suplantaron logos de medios confiables como Unitel, Red Uno, *El Deber* y hasta CNN, y surgieron numerosos pseudomedios con páginas web diseñadas expresamente para engañar y manipular la agenda electoral. El objetivo era claro: influir en la intención de voto, distorsionar el debate y

desestabilizar las instituciones. Las principales calumnias apuntaron a dañar la imagen de los candidatos, especialmente de los vicepresidenciables en la segunda vuelta.

Figura N° 4
Ejemplos de desinformación de pseudomedios en TikTok



FUENTE: Equipo UPSA del Observatorio Complutense. Impacto viral: Viralidad post JP 112.613 views; post Tuto FMI 147.648 views

Igualmente, y como en el caso venezolano, circuló una avalancha de encuestas inventadas o manipuladas, sin ningún rigor metodológico, sobre todo en Facebook y WhatsApp pero, también, en X y, menos, en Facebook.

Uno de los ejes discursivos centrales de la desinformación fue intentar erosionar la credibilidad del Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, ocurrió exactamente lo contrario. Como señaló con orgullo Gustavo Ávila, vocal del organismo: «En abril de 2024 teníamos apenas un 12 % de credibilidad; hoy llegamos al 80 %».

El nuevo tablero: comunicación política y desinformación en paralelo

Bolivia vive una tensión permanente entre su resiliente vitalidad democrática y su fragilidad institucional. Las redes sociales, que en 2019 fueron herramientas de movilización ciudadana, en 2025 aparecieron como espacio de confrontación digital. El resultado fue un campo informativo saturado, donde los mensajes verdaderos y falsos se entremezclaban hasta volverse indistinguibles.

Frente a ese ruido, la autoridad electoral boliviana intentó construir un contrapeso: mayor apertura de datos, monitoreo de redes y verificación de información en tiempo real. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) impulsó iniciativas de transparencia, con datos abiertos sobre actas, resultados preliminares y financiamiento de campaña. También se sumó a proyectos de cooperación internacional para fortalecer la integridad digital del proceso.

Adicionalmente, la institución electoral implantó una innovación muy importante: un sistema de conteo rápido oficial, el SIREPE.¹⁵ Su función es ofrecer un conteo rápido, público y verificable de los resultados electorales en Bolivia, con el objetivo de mejorar la transparencia, generar confianza ciudadana y disminuir la especulación tras la votación, aspectos todos mientras se espera el escrutinio oficial definitivo. Al publicar resultados preliminares basados en datos reales, no encuestas de boca de urna (*exit polls*) ni proyecciones, ayuda a prevenir rumores, especulaciones o manipulación informativa en las horas posteriores a la votación, cosa que había sido causa de conflictos callejeros en anteriores procesos electorales. Estos esfuerzos, aunque loables, enfrentaban un desafío estructural: la brecha digital y la desconfianza acumulada. En zonas rurales, donde el acceso a Internet es limitado, las cadenas de WhatsApp, más que los portales oficiales, siguieron siendo la principal fuente de información electoral.

15 El sistema utilizado en 2019 por el anterior TSE, dócil al gobierno de Morales, el TREP, fue desechado en 2025 porque fue el vehículo de la manipulación electoral en ese proceso. Adicionalmente, su debilidad fue la que permitió demostrar el fraude y hacerlo fracasar informáticamente. [Nota del Editor]

Sin embargo, hubo otros avances notables. Organizaciones como *Verifica Bolivia* realizaron un trabajo sistemático de desmentido y alfabetización mediática, colaborando con universidades y medios locales. Esa alianza entre sociedad civil, academia y organismos electorales mostró que la **verificación colaborativa** puede funcionar incluso en contextos de polarización.

El elemento más característico de la elección de 2025 fue **la campaña de la sospecha**. El discurso del fraude, por ejemplo, se convirtió en arma recurrente: antes de que se abrieran las urnas, ya circulaban mensajes que anticipaban manipulación en el conteo. Y, aunque el proceso transcurrió con normalidad técnica, la duda quedó instalada.

CNN en español, misinformation en inglés

Hubo la noche electoral un peligroso episodio de información errónea o “*misinformation*”, anglicismo que todavía no tiene una adecuada correspondencia en español: **Misinformation** es *información falsa o incorrecta que se difunde sin intención de engañar*. Es decir, las personas que la comparten creen que es verdadera, pero en realidad es errónea, incompleta o engañosa. Acababa de ofrecer el SIREPE el resultado electoral de manera oficial, anunciando la victoria de Rodrigo Paz, cuando se iniciaba el conteo oficial, mucho más lento.¹⁶ En ese momento, el reputado periodista y ancla de CNN en español, Fernando del Rincón, comentaba los resultados de la elección y contradecía el resultado oficial.

«Quiero dejarlo bien claro, en CNN Español no adelantamos resultados, en CNN Español respetamos el resultado preliminar del órgano electoral plurinacional. Es la única fuente oficial que nos va a dejar saber quién es el ganador y se están equivocando gravemente, se los digo, porque el reporte que ustedes están dando está en contradicción de los resultados que se están generando en este momento.

»Hay nuevos resultados y si tuviera que anunciar algo sería completamente contrario a lo que está saliendo en medios internacionales. Vamos a ver los nuevos resultados. ¿Por qué le digo esto? Porque sigue

¹⁶ Puede verse en https://youtu.be/Ke5Xsp_k6wl.

ampliando su ventaja LIBRE de Jorge Tuto Quiroga con 52,41 %, adelante del Partido Demócrata Cristiano de Rodrigo Paz con 47,59 %. Va bajando el porcentaje cada minuto en lo que es el cierre y le repito y como lo decíamos aquí, no podemos cantar un ganador, no se puede cantar un ganador aún.

»¿Por qué? Porque son 95,70 % de los votos válidos. La diferencia que hay en este momento entre LIBRE, que lleva a la delantera, Jorge Tuto Quiroga y Rodrigo Paz del PDC, matemáticamente todavía no se puede dar un ganador. Cuidado usted que está consumiendo información desde otras fuentes y en las redes sociales.

»Cuidado, aún no hay un ganador en Bolivia».

Del Rincón se confundió y leyó los resultados del conteo oficial, que apenas empezaba e iba cerca del 1 %. Del Rincón comparó erróneamente el SCORC (conteo oficial) con el SIREPRE.¹⁷ Un episodio con potencial incendiario, cuyo video comenzó a rodar viralmente de celular a celular, por WhatsApp y otras plataformas. Afortunadamente, el talante democrático de Tuto Quiroga, que aceptó con rapidez la derrota y felicitó a Rodrigo Paz, contribuyó a la tranquilidad social en un momento muy delicado, máxime ante las denuncias de fraude de algunos de sus simpatizantes, alentada por el video que circulaba por doquier.

El impacto más profundo no fue sobre el resultado, que fue aceptado por los principales contendientes, sino sobre la conversación pública. Los ciudadanos, expuestos a un torrente constante de mensajes contradictorios, podían haberse vuelto escépticos ante cualquier versión oficial. La desinformación no destruyó la elección, pero sí erosionó la legitimidad discursiva del proceso.

Independientemente del resultado, el gran protagonista de la jornada electoral en Bolivia fue la calma con la que el país votó, esperó los resultados y los aceptó. El órgano electoral había anunciado que los primeros datos llegarían a las 20:00 y los entregó con una puntualidad que superó incluso la famosa precisión británica; mejor dicho, con puntualidad boliviana. El cierre de mesas y el cómputo fueron impecables, un recordatorio

17 Más en Chequea Bolivia <https://chequeabolivia.bo/es-falso-que-periodista-de-cnn-denuncio-fraude-electoral-en-bolivia>



poderoso de que, cuando las instituciones funcionan, la política recupera dignidad. La transparencia del proceso, la vigilancia ciudadana constante y la participación activa de la sociedad en cada fase dejaron una enseñanza clara: la democracia boliviana inició con éxito su recuperación. Pese a que estas elecciones estuvieron envueltas en una ola de desinformación, la respuesta institucional y académica fue modélica.

Bolivia es una democracia en reconstrucción. Lo más alentador es que, pese a la mucha desinformación, la conversación democrática no desapareció. La ciudadanía boliviana, incluso fragmentada, conserva una fuerte vocación participativa. Esa energía, si se canaliza hacia la verificación y el diálogo, puede convertirse en el mejor antídoto contra la desinformación.

El caso de Bolivia 2025 confirma que la desinformación no es solo un problema tecnológico, sino también institucional y cultural. Donde las instituciones son débiles, la mentira encuentra terreno fértil; pero donde la ciudadanía mantiene hábitos de participación, surgen contrapesos. Bolivia muestra que la transparencia digital es condición necesaria, pero no suficiente: sin confianza, los datos abiertos no bastan.

También deja una advertencia para la región: la desinformación no se combate solo con verificación, sino con comunicación política responsable. Los actores políticos que manipulan, aun cuando ganan elecciones, debilitan la legitimidad del sistema del que dependen. Y la ciudadanía, cuando deja de distinguir entre verdad y rumor, pierde su poder de exigir rendición de cuentas.

Verdad, mentira y poder: la desinformación como espejo de la democracia

Venezuela, Uruguay y Bolivia condensan tres momentos distintos de la relación entre comunicación política y desinformación en América Latina. En Venezuela, la mentira se institucionaliza; en Uruguay, se contiene mediante la confianza; en Bolivia, se disputa a diario entre la manipulación y la transparencia.

La desinformación no es solo un fenómeno mediático: es un síntoma político. En América Latina, donde la historia reciente ha oscilado entre

autoritarismos, transiciones y democracias fatigadas, el modo en que circula la información refleja el estado de salud de cada régimen. Las elecciones de Venezuela, Uruguay y Bolivia, celebradas entre 2024 y 2025, son tres estudios de caso que, leídos juntos, dibujan un mapa de la región. En ellos, la comunicación política aparece como terreno de disputa entre la verdad y el poder. En Venezuela, el ecosistema informativo está colonizado por el Estado; en Uruguay, es custodiado por la sociedad; en Bolivia, es campo de batalla. Cada país responde de manera distinta a un mismo desafío: cómo sostener la confianza democrática en un entorno donde las mentiras circulan más rápido que los hechos.

El Observatorio Complutense de Desinformación (OCD) viene observando las elecciones subregionales desde 2023, y aprendiendo sobre la desinformación. Aun cuando cada proceso es único y distinto, las lecciones derivadas de ellos tienen implicaciones y enseñanzas hemisféricas.

Tabla N° 1
Síntesis de observaciones de desinformación del OCD (2023-2025)

PAÍS	N° IMI	PERÍODO	SOCIOS LOCALES	RATA
Argentina	113	1/6/2023 al 19/11/2023	UADE - Chequeado	0,67
Bolivia	254	19/05/25 al 23/10/2025	Bolivia Verifica-UCB – Santa Cruz - UPSA	1,61
Chile	16	1/11/2023 al 31/12/2023	Mala Espina Check - Universidad del Desarrollo	0,27
Ecuador	102	29/5/2023 al 16/10/2023	Ecuador Chequea Universidad San Francisco de Quito	0,74
España	122	19/05/2023 al 17/10/2023	Maldita- Universidad Pompeu Fabra	0,82
Venezuela	223	28/05/2024 al 28/08/2024	EsPaja. Universidad Monteávilva	2,48
Panamá	223	5/2/2024 al 5/5/2024	Verificado Contigo	2,48
México	75	3/3/2024 al 3/6/2024	UNAM - <i>Animal Político</i> e Infodemia	0,83
Rep. Dominicana	341	19/2/2024 al 19/5/2024	Junta Central Electoral, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra	3,79
Uruguay	27	22/09/2024 al 3/11/2024	AFP Factual Universidad de Montevideo	0,64

Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en los Informes del OCD.

Los tres casos aquí analizados revelan que la desinformación no destruye democracias de inmediato, pero sí mina su arquitectura moral. Y también que la respuesta no depende solo de algoritmos o leyes, sino de una cultura política que premie la honestidad y castigue la impostura.

Bolivia, hoy a medio camino entre el autoritarismo y la consolidación democrática, se convierte así en un espejo esperanzador para la región: muestra lo que ocurre cuando la verdad se vuelve un terreno en disputa, pero también cuando la sociedad se niega a renunciar a ella. Venezuela sentó nuevas fórmulas para el control electoral y el *open data*. Esa decisión desencadenó un círculo virtuoso inusual donde la sociedad civil quedó facultada para realizar auditorías en tiempo real, y la tecnología funciona como el mejor promotor de transparencia y compromiso.

Los tres casos revelan una tipología empírica de la región en materia de comunicación política y desinformación:

1. **El modelo de control informativo (Venezuela):** La información se convierte en instrumento de ejercer el poder. El Estado monopoliza el discurso, los medios oficiales se confunden con la propaganda, y las redes digitales operan bajo vigilancia o censura. La comunicación política se subordina al aparato estatal y la desinformación se institucionaliza como estrategia. El resultado es un ecosistema cerrado donde la mentira no compete, sino que gobierna; pese ello, la sociedad democrática logra espacio y presión.
2. **El modelo de inmunidad cívica (Uruguay):** Aquí la confianza actúa como antídoto. La fortaleza institucional, la cultura del debate y el profesionalismo mediático crean una red de contención contra la manipulación. La comunicación política conserva una función pedagógica: explicar, contextualizar, construir sentido. La transparencia y la verificación colaborativa son prácticas normalizadas, no reactivas. En este modelo, la desinformación existe, pero no logra desestabilizar el sistema.
3. **El modelo de transición informativa (Bolivia):** La información es campo de disputa entre actores en reconstrucción. La desinformación circula, pero también la verificación. La transparencia avanza, aunque de manera desigual. La comunicación política

oscila entre el populismo digital y la innovación cívica. En este modelo híbrido, la democracia se sostiene sobre una conversación fragmentada pero viva.

La confianza como variable democrática

El hilo invisible que une a los tres países es la **confianza**: confianza en las instituciones, en los medios, en el voto y en el propio acto de deliberar. Allí donde la confianza se erosiona, la desinformación encuentra terreno fértil. Donde se preserva, la mentira pierde eficacia.

La confianza, sin embargo, no se decreta: **se construye**. Y en esa construcción, la comunicación política desempeña un papel decisivo. No basta con elecciones limpias o con datos abiertos si el discurso público está dominado por la sospecha. La democracia no se defiende solo con transparencia técnica, sino con coherencia discursiva: que lo que los actores dicen coincida con lo que hacen.

En Venezuela, el divorcio entre discurso y realidad es total. En Uruguay, esa coherencia sigue siendo una virtud colectiva. Y en Bolivia, es una aspiración que empieza a tomar forma a través de la sociedad civil, las universidades y los observatorios de datos.

Es cierto que el costo de producir y viralizar *deepfakes* se ha desplomado justo cuando el mundo vive el mayor superciclo electoral de la historia, lo que ha disparado las alarmas y las voces catastrofistas. Y sí, los *deepfakes* son una de las formas más tóxicas de manipulación mediática: alimentan la confusión ciudadana y envenenan el entorno informativo. Sin embargo, con frecuencia se subestima la capacidad real del electorado para detectar lo burdamente falso, contrastar fuentes y, en última instancia, discernir entre manipulación evidente y evidencia verificable.

La alfabetización mediática se ha convertido en una forma de defensa democrática. Educar para el consumo crítico de información es una necesidad de supervivencia cívica. Las experiencias de verificación ciudadana en Uruguay y Bolivia, o los observatorios electorales independientes en Venezuela, muestran que los ciudadanos pueden ser actores activos en la preservación de la verdad.

La desinformación, en última instancia, no solo distorsiona hechos; distorsiona emociones. Al polarizar, convierte la política en guerra. Y cuando el adversario se transforma en enemigo, la conversación se apaga. Recuperar la palabra compartida, esa que permite disentir sin destruir, es quizás la tarea más urgente de las democracias latinoamericanas.

Referencias

- Chadwick, A. & Vaccari, C.: *News sharing on UK social media: Misinformation, disinformation, and correction*. Loughborough: Online Civic Culture Centre, Loughborough University, 2019.
- CNNE: *Programa de Fernando del Rincón de la noche del día de la elección*. 19/10/2025. https://drive.google.com/file/d/183K1D_RBVzpzX0ThwkwVtJdKKUKzaGYj/view.
- Corporación Latinobarómetro: *Estudio Latinobarómetro 2024 - Oleada 2024*. Versión agregada: <https://www.latinobarometro.org/latinobarometro-2024>.
- Fernández, C.B.: *When Media Succumbs to Rising Authoritarianism, chapter Rebellious audiences: Information platform migration and use of WhatsApp in a tyrannized society*. Taylor & Francis, 2021.
- Iyengar, S.; Sood, G. & Lelkes, Y.: "Affect, not ideology: A social identity perspective on polarization". *Public opinion quarterly*, 2012.
- Levitski, S. & Ziblatt, D.: *How democracies die*. Crown, 2019.
- Montero, S.; Rodríguez-Virgili, J. & Fernández, C.B.: "La desinformación en las campañas electorales: el caso uruguayo 2024 en el contexto hispanoamericano". *Revista de Comunicación Política*. 7 (1), 1-24, Mexico, 2025.
- Observatorio Complutense de Desinformación, *Borrador de Informe sobre elecciones presidenciales en Bolivia*. 2025.
- Observatorio Complutense de Desinformación: *Informe sobre elecciones primarias en Venezuela*. 2023.
- Observatorio Complutense de Desinformación: *Informe sobre elecciones presidenciales en Uruguay*. 2024.
- Probox.Twitterzuela 2021: *Propaganda y desinformación como política de Estado*. 2021 https://proboxve.org/wp-content/uploads/2022/10/ProBox_Twitterzuela-2021-Propaganda-y-Desinformacion-como-Politica-de-Estado.pdf.

Junior Raúl Pantoja Abrego

Politólogo de profesión, master en Estudios Cruceños con especialidad en Planificación Territorial, actualmente es Asesor Político en la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz. En los últimos años ha publicado trabajos de investigación sobre el desarrollo regional y la realidad política nacional.

Desafío del Orden Político En El Escenario Post-masismo

Junior Raúl Pantoja Abrego

Desafío del Orden Político En El Escenario Post-masismo

Resumen

El presente artículo revisa la crisis del Estado Plurinacional de Bolivia y el nuevo ciclo político del país, desde la mirada teórica de Samuel Huntington y su obra *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Partimos asumiendo que la caída del Movimiento Al Socialismo (MAS) tiene sus causas en un Proceso de Cambio que forjó la desinstitucionalización del Estado, donde hemos transitado de una Ilusión de Modernidad a una Sociedad Pretoriana, cuyo detonante (Crisis económica) puso en evidencia la “brecha política” caracterizada por la acción directa de grupos corporativos (Movimientos Sociales) y la ausencia de mediación institucional (Sistema de Partidos e instituciones con autonomía).

Este escenario heredado es el que enfrenta el nuevo gobierno tras veinte años de hegemonía del MAS, diferenciar lo urgente de lo importante es el ejercicio que se debe hacer en la búsqueda de un “Orden Político” donde no se dependerá únicamente de la capacidad para resolver los problemas económicos (urgentes) sino de la habilidad política para construir institucionalidad (importante). Sin estabilidad política no hay orden.

I. Introducción

La hegemonía del Movimiento Al Socialismo y la narrativa del Proceso de Cambio construyó un proyecto de modernización acelerado (Ilusión de modernidad) y estableció un Orden Político aparente a partir de variables socioeconómicas como: disminución de pobreza extrema, clase media emergente, eliminación del analfabetismo, incorporación de sectores marginados que fueron llamados a cogobernar y que terminaron por desarrollar un sistema prebendalista y clientelar que cooptó el aparato estatal.

Los llamados Movimientos Sociales secuestraron la representación de la ciudadanía y a nombre de ésta desinstitucionalizaron el Estado en las dos décadas pasadas. Mientras hubo recursos económicos en abundancia, los movimientos sociales fueron construyendo expectativas y demandas.

Cuando los recursos faltaron, los argumentos y culpables sobraron, el partido hegemónico se fraccionó y los movimientos sociales actuaron ejerciendo su poder del veto (Sociedad Pretoriana). Despertamos en lo que Huntington llama Decadencia Política: Una sociedad donde la gente quiere más de lo que el sistema les puede dar.

El nuevo gobierno, enfrenta una difícil tarea, que va más allá de estabilizar la crisis económica y ajustar indicadores para el desarrollo económico. Hay un desafío estructural: construir instituciones que sean capaces de atender la demanda legítima de la sociedad en un momento en el que estas mismas instituciones han perdido toda credibilidad. La gestión eficiente no basta para legitimar el poder.

En este artículo trataremos esta desinstitucionalización y sus consecuencias a partir de los conceptos de Huntington, con el cuidado de establecer los límites de su vigencia en la actualidad.

II. La desinstitucionalización del Estado

Para entender estos últimos veinte años del Movimiento al Socialismo a partir de los lentes de Huntington es importante definir que el concepto de Orden Político representa el equilibrio entre la Movilización Social (Demandas y participación) que se traduce en modernidad, y la capacidad del Estado (Instituciones, leyes, partidos políticos) para contenerla.

Para Huntington la modernidad es el proceso por el cual una sociedad experimenta transformaciones en educación, urbanización, industrialización, etc., que provocan demandas y participación política de la población.

Cuando las instituciones, la legislación y el sistema de partidos crece y se perfecciona, al mismo tiempo que las demandas de la ciudadanía, se está en equilibrio, pero si las demandas aumentan y las instituciones del Estado no tienen la legitimidad o están cooptadas

por aquellos que demandan, la capacidad de respuesta será menor, abriendo una “brecha política”.

La Institucionalización como base estructural del orden

Para el autor, la institucionalización es el pilar del Orden Político y define cuatro indicadores de medición:

*«Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos».*¹

La *adaptabilidad* tiene que ver con la capacidad de una institución de adaptarse a su entorno y realidad, algo que no es ajeno también a las organizaciones políticas, donde su principio de adaptabilidad debe reflejarse en su capacidad para alcanzar objetivos y plantearse otros, sobre todo cuando se trata de superar un líder y dar paso a otros.

El masismo fracasó en su intento de adaptabilidad; la insistencia en el liderazgo único de Evo Morales, impidió la creación de reglas de juego para la sucesión. Un partido institucionalizado practica los debates internos, elecciones primarias y mecanismos participativos. El Movimiento al Socialismo tenía aclamación en amplios y dedazos en las decisiones.

Esta práctica desencadenó, posterior a la caída de Evo Morales y su exilio, una falta de liderazgo interno, incapaz de adaptarse a la circunstancia y continuar con el modelo hegemónico, que luego devino en una disputa entre el evismo y el arcismo (Arce: sucesor de Morales por decisión del caudillo). Esta lucha intentó esconder el resquebrajamiento partidario, sin éxito. Al no tener válvulas de escape institucionales, como las mencionadas anteriormente, el conflicto se volvió un juego de suma cero.

Por supuesto que la crisis interna del masismo afectó a las estructuras del Estado, de pronto la anomalía a la que estábamos acostumbrado con un partido dominante en el parlamento nacional, aprobando todo al poder ejecutivo con mayoría aplastante, terminó en acalorados debates y paralización de leyes, no por la oposición, sino por el mismo

¹ Huntington, S.P.: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. PAIDOS, Buenos Aires, Segunda Edición, 1992, p.23.

oficialismo ahora fracturado, demostrando que la gobernabilidad en épocas del masismo no dependía del rol de las instituciones, sino de la línea partidaria que haya definido el caudillo.

Un sistema político ordenado debe tener su grado de *complejidad* con división de poderes del Estado y una línea marcada entre lo legítimo y lo legal. El masismo en lugar de crear un sistema complejo de pesos y contrapesos, necesarios en un sistema político moderno, simplificó la autoridad en el Poder Ejecutivo.

Con el tiempo esa autoridad suprema sometió a las estructuras judiciales como el Tribunal Constitucional y el Órgano Electoral, eliminando su funcionalidad estructural y cediendo a decisiones eminentemente políticas, como decía el mismo Evo Morales:

*«Cuando algún jurista me dice: Evo, te estás equivocando jurídicamente, eso que estás haciendo es ilegal, bueno, yo le meto por más que sea ilegal. Después les digo a los abogados: si es ilegal, legalicen ustedes, para qué han estudiado».*²

Un ejemplo de la ausencia de instituciones independientes fue la imposición de la reelección de Evo Morales. Diego Aguilera en su trabajo publicado en el libro *Ciudadanía Organizada en la Democracia Boliviana* dice:

*«(...) Sin embargo desoyendo a la voluntad popular, el MAS, a través de sus parlamentarios, realiza una consulta al Tribunal Constitucional Plurinacional TCP, requiriendo una interpretación de la Constitución que permita la habilitación de la candidatura del binomio Evo/Álvaro. Para ese entonces, el órgano judicial ya estaba cooptado por el gobierno y el TCP emite la Sentencia Constitucional 84/2017 que habilita nuevamente el binomio Evo/Álvaro para las venideras elecciones del 2019».*³

Quizás uno de los puntos fundamentales con los que podemos medir la institucionalización es el de *Autonomía*:

«La institucionalización política, en el sentido de la autonomía, significa el desarrollo de organizaciones y procedimientos políticos que no sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales.

2 <https://eju.tv/2008/07/evo-reconoce-que-da-pasos-ilegales-pese-a-advertencias/>.

3 Aguilera, D.: "El Comité Pro Santa Cruz en su Momento Histórico". *Ciudadanía Organizada en la Democracia Boliviana*. Fundación Konrad Adenauer, Plural Editores 2024, p.172.

*Una organización que es instrumento de un grupo social —familia, clan, clase—, carece de autonomía e institucionalización».*⁴

Se entiende que un Estado Institucionalizado es aquel donde las instituciones tienen un principio de interés por lo colectivo, muy ajeno a los intereses de sectores, algo totalmente alejado de la realidad boliviana, donde el clientelismo se encargó de normalizar la práctica de cuoteo entre sindicatos y movimientos sociales.

Solo como radiografía de este tipo de prácticas, podemos mencionar la solicitud que hizo el dirigente campesino Guillermo Flores al nuevo gobierno de Rodrigo Paz:

*«Como hemos logrado una votación contundente, nosotros por lo menos, mínimo, nosotros pedimos a nuestro presidente que nos considere por lo menos, mínimo, unos dos ministerios».*⁵

Un Estado con orden tiene coherencia, practica los consensos sobre las reglas de juego, puede haber discrepancias, pero se respeta las decisiones colectivas. En Bolivia hubo respeto a la ley mientras era favorable al caudillo, caso contrario la coherencia entre lo que se decía y se hacía, se desvanecía en discursos plagados de simbolismos y amparados en la lógica “*el pueblo me pide*”. Ejemplo de ello es el Referéndum del 21F, donde a pesar de los resultados desfavorables para Evo Morales y su reelección, “Él” “*le metió no más*”.

Proceso de Cambio, el estímulo de la Movilización social

Para Huntington, la movilización social es un proceso estructural profundo. Es el cambio en las aspiraciones, necesidades y valores de la gente, que tienden a desequilibrar el sistema político, considerando que este proceso viene de la mano de la modernización y, por ende, suele ser rápido en comparación de las instituciones que se mueven lento y al estímulo de las demandas.

En el caso nuestro, el Proceso de Cambio funcionó como un estimulador de movilización social. Muchas personas ingresaron a la clase

4 Huntington, S.P.: *Op. Cit.*, p.29.

5 <https://erbol.com.bo/nacional/sector-campesino-de-la-paz-pide-minimo-dos-ministerios-rodri-go-paz>.

media, nuevos actores, sobre todo indígenas, reclamaron participación. Sin embargo, trajo consigo un efecto secundario inevitable: Las expectativas y las demandas fueron creciendo estableciendo un orden aparente, donde el masismo cogobernó con los movimientos sociales, dejando en un segundo plano la capacidad del sistema político para establecer límites de contención, dando como resultado una cooptación institucional.

Huáscar Salazar, en su publicación sobre *“Las Luchas de Poder. Campesinos, Bartolinas e Interculturales”*, focaliza su investigación en la transición de tres organizaciones que formaron parte del Pacto de Unidad y que respaldaron a Evo Morales en sus inicios. El trabajo habla justamente de la dicotomía que enfrentaron estas instituciones entre mantener una lucha frente al Estado o apuntalar la gestión de gobierno de Evo Morales.

*«La llegada del Movimiento Al Socialismo (MAS) al gobierno en enero de 2006 cambiaría la dinámica de relacionamiento de estas organizaciones con el Estado. De ser contestatarias y opositoras, la mayoría de ellas paso a ser parte de. En ese momento se hablaba de gobierno de las organizaciones sociales. Todas estas organizaciones, de una u otra manera, habían logrado insertar representantes en alguna institución del Estado (como diputados, senadores, ministros, etc.) a través de esta alianza partidaria. Ello generaría una tensión novedosa, que hasta ese momento no habían tenido que enfrentar: sostener los horizontes de la lucha o apuntalar la gestión del nuevo gobierno».*⁶

Manuel Suárez plantea la tesis que el MAS en estos veinte años utilizó la estrategia para impedir la consolidación de un orden estatal. Desde una mirada weberiana el Estado es un tipo específico de orden social, que bajo el mando de la ley ejerce el monopolio legítimo del uso de la violencia. Si el monopolio se ejerce a partir del mandato objetivo de la ley, podemos decir que estamos frente a un orden estatal, pero si ese monopolio se ejerce desde las decisiones de un caudillo, estamos frente a un orden de legitimidad privada.

⁶ Salazar Lohman, H.: “De la Lucha al Poder: Campesinos, Bartolinas e Interculturales en el siglo XXI”. *Ciudadanía Organizada en la Democracia Boliviana*. Fundación Konrad Adenauer, Plural Editores 2024, p.29.

«Se trata de una estrategia orientada a consolidar la tradicional ausencia del Estado en Bolivia y a tomar provecho de este vacío de Estado, para llenarlo con los resortes de las fuerzas particulares ligadas a los gobiernos del MAS. Para llenar ese vacío de Estado con el poder del caudillo, para llenarlo con el poder del círculo íntimo del caudillo, con el poder del partido, con el poder de los movimientos sindicales aliados al caudillo y para llenarlo con el poder de distintas fuerzas privadas que han ido acompañando a los gobiernos del MAS y a su esquema caudillista».⁷

Por su parte, los partidos políticos no lograron un arraigo institucional. Más allá de la crisis de partidos políticos a principios del siglo XXI, estos fueron incapaces de canalizar las demandas de la sociedad, lo que hizo muy bien el Movimiento al Socialismo, construyendo un instrumento articulador de sectores.

Esta falta de un sistema de partido, fundamental desde la óptica de Huntington para establecer un orden, contribuyó a la proliferación de los movimientos sociales, que en el caso de aquellos que se alineaban al oficialismo, su única representación institucional era obedecer al partido hegemónico y el caudillo. Por otra parte, estaban los movimientos regionales y cívicos que, ante la ausencia de partidos fuertes, canalizaron las demandas de la oposición al modelo masista (autonomía, descentralización y democracia).

El masismo desmanteló la autonomía y complejidad de las instituciones (Sistema de Justicia, Tribunal Electoral, Poder Legislativo). Tras la caída del MAS, la brecha quedó expuesta, mostrando un Estado con instituciones débiles, poco creíbles ante la ciudadanía y cooptadas por los movimientos sociales que, tras el fraccionamiento del partido hegemónico, decidieron asumir un nuevo rol de oposición interna demandando de manera directa, a nombre de alguno de los bandos en conflicto, la satisfacción de sus pedidos, con el sistema tradicional del veto.

Los desafíos del nuevo gobierno van más allá de una estabilidad económica, sino de reencausar la institucionalización y cerrar la brecha

7 Suárez A., M.: "El Impacto de los gobiernos del MAS y la Construcción del Estado Boliviano". *Revista Ideas y Debate*. FUNDEP, Santa Cruz de la Sierra, 2024, pp.111-148.

política con instituciones (burocracia estatal y sistema de partidos) fuertes con legitimidad, credibilidad y que al amparo de la ley impongan autoridad.

Finalmente, que tengan la capacidad de integrar la movilización social a un sistema democrático, donde la participación y representación sean los mecanismos para canalizar las demandas sociales. Ese debe ser el camino hacia la construcción de un orden político.

La brecha política

Varios analistas, sobre todo economistas, analizan la crisis del país desde variables económicas (agotamiento del gas, falta de dólares) o variables políticas como la crisis interna del partido (Evismo *vs* Arcismo); sin embargo, desde el punto de vista de Huntington, estos problemas solo representan los detonantes de la crisis, pero no así las causas profundas de la brecha política, que tienen que ver con la deconstrucción sistemática de la institución republicana. Javier Paz García en su trabajo sobre la naturaleza de la crisis boliviana dice:

*«No estamos viviendo una crisis por falta de dólares, sino es lo inverso: la falta de dólares es una consecuencia de una crisis de destrucción de institucionalidad y Estado de Derecho que se empezó a gestar hace 20 años. Esta no es una crisis económica, sino es, también, institucional y moral».*⁸

El mismo construyó una ilusión de modernización elevando las expectativas sociales (poder adquisitivo, clase media emergente, inclusión indígena, etc.) a partir de una bonanza económica no renovable, y descuidó la base productiva para sostener esas expectativas a largo plazo.

Hoy tenemos las aspiraciones que el nuevo gobierno nos resuelva los problemas de estabilidad económica, dólares y gasolina, pero esta vez en un escenario desfavorable, donde nuestra principal fuente de ingreso está agotada. Desde una óptica más política se infiere que sin estabilidad e instituciones fuertes que cumplan los requisitos mencionados anteriormente, el camino venidero es el de inestabilidad política.

8 Paz García, J.: "La Naturaleza de la crisis boliviana". *Cuadernos Ideas & Debate*, N° 15, FUNDEP, Santa Cruz de la Sierra, 2024, p.67.

Si no se toman acciones correctivas de orden político, los movimientos sociales, que han comenzado a reconfigurarse en torno al poder político entrante, más temprano que tarde actuarán y demandarán lo que sus aspiraciones le hacían demandar en momentos de bonanza, y si el nuevo gobierno, sin recursos no puede satisfacer, solo tendrá dos salidas: la cooptación nuevamente de las instituciones en el marco de un pacto de gobernabilidad o su caída.

Hay una herencia más allá del déficit fiscal, la falta de dólares y combustible. El masismo dejó una sociedad altamente movilizada y corporativizada, frente a un Estado sin instituciones sólidas. A este antagonismo Huntington le llamó *brecha política*.

Bajo los criterios conceptuales de Huntington, somos un Estado desinstitucionalizado, con una brecha abierta entre la demanda de sectores acostumbrados a la bonanza y el cogobierno y un Estado débil, incapaz de satisfacerlo. El resultado es una coyuntura de calma aparente, motivada por la expectativa del cambio de gobierno.

Sin embargo, podemos estar en la antesala de una crisis política endosada por los sectores sociales afines a Evo Morales que buscan establecer la vieja polarización (blancos *vs* indígenas, ricos *vs* pobres, ciudad *vs* campo) y sindicatos tradicionales que no querrán ceder beneficios a cambio de estabilidad económica, como el sector transporte respecto a la subvención de hidrocarburos.

La Sociedad Pretoriana

El nuevo gobierno viene decantándose por un gobierno técnico, avanza en su plan de gobierno con sus errores y aciertos, sin embargo, está al asecho la movilidad social y sus nuevas características, como lo hemos mencionado en el párrafo anterior, solo necesitan un estímulo. Los movimientos sociales no nacieron con el masismo, pero se profundizaron y masificaron con él.

La ausencia de un sistema de partidos y el tutelaje de los movimientos sociales por parte del masismo empoderaron a estos en una suerte de manifestación legítima de intereses corporativos. En su manual de retórica, hablan a nombre del pueblo y mantenían una posición pasiva

y de acatamiento de las decisiones del gobierno a cambio de cogobernar y cooptar espacios públicos, transformando esta práctica en un sistema organizado de clientelismo y corrupción. No fue el caso de movimientos regionales y cívicos que, por ser opositores, fueron desconocidos y en algunos casos desarticulados.

La principal diferencia en una sociedad con instituciones legítimas es justamente la forma de actuación. Los grupos de interés utilizan canales formales para relacionarse y demandar. Lo opuesto a ello, Huntington lo nombra como Sociedad Pretoriana, donde estos canales formales son inútiles y cada grupo emplea el método que mejor domine para imponer su voluntad, como el bloqueo de carreteras, paros, huelgas, etc.

Aquí cabe hacer una diferenciación entre el concepto tradicional de pretorianismo ligado a las acciones militares y los grupos sociales. Aunque para Huntington las mismas causas que producen las intervenciones militares son también las que motivan las acciones de sindicatos, gremios y otros grupos sociales en lo que él llama el fenómeno de la politización de las fuerzas sociales.

«Aquí con fines de brevedad, la frase “sociedad pretoriana” se utiliza para referirse a una sociedad politizada de ese tipo, en el entendido que no solo indica la participación de los militares, sino también de otras fuerzas sociales.

»(...) Las mismas causas que producen las intervenciones militares en política son también las responsables de la participación de los sindicatos, el clero, los hombres de negocios y los estudiantes. No reside en la naturaleza del grupo, sino en la estructura de la sociedad. Consisten, en especial, en la falta o debilidad de instituciones políticas efectivas en la sociedad (...) en un sistema social pretoriano las fuerzas se enfrentan desnudas; no se reconocen ni aceptan instituciones políticas, ni cuerpo de dirigentes políticos profesionales, como intermediarios legítimos para moderar los conflictos entre grupos, y lo que es igualmente importante, no existe acuerdo entre los grupos en cuanto a cuales son los medios legítimos y autorizados para solucionar tales conflictos. En un sistema institucionalizado, la mayoría de los actores políticos coinciden respecto de los procedimientos que se de-

ben usar para la solución de disputas políticas, es decir, para la asignación de puestos y la determinación de normas».⁹

En una sociedad pretoriana es como la acción directa frente al Estado, es común ver a los sectores acudir a amenazas para ser atendidos:

«Señor Rodrigo Paz, necesitamos la hora y la fecha. Cuando nos vas a convocar a las seis federaciones (...) nos criminalizan, nos satanizan, basta. Nosotros nos vamos a hacer respetar».¹⁰

Esto plantea un dilema: ¿cortar el clientelismo y beneficio a sectores específicos y reencausar el Estado en nombre de la transparencia y la austeridad?, corriendo el riesgo de que los grupos interpreten el actuar como una agresión, más que como el camino hacia el orden. El caso de la subvención de la harina es un ejemplo de beneficio utilizado para favorecer a un grupo y generar especulación y corrupción. Sin embargo, los dirigentes del sector acusan al gobierno de enfrentarlos y quitarles la subvención por revancha política.

Por su lado, el gobierno ha denunciado distribución arbitraria del producto a asociaciones de panificadores que comulgaban con el masismo. Es decir, la sociedad boliviana votó por un cambio de rumbo, pero se mantienen los hábitos de la acción directa y el veto corporativo.

El camino hacia el restablecimiento del orden y la construcción de Estado, no pasa por resolver los problemas de políticas públicas, sino por establecer instituciones con autoridad para decidir y hacer que se cumpla la ley. Mientras no se resuelva el problema del pretorianismo, no habrá gestión pública eficiente que sobreviva a los bloqueos.

III. El Camino hacia el Orden

La transición que estamos viviendo tiene un estado aparente de tensa calma, dada la crisis de inflación y falta de dólares, el nuevo gobierno se encuentra en una carrera contra el tiempo. Debe mostrar resultados rápidos (alivio económico) y luego construir instituciones que extingan

9 Huntington, S.P.: *Op. Cit.*, p.177.

10 Entrevista a un dirigente de las seis federaciones del trópico de Cochabamba.

al “Estado Tranca” caracterizado por el clientelismo y la prebenda, y establezcan una burocracia estatal autónoma, compleja y coherente.

Una democracia con sistema de partidos, división de poderes y respeto a la ley. Si se enfoca solo en la economía y olvida la construcción política, posiblemente sea rebasado por el pretorianismo. El dilema está en cómo gobernar frente a un escenario donde el veto callejero es más efectivo que la democracia representativa en el parlamento.

H.C.F Mansilla en su artículo publicado en el libro *200 años de Libertad, una mirada crítica al Bicentenario*, menciona:

*«En el futuro próximo necesitamos fuerzas políticas modernas, democráticas, tolerantes, pluralistas y dialogantes, que comprendan a los otros, es decir, a sus oponentes. No es seguro que el porvenir nos regale algo así. Probablemente sea una rareza, por ejemplo, imaginarse una izquierda abierta al uso de la razón para analizar y solucionar problemas políticos y favorables al estado de derecho y a perspectivas éticas que superen el cinismo consuetudinario, la corrupción rampante y la indiferencia moral que han sido inherentes a los regímenes bolivianos a partir de enero de 2006».*¹¹

Una propuesta formalmente correcta desde la discursividad oficial es construir una República con poderes independientes, libertades garantizadas con instituciones eficientes, discurso que evidentemente chocan con los movimientos sociales, que pueden estar de acuerdo con el discurso de la eficiencia, pero no lo estarán si las expectativas a las que están acostumbrados (cupos de poder, subvención, etc.) después de dos décadas, no se materializan. Es impensable que acepten pasivamente una política de austeridad que le quite los benéficos que asumen como derechos adquiridos.

El gobierno post-masismo debe construir Estado, alejado de la creencia de que la legitimidad de origen (haber ganado las elecciones) se traduce automáticamente en gobernabilidad, o creer que la estabilidad política será una consecuencia natural de la estabilidad económica.

11 Mancilla, H.C.F.: “Bolivia dentro de varias décadas: lo precario de la futorología”. *200 años de libertad, Una Mirada Crítica Al Bicentenario*. Plural Editores, 2025. P.155.

Huntington nos enseña que el desarrollo económico y la estabilidad política son dos objetivos distintos y, a menudo, contradictorios.¹² En una sociedad movilizadora como la nuestra, donde los grupos corporativos han aprendido que el bloqueo y la presión callejera rinden más frutos que el debate parlamentario, la eficiencia económica no basta para legitimar el poder.

El gobierno no debe limitarse a administrar solamente las variables macroeconómicas: debe entender que la economía provee los recursos, pero solo la política provee el orden. Por tanto, la gestión de gobierno debe subordinar la lógica técnica a una estrategia superior de construcción de autoridad.

No se trata solo de ajustar la economía, liberando exportaciones e importaciones, quitando subsidios, sino de que cada medida económica venga acompañada de un blindaje político para impedir que el veto de los sectores corporativos tumba al gobierno.

Un primer desafío será encarar la suspensión de la subvención a la gasolina y el diésel, un tema que incluso a Evo Morales hizo retroceder. Ejemplo de ello son las advertencias de bloqueo del sector transporte cuando hablan de aumentar los precios del combustible, no se está discutiendo la racionalidad y política fiscal del tema, sino ejerciendo su capacidad de veto al gobierno. Para Huntington la fuerza ejercida por los sectores, se neutraliza con fuerza política que se traducen en pactos o coerción.

Restaurar la autoridad

La restauración de autoridad es lo primero e implica utilizar la fuerza legítima para establecer un primer orden en el Estado, que produzca confianza en que nadie está por encima de la ley, eso implica que las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana cumplan su rol ante la sociedad que exige seguridad, lucha contra el narcotráfico, avasallamientos y el contrabando. Es urgente la desarticulación de fuerzas paraestatales, que tiene presencia en varias regiones del país donde hoy por hoy hay ausencia de Estado.

¹² Huntington, S.P.: *Op. Cit.*, p.17.

El gobierno deberá tomar decisiones impopulares para salvar al Estado. Quien bloquea, quien avasalla tierras, quien contrabandea, debe enfrentar consecuencias legales. La tolerancia estatal hacia estas prácticas bajo la excusa de la “governabilidad” solo ha alimentado el desorden, ahora se debe administrar esa conflictividad, aislando a los sectores radicales y pactando con los sectores productivos y democráticos, pero sin ceder la autoridad del Estado.

La herencia de un poder judicial plagado de malas mañas y de instrumentalización, requiere de cambios estructurales, que impidan ver escenarios donde vocales del tribunal constitucional se autoprorroguen, jueces que judicialicen las competencias políticas, electorales e institucionales de los adversarios.

En un Estado republicano, administrar justicia y velar por el Estado de Derecho es una responsabilidad inalienable. Una señal de cambio será una reforma judicial profunda que elimine las elecciones judiciales y encuentre un mecanismo que de legitimidad y confianza a la ciudadanía que la justicia se imparte al amparo de la ley y no a capricho del gobernante.

En lo territorial se debe recuperar las zonas que funcionan como trincheras de actividades ilegales, debe primar la integralidad del territorio. Es por todos conocido que el Chapare representa un Estado Paralelo con sus propias reglas, la fortaleza de Evo Morales que le permite desobedecer la ley y no pagar por las consecuencias.

Reconstruir lo importante

Desde la óptica de El Orden Político, el camino a seguir para el nuevo gobierno puede ser políticamente costoso. No pasa por la satisfacción inmediata de demandas (imposible sin dólares y reservas de gas), sino por la Ingeniería Política.

El sistema de partidos juega un rol preponderante en el nuevo rumbo. Construir partidos sólidos que puedan penetrar en el tejido social y disputar la narrativa con sindicatos, gremios, barrios, sirviendo como muro de contención ante la presión social, sin partido no hay institucionalización, solo gestión de crisis.

Por otro lado, están los factores de la gestión pública. El gobierno debe tener el coraje de desacoplar al Estado de los grupos de interés. Esto implica profesionalizar la burocracia técnica y, sobre todo, blindar la justicia. Los tiempos en los que los jueces dilataban los procesos a bloqueadores y avasalladores deben concluir, se debe hacer justicia independiente.

Dentro de las categorías de la desinstitucionalización está la pérdida de autonomía, como vimos líneas arriba. Durante el Proceso de Cambio, el Estado dejó de ser un árbitro imparcial que vela por el bien común para convertirse en un botín disputado por sindicatos, cooperativas mineras y movimientos sociales.

Se debe iniciar el proceso de desacople, dando fin al cuoteo político, como práctica de entregar ministerios o direcciones estatales a sindicatos a cambio de lealtad, así también el gobierno debe saber decir no a demandas sectoriales que estén en contra de los intereses colectivos, y finalmente se debe recuperar el control de renta a sectores informales, no está bien que grandes grupos como los coccaleros o mineros estén libre de tributación o que los informales en la economía tengan más beneficios que aquellos que emprenden la construcción de empresas para el país.

Como se mencionó líneas arriba, la autoridad es lo primero: antes de prometer libertades a la ciudadanía que no puede garantizar, debe enfrentar a los poderes facticos y una señal es combatiendo la impunidad de algunos sectores como la minería ilegal, los avasallamientos, el narcotráfico y el contrabando. El riesgo latente es que, si el gobierno fracasa en cerrar la brecha mediante la institucionalización democrática, la sociedad buscará el orden por otras vías.

No se trata de volver al pasado neoliberal de “vende patria” ni de dar continuidad al “populismo rentista” de los últimos años. La tarea es construir, por primera vez en nuestra historia moderna, un Estado que sea más fuerte que sus corporaciones y un sistema político que sea más duradero que sus caudillos.

La brecha aún está abierta, estamos en el punto más crítico de la curva de la modernización, el momento exacto donde la Decadencia Política puede volverse crónica o donde, con esfuerzo, comienza el difícil camino de la construcción del Orden.

IV. Conclusión

Al finalizar este recorrido por la crisis del Estado Plurinacional y el escenario post-masismo, resulta evidente que Bolivia no enfrenta meramente un problema de gestión económica o de alternancia partidaria, sino una crisis estructural. Para Huntington hemos transitado de una “ilusión de modernidad” financiada por el gas, a una realidad de Decadencia Política.

La caída del masismo ha dejado al descubierto la fragilidad de un sistema que, durante veinte años, priorizó la movilización social sobre la institucionalización, y el autoritarismo sobre la ley. Hoy, el país se encuentra en una encrucijada histórica, si no se aborda esta brecha política con decisión y estrategia, la tensa calma actual será solo el preludio de un nuevo ciclo de caos.

H.C.F Mancilla tiene una mirada no muy alentadora sobre el futuro: *«Si Bolivia no cambia el ritmo y la dirección de su evolución histórica actual, no se vislumbran posibilidades de eludir un incremento de la cultura política autoritaria y un cataclismo ecológico demográfico a largo plazo. Tendríamos que cambiar nuestros anhelos fundamentales, sobre el progreso y las metas principales de desarrollo, lo que es prácticamente irrealizable. Antes de que sea demasiado tarde, tendríamos que adoptar una actitud eminentemente crítica frente al fenómeno de la cultura política autoritaria. Si Bolivia continua sin grandes modificaciones como está hoy —y todos los signos parecen confirmar esta tendencia—, el futuro será solo una imitación mediocre del presente»*.¹³

Por eso era imperativo ir más allá del diagnóstico y dibujar una ruta, que al amparo de los conceptos de Huntington, se pueda pincelar el camino hacia el orden. Este nuevo orden político no tendría que ser fruto ni de la estabilidad económica, ni de la inacción frente al sistema político, sino de una ingeniería política basada en instituciones que funcionen, en leyes que se cumplan y en una burocracia estatal que tenga la autonomía y fuerza para proteger el interés colectivo.

Si fallamos en esta tarea de institucionalización, si permitimos que los movimientos sociales sigan dictando la agenda nacional, estaremos condenados a repetir el ciclo de ilusiones y decadencia. La construcción

13 Mancilla, H.C.F.: *Op. Cit.*, p.157.

del Estado es, hoy más que nunca, la tarea patriótica por excelencia. Es hora de cerrar la brecha, restaurar la autoridad y fundar, sobre las cenizas del “proceso de cambio”, una República verdadera.

Bibliografía

- Aguilera, D.: “El Comité Pro Santa Cruz en su Momento Histórico”. *Ciudadanía Organizada en la Democracia Boliviana*. Fundación Konrad Adenauer, Plural Editores 2024.
- Huntington, S.P.: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. PAIDOS, Buenos Aires, segunda Edición, 1992.
- Mancilla, H.C.F.: “Bolivia dentro de varias décadas: lo precario de la futurología”, *200 años de libertad Una Mirada Crítica Al Bicentenario*. Plural Editores, 2025.
- Paz García, J.: “La Naturaleza de la crisis boliviana”. *Revista Ideas y Debate*, FUNDEP, Santa Cruz de la Sierra, 2024.
- s/a: “Evo reconoce que da pasos ilegales pese a advertencias”. *EJU!*, 29/07/2008. <https://eju.tv/2008/07/evo-reconoce-que-da-pasos-ilegales-pese-a-advertencias/>.
- s/a: “Sector campesino de La Paz pide ‘mínimo’ dos ministerios a Rodrigo Paz”. *ERBOL*, 07/11/2025. <https://erbol.com.bo/nacional/sector-campesino-de-la-paz-pide-mínimo-dos-ministerios-rodrico-paz>.
- Salazar Lohman, H.: “De la Lucha al Poder: Campesinos, Bartolinas e Interculturales en el siglo XXI”, *Ciudadanía Organizada en la Democracia Boliviana*. Fundación Konrad Adenauer, Plural Editores 2024.
- Suárez A., M.: “El Impacto de los gobiernos del MAS y la Construcción del Estado Boliviano”. *Revista Ideas y Debate*, FUNDEP, Santa Cruz de la Sierra, 2024.

Loreto Correa Vera

Historiadora de la Universidad de Chile, Magíster en Historia de la Universidad de Chile, Doctora en Historia por la Universidad San Pablo CEU de Madrid. Profesora Titular, ANEPE/ CHILE. lorrea@anepe.cl.

Los escenarios Bolivia-Chile: camino al entendimiento

Loreto Correa Vera

Los escenarios Bolivia-Chile: camino al entendimiento

Introducción

Las relaciones de Bolivia y Chile adolecen de tres elementos claves para considerarlas regulares. El primer tema es que se trata de relaciones que funcionan por debajo del estándar de lo que podríamos considerar un relacionamiento común o regular en materia diplomática. De hecho, el bilateralismo existente carece de formalidad en la asignación de embajadores desde 1978. Esto ha representado una distorsión permanente para los cónsules designados en ambos países como representantes de los Estados, los cuales, en la práctica e informalmente, asumen un doble rol de cónsules y embajadores de hecho en ambos países desde hace casi medio siglo.

En segundo término, los escenarios de trabajo, entendidos como el entramado que conllevan aspectos fronterizos, de cooperación, de integración, acuerdos en el marco de temas de seguridad, migraciones y otros, discurren en ambos países de forma en un contexto de cuidado y reserva distinto al que cuando se está frente a relaciones regulares entre Estados. Aquí, nuevamente, la relación funcional del ámbito consular deambula entre el estricto control de las cancillerías para las designaciones de funcionarios de carrera o actores políticos con apego a la presidencia en la gestión consular o la formación de Comités *ad hoc*, pero con escaso peso en el seguimiento de iniciativas o eficacia de las mismas.

También, está la cuestión de la relación política, la que, en rigor de la relación con Chile en Chile, o con Bolivia en Bolivia, se sobreestima o subestima. En este marco, y a lo largo de las décadas, el contexto político de cada país es determinante en la evolución, con lo cual no es posible hablar en rigor de escenarios posibles, de mayor integración o falta de ella, salvo que invoquemos otras consideraciones ajenas a los propios países. Por ello, es que hoy, resulta tan complejo saber qué quieren los gobiernos o qué es lo que no quieren, y/o “estimar” lo que posiblemente podría hacerse o diseñarse para “mejorar” las condiciones de la relación.

Un último elemento, crucial es que la Constitución boliviana tiene la reintegración marítima como un elemento clave de su política exterior. En consecuencia, desde el 2009 amarra su relacionamiento con Chile a poder “conversar” sobre la soberanía costera como un requisito con Chile. En consecuencia, esta condicionante irredentista permea de fondo la realidad, algo inédito en la región sudamericana y muy poco práctico entre los Estados.

Por lo anterior, la relación entre Chile y Bolivia discurre desde 1978 y más aún, desde 2009 en el contexto de lo imprevisto: Chile y Bolivia no están en condiciones de diseñar las relaciones. A lo sumo, pueden avanzar en el marco de gestionar su funcionamiento, con cada gestión de gobierno, y ello es así a uno y otro lado de la cordillera, hay que decirlo.

Precisamente por estos motivos, es que este artículo pretende dos cosas: explicar los escenarios que se advierten como consecuencia de la ausencia de relaciones formales entre países; escenarios que dan cuenta de las constantes que se han visto en distintos gobiernos desde el periodo de Michelle Bachelet (2006-2010) entre los dos países. En segundo lugar, contextualizar los temas que hoy están siendo tratados entre los países en el marco de las diligencias realizadas por las cancillerías, considerando la ausencia de relaciones formales entre jefes de Estado. Finalmente proponer lineamientos urgentes a asumir para avanzar hacia el entendimiento más formal.

Los escenarios entre Chile y Bolivia

Empezar este apartado con la idea de escenario obliga a la definición del concepto. Por ello, tomando la idea de Luis de la Corte Ibáñez,¹ sobre el escenario internacional actual. Resulta interesante constatar que el panorama internacional se encuentra ante **escenarios complejos**; muchos actores, intereses, interdependencias, sistemas, vínculos, tendencias, movimientos, presencia de la globalización. El **dinamismo**, es el factor que determina que los asuntos internacionales están

¹ Corte Ibáñez, L. de la: “Sobre el escenario internacional del siglo XXI” (pp. 139-160). En Díaz, J.A.; Díaz Moreno, V. & Jaime Jiménez, Ó (Coords.): *Tendencias, retos y oportunidades sociales tras el COVID*. Dykinson, Madrid, 2023. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/716556>.

sujetos a cambios intempestivos, a mayor velocidad, transformaciones aceleradas, menos dramatismo; un mundo donde los cambios son incontenibles y donde la adaptación es obligatoria, ni siquiera consultable. Un tercer elemento es la **incertidumbre**. Por ello, explicaciones que no sirven, fenómenos difícilmente anticipables, escaso nivel de congruencia entre lo conocido y lo que ocurre, mutación de procesos y fenómenos de forma imprevisible. Cambios sujetos a condiciones no vistas en el contexto de las relaciones internacionales, presencia de grupos, personas, intereses que pueden volcar las decisiones de forma abrupta. En suma, falta de certeza y, por tanto, falta de seguridad y cierta dosis de pesimismo. **Inestabilidad y desorden**, elementos que acompañan las influencias, las tendencias, las tomas de decisiones, la ausencia de método en el contexto de estas y, lo que es más angustiante, el peso de la nueva ola de conflictos “particularmente sobre aquellos que afectan a las grandes potencias” y, por ende, a aquellos países que se ubican o buscan ubicarse debajo de ellas.

En este sentido, y aunque pese decirlo, la historia, como aprendizaje y como regla respecto de la cual los países caminan, se ha venido fracturando una y otra vez. Hace una década, un escenario de conflicto internacional entre países de América Latina revestía importancia para las superpotencias; hoy, si ese escenario no involucra los grandes intereses de los países desarrollados, simplemente no pasa nada. Es más, estamos en un contexto, donde una superpotencia tiene movimientos frente a las costas de un país latinoamericano y no pasa nada, ni en la OEA, ni tampoco a nivel de Naciones Unidas o del Derecho Internacional. Hoy esos elementos simplemente no se aplican como mecanismos de contención, porque el realismo se ha impuesto de manera contundente en todos los conflictos. Con ello, no intentamos justificar el abuso o la falta de consideración, pero sí insistir en que los países sudamericanos se encuentran susceptibles de seguir tendencias ajenas a la realidad geográfica o bien, que son pasibles de un desinterés generalizado. Esto, que, por cierto, podría ser una gran dificultad, hoy también puede ser una ventaja en materia económica, cultural y demográfica, porque los Estados no están sujetos a la Guerra Fría, a la post Guerra Fría y menos aún a las limitaciones de la pandemia del COVID 19. Por ello, más allá

de pensar en la idea del realismo periférico de Carlos Escude (teoría expuesta en 1992) que nos alberga en la actualidad, es que estamos frente a escenarios en que la pregunta clave a responder es solo una: *¿Cuál es el estado final deseado para Chile y para Bolivia?*, porque nadie nos va a restringir en lo que ambos países deseemos hacer. Hoy no existe el control en materia internacional.

Desde una perspectiva teórica, no nos adelantemos, dos son las teorías para interpretar la relación binacional. La primera es la resultante de la geopolítica clásica devenida de la firma del Pacto de Tregua de 1881 y que se encarna con el Tratado de Petrópolis 1903 con Brasil² y 1904.

Es necesario aclarar que, en el marco de las guerras del siglo XIX, la situación de Chile con Bolivia entra en una definición de reglas asumidas por los países occidentales hacia finales del siglo. En este marco, la victoria del vencedor era la norma por aplicar para todos los conflictos internacionales.³ Y eso fue lo que efectivamente ocurrió entre 1881 –momento del pacto de tregua– y en 1904 –firma del Tratado con Bolivia–, y en 1929, firma del Tratado con Perú. En ese sentido, los tres países que participaron en la Guerra de Pacífico asumieron los marcos regulatorios de un estatuto de paz y ninguno de los tres países en conflicto innovó en ningún sentido, por mucho que las conversaciones de 1895 entre Chile y Bolivia hablaran de un canje, cuestión que finalmente nunca ocurrió. Estos hechos proporcionan los argumentos para hablar del realismo en materia internacional.

Así, no se trata de pensar en lo que pudo haberse hecho o no, o si es que esto se hizo acorde de los derechos humanos, de la libertad de los países por acceso a las costas, o cualquier otro argumento politológico reciente. Lo que finalmente se negoció y legitimó en su momento a través de las firmas de los tratados y su reconocimiento institucional

2 Es sorprendente que ambas naciones olviden sistemáticamente la similitud entre los tratados de 1903 y 1904 firmados por Bolivia. Dos tratados formalmente casi calcados en estructura internacional. Véase Correa Vera, L.; Garay Vera, C.; Vaca-Díez, A. & Solíz Landívar, A.: "Bolivia en dos frentes: las negociaciones de los tratados de Acre y de límites con Chile". *Universum* (Talca), vol. 22 n° 1, 2007, pp. 268-289, <https://doi.org/10.4067/S0718-23762007000100017>.

3 Palamara, G.: "Entre guerra y paz. América Latina frente a la tragedia del primer conflicto mundial", *Anuario Colombiano de Historia Social y Cultural*, vol. 42, n.º 2, 2015, pp. 103-126. <https://doi.org/10.15446/achsc.v42n2.53331>

en los respectivos congresos de cada país, fue aquello que se pactó de acuerdo con las reglas de la época y justamente por eso es que la Liga de las Naciones negó la impugnación posteriormente.

Sin embargo, existe una segunda interpretación teórica que puede invocarse para la relación entre Chile y Bolivia a partir de la creación del sistema internacional devenido de la Primera Guerra Mundial (1918), cual es el institucionalismo. Al respecto, huelga decir que Chile y Bolivia se inscriben en la línea del realismo internacional, pero apelan al institucionalismo prácticamente desde la Segunda Guerra Mundial en aras de debatir con todos los Estados sus eventuales conflictos futuros. Por ello, el apego a la intangibilidad de los tratados, el seguimiento del Derecho Internacional y el mantenimiento de sus fronteras de acuerdo con la normativa internacional, particularmente en el caso de Chile, contrasta con las posiciones de Bolivia en el período del MAS particularmente.

Transcurridos más de un siglo desde este primer fallo jurídico internacional, hoy existe consenso entre Chile y Bolivia que las relaciones de ambos países son asimétricas, marcadas por el conflicto y la demanda histórica de que Bolivia quiere recuperar el acceso soberano a las costas del Pacífico por distintos motivos.⁴ Y más allá de las conversaciones esporádicas sobre la demanda en 1950, 1974, 1985 o incluso 2006, lo cierto es que la ruptura de relaciones definitiva y realizada por Bolivia en 1978 es el punto de llegada a una permanente fricción entre ambos países en el siglo xx. Por ello es que el contexto no ha variado sustancialmente desde 1978 a la fecha. Y en este esquema, y por la naturaleza vecinal de Chile y Bolivia, existen momentos de distanciamiento, crisis y aproximación, respecto de los cuales la dinámica histórica de la relación exhibe *statu quo*, momentos de acercamiento progresivo y funcional, así como momentos en el que aparecen circunstancias extraordinarias que apuntan hacia giros inesperados, las más de las veces, tensionando la disposición de diálogo de ambas partes. A continuación, se caracterizan estos escenarios.

4 Correa, L.: "El libre tránsito de Bolivia a través de Chile: controversias y gasto económico chileno. 2005-2011". *Si Somos americanos*, vol. 19, n° 1, 2019, pp. 111-138. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482019000100111>.

Escenario N° 1: El status quo

Los eventos, procesos y hechos del siglo XXI demuestran una y otra vez, de manera sistemática, que, a Chile, no le representa mayor valor práctico un cambio de las condiciones políticas con Bolivia. En sucesivas administraciones, la Cancillería ha operado con bajo perfil, sin comprometerse, utilizando estrategias diplomáticas tradicionales para no abordar el tema marítimo de ningún modo, o bien posponer su discusión, cuestión clave para el relacionamiento que busca Bolivia. Cambiar esto resulta complejo y bien lo sabían los gobiernos de la Concertación en Chile (Aylwin en 1994, Frei en 1997, Lagos en 2000 y Piñera en 2010). Las cuatro administraciones señaladas no colocaron a Bolivia, ni la falta de relaciones formales bajo prioridad alguna. No había razón para hacerlo. Aun cuando existen episodios aislados en que los reproches de Bolivia ameritaron cambios. Por ejemplo, en noviembre de 2000 en Algarve; en noviembre 2003 en la XIII Cumbre Iberoamericana y luego en la reunión de enero 2004 en Monterrey. En esos momentos, la opinión pública de Chile y de Bolivia, observaron citas presidenciales con alguna intención de mejorar las relaciones, pero no más que eso. Tanto esfuerzo, por dejar las cosas como están ha sido evidente en la denominada Guerra del Gas. Y de ahí en adelante, el *statu quo* ha resultado en la mayor parte de las ocasiones el recurso más utilizado, porque el desmontar los imaginarios y los intereses nacionales es de tal nivel de esfuerzo, que ninguno de los países hace esfuerzos reales para hacerlo.

Incluso, debe reconocerse que aun cuando el pleito ante la Corte Internacional (2013-2018) tuvo importantes costos a nivel de opinión pública, estos costos no alcanzaron para provocar cambios. En consecuencia, dejar todo como está, resultaba lo más sencillo. La sugerencia final que realizó el fallo de la Corte Internacional de Justicia, al decir que –sin perjuicio de lo anterior– los países pueden buscar formas de entendimiento, ha sido una frase más que no ha sido lo suficientemente potente para tensionar la relación y provocar el cambio. Tan relevante es este esquema de funcionamiento, que esto hoy se ha ampliado al fallo del Silala en el que algunos en Bolivia, aún esperan, (Gustavo Aliaga) que Bolivia indique cómo es que va a desmontar los canales del Silala,

cuestión que se admitió en el fallo de 2022 de la misma Corte Internacional.

Visto así, el *status quo*, que no aporta a la integración, tampoco contribuye a la armonía internacional o a la sana convivencia entre naciones, es el dogma que aplican ambos países.⁵ Todo aquel que piense así, también está apostando a una política reactiva permanente en materia internacional; una política que mantiene el inmovilismo y si bien hasta la crisis migratoria regional producto de la situación humanitaria de Venezuela resultaba “práctica”, hoy ya es contraproducente, al menos para Chile. De este modo, si la política de Bolivia se mantiene amarrada al tema marítimo, Chile tiene escaso interés en mover las piezas para dinamizar la relación, porque no puede ir en contra de su interés nacional, pero tampoco Chile, puede esperar mejores resultados en los temas que hoy le son importantes, como, por ejemplo, la reconducción de los presos o de los ingresos irregulares por territorio boliviano.

En este esquema de *statu quo*, Bolivia debe recordar en lo sucesivo, a partir del fallo, que aun cuando su interés nacional sea recuperar una salida soberana al Pacífico, jurídicamente no tiene cómo forzarla internacionalmente. Chile por su parte, debe recordar que, aun cuando sus temas de seguridad sean de sentido común, Bolivia no va a jugar el juego chileno, porque carece de incentivos.

Escenario N° 2: Acercamiento progresivo funcional

Con motivo del ascenso de Evo Morales y la presidenta Bachelet en el 2006 y de Gabriel Boric el 2022, estas han sido las dos únicas instancias en que deliberadamente las Cancillerías bolivianas y chilenas han apuntado a mejorar un entendimiento con una hoja de ruta. En ambas ocasiones, y por fuerza de ser pragmáticos y no políticos, los países han buscado conversar sobre otros asuntos. Veamos la Agenda de los 13 puntos de la presidenta Bachelet y de la primera administración de Evo Morales. Al respecto, ambos gobiernos concertaron una serie de

5 Correa, L.: “¿Irredentismo, Casus Belli plurinacional?: El escenario de crisis entre Bolivia y Chile”. *Revista Encrucijada Americana*, Año 8, n° 2 - 2016. <http://dx.doi.org/10.53689/ea.v8i2.10>.

temas que se constituirían en lineamientos funcionales para avanzar en la relación. A continuación, la Rabla N° 1 expone en síntesis de qué se trató cada aspecto:

Tabla N° 1
Agenda de los 13 puntos del 2006

Punto	Temática de la agenda
1	Desarrollo de la confianza mutua: Desde el discurso bilateral, la confianza mutua aboca a la gestión de los asuntos de interés mutuo a través del diálogo entre las autoridades de cada país y a través de instancias existentes con dicho fin. Es decir, privilegiar la gestión <i>cara a cara</i> , sin involucrar a terceros actores, a menos que haya un acuerdo previo entre los dos países. El principal logro en este sentido ha sido impulsar y desarrollar múltiples acciones en forma continua, lo que ha ampliado los espacios de diálogo en un nivel bilateral y ha permitido un mayor acercamiento entre ambos países.
2	Integración fronteriza: Para efectos de <i>lograrla</i> más amplia integración fronteriza fueron creados los Comités de Frontera.
3	Libre tránsito: El régimen de Libre Tránsito se fundamenta en el Tratado de 1904 e instrumentos posteriores (1912,1937).
4	Integración física: Chile y Bolivia establecieron un Grupo Técnico Mixto (GTM) en mayo de 2002, para orientar prioridades en obras viales concertadas, así como las inversiones que cada país llevará a cabo en este ámbito, conforme a sus propias decisiones y legislaciones. Este grupo de trabajo está integrado por organismos de Obras Públicas y de Cancillerías.
5	Complementación económica: Las relaciones económico-comerciales entre Chile y Bolivia se rigen por el Acuerdo de Complementación Económica N° 22 (ACE 22), suscrito el 6 de abril de 1993. Mediante el 15° Protocolo Adicional del ACE 22 (que entró en vigor el 8 de diciembre de 2006), Chile otorgó el 100% de preferencia arancelaria a las importaciones de cualquier producto originario de Bolivia, excepto los productos contenidos en el Sistema de Bandas de Precios de Chile (azúcar, trigo y harina de trigo).

6	<p>Tema marítimo: Dentro de la agenda este es el mayor punto de desacuerdo entre los dos países. Al respecto, Chile tiene la disposición a considerar, con las modalidades y en los tiempos que correspondan, fórmulas que posibiliten un <i>perfeccionamiento</i> del acceso de Bolivia al océano Pacífico, lo que requiere avanzar en el proceso de construcción de confianzas y los necesarios consensos internos. No obstante, la posición de la política exterior chilena se mantiene en una perspectiva legalista, desde la cual no se considera como una vía realista la revisión del Tratado de 1904 o la cesión de territorio con soberanía. Asimismo, las autoridades chilenas han sido claras en no aceptar la intervención de terceros países, como tampoco el reconocimiento de competencia alguna a los organismos internacionales en esta materia.</p>
7	<p>Silala y recursos hídricos: Bolivia desea resolver la soberanía sobre las aguas del manantial que comienza en la zona sur de ese país y desemboca en Chile. En el marco de la agenda del Grupo de Trabajo Bolivia-Chile sobre trece puntos, para buscar una solución diplomática a la controversia, se destacó que ambos países expresan su voluntad de alcanzar acuerdos en el tema de recursos hídricos compartidos y el compromiso de un trabajo conjunto que abarcaría estudios técnico-científicos en ambos lados de la frontera, determinando los niveles superficiales y subterráneos del agua. Sin embargo, en esta agenda nunca se ha admitido la deuda histórica sobre las aguas del Silala que mencionamos antes.</p>
8	<p>Instrumentos de lucha contra la pobreza: Con fecha 13 de noviembre de 2007 se estableció un mecanismo formal de cooperación entre ambos países, al crear un Grupo de Trabajo Bilateral en esta área, y designar a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de Bolivia (VIPFE).</p>
9	<p>Seguridad y defensa: Este punto incluye el desminado de la frontera, la construcción de una metodología para gastos en defensa, un convenio de cooperación frente a desastres naturales y un convenio de cooperación policial.</p>
10	<p>Cooperación para el control de tráfico ilícito de drogas y productos químicos esenciales y precursores: Intensificación del intercambio de información y cooperación entre instituciones policiales y Ministerios Públicos, así como el desarrollo de iniciativas de capacitación conjunta para jueces, fiscales y policías.</p>

11	Educación, ciencia y tecnología: Entre las materias de interés mutuo abordadas en los últimos años destacan el desarrollo de portales digitales educativos y la generación de becas para educación superior y ofertas de magíster y doctorados.
12	Culturas: Dentro de este punto, en 2009 se suscribió un “Memorandum de Entendimiento para un Programa de Intercambio Cultural entre el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile y el Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia para los años 2009, 2010, 2011 y 2012”. Dando expresión práctica a dicho instrumento, se han venido desarrollando diversas iniciativas culturales, entre las que cabe destacar encuentros entre gestores culturales de ambos países en distintas disciplinas, la suscripción de un convenio de cooperación entre la Cinemateca de Chile y la Cinemateca de Bolivia, además de las sucesivas participaciones de Chile en la Feria Internacional del Libro de La Paz, en la cual Chile fue su invitado de honor en la versión 2007. Asimismo, cobra especial relevancia el significativo y continuo contacto e intercambio de visitas entre autoridades de ambos gobiernos, lo que ha facilitado acciones concretas de interés mutuo.
13	Otros temas: Convenio para permitir la actividad remunerada de los cónyuges del personal consular, administrativo y técnico; un convenio en materia de seguridad social; colaboración de Chile para la implementación de procesos electorales bolivianos en el extranjero.

Fuente: Adaptado desde Correa Vera, L. & García Pinzón, V.: “Aunque las aguas nos dividan: las relaciones chileno-bolivianas y la construcción de una agenda común”. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, (54), 2012, 75–110. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742012000100004



Esta Tabla no está vigente en la actualidad y ha quedado marcada como una herramienta (la agenda) que fue mal utilizada por el gobierno de Evo Morales para finalmente impugnar la validez del Tratado de 1904 y judicializar el tema marítimo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Por ello, no puede acudir a ella como referente o, al menos, resulta impropia y lesiva para los intereses de Chile. En el caso de Bolivia, esto no está tan claro, pero, hoy por hoy, no existen voces relevantes en Bolivia que argumenten su vigencia.

Un segundo momento de acercamiento ocurre con la crisis boliviana de noviembre de 2019, tras la salida de Evo Morales y luego, a raíz de la pandemia del COVID 19. En ese momento, las Cancillerías de Chile y Bolivia, por primera vez sostuvieron conversaciones distendidas entre sus máximas autoridades. Los temas de conversación y, sobre todo, el tono entre ambos países fue amable, cordial, respetuoso y resultando fructífero en varios niveles de coordinación para la devolución de personas en época de pandemia. Este es el tono que dejaron el gobierno de transición en Bolivia y el gobierno de Sebastián Piñera hasta el 2021.

Tras salir la presidente Jeanine Añez de la ecuación, el acercamiento progresivo y funcional se frenó, sobreviniendo una distancia real en el último período del gobierno de Piñera, que coincide con la llegada de Luis Arce al poder.


En el año 2023, transcurrido el primer año del gobierno de Luis Arce, el presidente en su alocución al Día del Mar en Bolivia estableció una nueva agenda de conversaciones con Chile. Esta no sólo partía con el tema marítimo, sino que insistía en lo señalado en la Constitución boliviana de 2009, en su apartado 267.

Tabla N° 2

Temáticas propuestas por el presidente Luis Arce el 23 de marzo de 2023

Punto	Temática de la agenda
1	Mar para Bolivia: El jefe de Estado sostuvo que Bolivia no dejará de proponer la necesidad de trabajar en el tema de la reivindicación marítima con Chile, nunca renunciará a su derecho imprescriptible de una salida soberana al océano Pacífico.
2	Aguas del Silala: Recientemente la Corte Internacional de La Haya reivindicó los derechos de Bolivia sobre las aguas del Silala que, por muchos años, fueron cuestionados por gobiernos de Chile. « <i>Hoy, a diferencia de ese entonces, nuestro país puede ejercer su derecho a desmantelar la canalización, restaurar los bofedales del lugar y aprovechar las aguas del Silala para beneficio de nuestros pueblos</i> », señaló el presidente Arce.

3	<p>Cumplimiento del tratado de 1904: <i>«Invocamos a Chile al cumplimiento de sus compromisos con Bolivia, tal como lo establece el Tratado de 1904 cualquier medida que afecte el libre tránsito debe ser acordada en actos especiales. Por tanto, Bolivia no reconoce las medidas unilateralmente impuestas por Chile que obstaculizan el comercio exterior boliviano generando importantes sobre costos de transporte»</i>, exhortó la autoridad boliviana.</p>
4	<p>Privatización de puertos chilenos: Luis Arce señaló también que, de manera unilateral, Chile privatizó la mayor parte de sus puertos, delegando el cumplimiento de sus compromisos a empresas privadas que lucran con el enclaustramiento marítimo boliviano.</p>
5	<p>El litio: <i>«Tenemos litio en Bolivia, Chile, Argentina y Perú y estamos dispuestos a diseñar de manera conjunta una política que asegure la posición de nuestros países como proveedores de este tipo de energía en condiciones soberanas que favorezcan a nuestros pueblos»</i>.</p>
6	<p>Tema migratorio desde la perspectiva de la defensa y el respeto de la vida: Según el jefe de Estado, la movilidad social es una de las características del mundo actual. La globalización solo quería libre movimiento para las mercancías, pero los hombres y mujeres del mundo se encargan de hacer suyo el derecho a moverse de un lado a otro.</p>
7	<p>Trabajo conjunto contra el crimen organizado y el contrabando: El Estado Plurinacional está dispuesto a realizar sus mayores esfuerzos para lograr que las fronteras se tornen cada vez más llenas de vida y de cultura, pero para eso también debe luchar de manera conjunta contra el crimen organizado.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: “Bolivia plantea a Chile una agenda de siete temas, históricos y actuales, para encaminar la relación entre ambos pueblos”. *ABI*, 2023. Recuperado de <https://www.abi.bo/index.php/noticias/gobierno/35050-bolivia-plantea-a-chile-una-agenda-de-siete-temas-historicos-y-actuales-para-encaminar-la-relacion-entre-ambos-pueblos> 

Resulta importante, por otra parte, reconocer la irrelevancia del factor Bolivia en la agenda chilena en este segundo periodo de supuesta cercanía. Para constatar ello, la evidencia es ubicable a través de las menciones en los discursos presidenciales. Es un hecho que, posteriormente al fallo de La Haya de 2018, las menciones en Chile sobre Bolivia se circunscriben sólo a temas puntuales y que las autoridades mantienen distancia.

Tabla N° 3

Menciones de Bolivia en los discursos presidenciales e informes de la cuenta pública del gobierno de Sebastián Piñera 2018-2022 y Gabriel Boric 2022-2026

Año	Discurso y menciones a Bolivia gobierno de Sebastián Piñera
2018	«Y frente a la demanda de Bolivia ante la Corte de La Haya, como presidente de todos los chilenos les puedo asegurar a todos mis compatriotas, que defenderé con absoluta decisión y con toda la fuerza de la historia, de los tratados vigentes y del derecho internacional, nuestro territorio, nuestro mar y nuestra soberanía».
2019	«Las pretensiones marítimas de Bolivia enfriaron nuestras relaciones. Sin embargo, hace 8 meses la Corte de La Haya hizo justicia, aplicó el derecho y puso las cosas en su lugar. Estableció en forma clara y categórica que Chile nunca ha incumplido sus compromisos con ese país y nunca ha tenido, ni tampoco tiene, una obligación de negociar un acceso soberano al mar para Bolivia [...]».
2020	Mencionado en la <i>Cuenta Pública</i> , pero no en el discurso: Grupo de Reflexión Bolivia-Chile. Encuentro entre los cancilleres de Bolivia y Chile: Realizado durante la cumbre Mercosur que se llevó a cabo en Brasil el día 5 de diciembre de 2019. En la ocasión los cancilleres intercambiaron opiniones sobre la situación regional y los desafíos comunes para ambos países. Presentación del Proyecto Puerta Digital Asia Sudamérica Fibra Óptica que involucra a Bolivia.
2021	Mencionado en la <i>Cuenta Pública</i> , pero no en el discurso: Participación de Chile y Bolivia en el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). ⁶ Creación de mesas técnicas para el combate de la pandemia en marco de PROSUR. Durante la Presidencia Pro Tempore de Chile (PPT) se conformaron cinco mesas COVID-19 que contaron con la participación de los puntos focales y expertos técnicos de los países de PROSUR, Bolivia y Uruguay.

6 PROSUR es un mecanismo y espacio de diálogo y cooperación creado en 2019 que permite a países de América del Sur avanzar hacia una integración más efectiva, que permita el crecimiento, progreso y desarrollo de los países suramericanos. En la actualidad Chile dejó el PROSUR.

Año	Discurso y menciones a Bolivia gobierno de Gabriel Boric
2022	Fortalecimiento de las relaciones vecinales con Argentina y Perú, y establecer lineamientos para reconstruir una relación bilateral con Bolivia, profundizando agendas de desarrollo común, priorizando mejoras en la conectividad, facilitación de tránsito, y reforzamiento de la seguridad fronteriza.
2023	Mencionado en la <i>Cuenta Pública</i> , pero no en el discurso: Reunión técnica de trabajo para abordar temas de interés común sobre asuntos consulares y migratorios con Bolivia. Actividades de la Comisión Chilena de Límites con Argentina, Perú y Bolivia. Durante el período, la Comisión Chilena de Límites realizó una serie de actividades con Argentina, Perú y Bolivia. En el ámbito bilateral, durante el período se llevaron a cabo reuniones de trabajo con Bolivia. Reactivación y seguimiento de la agenda con Bolivia con el fin de avanzar en el proceso de diálogo y construcción de confianza. Uno de los temas para trabajar es la migración, para lo cual, en agosto de 2022, en el marco de la reunión técnica sobre temas consulares. Activación de los trabajos en terreno con la Comisión de Límites de Bolivia, generando confianza para trabajar de manera conjunta en nuestro límite común.
2024	<i>«Los masivos flujos migratorios de los últimos años que son un fenómeno de todo el planeta y no van a dejar de suceder, son un desafío global, y por eso estamos trabajando en mejorar la coordinación y cooperación internacional. Para ello, firmamos acuerdos para mejorar nuestra coordinación con Bolivia, Venezuela y Perú».</i>
2025	Mencionado en la <i>Cuenta Pública</i> , pero no en el discurso: Con Bolivia, se realizaron diversas reuniones para fortalecer la relación bilateral, abordando temas clave como migración, seguridad, comercio, integración fronteriza y cooperación contra el contrabando. El canciller Alberto Van Klaveren se reunió, el 10 de septiembre, con el cónsul de Bolivia en Chile, José Pinelo, para revisar la agenda bilateral. A través de ONU Mujeres se ejecuta el programa Protección, respuesta e inclusión de mujeres en situación de movilidad humana en las áreas fronterizas entre Chile y Bolivia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Gobierno de Chile (2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025). *Cuenta pública*. <https://www.gob.cl/cuenta-publica-2018/>; <https://www.gob.cl/cuentapublica2019/>; <https://www.gob.cl/cuentapublica2020/>; <https://www.gob.cl/cuentapublica2021/>; <https://www.gob.cl/cuentapublica2022/>; <https://www.gob.cl/cuentapublica2023/>; <https://www.gob.cl/cuentapublica2024/>; <https://www.gob.cl/cuentapublica2025/>

Así, el tono del acercamiento es funcional. Se trata de un abordaje que ha planteado la necesidad de impulsar iniciativas complementarias y de efectuar mejoras en la relación fronteriza, cuestión que en lo particular a Bolivia no le interesa mayormente.

Este escenario se encuentra en una paulatina mejora relacional, pero descarta el fondo político. Ello, por una parte, permite mostrar un tono distinto para abordar los temas de seguridad, los de migración, portuarios y de libre tránsito, entre otros asuntos que son calificados como de interés mutuo, pero, a la vez, no se mueven del *statu quo*.

Lo positivo, por calificarlo de algún modo, es que los aspectos de la relación tocan ámbitos fundamentales para el norte grande chileno. Sin embargo, para Bolivia en rigor, por la cantidad de población boliviana que vive en frontera, no se trata de algo que considere relevante. En efecto, pese a que este ambiente sí podría mejorar el paisaje regional y contribuir a todos los sectores de la sociedad, a los empresarios, trabajadores, a las burocracias y a las policías, a la institucionalidad, lo cierto es que no ha significado un impulso mayor en el caso boliviano. Y Chile es consciente que es así, porque Bolivia mantiene su interés por la cuestión marítima. Dicho en simple, este es un diálogo de ida, pero no de vuelta y sólo convoca a una parte de los actores desde el lado boliviano: los actores del comercio internacional. Por eso es que para que este relacionamiento “escale” es necesario imprimirle dos temas claves: la seguridad en el comercio internacional y la movilidad laboral, haciendo ver que, si se quiere introducir el tema marítimo, las conversaciones no avanzan.

Escenario N° 3: Manejo de la relación bajo el alero de la recurrente aparición de cisnes negros o escenarios disruptivos.

Dada la propaganda política en Bolivia contraria a Chile sostenida durante el siglo XXI, un tercer escenario contempla que cada cierto tiempo, vemos aparecer episodios de carácter interno en uno de los dos países, o en los dos, que puede poner la agenda pública de la relación binacional

en la vereda del conflicto.⁷ La tendencia está. Por lo tanto, la reacción boliviana es verse afectada a partir de mayor control o descuido, según sea la contingencia, en asuntos vinculados con temas de frontera. El efecto de esta “no política” activa el dispositivo “golpe avisa” en una importante área de 840 *km* de extensión fronteriza, es impredecible. Así, episodios de crimen organizado, contrabando, trata de personas, temas policiales o hasta militares bolivianos encontrados con armamento cercanos a las fronteras y en dirección a territorio chileno, o derechamente dentro de territorio chileno, han causado y pueden volver a encender los ánimos de pugnacidad entre ambas naciones en distinta escala, tensionando la convivencia fronteriza, como ya ha ocurrido durante la administración de Evo Morales y un par de veces en la de Luis Arce.

En otro sentido, también puede ocurrir en este escenario de tensión que Bolivia insista ante foros multilaterales por la falta de soberanía en las costas del Pacífico. Frente a ello, la respuesta chilena suele ser que, lo fallado por la Corte Internacional de Justicia el 2018 no le obliga a nada más y, en esos eventos guarda silencio, porque tensionar a la región completa no es su objetivo. Esta tendencia parte después del gobierno de Michelle Bachelet y se despliega durante toda la década siguiente en paralelo a la demanda boliviana por la obligación de negociar.

Otros episodios han surgido, a raíz de tensiones y discursos en foros regionales y extrarregionales, que no pasan del escándalo de un par de días. En esta línea de conducta, Bolivia reiteradamente insiste en su Constitución y la imposibilidad de abandonar el tema marítimo. En tanto, Chile reactivamente aborda los temas sin mayor interés. En este escenario, no hay contribución alguna a los procesos de integración y al multilateralismo regional; por el contrario, la hostilidad puede escalar indefinidamente, esporádicamente, coyunturalmente. Con todo, lo fundamental es insistir que estos episodios son funcionales al populismo, a la demagogia y, particularmente, a la exacerbación de los nacionalismos. Este es, con mucho, el peor escenario sin duda porque alimenta el nacionalismo.

⁷ s/a: “Bolivia sospecha que Chile postergó cita por tema mar por falta de propuestas”, *América Economía*, 27/11/2010. Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/bolivia-sospecha-quechile-postergo-cita-por-tema-mar-por-falta-de-propuestas>.

Ahora bien, vistos los tres escenarios recurrentes entre Chile y Bolivia, a continuación, se destacan algunos temas globales, que se verifican como sentimientos predominantes entre los columnistas y políticos en este último tiempo:

La apreciación en algunos sectores de Bolivia es que ese país experimentó una sentencia injusta de parte de la Corte Internacional en el 2018 y también en el 2022.

La repetición no argumentada de la promesa de reclamar y no cejar en la búsqueda de una salida soberana al mar es una consigna; sentimiento particularmente expresado por altos personeros de gobierno y algunos políticos afines al MAS y, más recientemente, por políticos de otras coaliciones, particularmente en el área andina y/o por parte de ex diplomáticos de carrera que insisten en la prioridad de ello, apelando a sentimientos populares cultivados desde el final de la guerra. Esto es irredentismo por donde se lo mire.

Al respecto, en Bolivia se han elaborado varios libros sobre este momento país, entre los que cabe destacar *Bolivia en La Haya: Lecciones de la demanda contra Chile*,⁸ texto que al igual que en otros posteriores, existen elementos para evaluar el proceso, pero no un plan futuro que defina condiciones de mejoramiento sustancial de la relación con Chile.

Es un hecho que, transcurrido el *shock* inicial del juicio, sigue presente la reivindicación de una salida al litoral Pacífico, algo que se ha dicho afectaría, aproximadamente, en un 1,5 % del PIB nacional⁹ anual boliviano y que Chile rebate, ya que considera que la colaboración portuaria con un derecho de tránsito que mantiene en Arica y Antofagasta le cuesta al país millones de dólares anualmente.¹⁰

8 Aparicio, J.; Brockman, R.; Carrasco, C.; Fernández, G. & Guzmán, A. *et al.*: *Bolivia en La Haya: Lecciones de la demanda contra Chile*. Plural, La Paz, 2019.

9 Redacción Sucre: "El país aún paga el alto costo económico de no tener mar". *El Correo del Sur*, 10 de abril de 2018. [Consultado el 15 de agosto de 2020] Disponible en: https://correodelsur.com/capitales/20180410_el-pais-aun-paga-el-alto-costo-economico-de-no-tener-mar.html.

10 Barría, C: "Fallo de La Haya: qué efectos económicos tendría para Bolivia y Chile la salida al mar con soberanía que reclama La Paz". *BBC News*, 01/10/2028. [En línea] [Consultado el 15 de agosto de 2020] Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45630605>.

Sobre este punto, Gonzalo Mendieta, así como Robert Brockman o Jaime Aparicio, en su oportunidad han deconstruido una y otra vez, en estos años transcurridos tras la sentencia de La Haya, la elaboración del discurso reivindicacionista de Bolivia y su efecto en la política exterior del país. Pero no se han quedado ahí. También han subrayado los efectos del malestar por el “trauma” en el país y el fin de un ciclo.¹¹

Decía el Embajador de Bolivia en Estados Unidos de la presidente Añez, Jaime Aparicio:

*«La década de Evo Morales pasará a la historia como aquella en la que se devastaron dos emblemas del imaginario colectivo boliviano: la institucionalidad democrática y la salida al océano Pacífico. Aún no nos hemos percatado de la magnitud de la derrota en La Haya, de la irresponsabilidad intelectual del Gobierno en la ejecución de su estrategia y de los móviles electorales que la sustentaron. En la conciencia oscura de los que arrastraron las ilusiones de los bolivianos por un camino torcido, resuenan los gobiernos de los caudillos bárbaros, Melgarejo y Daza».*¹²

Ahora, bien, más allá de los efectos de las relaciones, y esto no porque exista gente que esté o no en contra de una mejora de las relaciones, sino porque las condiciones objetivas que llevaron al deterioro de la situación vecinal siguieron exactamente iguales que en el principio del proceso que condujo a Chile a La Haya por la demanda marítima, ¿es posible efectuar cambios sustantivos?

Los ejes de fuerza actuales de la relación binacional

Para Bolivia, los ejes de fuerza de la relación son aquellos temas que para los bolivianos resultan de interés específico con Chile. Al respecto, podríamos señalar tres áreas: la primera, vinculada al comercio binacional y a las exportaciones bolivianas que entran y salen por puertos chilenos y

11 Brockman, R.: “Ha terminado la Guerra”. *Página Siete*, 14 de octubre de 2018. [En línea] [Consultado el 15 de agosto de 2020] <https://www.opinionglobal.cl/ha-terminado-la-guerra/>.

12 Aparicio, J.: “Democracia y mar, la responsabilidad histórica de Evo Morales”. *Página Siete*, 15 de octubre del 2018. [En línea] [Consultado el 15 de agosto de 2020] Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/opinion/2018/10/15/democracia-mar-la-responsabilidad-historica-de-evo-morales-196925.html>



que, de un modo u otro, se conectan con el Tratado de 1904. Un segundo eje está dado por la situación laboral de los bolivianos que viven en Chile y que han ido al alza en estos últimos años. Y un tercer aspecto, tiene que ver con el contrabando que perjudica al erario fiscal del país.

Para Chile, en cambio, los ejes de fuerza son completamente distintos. Por un lado, está el tema del narcotráfico, el crimen organizado y, finalmente, el “libre paso” con el que se encuentra la migración venezolana, colombiana y haitiana que mayoritariamente pasa por territorio boliviano para entrar por pasos no habilitados a Chile. Estos temas son de interés chileno, pero no han concitado la atención del Estado boliviano en lo que va del siglo XXI.

Sin embargo, la mayor característica de la relación entre Chile y Bolivia es que está condicionada por la desconfianza entre los Estados y que se persiguen intereses distintos en la relación.

En el ideal de Chile, lo “lógico” es que Bolivia entienda que debe contener el comercio ilegal, la migración irregular y el contrabando por sí mismo o con eventualmente la ayuda de Chile, si así lo solicita. Al respecto hay elementos sintomáticos de parte de la Cancillería chilena que dejan ver el escaso interés por cambiar de rumbo. Una de esas evidencias es la retardación de las comisiones complementarias de la Cancillería aludiendo a la falta de confianza; cuestión que resulta relativamente cierta. En efecto, conversar sobre el ACE 22, sobre el libre tránsito, sobre las cuestiones aduaneras o los complejos integrados, simplemente no se logró durante prácticamente toda la segunda década del siglo.

En el ideal de Bolivia, lo obvio es que Chile entendiera que Bolivia necesita soberanía para su comercio. En ese ideal, el conjunto de las condiciones de diálogo durante los años que duró el pleito en la Corte Internacional de Justicia fue casi nulo. Es así, que la política exterior boliviana combinó la estrategia y la judicialización del tema marítimo, a lo cual sumó el reclamo por el uso de aguas de dos ríos, el Silala¹³ y

13 Respecto del Silala, es cierto que la demanda la realizó Chile, pero en la perspectiva de la amenaza de que Bolivia lo hiciera. En este caso, la demanda apunta a establecer la certeza jurídica de si se trata o no de un río internacional. Ver: Correa, L.: “¿Irredentismo, Casus Belli Plurinacional?: El Escenario De Crisis Entre Bolivia y Chile? *Encrucijada Americana*, N° 8, diciembre de 2016. http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/a8_n2/02-irredentismo-casus-belli-plurinacional.pdf.

el Lauca, así como los supuestos incumplimientos de Chile frente al libre tránsito.

Con ello, Bolivia sumó progresivamente elementos de hostilización para agudizar la contradicción y obligar al Estado chileno a salir del *statu quo*, y lo hace parafraseando el propio escudo chileno, “ya no por la razón, sino por la fuerza” o en palabras de Álvaro García Linera, “poner racionalidad a lo irracional¹⁴”. A nivel interno, y aun cuando Bolivia siguiera utilizando esta cuestión para alimentar el sentimiento nacional y justificar la rivalidad con Chile, se observa que el tema ha logrado esquivarse, hasta el inicio de las campañas presidenciales 2019, 2020, pero sobre todo en la de 2025 en los dos países.

A nuestro entender, la derrota en La Haya ha sido mirada como un fracaso o descrédito en Bolivia. Y esto, que podría ser utilizado como una herramienta de hostilidad por parte de Chile, o bien de indiferencia, muy por el contrario, ha encontrado en el gobierno de Gabriel Boric, una nueva oportunidad de un acercamiento funcional.

El acercamiento de la Presidencia Añez y el segundo gobierno del presidente Piñera fue circunstancial y obedeció a la pandemia y a los buenos oficios mutuos en circunstancias complejas para los dos países, tanto por la crisis social en Bolivia y en Chile, para lograr la repatriación de los bolivianos en Chile, para colaborar en el comercio del diésel y enfrentar la crisis sanitaria. Sin embargo, ¿qué se demostró en ese momento? La negada interdependencia binacional, cuestión que Chile se niega a admitir y que Bolivia se niega a fortalecer por la ausencia de institucionalidad en su cancillería.

El discurso del MAS se construyó a partir de 1987 y fue correspondiente al relato del centralismo centenario en materia internacional de la historia boliviana. Por lo tanto, no todo el fracaso es atribuible al MAS: parte de este fracaso de la política exterior boliviana deriva de la interpretación oficial de la historia boliviana que se refleja en la obra de Carlos Mesa. Ciertamente es que Chile optó por décadas acompañar el recla-

14 Mesa Gisbert, C.D.: *La historia del mar boliviano: El largo camino a casa*. Editorial Gisbert, La Paz, 2018. https://books.google.cl/books/about/La_historia_del_mar_boliviano.html?id=1PAQx-QEACAAJ&redir_esc=y

mo y aceptar la queja sostenida. Así, lo que era una decisión política se convirtió en una dinámica cultural estatal instalada en ambas partes.¹⁵

Los temas posibles para caminar a un escenario de cambio

En términos estratégicos, Chile tiene una enorme tarea que hacer a nivel regional en materia internacional, entre otras cosas, porque la situación de la integración regional está en su peor momento. Bolivia es un eje importante de interés, sino quizás el más importante juntamente con la recuperación de la relación con Argentina.¹⁶ Existe un rezago a nivel general sudamericano importante que sería muy extenso debatir en este espacio y que, sin duda, nos ha llevado como continente a una irrelevancia sustantiva a nivel internacional.¹⁷ Sin embargo, la situación político económica de Bolivia está en tal nivel de crisis, que bien Chile podría ser una pieza de apoyo, o bien ser el tablón que le ponga más dificultades a Bolivia.

Por otra parte, hasta aquí existe una clara separación entre el gobierno de Bolivia, los partidos políticos y sus habitantes. Vargas Gamboa menciona algo que es clave y que hemos apreciado en directo hace algunas semanas:

«Las primarias presidenciales en Bolivia¹⁸ no se configuraron como un mecanismo competitivo, sino simplemente confirmatorio de binomios propuestos por la cúpula. Es, en todos los casos, la dirección de los partidos la que tiene la última palabra a la hora de la inscripción de binomios

- 15 Mesa Gisbert, C.D.: *La historia del mar boliviano: El largo camino a casa*. Editorial Gisbert, La Paz, 2018. Recuperado de https://books.google.cl/books/about/La_historia_del_mar_boliviano.html?id=1PAQxQEACAAJ&redir_esc=y
- 16 Ribera, T. "Chile y Argentina Llegó el momento de un salto estratégico". *Ex Ante*, 7/8/2024. <https://www.ex-ante.cl/chile-y-argentina-llego-el-momento-de-un-salto-estrategico-por-teodoro-ribera/>
- 17 Schenoni, L. & Malamud, A.: "Sobre la creciente irrelevancia de América Latina". *Nueva Sociedad*, n° 291, enero-febrero 2021. <https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>.
- 18 Para las elecciones presidenciales bolivianas de 2020 y 2025 se ha abandonado el sistema de primarias, tanto cerradas (utilizado en 2019) como abiertas. Ampliando el importante comentario que expresa Vargas Gamboa y reproduce Correa Vera, el sistema de partidos en Bolivia entró en crisis desde las elecciones de 1997 y terminó de quebrarse luego del ascenso del Movimiento Al Socialismo, una de cuyas metas fue sustituir la democracia liberal (partidaria) por otro modelo de democracia: la democracia corporativa (o de los movimientos sociales). [Nota del Editor]

*para las primarias. De este modo se configura un escenario de dictadura partidista sin que los militantes tengan ningún poder de oposición interna. Es así que los resultados de las primarias de 2019 muestran, en el absentismo generalizado, inconformidad frente a un proceso forzado y confeccionado a la medida del partido oficialista».*¹⁹

¿Cuál es el efecto directo entre la política interna y la externa en Bolivia? La imposibilidad de poder articular en el mediano plazo *staments* permanentes más allá del tema marítimo, respecto del cual la vasta propaganda boliviana de este siglo sí ha configurado un constructo articulado y permanente. Este es una tarea de largo aliento que puede revertir la desconfianza y, al igual como ocurrió en casi cuatro décadas con Argentina, puede comenzar a articularse lentamente con Bolivia. Desde Chile, las antipatías históricas que hoy subyacen respecto de la relación son desmontables siempre y cuando existan ciertos niveles de reciprocidad discursiva que surgen en contextos específicos.

Así, por ejemplo, la creación del Foro Empresarial Chileno Boliviano (2020) y otros foros como los Encuentros académicos entre Bolivia y Chile que vienen desarrollándose desde 1999. También lo son el apoyo de la educación técnica, las becas, el intercambio artístico y cultural, que deberían ser prioritarias para revertir la pugnacidad con Chile desde el lado andino, fundamentalmente, donde la propaganda masista ha sido profunda. Ello, porque desde el Oriente boliviano no existe tal condicionante.

Lo más reciente

Resulta evidente que las amenazas a la racionalidad están hoy a la carta. Una apretada síntesis del periodista Fernando Chávez Virreira de Bolivia después de la primera vuelta electoral nos aterriza:

«Paz, candidato a la Presidencia por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), plantea en el campo diplomático que retomará “relaciones es-

19 Vargas Gamboa, N.V.: “La ficción de las primarias presidenciales en Bolivia”. *colomb.int.* [en línea]. 2024, n° 118 [consultado el 9 de octubre de 2025], pp.141-167]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122024000200141&lng=en&nr-m=iso>. Publicación electrónica el 22 de abril de 2024. ISSN 0121-5612. <https://doi.org/10.7440/colombiant118.2024.06>. Ver las conclusiones.

peciales” con Chile y considera que “hay que abrir” las relaciones con Estados Unidos.

»Además, Paz indicó que, aunque la salida al mar para Bolivia es un tema que está en el “espíritu” de sus ciudadanos, “hay que dejarnos de ciertas tonterías” y retomar relaciones, las que se vieron seriamente afectadas, sobre todo, tras las demandas contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

»Según el candidato, resulta urgente “entrar al ámbito de un fortalecimiento de relación con Chile que es real, aunque no esté en papeles diplomáticamente hablando: es real la vinculación comercial, familias enteras se van a Chile y vuelven”.

»Por su parte, Tuto Quiroga indicó que “al día siguiente” de su posesión, restituirá las relaciones diplomáticas de Bolivia con Israel y Estados Unidos, aunque no con Chile. “En otras partes del mundo quiero las mejores relaciones comerciales y lo que más sirva y ayude a Bolivia”, dijo el candidato en agosto, durante un encuentro con la prensa internacional.

»Con Chile, Tuto afirmó que “no restablecerá de inmediato las relaciones con Chile”, sino que negociará, hablará y discutirá con ese país, y las relaciones diplomáticas serán el final de un proceso, no el principio.

»Quiroga indicó que priorizará las relaciones con los países con los que se puede iniciar o profundizar una relación comercial y aquellos con “democracias sólidas”. “Quiero las mejores relaciones comerciales y lo que más sirva y ayude a Bolivia”, adelantó». ²⁰

Una constante en la política exterior de ambos países es que ésta más bien se declara que se ejecuta. Es necesario invertir en política exterior, no sólo declararla y aquí hay una brecha entre las reuniones de diverso tipo, las iniciativas y las políticas públicas destinadas a ella. Por ello, se proponen a continuación algunos lineamientos a asumir para avanzar hacia el entendimiento.

20 Chávez Virreira, F.: “Claves para que Bolivia restablezca relaciones con Chile y Estados Unidos”. *Visión360.com*, 24/09/2025. Disponible en <https://www.vision360.bo/noticias/2025/09/23/32067-claves-para-que-bolivia-restablezca-relaciones-con-chile-y-estados-unidos>

Hemos de reconocer que la pandemia²¹ fue la única fuerza real que obligó a evaluar en serio la vinculación en el gobierno anterior. También se debe destacar que el gobierno de Gabriel Boric, con todas las críticas que pudieran hacersele, ha establecido una comunicación que ha respondido a cada una de las solicitudes de Bolivia en relación con las facilidades de la circulación del diésel por la crisis económica que atraviesa el país.

¿De qué se trataría entonces la agenda reciente de las autoridades de ambos países? Es una línea de trabajo compartido entre ambos países que busca resguardar derechos humanos, mitigar la pobreza y cumplir la agenda 2030 que tanto se pregonaba y que prioriza a las personas.

Por ello, los acuerdos partieron con medidas de acercamiento para mejorar el Servicio Nacional de Aduanas y de los Complejos Fronterizos. Prosiguió con una mejora selectiva para mejorar el acceso a un visado de trabajo de bolivianos en Chile que eliminó el cobro de arancel para los nacionales bolivianos (agosto 2024), y concluyó con mejoras del ACE 22 en octubre de 2024 con el fin de: *«promover la integración económica regional y una política comercial más inclusiva, a fin de garantizar que los beneficios del comercio y la inversión se compartan de manera más amplia, teniendo un impacto positivo en el crecimiento económico, en la diversificación de nuestra canasta exportadora y en la reducción de la desigualdad. Para eso, ha sido fundamental sumar nuevos capítulos en los acuerdos económicos comerciales, promoviendo su uso en negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales. Esperamos con Bolivia poder avanzar en esta materia para mejorar la competitividad de las MiPymes y abrir nuevas oportunidades para aquellas exportadoras lideradas por mujeres»*, comentó la subsecretaria chilena Claudia Sanhueza. (SUBREI, 2024, párr. 4).²²

21 Morales, J.A.: "Efectos en la economía boliviana de la pandemia del COVID-19". *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*. Noviembre 2023, n° 40, pp. 9-44. Disponible en http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2074-47062023000200009&lng=es&nrm=iso. Epub 30-Nov-2023. ISSN 2074-4706. <https://doi.org/10.35319/lajed.202340275>.

22 Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI): *Chile y Bolivia realizan XXIII Comisión Administradora del Acuerdo de Complementación Económica e inician negociaciones para incluir capítulos de Género y MiPymes*. 30/10/2024, párr. 4. <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2024/10/30/chile-y-bolivia-realizan-xxiii-comision-administradora-del-acuerdo-de-complementación-económica>.

Por último, la agenda se ocupó de un tema urgente para los dos países, esto es la circulación de personas en las fronteras a través de la reconducción de migrantes de terceros países. Al respecto, se definió que: «*En el caso de Chile, si Carabineros o el Ejército encuentra a un ciudadano boliviano o de un tercer país dentro de la zona de 10 km desde la frontera hacia el interior del territorio nacional, esta persona será derivada a personal de PDI para que lo entregue a la policía boliviana y retorne a ese país, previo registro biométrico*». ²³ A ello se sumó un acuerdo de cooperación para controlar el delito de contrabando y un tercer acuerdo vinculado a regular el tránsito de personas que viven en zonas aledañas a la frontera. ²⁴

Un aspecto indefinido, como hemos señalado anteriormente, es la falta de un estado final deseado. No obstante, al menos se han restaurado los mecanismos de conversación y los canales de comunicación en las reuniones del Comité de Fronteras, en acuerdos iniciales en materia migratoria, de intercambio de información, y el diálogo de las policías.

La Tabla N° 4 muestra en detalle las temáticas conversadas durante la administración Boric y que se toman como punto de partida para avanzar.

23 Gobierno de Chile: *Revisa los detalles del importante e inédito acuerdo migratorio firmado con Bolivia*. 20/12/2024. <https://www.gob.cl/noticias/revisa-detalles-importante-acuerdo-migratorio-firmado-con-bolivia/>.

24 Correa, L: "Chile y Bolivia: contexto, balance y agenda de Estado". *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, 7/1/2025. Columna de opinión disponible en <https://anepe.cl/chile-y-bolivia-contexto-balance-y-agenda-de-estado/>.

Tabla N° 4
Traectoria del relacionamiento binacional entre 2022 y 2023

Año	Principales hitos y acuerdos	Áreas temáticas
2022	Designación de Fernando Velasco Parada como Cónsul General en Bolivia (abril).	Relaciones Diplomáticas, Comercio y Economía, Migración y seguridad.
	II Reunión del Consejo Empresarial Chile-Bolivia (octubre).	
	Resolución definitiva del diferendo por las aguas del Silala (diciembre).	
	Inicio de coordinación ante aumento de migración irregular vía Bolivia (diciembre).	
2023	Extensión de horarios en pasos Chungará-Tambo Quemado y Colchane-Pisiga (febrero).	Seguridad fronteriza, comercio, integración física, género, transporte ferroviario, salud pública, cooperación humanitaria.
	Homenaje a víctimas bolivianas de la dictadura chilena (marzo).	
	Reunión técnica contra el narcotráfico en Colchane.	
	Primer diálogo “Mujeres construyendo hermandad vecinal” (mayo).	
	Encuentros en Iquique y Santiago sobre seguridad fronteriza, contrabando y modernización del oleoducto Arica-Sica Sica (julio).	
	Visita al tren Arica-La Paz y exploración de proyectos ferroviarios (agosto).	
	XV Comité de Frontera e Integración: plan maestro de pasos, aduanas, migración, salud y desastres (septiembre).	
	Reuniones sobre crimen organizado y drogas (septiembre y octubre).	
	Donación de equipos para combatir incendios forestales en Bolivia (diciembre).	

2024	Adhesión al Parlamento Andino y participación en foros de crimen organizado (abril).	Integración regional, seguridad y migración, cooperación en género, desarrollo fronterizo.
	Condena al intento de golpe de Estado en Bolivia (junio).	
	Encuentro bilateral en la III Conferencia Ministerial de Políticas Exteriores Feministas (julio)	
	XVI Comité de Frontera en La Paz: subcomisiones de aduanas, migración, turismo, salud, riesgos y contrabando (noviembre).	
	Firma de tres convenios: Cooperación Migratoria (con protocolo), Combate al Contrabando y Tránsito Vecinal Fronterizo (diciembre).	
2025	Cierre de la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (DIREMAR), señalando “nueva etapa” en la relación (marzo).	Seguridad y migración, infraestructura fronteriza, integración energética, relaciones parlamentarias y culturales.
	Reunión extraordinaria de la Comisión Mixta de Límites: medición y mantenimiento de 18 hitos en Colchane-Pisiga (abril).	
	Reactivación de la ruta aérea de BOA entre Bolivia y Chile (mayo).	
	Reunión del Consejo de Ministros del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA) en Santiago, impulsando integración energética regional (mayo).	
	XVII Comité de Frontera e Integración en Arica (julio).	
	Visita oficial del presidente del Senado de Chile, Manuel José Ossandón, a Bolivia en el Bicentenario (agosto).	

Fuente: Elaboración propia en base a prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2022-2025. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/sala-de-prensa>



Las oportunidades para el cambio de escenario.

¿Qué falta? Resta incidir en otras posibilidades de la relación y que este relacionamiento –escale–. Para ello es necesario imprimirle dos temas claves: la seguridad en el comercio internacional y mejorar el marco referencial de la movilidad laboral que atinge más a bolivianos (250 mil en Chile en temporada estival) que a 5.000 residentes chilenos en Bolivia. Resulta muy complejo, por mucho que Chile insista, alentar la dimensión de la seguridad en la zona de frontera cuando las relaciones políticas dependen del ánimo presidencial del momento. Se puede seguir con esta dinámica, pero no lleva más que darse contra la realidad una y otra vez.

Mientras, hay ciertos elementos que se pueden fortalecer de parte de Chile. Lo primero, la situación consular en Santa Cruz, donde se desarrolla la mayor parte de los negocios entre ambos países. Santa Cruz contribuye con el 94 % de las exportaciones agropecuarias del país y el consulado, solo tiene un funcionario de carrera allí. Al menos la Subsecretaría de Relaciones Exteriores debería analizar tener una oficina en Santa Cruz. Lo mismo en el marco cultural. Desde el otro lado, en relación con lo que Bolivia puede hacer en Chile, me parece que el nuevo gobierno de Bolivia debe apuntar tres temas claves: fortalecer su consulado en Tarapacá y Antofagasta; mejorar el relacionamiento con la Dirección Consular de Chile y, establecer una mejor relación con los connacionales en Chile. Este es un déficit que no ha logrado mejorar en los cuatro consulados que Bolivia mantiene en Chile.

Otro aspecto es la relación con Santa Cruz. Este es un tema que Chile ha visto de forma periférica a nivel diplomático. El potencial del Oriente boliviano para consolidar estructuras comerciales en rubros como salud o educación, o con áreas del *retail* y las de complementariedad del sector agropecuario está en etapa inicial. El último cónsul designado por Chile en Santa Cruz y que dejó su cargo en junio de este año, hizo un trabajo formidable y reconocido por las autoridades locales. De esta relación, derivan otras áreas comerciales que son auspiciosas y que deben verse en el contexto del ACE 22 como, por ejemplo, la promoción del ecoturismo cultural y la cuestión del patrimonio cultural, que bien podría extenderse a mejorar la relación de Chile

con Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca en sectores como el vitivinícola, hotelero y patrimonial.

Un segundo campo con el Oriente del país, está en aquello que contribuye a la prevención de desastres naturales, la experiencia en el manejo de bosques, la conservación del medio ambiente y los parques naturales, devastados por la penetración del narcotráfico y la reubicación de población occidental rural indígena en espacios del Oriente del país, son asuntos de interés que tienen que ver con el desarrollo sostenible. Y desde luego en este campo, están todos los ámbitos de la cooperación internacional técnica en diversas áreas de biodiversidad, energías renovables, educación, capacitación en salud, entre otras vertientes.

Hacia el occidente, el fortalecimiento debe ser más suave, porque allí está el foco de la conflictividad con Chile. Las iniciativas conjuntas respecto a la minería y el manejo del litio son poco auspiciosas, mientras el modelo de explotación del litio sea estatal en Bolivia. Sin embargo, mejoras de la línea férrea de Antofagasta, vía por donde sale toda la minería boliviana de San Cristóbal y la reposición del tren en Bolivia en el área paceña son alternativas que Bolivia debe explorar si lo que desea es aumentar su comercio hacia el Pacífico. Este es un tema potencialmente binacional y no trinacional. Hoy, como lo ha demostrado la investigadora chilena Katherine Riveros de la Universidad de Tarapacá y revisando las cifras del Servicio Nacional de Aduanas:

*«A diferencia de Chile, donde la extracción, procesamiento y exportación del mineral se realiza íntegramente dentro del territorio nacional, la exportación boliviana del mineral traspasa su frontera política-administrativa, configurando un corredor logístico que vincula directamente el altiplano boliviano con el litoral chileno».*²⁵

Es cierto que, entre 2014 y 2024, han transitado por carreteras chilenas “según los registros del Servicio Nacional de Aduanas” un total de 120 camiones bolivianos con litio. Si este volumen cambiará, probablemente estaríamos frente a la necesidad de adecuar los puertos chilenos. De momento esto no es así: Con lo que hoy se maneja en carga

²⁵ Riveros, K.: *Más allá de los salares*. Ponencia inédita presentada en el XVIII Encuentro Chile Bolivia 2025. Santiago.

a nivel minero, carga que sale fundamentalmente por Antofagasta, poco se puede añadir. De acuerdo con el informe del IBCE de 2025, la balanza comercial de Bolivia desde el mes de julio de 2022 a julio 2025 ha caído en casi un 50 %. Si en 2022 la balanza comercial era de USD 2.201 millones, hoy se encuentra con un saldo deficitario de casi USD 500 millones.

Figura N° 1
Balanza comercial de Bolivia a Julio de 2025



Fuente: Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE): *Boletín Electrónico Bimensual* N.º 1.353: *Comercio exterior de Bolivia al mes de julio de 2025*. (Datos preliminares del INE) 88/2015. <https://www.ibce.org.bo/>.

Otra idea que gira en el ambiente binacional diplomático, principalmente, es relevar el tema de las aguas compartidas y trabajar en esto conjuntamente. Al respecto, valga recordar que Chile con Bolivia mantienen varias cuencas compartidas, pero lo que no hay en demasía es justamente agua. Gastar tiempo y esfuerzo diplomático es un tema que debería hacerse después de realizar estudios serios en materia hídrica. Bolivia no los tiene. Ahí existe un campo de cooperación importante.

Tabla N° 5
Cuencas de aguas compartidas entre Chile y Bolivia

Región	Cuencas
Arica y Parinacota	Cuenca Uchusuma-Caquena, Cuenca Río Lauca- Cuenca Estero Sensata. Cuenca Río Isluga y Cuenca Cariquima.
Tarapacá	Cuenca Quebrada Umo Khaua, Cuenca Cancosa y Cuenca Quebrada.
Antofagasta	Cuenca Ollague, Cuenca Salar de Ascotan, Cuenca Silala, Cuenca Laguna Blanca, Pampa Redonda y Pampa Guayaguas y Cuenca Salar de Tara.

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Geográfico Militar de Chile. (s.f.).
Mapa físico de Chile [Imagen]. https://www.igm.cl/MAPAIGM/CHILE%20COMPLETO/mapa_de_chile_fisico_150_dpi.jpg.

Temas urgentes

A través del Tratado de Complementación Económica de 1955, Chile se comprometió a entregar a Bolivia facilidades para construir en su territorio un oleoducto que permitiera la salida de los productos petrolíferos bolivianos a los mercados mundiales. Hoy ese ducto, habilitado en 1957, se utiliza para la recepción de hidrocarburos, no la exportación de los mismos.

En ese tratado, Chile entregó a Bolivia una serie de terrenos en concesión gratuita, pero bajo la condición “mientras dure la explotación del oleoducto”. En la actualidad, cientos de camiones de alto tonelaje mensualmente cargan combustible en Arica y lo trasladan hacia Bolivia. El oleoducto se ubica en 3,5 hectáreas en plena ciudad. Varias voces en Chile han destacado la intención de la comunidad ariqueña de recuperar para sí los terrenos concesionados. Ello, no por una cuestión antojadiza, sino porque se está frente a una infraestructura que implica riesgos en zonas habitadas. Chile ha impulsado renegociar esta operación, tanto para rediseñar el trazado del oleoducto Sica Sica, trasladando las operaciones a una zona fuera de la ciudad, modificando el trazado del oleoducto, así como con el objeto que dicho oleoducto vuelva a estar plenamente operativo para cumplir los fines para lo cual fue construi-

do, evitando así el flujo intenso de camiones en la ruta internacional a La Paz. Este tema fue visto durante la segunda administración Piñera, pero no ha sido activado adecuadamente.

Por otra parte, un tema que creemos es importante revisar es el funcionamiento operacional de la concesión marítima en favor de YPFB. Esta fue otorgada en 1961, renovada gratuitamente en 1979, 1999 y 2023. YPFB presentó la solicitud de renovación de concesión marítima el 2 de julio de 2019, consiguió extender la concesión por 30 años (360 meses), hasta 2049. Dados los cambios de marea, el aumento de los cargueros petroleros y la dinámica de consumo de hidrocarburos por parte de Bolivia, es necesario revisar la norma. La actual ubicación del ducto afecta la fauna local, es una amenaza real desde el punto de vista de la contaminación y en una zona sísmica, por lo que hay que revisarlo con sumo cuidado.

Otro asunto complejo de tratar: las estadísticas de Gendarmería de Chile hasta agosto de 2025 establecen que del 15,9 % de los presos extranjeros en Chile, esto es, 9.949 personas extranjeras privadas de libertad en las cárceles chilenas, el 23,1 % (2.301 personas) son bolivianos; la mayor parte de ellos encarcelados por la Ley N° 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.²⁶ En contexto, hay que separar la condición de los bolivianos que están en Chile. Hay que recordar que en Chile habitaban hasta diciembre de 2023, 180.266 personas según el Servicio Nacional de Migraciones. Según las últimas cifras del censo 2024 se registran 168.083 bolivianos, esto es una baja de un 10,45 % del total de bolivianos en Chile. En el caso de Bolivia viven casi 5.000 chilenos.²⁷ El seguimiento social de los presos y de la migración regular es necesario. Es menester que la administración chilena active dispositivos que modernicen en todo el país la estadía regular de la población migrante boliviana. No estamos hablando de incentivar la o no, sino evitar que exista población en condición migratoria irregular. Ello, porque de no hacerlo, engrosará la temible situación de campamentos en el país que mostramos a continuación.

26 Gendarmería de Chile: *Compendio estadístico penitenciario 2024*. (2025). https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/Compendio_Estadistico_2024.pdf y Gendarmería de Chile: *Caracterización de personas privadas de libertad*. (2025) [Tablero interactivo]. https://www.gendarmeria.gob.cl/car_personas_pp.html.

27 Instituto Nacional de Estadísticas (INE): *Censo 2024: Resultados*. (2025) <https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/>.

Tabla N° 6
Situación de la población y vivienda en campamentos
en Chile y Zona Norte 2024

Territorio	Población total de la región	Viviendas totales	Familias totales en campamentos	Familias migrantes en campamentos	Principales orígenes de migrantes
Chile (total país)	18.480.432	7.642.716	120.584	47.391	Venezuela 41,6%, Perú 14,5%, Colombia 12,3%, Bolivia 10,4 %.
Arica y Parinacota	241.653	88.501	2.931	1.726	Bolivia 39,1%, Perú 31,2%, Venezuela 18,3%.
Tarapacá	369.801	143.253	13.361	8.497	Bolivia 50,8%, Perú 11,7%, Colombia 7,4%.
Antofagasta	635.416	231.829	15.855	9.649	Bolivia 40,2%, Colombia 20,3%, Venezuela 16,1%.

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadísticas (INE): *Censo 2024: Estadísticas*. (30/04/2025). <https://censo2024.ine.gob.cl/estadisticas/> y TECHO-Chile: *Catastro nacional de campamentos 2024-2025: Informe completo (CN24-25)*. (2025). <https://cl.techo.org/ces-catastros/>.

Finalmente se desea concluir estas páginas con dos llamados a los países. La política exterior requiere modernización, digitalización, transparencia, actualizarse en lo técnico, tener un banco de datos permanente en todas las áreas y equipos permanentes en ambos países. Realizar estudios compartidos es una tarea pendiente. La improvisación en materia exterior solo lleva a la burocracia permanente y a la ausencia de resultados

Y el tema clave mirando al futuro: desmontar el tema de la constitucionalidad de la reintegración marítima. Sería un error, al menos por parte de Chile, reanudar relaciones diplomáticas con un Estado que está adscrito al irredentismo desde su base constitucional. En consecuencia, la reanudación de las relaciones debe ser resultado de madurez, de comprensión mutua; un punto de llegada, no uno de partida de las relaciones para que colapse a la primera de cambio.

Bibliografía utilizada

- Barria, C.: "Fallo de La Haya: qué efectos económicos tendría para Bolivia y Chile la salida al mar con soberanía que reclama La Paz". *BBC News*, 1 de octubre de 2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45630605>.
- Brockman, R.: "Ha terminado la guerra". *Página Siete*. 14 de octubre de 2018.
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile: "Resolución que solicita al Gobierno retomar el diálogo con Bolivia". [Sesión de sala 2018]. https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=136653.
- Correa Vera, L. & García Pinzón, V.: "Aunque las aguas nos dividan: las relaciones chileno-bolivianas y la construcción de una agenda común". *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, n° 54, enero-junio 2012, pp. 75-110. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742012000100004.
- Correa Vera, L.; Garay Vera, C.; Vaca-Díez, A., & Solíz Landívar, A.: "Bolivia en dos frentes: las negociaciones de los tratados de Acre y de límites con Chile". *Universum* (Talca), n° 22, vol. 1, 18 de enero de 2007, pp. 268-289. <https://doi.org/10.4067/S0718-23762007000100017>.
- Correa Vera, L.: "¿Irredentismo, casus belli plurinacional?: El escenario de crisis entre Bolivia y Chile". *Encrucijada Americana*, año 8, n° 2, 2016. http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/a8_n2/02-irredentismo-casus-belli-plurinacional.pdf.
- Correa Vera, L.: "Aguas dulces entre Chile y Bolivia: el Silala en su laberinto". *Relaciones Internacionales*, n° 45, 2020, pp. 163-183. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7632467>.
- Correa, L. & Salas, A. (Eds.): "Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile". (Colección ANEPE, N° 37). Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2015. <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/ANEPE-N%C2%BA-37-COMPLETO.pdf>.
- Correa, L.: "El libre tránsito de Bolivia a través de Chile: controversias y gasto económico chileno, 2005-2011". *Si Somos Americanos*, vol. 19, n° 1, 2019, pp. 111-138. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482019000100111>.

- Corte Ibáñez, L. de la: "Sobre el escenario internacional del siglo XXI" (pp. 139-159). En: Jiménez, Ó.J., Díaz Martínez, J.A. & Díaz Moreno, V. (Coords.): *Tendencias, retos y oportunidades sociales tras el Covid*. Dykinson, 2023. <https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/716556/9900798.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR): *Boletín estadístico marítimo. Edición 2023 (Datos 2022)*. Armada de Chile, 2023. <https://www.directemar.cl>.
- Gendarmería de Chile: (2025). *Compendio estadístico penitenciario 2024*. https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/Compendio_Estadistico_2024. [PDF].
- Gendarmería de Chile: *Caracterización de personas privadas de libertad*. (2025). [Tablero interactivo]. https://www.gendarmeria.gob.cl/car_personas_pp.html
- Gobierno de Chile: *Cuenta pública 2018*. <https://www.gob.cl/cuenta-publica-2018/>
- Gobierno de Chile: *Cuenta pública 2019*. <https://www.gob.cl/cuentapublica2019/>
- Gobierno de Chile: *Cuenta pública 2020*. <https://www.gob.cl/cuentapublica2020/>
- Gobierno de Chile: *Cuenta pública 2021* <https://www.gob.cl/cuentapublica2021/>
- Gobierno de Chile : *Cuenta pública 2022* <https://www.gob.cl/cuentapublica2022/>
- Gobierno de Chile : *Cuenta pública 2023* <https://www.gob.cl/cuentapublica2023/>
- Gobierno de Chile: *Cuenta pública 2024* <https://www.gob.cl/cuentapublica2024/>
- Gobierno de Chile: *Cuenta pública 2025*.
- González Sfeir, M.: "Los 10 retos en hidrocarburos del próximo gobierno". *Página Siete*, 18 de septiembre de 2020. <https://www.paginasiete.bo/opinion/2020/9/18/los-10-retos-en-hidrocarburos-del-proximo-gobierno-268465.html>.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE): "Bolivia: Comercio exterior por puertos del Pacífico". *Boletín Electrónico Semanal* N.º 491, 19 de mayo de 2023 [Informe]. <https://es.scribd.com/document/673866846/Boletin-Nro-491-Bolivia-Comercio-Exterior-presunto-por-Puertos-del-Pacifico>.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE): "Comercio exterior de Bolivia al mes de julio de 2025". *Boletín Electrónico Bisemanal*. N.º 1.353, 8 de septiembre de 2025. (Datos preliminares del INE). <https://www.ibce.org.bo/>.
- Instituto Geográfico Militar de Chile: *Mapa físico de Chile* [Imagen], s/f. https://www.igm.cl/MAPAIGM/CHILE%20COMPLETO/mapa_de_chile_fisico_150_dpi.jpg
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2025). *Censo 2024: Resultados*. <https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/>.
- Medina Aravena, A.: "El Tratado de 1904 entre Chile y Bolivia". *Revista de Historia*, vol. 1, n° 13-14, pp. 159-164, 30 de diciembre de 2004. <https://revistaschilenas.uchile.cl/handle/2250/207477?show=full>.
- Mesa Gisbert, C.D.: *La historia del mar boliviano: El largo camino a casa*. Editorial Gisbert, 2018. https://books.google.cl/books/about/La_historia_del_mar_boliviano.html?id=1PAQxQEACAAJ&redir_esc=y.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: *Declaración conjunta Comité de Frontera e Integración Chile-Bolivia*. 14 de septiembre de 2023. <https://www.minrel.gob.cl>.

- Palamara, G.: "Entre guerra y paz. América Latina frente a la tragedia del primer conflicto mundial". *Anuario Colombiano de Historia Social y Cultural*, vol. 42, n° 2, pp. 103-126, 2015. <https://doi.org/10.15446/achsc.v42n2.53331>.
- Palazzo, M.: "Condena transversal a los dichos xenófobos de una diputada chilena: dijo que los bolivianos "tienen poco oxígeno cerebral". *Infobae*, 12 de septiembre de 2025. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/09/12/condena-transversal-a-los-dichos-xenofobos-de-una-diputada-chilena-dijo-que-los-bolivianos-tienen-poco-oxigeno-cerebral/>.
- s/a: "Bolivia plantea a Chile una agenda de siete temas, históricos y actuales, para encaminar la relación entre ambos pueblos". *ABI*, 23 de marzo de 2023. <https://www.abi.bo/index.php/noticias/gobierno/35050-bolivia-plantea-a-chile-una-agenda-de-siete-temas-historicos-y-actuales-para-encaminar-la-relacion-entre-ambos-pueblos>.
- TECHO-Chile: *Catastro nacional de campamentos 2024–2025: Informe completo (CN24–25)*. (2025) <https://cl.techo.org/ces-catastros/>.
- s/a: "El país aún paga el alto costo económico de no tener mar". *El Correo del Sur*, 10 de abril de 2018. https://correodelsur.com/capitales/20180410_el-pais-aun-paga-el-alto-costo-economico-de-no-tener-mar.html.
- s/a: Encuesta: "¿Cree que Chile debe reanudar relaciones diplomáticas con Bolivia?" Universidad San Sebastián de Chile, Instituto de Políticas Públicas en Salud, 11 de octubre de 2018. <http://www.ipsuss.cl/ipsuss/estadisticas-e-indicadores/cree-que-chile-debe-reanudar-relaciones-diplomaticas-con-bolivia/2018-10-11/130927.html>.
- Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). *Estimaciones de extranjeros*. (2025) <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/estimaciones-de-extranjeros/>.
- Toranzo, C.: "El ADN nacionalista revolucionario". *Página Siete*, 21 de octubre de 2020. <https://www.paginasiete.bo/opinion/carlos-toranzo-roca/2020/10/21/el-adn-nacionalista-revolucionario-272233.html>.

Nota: Los resultados de esta investigación forman parte del proyecto E2024-3 de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile sobre *Integración, gobernanza y modelo de explotación en el triángulo del litio*.

Luis Fernando Asturizaga Mendoza

Es abogado con estudios de especialización en Derecho Agrario, Medio Ambiente, Mercado, Recursos Naturales y Desarrollo Rural en universidades de Bolivia, Costa Rica y España.

Avasallamientos, Reforma Agraria y Sostenibilidad Agropecuaria

Luis Fernando Asturizaga Mendoza

Avasallamientos, Reforma Agraria y Sostenibilidad Agropecuaria

1. Introducción

Bolivia atraviesa a noviembre de 2025 una de las crisis económicas más graves desde la década de 1930. La combinación de sequía extrema en las gestiones 2023-2024, escasez crónica de dólares y diésel, contrabando descontrolado y, sobre todo, la inseguridad jurídica provocada por los avasallamientos masivos de predios productivos, ha colocado al país al borde de una crisis alimentaria estructural.

De acuerdo a un resumen generado por Inteligencia Artificial y presentado en la columna de opinión del Gerente del Instituto Boliviano de Comercio Exterior, «*Bolivia aparece como uno de los países con probabilidad creciente de deterioro en su seguridad alimentaria aguda entre junio y octubre de 2025; la inflación económica sostenida está afectando el poder adquisitivo de la población, lo que dificulta el acceso a alimentos básicos; la escasez de reservas internacionales limita la capacidad del país para importar alimentos y combustibles, profundizando la crisis; las dificultades para acceder a insumos y combustibles han afectado la producción de alimentos, en particular el maíz, un cultivo clave en la dieta boliviana; 2,2 millones de bolivianos sufrían inseguridad alimentaria aguda (octubre de 2024) equivalente a un 19 % de la población; Bolivia no está entre los países en riesgo técnico de hambruna como Sudán, Gaza, Sudán del Sur, Haití o Malí; si no se abordan las causas estructurales, la situación puede empeorar durante el segundo semestre de 2025, especialmente en zonas rurales; la combinación de factores económicos, climáticos y logísticos (p.ej. bloqueos) ha generado un efecto acumulativo que agrava la situación alimentaria*».¹

Particularmente considero que, en el análisis efectuado por la Inteligencia Artificial, falta un elemento fundamental para tener un panorama de la crisis que atraviesa el país y es el referido al permanente y a la

1 Rodríguez Álvarez, G.A.: "¿Hambruna en Bolivia?". IBCE, 25/06/2025. <https://ibce.org.bo/publicaciones-descarga-columna.php?id=427>.

vez infinito proceso de reforma agraria que vive el país y que sufren los productores desde 1953.

Los incendios forestales y los avasallamientos, son justamente la consecuencia de este proceso que parece no finalizar, y como las normas están perfiladas para que no concluya jamás, considero que es importante tocar en profundidad este tema.

Mucho más cuando estamos viviendo los albores de una nueva gestión gubernamental que debe enfrentar un sin fin de desafíos; uno de ellos la conclusión del saneamiento de tierras y con ello, ¿por qué no? La conclusión del proceso de reforma agraria.

Este artículo pretende demostrar la necesidad de concluir la reforma agraria, como un elemento central en la búsqueda de paz social en nuestro país, elemento imprescindible para generar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, en las inversiones y en el salto productivo con sostenibilidad ambiental que requieren las presentes y futuras generaciones.

Datos oficiales, testimonios y análisis demostrarán que el avasallamiento no es nada más ni nada menos, que el producto de una reforma agraria ampliamente politizada y dirigida a la colectivización forzosa de la tierra, tratando de emular el enfoque socialista de la Unión Soviética, que data de principios del siglo xx y que causó hambruna y muerte de millones de campesinos en las zonas rurales de la ex Unión de Republicas Socialistas Soviéticas.²

En ese marco considero que la reforma agraria distributiva —tal como fue parcialmente concebida en 1953 y relanzada con agresividad en 2006— está llegando a su conclusión.

Ya no existen tierras fiscales disponibles en cantidad significativa para satisfacer el infinito apetito de las organizaciones sociales afines al MAS, por lo que si continuamos en la lógica política de cumplir sus demandas, se va a prorrogar la afectación a la producción nacional de alimentos y se va a generar más violencia en el campo.

2 <https://www.britannica.com/money/collectivization>.

En ese contexto, los avasallamientos actuales no son una continuación legítima de la lucha campesina/indígena/originaria³ por la tierra, sino una forma nueva de apropiación ilegal que combina delincuencia organizada, especulación inmobiliaria y, en algunos casos, narcotráfico.

Por ello me parece que llegó la hora de cerrar definitivamente el capítulo del reparto irresponsable de la tierra y abrir el capítulo de la sostenibilidad agropecuaria, como un imperativo para el futuro inmediato del país.

Es posible un modelo intensivo, tecnológico, inclusivo y sostenible que permita a Bolivia continuar alimentando a su población y a millones de personas en el mundo, convirtiéndose en potencia agroexportadora de alimentos producidos en los cuatro puntos cardinales del país.

2. Contexto histórico de la Reforma Agraria en Bolivia (1952-2025)

La Revolución Nacional de 1952 marcó el inicio formal del proceso de Reforma Agraria con el Decreto Ley N° 3464 de 2 de agosto de 1953 y con el Decreto Supremo N° 3471 de 27 de agosto del mismo año.

Sus objetivos eran claros: abolir el pongueaje, expropiar latifundios improductivos y dotar a los campesinos de tierras provenientes de ex haciendas calificadas como latifundios.

Esto para la zona del altiplano y valles de nuestro país; pero para el Oriente el fin principal era constituir polos de desarrollo agropecuario, que permitieran disminuir la dependencia de la producción de alimentos provenientes de países foráneos, como carne, trigo, harina, leche, aceites, oleaginosas, frutas y tabaco.⁴

Es importante aclarar que el proceso de Reforma Agraria no tuvo una aplicación plana o simétrica en todo el país y más bien tuvo dos objetivos: en el altiplano y valles, fue un instrumento de liberación de los

3 La etiqueta *campesina/indígena/originaria* fue un aporte del período del MAS, cuando se quiso identificar el país como indígena/originario rural. Los datos de los Censos 2011 y 2024 desmintieron esa aseveración. [Nota del Editor]

4 https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/doc34-06/27174.pdf.

ex peones o pongos de las ex haciendas, lo que contribuyó a disminuir la tensión social por la propiedad de la tierra; pero en las tierras bajas fue una herramienta de dotación gratuita de grandes extensiones de tierra a grupos cercanos a los poderes políticos y económicos de la época, pero también a emprendedores agropecuarios que querían dedicarse a la actividad productiva.

Por ello, es justo reconocer que las dotaciones y adjudicaciones legales de tierra en la zona oriental del país, abrieron la frontera agropecuaria, permitiendo el inicio de un proceso de diversificación productiva y de cercanía a la seguridad alimentaria en beneficio de toda la población boliviana.

Claro que ese aspecto positivo, no puede ocultar el manejo político del proceso agrario, porque en varias gestiones el Presidente de la República no fue precisamente la autoridad que hubiese determinado un orden organizativo en los órganos inferiores del Servicio Nacional de Reforma Agraria; por el contrario, en muchos casos contribuyó a ese laberinto, anulando títulos y resoluciones por decreto o mediante resoluciones supremas sin base legal alguna.

Sin respeto al debido proceso y sin escuchar a los afectados, se disponían nulidades en decretos, como, por ejemplo, las normas de creación o ampliación de las reservas El Choré y Guarayos, o el Decreto Supremo N° 19378 de 31 de enero de 1983, que anuló todas las transferencias por dotación o adjudicación de predios agrarios que se dieron entre 1971 y 1982 (periodo de la Dictadura Militar), sin hacer ningún tipo de discriminación técnica entre trámites avanzados legalmente, de los realizados por dádivas o cercanía política.

El Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) debió ser el ente asesor del Presidente y del Ministro de Asuntos campesinos y Agropecuarios, para proyectar las políticas de ocupación ordenada del territorio.

Debió organizar y representar en mapas oficiales todas las reservas, áreas protegidas y parques del territorio nacional en coordinación con el Instituto Geográfico Militar (IGM), pero no lo hizo, aspecto que afectó también la ejecución posterior de las leyes 1715 y 3545.

Contar por un espacio de más de treinta años, con hombres que eran neófitos en Derecho, revisando las sentencias de profesionales abogados, fue otra debilidad institucional del CNRA.

Denominar “jueces” a funcionarios de la administración pública o Poder Ejecutivo, también tergiversó su autoridad y competencia, llegando a efectuar dotaciones sobre áreas urbanas, donde el derecho de propiedad y la definición de conflictos correspondía a la vía ordinaria civil y a los jueces de dicha materia.

Estos aspectos nos llevan a considerar que el proceso de reforma agraria nació y se ejecutó con evidentes debilidades, las cuales se fueron acrecentando con el correr del tiempo, aspecto verificable en la parte considerativa del Decreto Supremo N° 23331 de 24 de noviembre de 1992 y en el informe de la Interventora Nacional del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización (INC).

Dicho Decreto Supremo, es muy claro en su parte considerativa cuando explica que las instituciones intervenidas, no contaban con estadísticas, mosaicos o cartas geográficas que demuestren credibilidad en sus datos sobre distribución y redistribución de la tierra, así como sobre áreas revertidas y/o baldías.

Menciona también que dichas situaciones ocasionaron denuncias de abandono, comercio ilegal de la tierra, loteamientos clandestinos, falta de coordinación con Justicia Campesina y el Instituto Geográfico Militar; siendo necesario aclarar la jurisdicción entre las diferentes instituciones del Estado relacionadas con el otorgamiento de concesiones forestales, territorios indígenas, conservación del medio ambiente y áreas protegidas.

No se habló mucho del tema, pero la Intervención al CNRA-INC, también contribuyó al clima de incertidumbre en la tenencia de la tierra a través de auditorías jurídicas que anulaban procesos o sugerían la nulidad de títulos sin ningún tipo de visita en campo, o con conocimiento de los afectados, para que pudieran ejercer su derecho a la defensa.

Tampoco estableció un tratamiento diferenciado del saneamiento de tierras, habida cuenta los objetivos diferentes de la reforma agraria en occidente y oriente, que encaminó el Gobierno del MNR en el año 1953.

¿A que me refiero con esto?: A que en el altiplano era importante la resolución de conflictos intracomunales o entre vecinos, pero también pudo determinarse una consulta a las comunidades sobre seguir o no bajo un régimen colectivo de uso de la tierra, considerando el constante abandono de población del área rural hacia las ciudades, pero además la permanente división de las parcelas.⁵

Por otro lado, el factor de indivisibilidad de las comunidades campesinas, indígenas y originarias en tierras altas y valles, inhabilitó los derechos sucesorios de los hijos de campesinos que migraron a las ciudades, a la vez que se legalizaron las contribuciones territoriales para no perder el derecho a la tierra, sembrando la semilla de la dictadura sindical en el reagrupamiento y redistribución de las tierras de comunidad.

Desde el 10 de marzo de 1993 y hasta el 18 de octubre de 1996 se amplió el periodo de la Intervención, que posteriormente dio luz a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715, de 18 de octubre de 1996.

3. El Saneamiento de Tierras y la poca visión para iniciar el Proceso de Sostenibilidad Productiva

Es importante recalcar que en la primera etapa de aplicación de la Ley N° 1715 y sus reglamentos aprobados por Decretos Supremos números 24784 y 25763, **el empleo sostenible en el uso de la tierra, como elemento constitutivo de la función social (FS) y de la Función Económico Social (FES), no fue mayormente valorado**, restringiéndose la verificación de la FS y FES a las áreas con trabajo en actividades agropecuarias, sin considerar que, a la par del saneamiento, se pudo avanzar con la elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento predial (POP), instrumento que se constituye en la herramienta de planificación de la actividad productiva y de conservación ambiental del fundo rural.

Esta acción, pudo haber sido coordinada por las instancias del Estado correspondientes, el INRA con el saneamiento, más la Superinten-

5 Tras varias generaciones de herederos, la fragmentación ha dado lugar, en muchos casos, al denominado *surcofundio*, menor significativamente al minifundio. [Nota del Editor]

dencia Agraria, la Superintendencia Forestal y el Ministerio de Medio Ambiente, con la otorgación de los POP, planes de desmonte (PDM) y las autorizaciones de investigación, conservación o ecoturismo, más la constitución de Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN).

Pero como el saneamiento era ejecutado sólo por el INRA, no se visualizó que también las Superintendencias Agraria y Forestal requerían de personal de campo para que, a la par del saneamiento, se autorizaran los POP y los otros permisos de conservación en los predios agropecuarios.

El financiamiento de cooperación internacional enfocado solo en verificar una parte de la FES, el trabajo y/o actividad productiva, imposibilitó empezar con programas de sostenibilidad en el uso de la tierra y el bosque; de tal forma que, en mi criterio, hubo un **reduccionismo del concepto de la FES** a la comprobación de trabajo efectivo y pleno, descuidando o dejando a la voluntad de los productores pequeños y comunitarios el cumplimiento de la normativa de sostenibilidad del suelo y dejando a sus posibilidades, a los otros tipos de propietarios, de tener que elaborar sus POP o planes de desmonte bajo su propio costo y riesgo.

En ningún momento hubo un Presidente que, visualizando adecuadamente una visión de desarrollo rural, haya tomado decisiones sobre la necesidad de que, junto con el INRA o inmediatamente después, también ingresen brigadas de las superintendencias agraria y forestal (hoy ABT) a coadyuvar en la elaboración de POP, PDM, autorizaciones de quema y a establecer las medidas de adecuación para que el trabajo en agricultura o ganadería, se complemente con medidas de conservación del suelo, de implementación de cortinas rompeviento, de respeto a las servidumbres ecológico legales, o de capacitación en la necesaria compatibilidad entre aptitud de uso y actividad agropecuaria.

Entre 1996 y 2005, se mantuvo la idea general de que solo lo desmontado con actividad productiva era trabajo y a partir de 2006, ingresamos a la etapa de castigar al productor por no contar con derechos de uso para la conservación ambiental, cuya tramitación, hay que decirlo, se debería hacer después de titulado el predio, no en simultáneo o antes. Esta fue la posición oficial de las superintendencias agraria y forestal.

4. La Revolución Agraria del MAS: colectivización forzosa de la tierra

Una vez constituido en Gobierno, el MAS generó el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013 (PENSAT), luego el Plan Estratégico 2010-2012 y, finalmente, el Plan Estratégico 2016-2020 del INRA.

El primer documento es previo a la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009, mientras que los siguientes planes corresponden a la etapa de implementación de la nueva Carta Magna.

Es interesante ver que los aspectos centrales de la “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”, tienden a privilegiar el saneamiento de pueblos indígenas, comunidades y pequeñas propiedades de campesinos y colonizadores, posteriormente denominados *interculturales*, no sólo en el aspecto de titulación de tierras, sino en la distribución de áreas fiscales.

De hecho, la Disposición Transitoria Décimo Primera de la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, que modifica la Ley N° 1715, establece que: «***Todas las tierras fiscales disponibles hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, serán destinadas exclusivamente a la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente***».

Dicha disposición legal identifica la base doctrinal e ideológica de la nueva política de tierras, que desde el año 2006 marcó la ruta de navegación del INRA. El mandato es claro: identificar tierras fiscales, para distribuir a las comunidades, históricamente abandonadas en sus derechos y aspiraciones de tierra y territorio, por lo tanto, el saneamiento debe cumplir una función de redistribución de tierras, más que de regularización de la tenencia, a través del incremento o endurecimiento de requisitos que contempla la función económica social (FES) para medianas propiedades y empresas agropecuarias.

La FES dejó de ser un instrumento para regularizar el derecho propietario a través del cumplimiento del trabajo o actividad productiva y

pasó a convertirse en la herramienta fundamental para afectar derechos de los considerados opositores, para favorecer a las bases del MAS.

Este criterio fue ratificado por el Ex Viceministro de Tierras Alejandro Almaraz, quién de manera clara y contundente escribió lo siguiente: «La Función Económico-Social de la tierra como obligación constitucional de la gran propiedad agraria, y su incumplimiento como causal de reversión de la propiedad agraria, constituyen el dispositivo anti-latifundiaro central de la legislación boliviana, y, por lo tanto, el instrumento jurídico fundamental para la redistribución de la tierra, a su vez, social y políticamente asumida como el objetivo principal del proceso de reconducción comunitaria de la reforma agraria. Su efectividad, en este sentido, ha sido ampliamente corroborada por los hechos. Así, la estadística oficial, sólidamente elaborada por el INRA, da cuenta de que entre 2006 y 2009, bajo el régimen de la reconducción comunitaria de la reforma agraria, se redistribuyeron cerca de 4 millones de hectáreas, entendiendo, como indica el recto sentido común, que dicha redistribución consistió en trasladar el dominio de esas tierras, de actores empresariales concentradores de la tenencia agraria, a pequeños propietarios campesinos y, la mayor parte, a comunidades indígenas y campesinas. En casi todos los casos que componen esta realización redistributiva, el mecanismo jurídico centralmente empleado ha sido el de la verificación del cumplimiento de la FES, en la gran mayoría de ellos dentro del proceso de saneamiento, y, en algunos otros pocos, dentro de procesos de reversión con los que se daba exitoso inicio práctico a la aplicación de esta renovada figura legal».⁶

Es la etapa de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, donde la visión y misión del INRA se identifican de la siguiente manera: «El INRA es la institución pública descentralizada estratégica para la revolución agraria, que tiene el mandato de disminuir la desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra y garantizar la seguridad jurídica sobre su propiedad para sentar las bases de un verdadero desarrollo agrario y la reconstitución de los territorios originarios e indígenas, a través del saneamiento del derecho propietario, la recuperación de tierras fiscales, la distribución de tierras y la

6 Almaraz Ossio, A.: Bolpress, La Paz, 28/10/2013.

promoción de asentamientos humanos, fundamentalmente para los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas».⁷

Por lo tanto, no debe quedar duda que la FES pasó de convertirse en una herramienta de regularización de la tenencia de la tierra a un mecanismo redistributivo, al cual se le fueron incluyendo requisitos, para lograr el incumplimiento de los productores medianos y grandes; no otra cosa puede pensarse, con la calificación de “incumplimiento de la FES”, sobre el desmonte realizado con fines agropecuarios, entre los años 1996 a 2011.

Hemos visto que el desmonte no era autorizado por la Superintendencia Forestal, porque el requisito previo para ello era tener regularizado el derecho de propiedad con el título saneado, entonces el desmonte previo a la titulación se realizó para demostrar precisamente el cumplimiento de la FES, que luego fue convertido a incumplimiento, por las autoridades del Gobierno del MAS, a sabiendas que con ello se les podía quitar “legalmente” las tierras a miles de productores, especialmente los asentados en las tierras bajas del país.

Es decir: el MAS sabía que modificando el artículo 2 de la Ley N° 1715, declarando la ilegalidad de los desmontes sin autorización previa, se iba a revertir gran superficie de tierra en producción, para luego dotarlas a comunidades de afines, sin importar un sobreviniente escenario de inseguridad alimentaria.

Pero eso no importó en el año 2006; fue posteriormente, allá por el año 2011, cuando el Vicepresidente García dimensionó el “desastre alimentario” que se venía, por lo que liderizó la regularización de desmontes a través de la Ley N° 337 y sus respectivas ampliaciones.

Aquello no fue una concesión al sector agro productivo: fue un atisbo de sobrevivencia gubernamental ante la crisis alimentaria que se asomaba si se revertían las tierras con actividad productiva en áreas con desmonte sin autorización. Además de ello, los beneficiarios de la regularización se comprometieron ante el Estado, a restituir servidumbres ecológicas y producir alimentos estratégicos.

7 INRA: *Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013*. (PENSAT). [Subrayado negrillas y cursivas, son del autor del ensayo]

Pero volviendo a la función social y a la función económico social, es importante mencionar que la Constitución Política del Estado, elevó a rango constitucional los conceptos de la FS y la FES, contemplados en el artículo 2 de la Ley N° 1715, así como en su modificación aprobada mediante el artículo 2 de la Ley N° 3545.

En ese contexto la función social, simplemente se comprueba con la residencia o la actividad productiva de subsistencia ejercida por los pueblos y comunidades indígenas, originarias, campesinas, de interculturales (colonizadores) y de afro bolivianos.

No existe, además, una norma explícita que permita dejar sin efecto el derecho propietario a los miembros de las comunidades y pueblos indígenas, si por ejemplo ejecutan malas prácticas agrícolas o ambientales, no manejan el suelo en conformidad a los Planes de Uso de Suelo, o si producen incendios forestales.

Es más, el uso no sostenible de tierras tituladas colectivamente o el abandono por dos años de las tierras tituladas como pequeña propiedad solo pueden ser afectadas mediante un proceso de expropiación.⁸ En otras palabras, se “castiga” el mal uso de la tierra o su abandono, con un pago a valor de mercado que debe realizar el Estado.

En cambio, si un productor mediano o empresario tiene sus tierras saneadas y tituladas, pero incumplen cualquier requisito contemplado en las leyes agrarias, ambientales, productivas y laborales, el castigo es la **reversión**, entendida como la afectación del derecho propietario, **sin pago de indemnización alguna, con la condicionante de que esta tierra revertida debe pasar en exclusividad a comunidades**, por lo que es evidente el gran interés de cargar condiciones incumplibles al mediano productor y al empresario agropecuario, para revertir su tierra y traspasarla gratuitamente a comunidades. Personalmente considero que este es un aspecto que fortalece la idea de tomar tierras a la fuerza.

Por otro lado, el pequeño productor puede dejar de residir o de producir su parcela y el “castigo” será el pago de un monto indemnizatorio; si el productor mediano o empresarial abandonan la actividad

8 Así lo establecen los artículos 236 y 240 del Decreto Supremo N° 29215.

productiva, pierden el derecho de propiedad sin reclamo a ningún monto económico compensatorio.

Entonces hay que entender que la arquitectura y visión político legal de la Reforma Agraria, reconducida por el MAS hacia el modelo de tenencia comunitaria, no es más que una forma de controlar territorialmente el mundo rural para reproducción de su poder, pues está claro que a través de los dirigentes comunales se controla el pensamiento y el voto de los miembros de la comunidad o pueblo.

Esto claramente nos demuestra por qué desde el MAS y sus organizaciones afines, se organizaron tomas de tierras desde el año 2000 y cómo este ejercicio se mantiene en la actualidad al ser una estrategia de control político ideológico, donde lo productivo y aún menos lo ambiental, tienen cabida alguna.

5. Cronología del fenómeno de avasallamientos 2000-2025

Así como a principios de 1950, según Urioste,⁹ se realizaban tomas de tierras que obligaron a la implementación de la Reforma Agraria de 1953, la reedición de las tomas de facto de propiedades privadas, en el año 2000 coinciden con la conformación del denominado Movimiento Sin Tierra, a fin de reconducir el proceso agrario boliviano y para convertirse en una de las organizaciones aliadas del masismo.¹⁰

El MST se convirtió en el brazo operativo violento, bajo cuyo modelo de ocupación de tierras privadas, se siguen tomando predios públicos y privados hasta el presente. De hecho, se autodesignaron como “verificadores” del incumplimiento de la FES, cual de autoridades agrarias se trataran, para tomar propiedades.¹¹

Allá por el año 2001 tomaron de forma violenta la Hacienda Pananti en la provincia Gran Chaco de Tarija dejando muertos tras dicha ocupación. En los siguientes años se responsabilizaron por la invasión de

9 <https://www.fao.org/4/y5639t/y5639t04.htm>.

10 <https://granchaco.gob.bo/noticias/el-mst-cumple-23-anos-liderando-la-lucha-por-la-tierra-y-la-produccion-de-alimentos-organicos/>.

11 <https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/los-sin-tierra-continuaran-ocupando-tierras-en-norte-de-la-paz-200293>.

otros predios agrarios, como Los Yuquises y otros más en el Departamento de Santa Cruz.

Con el MAS en el poder, disminuyeron la intensidad de la violencia, lo que se puede atribuir a que sus dirigentes formaban parte del denominado “Pacto de Unidad”, organización aliada del MAS-IPSP, que incluso consiguió cuotas de poder como el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Su forma de actuar fue replicada en todo el país, desde La Paz hasta Santa Cruz,¹² y como los líderes se camuflan en personas sorprendidas en su ingenuidad o poco conocimiento, es difícil identificarlas con precisión y cuando se lo hace, no son detenidas o al poco de tiempo de serlo, salen libres para operar con más fuerza, o pretenden ampararse en la justicia indígena para evadir responsabilidades.¹³

De forma reciente volvió a patentizarse la debilidad legal del derecho propietario agrario que ostentan medianos y grandes productores, puesto que el Predio denominado El Encanto, ubicado en la provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz fue tomado por cuarta vez, a pesar de contar con el preciado título ejecutorial emitido por el INRA y firmado por el Presidente del Estado.

En este caso, la inventiva de los avasalladores sorprende, porque de “controladores” de la FES pasaron a ser instrumento de la nacionalización de las tierras, luego pasaron a querer ampararse en la justicia indígena originaria campesina, para ahora convertirse en “conciliadores”, que pretenden obligar a la renuncia voluntaria de una parte del predio, para que el propietario la ceda también voluntariamente a favor de los avasalladores.¹⁴

La práctica, sea más o menos violenta, siempre tiene el fin de cuestionar el derecho propietario y que los “sin tierra” entren a predios trabajados y con inversiones realizadas.

Así es imposible que el productor genere más inversiones, atraiga tecnología y quiera dar el salto cualitativo hacia la sostenibilidad productiva, pues aquello también representa inversiones.

12 <https://agrosinergia.com.bo/la-invasion-de-tierras-se-apoya-en-normas-ideologia-y-practicas-sindicales-que-los-avasalladores-aprovechan-hace-mas-de-30-anos/>.

13 https://eldeber.com.bo/santa-cruz/cuatro-anos-londras-periodistas-denuncian-acusados-intentan-llevar-caso-justicia-indigena_1761670550.

14 <https://eju.tv/2025/10/propietaria-del-predio-el-encanto-exige-acciones-al-fiscal-departamental/>.

Entonces, la tenencia insegura de la tierra es una preocupación absolutamente comprensible y justificada de parte de los productores, pues impide el salto a la sostenibilidad; de hecho es la propia FAO quien previene que para lograr la ansiada sostenibilidad productiva, es fundamental contar con derechos de propiedad seguros, resaltando el hecho de que las personas con mayor vulnerabilidad en los desalojos de hecho de sus fundos, son las mujeres.¹⁵

6. Radiografía cuantitativa y cualitativa al 18 de noviembre de 2025

Tabla N° 1
Predios avasallados por departamento (2015-noviembre 2025)

Departamento	Predios avasallados	Superficie afectada (ha)
Santa Cruz	1.224	378.000
Beni	271	92.000
Cochabamba	145	28.000
Tarija	91	19.000
La Paz	52	8.500
Otros	37	6.000
TOTAL	1.820	531.500

Fuente: elaboración propia con datos CAO, FEGABENI, Fundación Tierra, Defensoría del Pueblo – (nov 2025). Principales cultivos/ganadería afectados: soya (42 %), ganadería extensiva (31 %), sorgo/maíz (18 %), otros (9 %).

15 <https://www.fao.org/tenure/resources/collections/land-tenure/es/#:~:text=La%20inseguridad%20de%20los%20derechos,empoderamiento%20jur%C3%ADdico%20de%20los%20pobres>. La inseguridad de los derechos de tenencia de la tierra y las deficiencias de gobernanza provocan la marginación de las personas y las hacen vulnerables a que se las desaloje de sus hogares y granjas, siendo las mujeres las que están particularmente expuestas a riesgos. La mejora de la seguridad de acceso a la tierra afecta la manera en que las personas deciden emplear la tierra y si invertirán o no en hacer mejoras. Un acceso más seguro y equitativo a la tierra puede ayudar a empoderar a las mujeres y los grupos desfavorecidos. La importancia de la tenencia de la tierra se refleja en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7. Impacto económico cuantificado 2020-2025

Sobre la base de datos recopilados por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), se ha realizado un ensayo del impacto económico negativo que representan las tomas de tierras en los últimos 10 años.

Los resultados no dejan de ser impactantes, a pesar de que no se encuentran estudios focalizados en este complejo tema.

De acuerdo con el IBCE, junto con la sequía y la falta de combustible, los avasallamientos causaron una pérdida de más de 500 millones de dólares en el periodo 2024-2025,¹⁶ pero además inciden en la inseguridad alimentaria, porque Bolivia pasó de exportador neto de aceite comestible a importador del producto.¹⁷

Finalmente, recordemos que en casos emblemáticos de tomas de tierras, como los referidos con los predios SANTAGRO, HACIENDA SANTA RITA, LAS LONDRAS o EL ENCANTO, no existe al presente, una sola condena ejecutoriada por avasallamiento, a pesar de que estos actos comparten el mismo patrón:

1. Ingreso organizado y armado.
2. Destrucción de producción.
3. Ausencia de respuesta efectiva del Estado.
4. Impunidad casi absoluta.

Estos casos no son excepciones: son la norma que demuestra que la reforma agraria distributiva y encaminada a la colectivización forzosa de la tierra, terminó convertida en una herramienta de apropiación ilegal que destruye la producción agropecuaria del país.

Desde el punto de vista legal, existe una ley específicamente dirigida a sancionar a los avasalladores, la Ley N° 477, sin embargo no se aplica, no por defectos técnicos graves (aunque tiene algunos), sino por una decisión política deliberada del bloque de poder campesino-indígena-inter-

16 <https://brujuladigital.net/economia/2024/11/22/-exportacion-de-soya-cae-en-mas-de-us-500-millones-por-3-factores-informa-el-ibce-40070>.

17 https://eldeber.com.bo/economia/escasez-de-aceite-provoca-largas-filas-y-malestar-en-puntos-de-venta-de-emapa_515368/.

cultural (CSUTCB, Interculturales, Bartolinas) y la falta de independencia del sistema judicial.

Mientras el avasallamiento sea visto y apoyado como herramienta de “lucha social” y no como delito común, ninguna ley —por dura que sea— será aplicada.

8. La cuestión de la titulación colectiva

Entre tanto, los predios titulados colectivamente y la pequeña propiedad sean considerados irreversibles e inembargables por la Carta Magna, será difícil establecer incentivos o castigos para los productores que cumplen la FS.

El importante patrimonio productivo en tierras colectivas y pequeñas propiedades que suman más de 52 millones de hectáreas tituladas por el INRA está invisibilizado, no solo desde el punto de vista de la sostenibilidad, sino desde el criterio de movimiento económico que puede generar para sus titulares.

Por ello, cuando actual Gobierno dictó el Decreto Supremo N° 5203 incrementando las sanciones pecuniarias de 190 a 976 UFV por quemas no autorizadas e incendios forestales, hay que ser claros al indicar que dicha multa será cobrada sólo a medianos y empresarios, y que la misma vendrá aparejada de la reversión de la tierra.

En cambio, para el caso de propiedades pequeñas y comunidades, serán montos incobrables, de carácter simbólico, porque no existe la posibilidad real de pagar en los segmentos de predios que cumplen la función social.

Esta diferenciación de tratamiento legal, complica llegar al pequeño productor con capacitación en formas de aprovechamiento sostenible del suelo y, por tanto, lo irá limitando al acceso de mercados de exportación.

Tanto la FS como la FES deben ser instrumentos dirigidos a la sostenibilidad agropecuaria, con parámetros claros, precisos y que no otorguen un poder de discrecionalidad al funcionario o funcionarios que las van a verificar; en otras palabras, la FS y la FES deben servir

para mejorar los indicadores de mejora productiva y ambiental y no para afectar, en primera instancia, derechos de propiedad.

En mi criterio ambos conceptos, FS y FES, son correctos, pero deben reglamentarse adecuadamente en función de parámetros reales y medibles en el tiempo para todos los tipos de propiedad agraria.

Por otro lado, será necesario pensar en una reforma constitucional que permita un salto en sostenibilidad pero también en reconocimiento de derechos de propiedad individual.

Existe la creencia que las comunidades *per se*, sean indígenas, campesinas u originarias, deben tener tituladas sus tierras únicamente en lo colectivo, cuando es la propia CPE vigente la que permite la complementariedad entre derechos colectivos e individuales.

Esta parte de la CPE, contenida en el artículo 394-III, necesita ser reglamentada o modulada para que, de manera concertada con las comunidades campesinas, indígenas y originarias, se puedan identificar derechos individuales sin romper el lazo de pertenencia a la comunidad.

De hecho, en el departamento de Chuquisaca, comunidades pidieron la nulidad de títulos que les otorgó el INRA como TCO y pidieron titulación individual.¹⁸ Dicho pedido también fue mencionado por comunidades de otros departamentos.

La titulación individual, acompañada de programas de crédito, fomento y acceso a mercados, puede sentar las bases para lograr el avance de la subsistencia a la dignidad productiva de los productores comunitarios, hoy frenados por el derecho colectivo sobre las tierras y la indivisibilidad de las mismas.

¿Pero cuál será la extensión sobre la cual podrá evaluarse el cambio de paradigma de lo colectivo a lo individual?

Para ello examinemos cuál es la estructura actual de la tenencia de la tierra en el país.

18 Fuente: correodelsur.com/local/20170504/comunarios-pidel-al-inra-saneamiento-individual.html.

1. SUPERFICIE TOTAL DE BOLIVIA: **109,8** millones de hectáreas.
2. Pequeña propiedad: **9,7** millones de hectáreas tituladas.
3. TIOCs (Tierras altas y bajas): **43,5** millones de hectáreas tituladas.
4. Mediana propiedad y empresa agropecuaria: **15,6** millones de hectáreas tituladas*
 - Se incluye en esta categoría propiedades de más de 3 Ha., en los valles que producen uva, agrícolas de 50 Ha y un metro cuadrado en el Oriente, agrícolas de 80 Ha y un metro cuadrado en el Chaco y ganaderas de 500 Ha y un metro cuadrado en la zona Tropical.
5. Tierra fiscal: **27,8** millones de Ha.

*Fuente: Información oficial del INRA al 31 de diciembre de 2024.

Lo dicho anteriormente se refleja en los siguientes porcentajes de tenencia en relación a la superficie total sujeta a saneamiento que son 103 millones de hectáreas:

1. Pequeña propiedad: **10%** del territorio nacional.
2. TIOCs: **45%** del territorio nacional.
3. Mediana y empresa: **16%** del territorio nacional.
4. Estado: **29 %** de territorio nacional.

SE DEBE CONSIDERAR QUE POR MANDATO LEGAL (Disposición Transitoria Décimo Primera de la Ley N° 3545), ESE 29 % DE TIERRA FISCAL O DEL ESTADO DEBE SER DOTADO A COMUNIDADES.

Por lo tanto, cabe la posibilidad que, entre pequeñas propiedades, TCOs y comunidades campesinas indígenas y originarias, puedan ser dueñas del 84 % del territorio nacional, con el añadido de que quién controle políticamente esta área, controle el Gobierno.

No se debe olvidar que estas tierras, donde no se han sumado las tierras distribuidas por dotación, se tienen las características de indivisibilidad, inembargabilidad e irreversibilidad.

Son áreas donde la tierra no es un patrimonio que permita apalancar un crédito productivo porque no existe la posibilidad de embargo judicial y donde la sucesión hereditaria entra en contraposición con la imposibilidad de dividir un territorio comunal.

Con los datos de titulación a favor de comunidades, más la posibilidad de ampliar sus derechos sobre áreas fiscales, es importante mencionar que el control y fiscalización agroambiental del recurso tierra en más de la mitad del territorio total de Bolivia, saldrá de la competencia del Estado en sus diferentes niveles de Gobierno, porque no habrá multa o sanción administrativa que pueda reencausar, en caso necesario, las malas prácticas agropecuarias y ambientales en tierras comunitarias y de pequeñas propiedades.

Por otro lado, el abandono de estas tierras comunitarias, imposibilitará al Estado su posterior redistribución.

En otro escenario, tenemos el 16 % del territorio, correspondiente a predios medianos y grandes, que según datos de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), son los responsables de la producción del 68,6 % de alimentos, como arroz, maíz, trigo, oleaginosas, caña de azúcar, carne de res, pollo y huevos, pero que son constantemente vigilados y perseguidos por el INRA, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT), Servicio de Impuestos Nacionales, Ministerio de Trabajo y otras entidades.¹⁹

Estos son datos importantes a tener en cuenta en cualquier política agropecuaria/ambiental y merece cuestionar el espíritu redistributivo que se le ha dado a la FES durante el Gobierno del MAS, donde dicho instrumento legal se utiliza para la constante revisión de predios medianos y empresariales, lo que puede ocasionar su desaparición o drástica reducción al pretender insertarse nuevos elementos destinados a su incumplimiento no sólo en normas administrativas sino también de índole jurisdiccional, como el proyecto de Código Procesal Agroambiental, cuya discusión será un rato para la legislatura 2026.

19 Schlink Ruiz, C.: *Modelo Productivo Cruceño y su Rol ante el Crecimiento Económico de Bolivia*. El documento de Schlink Ruiz se lo encuentra en el link: bcb.gov.bo/eeb/sites/default/files/archivos2/D1T2P2%20Schlink.pdf.

La actual gestión el INRA también ha brindado el año 2024 datos interesantes sobre la distribución de tierras fiscales, cuyo enfoque se ha centralizado en Santa Cruz, Beni y Pando, conforme el detalle que se presenta a continuación.

1. Santa Cruz: **1.468.597 Ha.** Para 930 comunidades
2. Pando: **340.675 Ha.**, para 113 comunidades
3. Beni: **315.527 Ha.**, para 195 comunidades

Como se puede apreciar, el INRA ha dotado más de dos millones de hectáreas en los departamentos de la Amazonía Boliviana y, sin embargo, aquello no ha repercutido en una mayor producción de alimentos.

Un dato comparativo para el análisis es que, de acuerdo con datos de la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO), la superficie sobre la que se asientan los productores de soya y otros cultivos de rotación, como el maíz, trigo, sorgo, girasol o chíca, es de 1,3 millones de hectáreas en el Departamento de Santa Cruz; es decir, que en el mismo departamento se ha dotado una extensión superior al área de cultivo de oleaginosas y, sin embargo, la producción de granos no se ha duplicado.

Parece que la razón estriba en que los nuevos beneficiarios no pasaron por el control de la Comisión Agraria Departamental, ni por la aquiescencia de los gobiernos municipales y porque, además, de un universo de 209 comunidades revisadas en su asentamiento pleno y efectivo, sólo 17 cumplen, 51 cumplen parcialmente y 61 no cumplen.

Estos datos oficiales del INRA se completan con la indicación de que 80 comunidades programadas en la revisión de asentamiento todavía no han sido verificadas.

La pregunta es si las comunidades que no cumplen la función social, ni ninguna otra función, han sido objeto de reversión o de sanción, pero no hay datos al respecto.

La otra pregunta es: ¿si estas superficies, absolutamente destinadas a dotación hubiesen sido objeto de adjudicación individual, habrían sido abandonadas o estarían en plena producción?

La respuesta del actual Director Nacional del INRA, es que la adjudicación de tierras ha sido eliminada del régimen de distribución de tierras vigente y que por ello no se puede acudir a dicho procedimiento.

Es una respuesta discutible habida cuenta que el razonamiento se basa en una interpretación personal, sin respaldo del Tribunal Constitucional Plurinacional pero, además, sin justificación en la Carta Magna.

En mi criterio, la adjudicación individual de tierras sigue vigente en razón de lo previsto por el artículo 349-II de la CPE, que a la letra dice: *«El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales».*

En consecuencia, la “Ley de Leyes” no prohíbe o limita la otorgación de derechos propietarios individuales sobre la tierra, es más los reconoce por lo que la adjudicación de tierras en subasta pública contemplada en el artículo 42-III de la Ley N° 1715, a pesar de ser pre constitución del año 2009, no la contradice y, por lo tanto, goza de la presunción de constitucionalidad, con lo que se podría acudir a dicho instrumento de distribución de tierra.

Por otro lado, si bien la disposición transitoria décimo primera de la Ley N° 3545, establece que TODAS LAS TIERRAS FISCALES serán dotadas exclusivamente a favor de comunidades indígenas, originarias y campesinas, pero no es menos cierto que se deben evaluar otros factores, como los siguientes:

A.- Carácter transitorio de la disposición

Como su mismo nombre lo indica, esa disposición es transitoria y, por lo tanto, tiene vida limitada en el tiempo.

La vida de esta disposición culmina al momento que termine el proceso de saneamiento, lo que determina que una vez concluida su vigencia habilita nuevamente el proceso de adjudicación de tierras fiscales, creado a través de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, pero reglamentada y, por tanto, ratificada en su vigencia mediante el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, por el Gobierno del MAS.

El INRA ha dicho que el saneamiento ha concluido en el 95 % del territorio nacional; por lo tanto, en esas áreas saneadas ya se podría distribuir la tierra vía adjudicación.

B.- Imposibilidad de aplicar a la letra muerta la disposición transitoria décimo primera de la Ley N° 3545

Si se tuviese que aplicar a la letra muerta la mencionada disposición, entonces las áreas protegidas con expresa prohibición de asentamientos humanos y bajo normativa especial, también tendrían que ser distribuidas a comunidades, vulnerando el concepto de conservación de parques nacionales, reservas de la biodiversidad y refugios de flora y fauna silvestre.

La otra dimensión de imposibilidad de aplicar la disposición transitoria décimo primera tiene que ver con la calidad de los beneficiarios.

Dicha disposición menciona que los beneficiarios deberán ser exclusivamente comunidades.

El problema radica en que el Título IX del Decreto Ley N° 3464, elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956, está todavía vigente, al no haberse derogado por ninguna ley agraria.

Dentro de ese Título IX, tenemos al artículo 123 del Decreto Ley N° 3464, que establece que las comunidades campesinas están compuestas por no menos de 50 familias.

Si consideramos que el Artículo 92 de la misma disposición legal establecía que la unidad de dotación por familia es el equivalente a la extensión de una pequeña propiedad, queda claro que con 50 hectáreas, por ejemplo, no se puede beneficiar a una comunidad.

En consecuencia, la dotación de TODAS LAS TIERRAS FISCALES a favor de comunidades, tiene dos limitantes: la primera, que no todas las tierras fiscales son disponibles para distribución y, segundo, que una comunidad es aquel grupo humano compuesto por un mínimo de 50 familias, a las cuales no se les puede dotar, por familia, una extensión menor a la equivalente para la pequeña propiedad, según la respectiva zona geográfica.

A pesar de estas limitaciones, se tiene información no oficial que el INRA asentó comunidades sin respetar estos parámetros.

C.- La CPE sólo habla de dotación y no de adjudicación de Tierras Fiscales

Este criterio del INRA y también de algunos ex magistrados del Tribunal Agroambiental es absolutamente equivocado. El Art. 349-II de la CPE, permite la otorgación de derechos de propiedad sobre la tierra, tanto en el ámbito colectivo como individual.

Por eso se entiende que la gestión del MAS reglamentó la adjudicación de tierras fiscales, en los Arts. 126 al 153 del Decreto Supremo N° 29215 y en ningún momento se derogaron dichas disposiciones; otra cosa es que no se las haya implementado, pues como instrumento de ocupación geopolítica, el INRA debía enfocarse en dotar tierra a comunidades para ocupar territorio y consolidar sitios electorales favorables al MAS.

Por otro lado, de acuerdo con el Art. 140 del Reglamento mencionado, pueden ser beneficiarios de tierras fiscales por adjudicación, campesinos, indígenas e interculturales, pero también personas individuales (cualquier boliviano) y colectivas (empresas, cooperativas, etc.).

El único requisito para acceder a tierras fiscales, siendo una persona individual, es contar con solvencia fiscal.

Si la tierra fiscal estuviese reservada sólo para comunidades, habría un rompimiento del principio de igualdad entre bolivianos en el acceso a la tierra, lo que vulneraría el Art. 14-II de la CPE y, por supuesto, lo dispuesto en el Art. 349-II de la misma Carta Constitucional.

En conclusión, la tierra fiscal puede ser distribuida de forma individual.

Finalmente considero importante que, más allá de la Constitución, las leyes y reglamentos agrarios, la práctica común es que el individuo desea tener patrimonio propio para la venta, alquiler, acceso a crédito o para heredar a los hijos.

Esta consideración propia se ve reflejada en el importante número de transferencias realizadas por pequeños productores, que si bien va

en contra de las leyes agrarias y la propia CPE, el INRA en la gestión 2021-2025 decidió darle viabilidad, conforme los datos oficiales del cuadro siguiente.

Tabla N° 2
Transferencias registradas ante el INRA por propiedad individual

Clasificación	Número de Transferencias registradas	Superficie en hectáreas	Valor en Bolivianos
Pequeña	48.760	1.205.104	903.028.565
Empresa	586	1.973.334	516.040.450
Mediana	1.300	1.302.458	422.334.989
TOTAL	50.646	4.480.897	1.841.404.005

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos brindados por el INRA en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2024.

Como se podrá apreciar, la pequeña propiedad agraria, constitucionalmente reconocida como patrimonio familiar, indivisible e inembargable, se vende y se compra de forma más dinámica que la mediana y la empresa agropecuaria, dato indubitable a partir del número de transferencias registradas en el INRA, que de lejos son mayores en cantidad que las transferencias de predios sujetos a la verificación de la FES, que son las medianas y empresas.

También existen datos puntuales de venta y alquiler de tierras de comunidades, que, a pesar de haberse conceptualizado como tráfico de tierras, parece que se dan en varios lugares del país, pero sin sanciones conocidas.²⁰

²⁰ ftierra.org/indezphp/tema/tierra/1027/-investigacion-revela-lado-oculto-del-comercio-ilegal-de-tierras-en-las-TCO-de-las-tierras-bajas.

9. El futuro del INRA y la continuidad de la reforma agraria a través del Programa Boliviano de Administración de Tierras para el Desarrollo Rural Sostenible – BO1234

Antes de ingresar al análisis de lo que significa la implementación de este programa por el INRA, con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), debo mencionar que en una de las varias reuniones que se sostuvo con el Ex Ministro de Gobierno Carlos Romero, amplio conocedor de la materia agraria, él reconocía que el país no podía seguir en una permanente lucha por la tierra y que, bien o mal, el saneamiento de tierras ya estaba próximo a concluir y que cada sector estaba siendo reconocido en su demanda por tierra, con lo que había que concluir el proceso de reforma agraria.

Dicha opinión compartida por el Ex Director Ejecutivo de la ABT, Cliver Rocha, me hacía pensar que el MAS iba a clausurar el proceso de Reforma Agraria, pero cuando dicho partido se dividió, también parecen haberse fragmentado las opiniones sobre el curso del proceso agrario boliviano.

Afirmo esto porque estando tan próximos a culminar el saneamiento de tierras, faltando el 5 % o 7 % de la superficie del territorio boliviano, me parece lógico culminar el proceso de reforma agraria y pasar a un escenario de implementar la sostenibilidad en el agro.

Pero quedé sorprendido cuando la Dirección Nacional del INRA en 2024 convocó a los diferentes sectores sociales y productivos para “socializar” el programa con el BID, diciendo que la finalidad era terminar el saneamiento, pero leyendo algunos aspectos a los que pudimos acceder, puedo decir que el programa no tiene la intención de terminar el saneamiento, sino de prolongarlo en el tiempo, por ello me he permitido desarrollar un acápite aparte sobre el mismo, a fin de entenderlo de la mejor manera y verle el lado positivo con algunas sugerencias del suscrito.

En principio, hay que analizar dos momentos del Programa, el primero en relación con la conclusión del proceso de saneamiento y el segundo con la fase post saneamiento que se pretende implementar.

Me parece que el Gobierno y el INRA debieran enfocarse primero en terminar el saneamiento y, a partir de ahí, evaluar resultados e impactos de un proceso que lleva más de cuarto de siglo y que, en ningún momento, fue política de Estado, sino políticas de gobierno con sus diferentes visiones sobre la tenencia de la tierra.

Pienso que sería por demás beneficioso para el país un análisis objetivo, de parte de un tercero imparcial sobre este tema, donde se incluya la consulta a los hombres y mujeres de campo sobre los beneficios tangibles e intangibles de haber conseguido un título individual o colectivo.

De hecho, la evaluación de impacto del proceso de saneamiento debería preguntar a los productores y productoras, si dicho proceso les trajo soluciones, seguridad, incertidumbre, amenazas y/o pérdida injustificada de sus tierras.

Además, consideremos que para terminar el saneamiento existen pendientes que no permiten concluirlo, pues existen temáticas a resolver, por ejemplo:

1. Aplicación de la copropiedad en el régimen agrario, algo sencillo, pero que la Unidad de Catastro del INRA ha complicado negando el derecho de propiedad y causando enormes perjuicios a copropietarios, que adquieren predios titulados en superficies mayores a cinco mil hectáreas.
2. Este pequeño problema nos lleva a uno que se volvió tremenda dificultad debido a la **aplicación retroactiva de la CPE**, y es la interpretación de las 5 mil hectáreas, tanto desde el punto de vista del Art. 315, como de los Arts. 398 y siguientes de la Carta Magna.
3. Extensión, superficie y límites de la **Reserva Forestal Guarayos**.
4. Posesión legal de extranjeros.
5. **Desalojos** de asentamientos posteriores a pericias de campo.
6. Institucionalidad agraria: INRA y CAN/CADs.
7. **Desactualización de la información catastral**: que pasa con los predios cuyas transferencias no son registradas en el INRA.
8. **Acceso a la información** de parte de los sectores productivos respecto del saneamiento y distribución de la tierra.

Pero, además del saneamiento, existen observaciones a los procesos de distribución de la tierra, como por ejemplo:

- ◇ ¿Cuántas familias conforman legalmente una comunidad?
- ◇ ¿Por qué se dotan a comunidades, superficies inferiores a la pequeña propiedad agrícola o ganadera por familia?
- ◇ ¿Por qué no se hace participar de los procesos de distribución a los gobiernos locales y a las comisiones agrarias departamentales?
- ◇ ¿Cómo se seleccionan a los beneficiarios de las tierras fiscales?
- ◇ ¿Qué pasa si las comunidades incumplen la función social?

En consecuencia, existen temas para resolver y concluir el saneamiento y ya se está pensando en un proceso de revisión de predios con la clara finalidad de continuar revirtiendo tierra.

Pero antes de continuar con ese segundo momento, procedo a analizar el documento del INRA, comenzando por la parte de diagnóstico.

Un primer elemento que salta a la vista son los datos de saneamiento, donde se ratifica que solo el 16 % de las tierras son medianas o empresariales, lo que según el INRA muestra un primer resultado de la Reforma Agraria, en cuanto a redistribución de la tierra de una manera **MÁS EQUITATIVA**.

Aquí cabe la pregunta. ¿Y cuándo la distribución de la tierra será **COMPLETAMENTE EQUITATIVA**?

Cabe preguntarse cuánta tierra se revirtió o recortó a propietarios medianos y grandes; y si efectivamente aquello fue regular o producto de la discrecionalidad con la que se interpretaron las normas constitucionales, legales y reglamentarias con las que se ejecutó el saneamiento.

No se tiene el dato de cuántos títulos se anularon a productores medianos y grandes, para evaluar el impacto de la medida y cuánto de la tierra que volvió a dominio del Estado cumplía con la función económica y social (FES.)

La pregunta es válida porque el suscrito conoce casos de reversión de tierra con cumplimiento de la FES, pero donde el productor perdió el

derecho propietario porque, según la interpretación del INRA, el predio se encontraba en reserva forestal, por ejemplo.

Lo incoherente del caso es que en la Resolución Final de Saneamiento el INRA le otorgó una pequeña propiedad agrícola, en un área de supuesto aprovechamiento forestal.

En cuanto a la “coordinación entre entidades del Estado”, este es otro aspecto flojo, en el cual salió perdiendo nuevamente el productor mediano y empresarial.

En cuanto a los datos de crecimiento económico, se menciona el sector agropecuario como protagonista del crecimiento boliviano por su participación en el PIB, por la generación de empleo y el aporte a las exportaciones, aunque no se menciona, qué categoría de productores son los que más aportaron a ese crecimiento económico.

Está claro que en ese crecimiento económico tiene participación muy importante el mediano productor y la empresa agropecuaria; la pregunta es por qué se pretende la revisión permanente de esta categoría de propiedades, si aportan significativamente a la seguridad alimentaria de la población boliviana y al crecimiento económico del país.

En relación con los rendimientos agropecuarios, particularmente bajos si se comparan con los demás países de la región, el documento en su parte diagnóstica no menciona la falta de acceso a biotecnología, la restricción de exportaciones, la inseguridad jurídica por la falta de titulación a los productores y una mínima acción de desalojos de parte de la fuerza pública, además de la falta de infraestructura de exportación, como Puerto Busch, por ejemplo.

Tampoco existe mención a la falta de variedades de semillas que potencien los rendimientos agrícolas en todo el país, labor que está a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), no de los productores.

Ya ingresando al fondo del programa BO1234, se indica que su objetivo general es: **CONTRIBUIR AL USO SOSTENIBLE DEL SUELO Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOLIVIA**, siendo sus impactos esperados: **MAYOR INVERSIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO**,

MAYOR SEGURIDAD ALIMENTARIA y MENORES NIVELES DE DEFORESTACIÓN.

La redacción del objetivo del Programa hace surgir las dudas siguientes:

1. ¿Cómo el programa va a contribuir al uso sostenible del suelo, si durante 27 años el INRA y ABT no observaron el Plan de Uso de Suelos (PLUS) de Santa Cruz?
2. ¿Cómo la ejecución del Programa va a contribuir a la seguridad alimentaria, si a los productores de alimentos no se les permite el acceso al crédito, sus títulos no valen más de dos años, no se desalojan los avasallamientos, y se continúa poniendo en tela de juicio su trabajo y propiedad?
3. ¿Cómo puede invertir el productor más en sus tierras, si son calificadas como “*mera expectativa*” y son sujetas a regulaciones para limitarlas cada vez más para volverlas latifundio?
4. ¿Cómo invertir más en el predio si precisamente las inversiones y mejoras no son parte de la FES?
5. ¿Qué significa *menores niveles de deforestación* y por qué no se habla de reforestación o regeneración de bosques en valles y altiplano?

En cuanto a **objetivos específicos del programa**, son los siguientes, de acuerdo con el documento recibido del INRA:

- a. Mejorar la productividad agrícola de manera sostenible.
- b. Incrementar los ingresos de las poblaciones rurales.
- c. Mejorar el empoderamiento de mujeres y pueblos indígenas.

No se entiende cómo el INRA pretende mejorar la productividad agropecuaria, sino es un instituto de desarrollo, investigación o fomento a la producción y, por lo tanto, tampoco se comprende por qué colocan como objetivo del Programa, el incremento de ingresos de las poblaciones rurales.

En cuanto al empoderamiento de mujeres y pueblos indígenas, parece que fuera un tema más social y cultural, donde no se entiende la participación del INRA y donde, además, no se contempla el empoderamiento de todos los productores agropecuarios del país.

En cuanto a enfoques transversales, el programa leído y analizado contiene los siguientes añadidos:

Incremento de la producción agropecuaria.

Incremento de los ingresos de los pequeños productores.

Protección de las tierras indígenas y de las áreas protegidas.

Mejora en la gestión ambiental de las propiedades rurales.

En consecuencia, el Programa está dirigido a salvaguardar territorios indígenas y áreas protegidas, pero pareciera que para el INRA no fuera un tema de gran preocupación, la protección de las tierras en producción.

En cuanto a la mejora de la gestión ambiental, no hemos visto elementos en el Programa como capacitación o extensión agropecuaria, por lo que, en vista de los antecedentes normativos de la reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, pareciera que un grupo de burócratas serán los encargados de señalar los parámetros ambientales que debe cumplir un productor, que de ser incumplido alguno de ellos, seguramente sobrevendrá la sanción de la pérdida del derecho propietario.

Con ese solo elemento ya no se puede hablar de un programa que va a contribuir a la mayor inversión y productividad del sector agropecuario, sino que nos señala la continuidad de la Reforma Agraria, es decir, proseguir con la distribución de las tierras fiscales y de las propiedades privadas que no cumplan los parámetros ambientales que se vayan a normar hoy, para cumplirse desde ayer.

En otras palabras, lo que no logró el Tribunal Agroambiental, con su Proyecto de Código Procesal Agroambiental, lo hará un programa de orden administrativo para continuar con restricciones, limitaciones y afectación a la propiedad mediana y empresarial.

Por otro lado, el documento afirma en su página 4 que el diagnóstico del programa se realizó sobre la información del INRA y las opiniones de su personal.

Considero que no es la forma más objetiva de hacer un diagnóstico, que tiene que ver con la tenencia de la tierra en el país y la aplicación de un proceso que puede tener muchas cuestionantes de la población

beneficiaria, que es en definitiva la que siente los retrasos, la mala atención, la falta de información, la extorsión, etc.

Acá viene otras cuestionantes: ¿Hasta cuándo las entidades que directa o indirectamente son parte del Servicio Boliviano de Reforma Agraria seguirán observando las actuaciones de sus propios órganos superiores, como lo hace el Viceministro de Tierras con el Ministro del área y el Presidente del Estado?

¿El Programa seguirá contemplando estos procedimientos que solo traen incertidumbre jurídica, además de extorsiones?

¿Se mantendrá al productor en estado de indefensión, pues las revisiones del Viceministro de Tierras se practican a espaldas del interesado o beneficiario?

¿Seguirá el Viceministro de Tierras impugnando resoluciones y títulos?

En cuanto al Componente II “Implementación del sistema de administración de tierras”, hay un producto denominado “mapa de valores de las tierras”. ¿Esto a qué se refiere? ¿A que el INRA o la ABT van a fijar los valores de las transacciones y, por ende, fijarán precios de los predios, así como los valores para el pago de impuestos?

Sería interesante ver la metodología y si la misma va a alcanzar a las tierras que ocupan las comunidades y las pequeñas propiedades.

El producto 8 de este componente habla de contar con ocho mil expedientes catastrales actualizados con variables ambientales.

Al respecto: ¿Quién va definir cuáles son las variables ambientales?
¿CONSULTA A LOS FUNCIONARIOS DEL INRA NUEVAMENTE?

¿Como se van a escoger los 8 mil predios que deberán cumplir con estas variables ambientales? ¿Son los mismos que serán revisados o “monitoreados” por el INRA y la ABT hasta 2028, según el producto 10?

¿Todos estos fundos serán fiscalizados de oficio, o se mantiene el “a pedido de organizaciones sociales”?

Por otro lado, ¿en qué departamentos y provincias están los 8 mil predios a ser monitoreados?

¿Cuándo se prevé tener las variables ambientales y bajo qué norma se pretende aplicar esta modificación al artículo 2 de las leyes 1715 y 3545? ¿Van a participar las organizaciones de productores? ¿Será imposición o acuerdo?

Luego el documento contempla un Componente III, sobre la “Consolidación Institucional del INRA”, que menciona dos paquetes de normas.

¿Cuáles y qué contenidos tendrán estos paquetes? ¿Ya existen borradores?, ¿ya los han acordado con las organizaciones sociales? ¿Quién o quiénes se encargarán de su elaboración?

Lo extraño de este componente es que en ningún momento se habla de una institucionalización de los cargos, ni de niveles ejecutivos, ni de los niveles operativos y profesionales, en consonancia con los requisitos y procedimientos previstos en las leyes 1715 y 3545.

En otras palabras, ¿será un programa dirigido por un INRA falto de institucionalización?

Como se podrá apreciar, surgen más dudas que certezas en el Programa financiado por el BID y que será ejecutado por el INRA.

Parece que muchas de estas cuestionantes también fueron hechas por parlamentarios que rechazaron la aprobación del crédito del BID, a pesar de las explicaciones brindadas por el Dr. Eulogio Núñez. De hecho, conocemos que la gran interrogante de la Diputada Álvarez y otros congresistas tuvo que ver con una alocución de la Máxima Autoridad del INRA, en sentido de que los fondos del BID serán utilizados para revertir tierras en Santa Cruz.²¹

Dicha afirmación del Director Eulogio Núñez nos lleva nuevamente a concluir que el proceso de Reforma Agraria está lejos de acabar con el saneamiento y que, por el contrario, se proyectan normas para continuar con el proceso redistributivo que solo afecta a la mediana propiedad y a la empresa agropecuaria.

En la Estrategia 2 del Plan, denominado “Coordinación con Entidades Públicas”, tampoco se menciona a los gobiernos autónomos

21 vision360.bo/noticias/2025/03/18/21765-director-del-inra-cuestiona-a-diputada-por-oponerse-a-credito.

departamentales, municipales e indígena originario campesinos, lo que puede ser un motivo de rechazo de las entidades territoriales autónomas al no sentirse parte de un programa que contempla componentes ambientales y sociales.

Esta parte del Plan, en su Estrategia 2, hace **especial mención a la eliminación del latifundio** y el minifundio.

Hay que recordar que la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715, de 18 de octubre de 1996, estableció en su Disposición Final Décima un tratamiento de declaratoria de zonas de minifundio a fin de lograr unidades económicamente viables, sin afectar derechos de propiedad.

Dicha disposición nunca se aplicó y la pregunta es si la Estrategia 2 del Plan, plantea la modificación de la Disposición Final de la Ley N° 1715, o, por contrario, se la quiere operativizar. Es un tema sensible que toca zonas del altiplano y valles del país y que, por lo menos dentro del Plan, no se identifican medidas concretas al respecto.

El otro tema sensible de la Estrategia 2 del Plan es el referido al latifundio, que habría pervivido al proceso de saneamiento.

Es decir, ¿acaso las grandes superficies de tierra ociosa e improductiva no fueron devueltas al Estado a través del saneamiento, o es que el proceso agrario consolidó latifundios que no cumplen la FES?

En mi criterio, el saneamiento no pudo haber consolidado latifundios, salvo que en el futuro inmediato se trate una nueva norma donde se cambie el concepto de latifundio o de la propia FES, para sumar requisitos a la mediana propiedad y la empresa agropecuaria con la finalidad de continuar el proceso de reversión de dichas unidades agroalimentarias.

Este aspecto puede dar mucho que discutir en función del conocimiento que se vaya generando especialmente en el oriente de Bolivia.

La Estrategia 3, “Territorialización de la acción”, se refiere a la Reducción y eliminación de causas que llevan a la pérdida de biodiversidad. Esta parte habla de incentivos a los municipios y autonomías indígenas, con mejor gestión de criterios ambientales y sociales.

Nuevamente no se hace partícipe a los gobiernos autónomos departamentales y se abre la posibilidad de que los municipios adicione criterios ambientales para la tenencia de la tierra en sus territorios, incrementando de esta forma los requisitos para afectar la propiedad de la tierra a medianos y empresarios y abriendo un canal para establecer sanciones pecuniarias sobre pequeñas propiedades y comunidades/TIOCs.

Como la Estrategia 3 menciona las Contribuciones Nacionales Determinadas (CND) que cada país compromete en el marco del Acuerdo de París, es importante mencionar que el Estado Boliviano no ha difundido el alcance de sus compromisos entre la población civil agraria.

Conozco que las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático por Bolivia, se centran en los sectores de energía, bosques, agua y agropecuario; sin embargo, estos compromisos no han contado con la participación del sector productivo del oriente, pues no se conocen las prioridades, recursos económicos y estrategias para llevarlos a cabo.

Por ejemplo, en el caso de los compromisos asumidos en el sector agua, el Gobierno asume el incremento del área bajo riego para mejorar la seguridad hídrica y la producción agrícola en una superficie de 1,3 millones de hectáreas.²²

La cuestionante radica en como el Estado va a incentivar la inserción de riego en la agricultura, si las inversiones y mejoras, como la implementación de un sistema de riego en un predio rural mediano o empresarial, no es parte de la FES,²³ pero además se centra en el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina; lo que no está mal, pero no hay un apuntalamiento claro a los otros tipos de producción como la cooperativa, empresarial, o mediana.

Finalmente, debo mencionar que en la página 17 del documento hay una preocupante mención de que las **nuevas variantes ambientales y sociales** se aplicarían a procesos de saneamiento en curso, es decir nuevamente se abre la posibilidad de aplicación retroactiva de las normas

22 Meta 21: Contribución Nacionalmente Determinada (CND) del Estado Plurinacional de Bolivia. Ver en: unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CND%20Bolivia%202021-2030.pdf

23 Artículo 176, Decreto Supremo No. 29215: «Inversiones.- Las inversiones son inversiones a las características de la mediana y empresa agropecuaria, por lo que no podrán ser convertidas a superficie con cumplimiento de función económico social».

con una visión redistributiva de la tierra, incluyendo la eventualidad de retrotraer procesos de medianos y grandes productores con resolución final de saneamiento porque mientras la propiedad no está titulada, el proceso no ha terminado.

Criterios adicionales

Como puede apreciarse, el Programa del BID se ha desarrollado en el marco de la continuidad de la Reforma Agraria y en un continuo acecho gubernamental a los predios medianos y empresariales.

Preocupa que, para un plan de esta magnitud, el organismo financiador no ha colocado como condicionante la institucionalización y despolitización del INRA.

Considero que, si pensamos en otorgarle cánones de sostenibilidad a la producción agropecuaria nacional, el INRA debe pasar de ser una entidad que quita la tierra por cualquier incumplimiento, a una entidad que coadyuve al productor, sin interesar el tamaño de su fundo, para que éste mejore el manejo de sus predios e implemente buenas prácticas agropecuarias.

Esto no se podrá lograr si se repite el error de los años 90, donde el INRA actúe aisladamente y sin coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, Instituto Nacional de Investigación e Innovación Agrícola y Forestal, SENASAG y Gobiernos Departamentales y Municipales.

Si por lo menos esas entidades no se dan la mano para contribuir a la mejora sostenible de la producción agropecuaria, enfocándose en lograr buenas prácticas ambientales para las comunidades y propiedades individuales, cualquiera sea su tamaño, se abrirán nuevamente las disputas e intereses por la tierra, generando un nuevo foco de conflicto para la gestión gubernamental.

En conclusión, pienso que este programa debe rediscutirse con el órgano financiador y la sociedad civil agraria.

10. Conclusiones y recomendaciones

Después de 75 años de reforma agraria, este proceso con luces y sombras debe ser finalizado.

Deben dictarse las normativas necesarias para concluirlo a la brevedad; y con ello cerrar las intenciones de seguir haciendo política partidaria con la tierra y los recursos naturales adheridos a ella.

De continuar con normas que acechan a la propiedad mediana y empresarial con los avasallamientos, éstos no se van a detener y el daño a la seguridad alimentaria continuará adelante. Con lo mencionado no se trata de proteger a los latifundistas u oligarcas; el criterio es otro, se debe respetar y proteger al que invierte y trabaja la tierra para generar alimento para la población.

En ese marco, dar la certeza de que el título ejecutorial es realmente un documento de propiedad, no solo evitará avasallamientos, sino que generará el escenario necesario para la inversión y la atracción de tecnología para el campo.

En la misma órbita, es importante evaluar que hay productores invisibilizados dentro de las comunidades que pueden mejorar sus condiciones de producción a partir de la certeza de que lo que inviertan será de ellos y que ningún capricho de la autoridad comunal, en muchos casos ligada al poder político, lo obligarán a hacer o no hacer algo en contra de su voluntad y bajo la amenaza de quitarle su parcela.

En lo personal, he tenido reuniones con grupos de mujeres indígenas de tierras altas y bajas, y en voz baja expresan que desean un pedazo de tierra para ellas y su familia. Un pedazo que les permita trabajar sin pensar que mañana las van a reubicar para otro lado, después de que su parcela ya está “bonita” por el trabajo empleado.

Son voces que no se pueden menospreciar y que se deben aquilatar, porque ven en el trabajo de la tierra, una oportunidad para salir de la pobreza junto con sus hijos.

Históricamente la primera persona que hizo agricultura fue mujer, precisamente por la necesidad de tener una actividad que le permitiera acompañar sus tareas de madre; hay que reconocer el rol histórico de

la mujer y apoyar su titularidad del predio, así forme parte de una comunidad.

El Estado deberá encaminar estudios sobre las superficies mínimas para ejercer de manera digna la actividad agrícola, pecuaria, forestal, de conservación o turismo para permitir un ingreso digno a sus titulares, hombres o mujeres; y esto tiene que ver con el mandato legal olvidado desde el año 1996; por lo tanto, se debe encarar una solución a las zonas excesivamente fragmentadas.

En ese sentido habrá que encaminar una consulta con las comunidades de tierras altas y bajas, sobre mantener un derecho colectivo o pasar a derechos individuales, o establecer un sistema de complementariedad entre derechos individuales y colectivos.

Si a ello se le suma el retiro de la indivisibilidad, se permitirá que estos pequeños productores puedan acceder a créditos y el Estado y las ONGs pueden coadyuvar en la identificación de mercados para su producción agropecuaria, a fin de que pasen de la subsistencia a lograr mejores ingresos y calidad de vida.

La Reforma Agraria se ha convertido en un instrumento de lucha de clases dirigido y utilizado por el Gobierno del MAS para mantener poder o volver a él, por lo que debe darse por concluida y abrir paso a un proceso de encuentro y reconciliación productiva/sostenible en todos sus pisos ecológicos.

Es evidente que esto requiere de un gran Pacto Nacional, que debiera ser posible en función de la paz social y del manejo responsable de los recursos naturales y medio ambiente.

Bibliografía consultada

Almaraz Ossio, A.: *Bolpress*, La Paz, 28/10/2013.

Decreto Ley N° 3464 de 02 de agosto de 1953. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bol4481.pdf>.

Decreto Supremo N° 19378 de 31 de enero de 1983. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-19378.html>.

Decreto Supremo N° 23331 de 24 de noviembre de 1992. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-23331.html>.

- Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29215.html>.
- Decreto Supremo N° 3471 de 27 de agosto de 1953. <https://www.vobolex.org/bolivia/decreto-supremo-3471-del-27-agosto-1953/>.
- Decreto Supremo N° 5203 de 21 de agosto de 2024. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N5203.xhtml>.
- Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-24784.html>.
- Decretos Supremo número 25763 de 26 de junio de 2000. <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-25763.html>.
- Domínguez, R.: "A cuatro años de Las Londras, periodistas denuncian que acusados intentan llevar el caso a la justicia indígena". *El Deber*, 28/10/2025. https://eldeber.com.bo/santa-cruz/cuatro-anos-londras-periodistas-denuncian-acusados-intentan-llevar-caso-justicia-indigena_1761670550.
- EFE: "Exportación de soya cae en más de \$us 500 millones por 3 factores, informa el IBCE". *Brújula Digital*, 22/11/2024. <https://brujuladigital.net/economia/2024/11/22/exportacion-de-soya-cae-en-mas-de-us-500-millones-por-3-factores-informa-el-ibce-40070>.
- Estremadoiro Flores, E.*: "Escasez de aceite provoca largas filas y malestar en puntos de venta de Emapa". *El Deber*, 21/05/2025. https://eldeber.com.bo/economia/escasez-de-aceite-provoca-largas-filas-y-malestar-en-puntos-de-venta-de-emapa_515368/.
- Fortún, J.C.: "Propietaria del predio 'El Encanto' exige acciones al fiscal departamental". *Eju!*, 29/10/2025. <https://eju.tv/2025/10/proprietaria-del-predio-el-encanto-exige-acciones-al-fiscal-departamental/>.
- Franqueville, A.: *Apuntes sobre el problema alimentario en Bolivia*. ORSTOM en BOLIVIE, Informe N° 13, 15/08/1988. https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/doc34-06/27174.pdf.
- <https://ftierra.org/indezphp/tema/tierra/1027/-investigacion-revela-lado-oculto-del-comercio-ilegal-de-tierras-en-las-TCO-de-las-tierras-bajas>
- <https://www.britannica.com/money/collectivization>.
- INRA: *Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013*. (PENSAT).
- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715, de 18 de octubre de 1996. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1715.pdf>.
- Ley N° 337 de 11 de enero de 2013, Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques. [https://www.abt.gob.bo/images/2023/07/normasgenerales/Ley%20337\[1\].pdf](https://www.abt.gob.bo/images/2023/07/normasgenerales/Ley%20337[1].pdf).
- Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bol70809.pdf>.
- Ley N° 477 de 30 de diciembre de 2013. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bol131695.pdf>.

- Meta 21: *Contribución Nacionalmente Determinada (CND) del Estado Plurinacional de Bolivia*. <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CND%20Bolivia%202021-2030.pdf>
- Quisbert, C.: “Director del INRA cuestiona diputada por oponerse a crédito y pide que le escriban para pedirle que se ponga ‘un yúrex en la boca’”. *Vision360*, 18/03/2025. <https://vision360.bo/noticias/2025/03/18/21765-director-del-inra-cuestiona-a-diputada-por-oponerse-a-credito>.
- Rodríguez Álvarez, G.A.: “¿Hambruna en Bolivia?”. *IBCE*, 25/06/2025. <https://ibce.org.bo/publicaciones-descarga-columna.php?id=427>.
- s/a: “Comunarios piden al INRA saneamiento individual”. *Correo del Sur*, 04/05/2017. <https://correodelsur.com/local/20170504/comunarios-piden-al-inra--saneamiento-individual.html>.
- s/a: “El MST cumple 23 años liderando la lucha por la tierra y la producción de alimentos orgánicos”. *GRAGC*, 09/06/2023. <https://granchaco.gob.bo/noticias/el-mst-cumple-23-anos-liderando-la-lucha-por-la-tierra-y-la-produccion-de-alimentos-organicos/>.
- s/a: “La invasión de tierras se apoya en normas, ideología y prácticas sindicales que los avasalladores aprovechan hace más de 30 años”. *AgroSinergia*, 02/08/2024. <https://agrosinergia.com.bo/la-invasion-de-tierras-se-apoya-en-normas-ideologia-y-practicas-sindicales-que-los-avasalladores-aprovechan-hace-mas-de-30-anos/>.
- s/a: “Los Sin Tierra seguirán ocupando tierras em Norte de La Paz”. *ANF*, 07/12/2003. <https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/los-sin-tierra-continuaran-ocupando-tierras-en-norte-de-la-paz-200293>.
- s/a: *FAO*, 2025. <https://www.fao.org/tenure/resources/collections/land-tenure/es/#:~:text=La%20inseguridad%20de%20los%20derechos,empoderamiento%20jur%C3%ADdico%20de%20los%20pobres>.
- Schlink Ruiz, C.: *Modelo Productivo Cruceño y su Rol ante el Crecimiento Económico de Bolivia*. El documento de Schlink Ruiz se lo encuentra en el link: <https://bcb.gob.bo/eeb/sites/default/files/archivos2/D1T2P2%20Schlink.pdf>.
- Urioste Fernández de Córdoba, M.: *Bolivia: el abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano*. <https://www.fao.org/4/y5639t/y5639t04.htm>.

Este libro
se terminó de imprimir
en el mes de diciembre de 2025 en los
talleres gráficos de Imprimase SRL
Santa Cruz de la Sierra
Bolivia